Sous la direction de
ROBERT BERNIER

RÉALITÉS NATIONALES et MONDIALISATION

Presses de l'Université du Québec

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de: *Réalités nationales et mondialisation, Sous la direction de* Robert Bernier, ISBN 978-2-7605-1408-9 • D1408N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de: *Réalités nationales et mondialisation, Sous la direction de* Robert Bernier, ISBN 978-2-7605-1408-9 • D1408N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

RÉALITÉS NATIONALES et MONDIALISATION

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de: *Réalités nationales et mondialisation, Sous la direction de* Robert Bernier, ISBN 978-2-7605-1408-9 • D1408N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Du même auteur

L'État québécois au XXIe siècle
2004, ISBN 2-7605-1260-6, 592 pages

Un siècle de propagande ?
Information – Communication – Marketing gouvernemental
2001, ISBN 2-7605-1121-7, 326 pages

Un combat inachevé
En codirection avec Maurice Pinard *et* Vincent Lemieux
1997, ISBN 2-7605-0893-5, 386 pages

Un État réduit ? A Down-Sized State ?
En codirection avec James Iain Gow
1994, ISBN 2-7605-0740-8, 452 pages

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450
Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : (418) 657-4399 · Télécopieur : (418) 657-2096
Courriel : puq@puq.ca · Internet : www.puq.ca

Diffusion / 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
AFPU-DIFFUSION
SODIS

BELGIQUE
PATRIMOINE SPRL
168, rue du Noyer
1030 Bruxelles
Belgique

SUISSE
SERVIDIS SA
5, rue des Chaudronniers,
CH-1211 Genève 3
Suisse

DANGER
LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

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 ».

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation, Sous la direction de* Robert Bernier, ISBN 978-2-7605-1408-9 • D1408N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Sous la direction de
ROBERT BERNIER

RÉALITÉS NATIONALES et MONDIALISATION

2006

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de: *Réalités nationales et mondialisation, Sous la direction de* Robert Bernier, ISBN 978-2-7605-1408-9 • D1408N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre :

Réalités nationales et mondialisation

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1408-0

1. Mondialisation. 2. Relations économiques internationales. 3. Administration publique. 4. Politique économique. 5. Morale politique. 6. Entreprises - Responsabilité sociale. I. Bernier, Robert, 1951 3 janv.- .

JZ1318.R42 2006 337 C2006-941552-8

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

La publication de cet ouvrage a été rendue possible grâce à l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages : INFOSCAN COLETTE-QUÉBEC
Couverture : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2006 9 8 7 6 5 4 3 2 **1**

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 2006 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 4e trimestre 2006
Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation, Sous la direction de* Robert Bernier, ISBN 978-2-7605-1408-9 • D1408N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Table des matières

LISTE DES TABLEAUX XVII

LISTE DES FIGURES XXI

INTRODUCTION 1
Robert Bernier

PARTIE 1
Management international 3

CHAPITRE 1
Logique globale et logique locale : trois perspectives théoriques sur les relations d'affaires d'aujourd'hui 5
Taïeb Hafsi, Mehdi Farashahi et Rick Molz
1. Les rapports firmes-communautés : le global face au local 7
2. La rationalité et les rapports global-local 10
3. La politique des rapports global-local 11
4. Les institutions comme contexte des rapports global-local 14
5. Vers un modèle explicatif et prédictif des rapports global-local 17

Conclusion 21
Bibliographie 21

CHAPITRE 2
Culture et management en Amérique latine 25
Denis Proulx et Fabiana Machiavelli
1. Histoire, géographie et culture 25
1.1. Le Brésil 26
1.2. L'Argentine et le Chili 27

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

1.3. Le Mexique 28
1.4. La Colombie 30
1.5. Le Venezuela 31
2. L'administration publique en Amérique latine 31
3. La conception de la gestion et ses contradictions 35
4. La conception de la gestion et les fonctionnaires de quelques pays 36
4.1. Méthodologie de la recherche 37
4.2. Grands thèmes 39
4.3. Analyse 42
4.4. Limites de la recherche 44
Conclusion 45
Annexe
PNB/capita et répartition des secteurs économiques 47
Bibliographie 48

CHAPITRE 3
L'accueil des conceptions anglo-saxonnes de la responsabilité sociale des entreprises en France et en Allemagne 49
Jean-Pierre Segal
1. La responsabilité sociale de l'entreprise : une définition européenne influencée par la tradition anglo-saxonne 51
2. La réception allemande de la RSE 56
3. La réception française 59
4. La RSE et le modèle social européen 62
Bibliographie 64

PARTIE 2
Pays – produits – marchés 65

CHAPITRE 4
Tendances et facteurs déterminants de l'investissement direct canadien à l'étranger 67
Emmanuel Nyahoho
1. La localisation de la production canadienne à l'étranger 69
2. Déterminants de l'IDE 74
3. Les évaluations empiriques 78
3.1. L'approche retenue 78
3.2. Analyse des résultats 80
Conclusion 82
Bibliographie 82

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE 5
Les courants dominants de l'organisation internationale des transports 87
Michel Boucher
1. L'aviation commerciale et ses infrastructures 89
1.1. Une détermination concurrentielle des prix 89
1.2. Une nouvelle technologie : la plaque tournante 90
1.3. La structure de marché 91
1.4. Une pénurie alléguée d'aéroports 91
1.5. La concurrence des transporteurs à bas prix 93
1.6. Les alliances 93
1.7. La performance financière 95
1.8. Les séquelles du 11 septembre 2001 95
1.9. Les situations canadienne et européenne 97
1.10. Les modèles de gouvernance des aéroports et les systèmes de navigation aérienne 106
2. L'industrie du transport routier des marchandises et ses infrastructures 110
2.1. L'expérience canadienne 115
2.2. L'expérience européenne 117
2.3. Les infrastructures routières et leur financement : le cas du Québec 117
3. L'industrie du transport maritime et ses infrastructures 121
3.1. L'expérience canadienne 122
3.2. Le transport maritime intérieur 123
3.3. Le transport maritime international 124
3.4. Les infrastructures maritimes 126
3.5. Les expériences étrangères 129
4. L'industrie du transport ferroviaire 130
4.1. La situation canadienne 132
5. Considérations générales 136
Bibliographie 138

CHAPITRE 6
L'Europe et la mondialisation : enjeux et défis 141
Sabine Urban
1. Les fondements du déploiement des entreprises européennes à l'heure de la mondialisation 145
2. Manifestations managériales du déploiement de l'Europe 150
3. Questions délicates en suspens 162
Conclusion 165

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE 7
L'union du Maghreb arabe et la mondialisation 167
Riadh Zghal
1. L'Union du Maghreb arabe : concept et intégration 169
2. L'accord de partenariat des divers pays maghrébins avec l'Union européenne : les limites d'un accord centré sur l'industrie 179
3. Partenariat avec l'Union européenne et « mise à niveau des entreprises industrielles » 185
Conclusion 190
Annexe 1
Caractéristiques économiques et environnement des affaires dans les divers pays du Maghreb 192
Annexe 2
L'Union du Maghreb arabe en bref 193
Annexe 3
Traité instituant l'union du Maghreb arabe 198
Annexe 4
Euromed Report, nº 91, 20 juin 2005 – *Processus de Barcelone* 204
Annexe 5
Regional and Bilateral MEDA Co-operation in the Area of Justice, Freedom and Security – Valencia Action Plan 205
Bibliographie 206

CHAPITRE 8
La Chine et la nouvelle Route de la soie 207
Morteda Zabouri et Taïeb Hafsi
1. La Chine et la nouvelle Route de la soie 207
1.1. La Route de la soie 209
1.2. Les performances économiques de la Route de la soie 211
1.3. La Route de la soie et ses institutions 213
2. La Chine, ses provinces de l'Ouest et l'Asie centrale 220
2.1. L'enjeu pétrolier et la stratégie des leviers 221
2.2. Le développement de l'ouest de la Chine 225
2.3. La relance du partenariat avec l'Asie centrale 227
Conclusion 231
Bibliographie 233

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE 9
Les firmes multinationales : l'OMC face à l'agenda de l'Accord général sur le commerce des services 239
Emmanuel Nyahoho, en collaboration avec Cindy Serre
1. L'Accord général sur le commerce des services 240
1.1. Le pourquoi d'un AGCS 240
1.2. Les traits fondamentaux de l'AGCS 244
2. Les études sectorielles d'évaluation d'impact de l'ouverture des services 251
2.1. Les services financiers : en forte expansion sous l'effet conjugué des technologies et de la libéralisation 252
2.2. Services des télécommunications : optimisme à l'horizon 254
2.3. Énergie : libéralisation partielle et effet mitigé 256
2.4. L'éducation : un service relativement fermé 257
2.5. Synthèse 259
3. La mise en œuvre de l'AGCS : peu de litiges commerciaux 260
4. Les perspectives du Cycle de Doha 265
Conclusion 267
Bibliographie 268

CHAPITRE 10
La politique de produit et de communication internationale : un retour vers la prise en compte des spécificités nationales ? .. 271
Ulrike Mayrhofer
1. Les spécificités de la politique de produit et de communication internationale 272
1.1. L'élaboration de la politique de produit internationale .. 272
1.2. La conception de la politique de communication internationale 278
2. Un retour vers la prise en compte des spécificités nationales ? 282
2.1. Les avantages associés à la standardisation de la politique de produit et de communication 283
2.2. Les avantages associés à l'adaptation de la politique de produit et de communication 284
Conclusion 288
Bibliographie 288

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

PARTIE 3
Les conséquences de la mondialisation sur les administrations publiques 291

CHAPITRE 11
Les réformes des administrations publiques dans le monde 293
Louis Côté, en collaboration avec Charlie Mballa, Marc Cambon et Nicolas Charest
1. Les réformes administratives : objectifs et démarches 297
1.1. Les réformes administratives à la lumière de leurs objectifs 298
1.2. Les réformes administratives sous l'angle de leurs démarches 305
2. Les réformes administratives : raisons et contextes 307
2.1. Les réformes administratives sous l'angle de leurs raisons 308
2.2. Les réformes administratives à la lumière de leurs contextes 311
3. Les réformes administratives et les modèles de gouvernance 315
3.1. État minimal, réforme radicale 316
3.2. État institutionnalisé, réforme de maintien 318
3.3. État subsidiaire, réforme modernisatrice 321
3.4. État en décharge, réforme tactique 322
4. Les réformes dans les pays en développement ou en transition 325
4.1. La nature des réformes administratives dans les pays en développement ou en transition 325
4.2. Les facteurs explicatifs des réformes administratives dans les pays en développement ou en transition 329
Conclusion 332
Bibliographie 333

CHAPITRE 12
Administration nationale et intégration européenne 339
Paul-André Comeau
1. Les politiques publiques et l'Union européenne 341
2. La méthode communautaire 344
3. La Commission européenne 344
4. Le Conseil des ministres 345
5. Le COREPER 347
6. Les administrations nationales 348
7. Les compromis de Bruxelles 355

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

8. Impact sur les fonctionnaires 358
9. Le laboratoire européen 361
Bibliographie 362

CHAPITRE 13
Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales ... 367
Bachir Mazouz, Joseph Facal et Imad-Eddine Hatimi
1. Caractéristiques des systèmes de gouvernance en émergence 369
2. Quelques exemples des rôles joués par les organisations internationales 372
3. Isomorphisme institutionnel et hétéromorphisme organisationnel : les deux facettes d'une même réalité 377
3.1. Isomorphisme institutionnel 378
3.2. Hétéromorphisme organisationnel 382
Conclusion 384
Bibliographie 385

PARTIE 4
Corruption, éthique et imputabilité 393

CHAPITRE 14
Formes de gouvernance globale de la lutte contre la corruption : le rôle des organisations internationales 395
César Garzon
1. Le processus d'innovation institutionnelle 397
2. La propulsion de la lutte contre la corruption en tant que priorité à l'ordre du jour international 399
2.1. La perception de l'augmentation de la corruption ... 400
2.2. Le rôle catalyseur des médias 405
2.3. Les initiatives anticorruption des OI 407
2.4. Les campagnes de sensibilisation au problème de la corruption 410
3. Émergence d'un cadre normatif international 415
3.1. Le mode coercitif 416
3.2. Le mode normatif 418
3.3. Le mode culturel-cognitif 421
Conclusion 424
Bibliographie 425

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE 15
Le naufrage d'une illusion : changer l'Iraq pour mieux le reconstruire 431
Jocelyn Coulon
1. Transformer l'Iraq 433
1.1. Le choc du 11 septembre 434
1.2. Washington contre l'ONU 437
2. L'après-Saddam Hussein 438
2.1. La manière américaine 438
2.2. L'ONU et la reconstruction 442
2.3. La consolidation de la paix en Iraq 445
Conclusion 449

CHAPITRE 16
L'évasion fiscale dans les économies en transition 451
Filip Palda
1. En quoi consistent les économies en transition ? 453
2. Tendances en matière d'évasion fiscale 454
3. Pourquoi les gens fraudent-ils ? 463
4. La perte de poids mort causée par l'évasion fiscale 464
5. Interprétations et leçons 469
Bibliographie 470

CHAPITRE 17
L'OCDE : l'avant-garde institutionnelle de l'éthique gouvernementale contemporaine 473
Yves Boisvert
1. La lutte à la corruption 474
2. De la lutte contre la corruption à la sensibilisation à l'éthique 479
Conclusion 494

CHAPITRE 18
Le bulletin de performance comme outil d'imputabilité et de transparence : le cas de l'éducation aux États-Unis, en France et au Canada 497
Ghislain Arbour et Richard Marceau
1. Définitions et distinctions 499
1.1. L'objet : une multitude d'organisations publiques de même niveau 500
1.2. Offrir des possibilités de comparaison 501
1.3. Processus systématique 502

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2. Théorie économique des bulletins de performance : prise de décision et coûts d'information 502
2.1. Incertitude 502
2.2. Recherche de l'efficacité économique par l'information 504
2.3. Transferts de coûts en information 504
2.4. Raccourcis informationnels 505
3. Fonctions et typologie des bulletins de performance en éducation 507
3.1. Appui à la décision parentale 509
3.2. Suivi gouvernemental 511
3.3. Transparence 512
4. Arrangements de production des bulletins en éducation 513
4.1. Collecte et vérification des données 513
4.2. Analyse et transformation des données 514
4.3. Présentation et dissémination de l'information 516
5. Situation en éducation dans trois pays 517
5.1. États-Unis 517
5.2. France 523
5.3. Québec et Canada 525
5.4. Analyse récapitulative et comparative 531
Conclusion 534
Bibliographie 536

PARTIE 5
L'opinion publique et la mondialisation 539

CHAPITRE 19
Les Québécois et la mondialisation 541
Robert Bernier
1. L'économie et la gouvernance 541
2. L'Iraq et les États-Unis 546
3. L'immigration au Québec 546
Conclusion 550
Annexe
La mondialisation et les partis politiques 556
Vincent Lemieux
Bibliographie 561

ÉPILOGUE 563

NOTICES BIOGRAPHIQUES DES COLLABORATEURS 571

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Liste des tableaux

TABLEAU 2.1
Les réponses 38

TABLEAU 4.1
L'IDE canadien par pays 70

TABLEAU 4.2
Investissements directs canadiens à l'étranger par industrie et par région 72

TABLEAU 4.3
Résultats d'estimation 81

TABLEAU 6.1
Commerce de l'Union européenne : les principaux partenaires ... 152

TABLEAU 6.2
Répartition du commerce mondial (2000) (importations et exportations cumulées) 152

TABLEAU 6.3
Quelques indicateurs des IDI dans le monde : flux et stocks 155

TABLEAU 7.1
Indice d'intensité des échanges bilatéraux entre les pays de l'UMA 178

TABLEAU 7.2
La composition géographique des échanges des pays membres .. 180

TABLEAU 7.3
Accords euro-méditerranéens et d'accession à l'UE 181

TABLEAU 7.4
Éléments d'un plan d'action de mise à niveau de l'entreprise 187

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

TABLEAU 7.5
Évolution des pratiques et des concepts de la gestion des organisations 188

TABLEAU 9.1
Les engagements par sous-secteur 249

TABLEAU 10.1
Arguments en faveur de la standardisation et de l'adaptation de la politique de produit et de communication internationale ... 286

TABLEAU 14.1
Cadre normatif international anticorruption : modes, composantes, stratégies et mécanismes d'imposition d'isomorphisme comportemental 423

TABLEAU 16.1
Estimations d'électricité par Kaufmann et Kaliberda et par Lacko dans l'économie souterraine, dans les quatre pays de Visegrad ... 458

TABLEAU 16.2
Matrice de transition pour 1995 et 2000 461

TABLEAU 16.3
Prédictions à l'aide des matrices de transition (à long terme) établies par Markov 462

TABLEAU 16.4
Logits de l'évasion fiscale (variable dépendante) 465

TABLEAU 18.1
Typologie des bulletins par fonction d'information 509

TABLEAU 18.2
Exigences de la *NCLB Act* selon les étapes de production des bulletins 521

TABLEAU 18.3
Indicateurs présents dans les bulletins canadiens 528

TABLEAU 18.4
Arrangements institutionnels de production du bulletin québécois .. 530

TABLEAU 18.5
Étapes de production, et organisations impliquées/par juridiction .. 532

TABLEAU 18.6
Fonctions privilégiées/par juridiction 534

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

TABLEAU 19.1
Impact de la mondialisation 542

TABLEAU 19.2
Sous-traitance étrangère 543

TABLEAU 19.3
Palier de gouvernement le plus apte à favoriser
le rayonnement du Québec 544

TABLEAU 19.4
Palier de gouvernement le plus apte à favoriser l'adaptation
économique du Québec 544

TABLEAU 19.5
La société d'État la plus renommée à l'étranger 545

TABLEAU 19.6
La privatisation d'Hydro-Québec selon la scolarité
et les préférences politiques 545

TABLEAU 19.7
Type d'interventions de l'État 547

TABLEAU 19.8
Conséquences de la guerre en Iraq 548

TABLEAU 19.9
Conséquences de l'invasion américaine en Iraq 548

TABLEAU 19.10
Conséquences du conflit du bois d'œuvre 549

TABLEAU 19.11
L'impact de l'immigration sur le développement économique 551

TABLEAU 19.12A
Critères de sélection des immigrants
Compétences professionnelles – Situation financière –
Motifs d'immigration 552

TABLEAU 19.12B
Critères de sélection des immigrants
Religion – Origine ethnique – Connaissance de
la langue française 553

TABLEAU 19.12C
Critères de sélection des immigrants
Statut des candidats – Niveau de scolarité – Âge 554

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

TABLEAU A1
Le parti le plus apte à relever les défis de la mondialisation 556

TABLEAU A2
La mondialisation comme enjeu de la prochaine élection générale 558

TABLEAU A3
Les intentions de vote de ceux qui en ont exprimé une 559

TABLEAU A4
Les personnalités les plus aptes à relever les défis de la mondialisation 560

TABLEAU A5
Les suites d'un refus d'association avec le Québec de la part d'Ottawa 561

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Liste des figures

FIGURE 1.1
Les déterminants de la performance des investissements directs étrangers 20

FIGURE 4.1
L'investissement direct canadien à l'étranger en pourcentage de l'IDE au Canada 68

FIGURE 8.1
La Route de la soie selon une archive japonaise du XVe siècle 210

FIGURE 8.2
La Route de la soie selon la Silk Road Foundation 211

FIGURE 8.3
Évolution de la consommation pétrolière en Chine 222

FIGURE 8.4
Les hydrocarbures en Asie centrale 228

FIGURE 8.5
Carte des oléoducs et gazoducs de l'Asie centrale 232

FIGURE 13.1
Processus menant à un isomorphisme institutionnel des systèmes nationaux de gouvernance 380

FIGURE 13.2
Processus hétéromorphiques organisationnels des systèmes nationaux de gouvernance 382

FIGURE 14.1
La globalisation de la lutte contre la corruption 398

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

FIGURE 16.1
Tendances en matière d'intervalles de confiance estimées en regard du pourcentage de fraudeurs 460

FIGURE 18.1
Valorisation de l'information 503

FIGURE 18.2
Le bulletin de performance et les transferts de coûts d'information de Downs 505

FIGURE 18.3
Le bulletin de performance comme raccourci informationnel 507

FIGURE 18.4
Imputabilités descendante et ascendante 508

FIGURE 18.5
Confusion institutionnelle dans la production d'un bulletin de performance public 515

FIGURE 18.6
Niveaux de gouvernement et initiateurs des bulletins/par juridiction 533

FIGURE 19.1
Les facteurs qui contribuent à une meilleure intégration des immigrant 555

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Introduction

Robert Bernier
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

La mondialisation des activités provoque de nombreux bouleversements qui engendrent des questionnements sur l'état de nos sociétés et des organisations qui les constituent et sur le comportement de leurs membres. Le présent ouvrage est le fruit d'une sollicitation émergente liée à des collaborations diverses sur des sujets spécifiques qui n'ont pas la prétention de couvrir l'ensemble des préoccupations liées à la mondialisation. La première partie de l'ouvrage met en relief les rapports entre les firmes internationales et les communautés locales en matière d'investissements ainsi que la dynamique historique, culturelle et politique qui dominent l'implantation de l'investissement étranger (Hafsi, Farashahi et Molz). Le second chapitre s'attarde à analyser la conception de la gestion et des comportements culturels dans les principaux pays d'Amérique latine (Proulx et Machiavelli). Le dernier chapitre de cette section illustre les contraintes associées à l'intégration des conceptions anglo-saxonnes de la responsabilité sociale des entreprises en Allemagne et en France (Segal).

La seconde partie de l'ouvrage comporte un ensemble de réflexions, entre autres, sur l'investissement étranger canadien et sa forte concentration dans les industries exportatrices (Nyahoho). Le chapitre de Sabine Urban sur l'Europe face à la mondialisation soulève des questions fondamentales quant aux conceptions du leadership managérial européen et à son déploiement dans un cadre domestique et mondialisé qui doit tenir compte de la diversité culturelle et de son adaptation à la réalité du XXIe siècle. Dans le sillon des défis de l'Hexagone, Riadh Zghal pose l'idée d'un Maghreb uni dans un contexte ou la globalisation étend son influence. Elle n'hésite pas à mettre en relief les contraintes culturelles et économiques qui ralentissent l'Union du Maghreb arabe tout en soulignant les forces de leviers qui pourraient contribuer à sa réalisation. Dans un autre ordre d'idées, Michel Boucher esquisse l'ensemble des tendances dans l'organisation internationale des divers modes de transports tout en décortiquant l'évolution des stratégies dans le transport aérien, maritime et terrestre.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Morteda Zabouri et Taïeb Hafsi jettent un regard saisissant sur le développement économique de la Chine et l'extension de son commerce avec ses voisins asiatiques et européens qui pourraient entraîner une croissance prolongée de l'économie mondiale. Pour sa part, Emmanuel Nyahoho démontre que les firmes multinationales ont peu d'influence sur l'agenda de l'Organisation mondiale du commerce. Nous concluons cette seconde partie de l'ouvrage dans le cadre d'une perspective marketing dominée par la nécessité d'adapter les politiques de produits aux spécificités culturelles des pays concernés par l'intervention commerciale et de fonder la politique de communication en fonction de la variable culturelle (Mayrhofer).

La troisième partie de l'ouvrage se veut une analyse en profondeur de la réforme des administrations publiques dans le monde et de leur adaptation à la réalité d'aujourd'hui (Côté, Mballa, Cambon et Charest). L'intégration européenne et les administrations nationales concernées font l'objet d'une analyse qui révèle l'importance de la dimension empirique dans la convergence et l'amalgamation des administrations publiques nationales (Comeau). La diffusion de nouveaux modèles de gouvernance passe par les organisations internationales qui font souvent office de relayeurs d'information dans le processus de diffusion de nouvelles valeurs (Mazouz, Facal et Hatimi). Ce phénomène est commenté théoriquement dans le dernier chapitre de cette troisième section du volume.

La quatrième partie de ce collectif traite de la lutte à la corruption et des efforts consentis par les organisations internationales et l'OCDE afin de la réduire. Les chapitres de César Garzon et d'Yves Boisvert sont des contributions tangibles à une meilleure compréhension de ce phénomène et son articulation dans les organisations concernées par des interventions visant à l'enrayer. L'évasion fiscale est un problème sérieux dans les économies tchèque et slovaque ainsi qu'en Hongrie et en Pologne. Selon lui, les pertes liées à l'évasion fiscale engendrent une réduction du produit intérieur brut de l'ordre de 10 %. Enfin, l'Iraq est un foyer d'instabilité dont la reconstruction tarde à se réaliser. Jocelyn Coulon trace un bilan de l'intervention américaine et fait état des problèmes de gouvernance qui affectent ce pays en proie à une instabilité préoccupante. La définition du bulletin de performance en éducation aux États-Unis, en France et au Canada ainsi que sa capacité de répondre aux besoins en information sur la performance scolaire aux niveaux primaire et secondaire (Arbour, Marceau) complète cette section. La dernière partie de cet ouvrage collectif pose un regard attentif sur l'état de l'opinion publique québécoise face à la mondialisation (Bernier, Lemieux).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

PARTIE

1

MANAGEMENT INTERNATIONAL

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

1

LOGIQUE GLOBALE ET LOGIQUE LOCALE
Trois perspectives théoriques sur les relations d'affaires d'aujourd'hui

Taïeb Hafsi
École des hautes études commerciales de Montréal

Mehdi Farashahi
Université Concordia, Montréal

Rick Molz
Université Concordia, Montréal

En management stratégique, les comportements des entreprises envers les communautés dans lesquelles elles se retrouvent ont toujours suscité l'intérêt des chercheurs et des praticiens. Les multiples livres sur le management des multinationales consacrent tous de l'espace à la description et parfois à l'étude des relations entre les autorités locales et les entreprises (Doz et Prahalad, 1993). Doz (1986) a même argumenté qu'à l'échelle internationale, les deux grandes forces qui déterminent le comportement des entreprises sont la dynamique de l'industrie (c'est-à-dire la concurrence) et les gouvernements. Pourtant, la plupart des travaux

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

en management stratégique n'abordent les réalités locales que comme des irritants, plutôt que comme des préoccupations ayant valeur pour l'entreprise, d'une part parce qu'elles peuvent faire dérailler les meilleures stratégies, d'autre part parce qu'elles peuvent aussi être à la source d'avantages concurrentiels difficiles à copier (Ray *et al.*, 2004). Toute la réalité locale était ainsi réduite à la gestion des rapports avec des gouvernements souvent perçus comme n'étant que la source de contraintes.

La mondialisation a changé sensiblement les choses. D'abord, les gouvernements n'ont plus autant de pouvoir qu'auparavant. Ils deviennent des acteurs parmi d'autres et souvent ils ne sont pas les plus importants. La société civile, les populations et les autres *stakeholders* sont réapparus et la considération de leurs rôles dans la stratégie de la firme est maintenant l'objet d'un intérêt nouveau (Naguib, 2004). Ainsi, en Malaysia, la société McDonald's ne peut ignorer qu'une grande partie de la population exige que la viande utilisée soit *halal*[1]. Pourtant, ce que Macdonald's est obligée de prendre en compte peut ne présenter aucune contrainte pour d'autres entreprises, comme Alcan, dont les relations avec le public sont réduites. En fait, dans la période prémondialisation, le gouvernement était un mécanisme de simplification des rapports avec les communautés locales. Étant le défenseur de ces communautés, le gouvernement était aussi l'acteur qui devait uniformiser les demandes et les coordonner. Avec son affaiblissement, les entreprises doivent faire face à la multiplicité des acteurs et des demandes. Ainsi donc, en situation de mondialisation, le problème des rapports avec le local est devenu plus complexe pour les entreprises internationales. Au plan académique, la rationalité des demandes qui était assurée par le leadership gouvernemental laisse la place à un champ plus ouvert plus difficile à comprendre.

Nous suggérons dans cet article que pour mieux apprécier la nature et les exigences des rapports entre la logique des firmes, aujourd'hui plus globale, et la logique des communautés locales, il faut adopter des approches et des perspectives complémentaires à celle de la rationalité traditionnelle. Il faut notamment tenir compte d'un jeu des acteurs plus ouvert (Crozier et Friedberg, 1977), avec des considérations politiques plus affirmées, et il faut prendre en compte les institutions locales, notamment les valeurs et normes qui viennent colorer les comportements individuels et collectifs. Dans cet article, nous nous proposons justement de développer un modèle explicatif de la dynamique des rapports entre la

1. Une viande *halal* est une viande qui a été sacrifiée et préparée en respectant les normes de la religion musulmane.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

firme et les communautés locales en adoptant trois perspectives : rationnelle, politique et institutionnelle. Dans une première section, nous illustrons et spécifions la nature des rapports en question et discutons des forces qui déterminent ces rapports pour justifier et expliquer les trois perspectives utilisées. Dans les trois sections suivantes, nous décrirons et conceptualiserons les rapports firme-communautés selon les trois perspectives choisies. Nous terminerons cet article en proposant un modèle qui combinera ces trois perspectives pour expliquer et prédire l'évolution de ces rapports. En conclusion, nous discuterons de la valeur de ce modèle et de son utilisation pour la recherche et pour le management international.

1. LES RAPPORTS FIRMES-COMMUNAUTÉS : LE GLOBAL FACE AU LOCAL

Les entreprises obéissent à des logiques instrumentales. Elles doivent trouver des ressources pour fonctionner, produire des artefacts, les vendre, générer des profits pour rémunérer leurs actionnaires et s'assurer de faire cela à court et à long termes. La préoccupation centrale est une préoccupation de survie (Thompson, 1967). Pour faire tout cela, les entreprises sont forcées à des standards de comportement et de réalisation qui peuvent échapper à leurs préférences (DiMaggio et Powell, 1983). Ces standards sont souvent des normes ayant valeur internationale et sont bien représentés par l'économie des activités. L'économie des activités se traduit par ce que Barnard (1938) appelait l'efficacité (ou le degré de réalisation des buts) et l'efficience (réaliser le plus haut niveau d'objectif au coût actuel ou l'objectif désiré au moindre coût).

Lorsqu'une entreprise se présente à un endroit donné pour localiser ses activités, la localisation n'a qu'une valeur économique à ses yeux. Elle représente un moyen de réduire ses coûts ou de simplifier la réalisation de l'efficacité et de l'efficience souhaitées.

Ainsi, une multinationale qui se présente dans une ville au Nord du Québec le fait d'abord pour accéder à des ressources qu'elle ne peut obtenir ailleurs. Lorsqu'elle s'installe à Montréal, elle tente de profiter de facteurs ou conditions de production et de vente tels que main-d'œuvre, capital, marché, compétences, taxation et autres (Porter, 1990) meilleurs qu'ailleurs. Lorsque ces conditions deviennent moins favorables qu'ailleurs, l'entreprise n'hésite pas longtemps avant de se déplacer, sauf si le coût de la sortie est trop élevé.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Les décisions de l'entreprise sont froides, logiques, directement reliées au résultat ou au critère d'efficience (Simon, 1997). Elles ont généralement pour repère la concurrence, les logiques professionnelles et les normes établies et acceptées par un ensemble de référence composé essentiellement d'entreprises semblables, ce que Scott (2001) appelle un champ organisationnel. Bien entendu, cette description a ses exceptions qui ont souvent été rapportés par la littérature et qui sont souvent des comportements d'entreprises familiales (Miller et Lebreton, 2005), mais ce ne sont que quelques rares exceptions qui ne traduisent pas ce comportement standard et froid que la nature des activités impose.

Une communauté de personnes est par ailleurs préoccupée aussi par la survie. Cette survie n'est cependant pas déclinée seulement au plan économique, bien qu'elle le soit aussi et de manière importante. La communauté, pour survivre, doit également maintenir une cohésion qui passe par la solidarité et la coopération face aux épreuves qu'imposent la nature ou les autres communautés. La solidarité et la coopération sont affectées par le succès dans la réalisation des objectifs et dans l'efficience de cette réalisation. Mais ces éléments fonctionnels ne suffisent pas. Il faut aussi, pour que la cohésion soit durable et résiste aux comportements opportunistes des uns et des autres (groupes ou individus), que les liens ne soient pas seulement économiques.

La recherche de mécanismes de survie autres qu'économiques aboutit généralement au développement de valeurs éthiques et morales (Selznick, 1990) qui jouent le rôle de ciment entre les membres de la communauté. Des valeurs qui vont au-delà de ce qui est matériel et économique, en prêtant une attention aux personnes et à leurs aspirations et en donnant un sens plus large à la vie, ont été à la source des communautés les plus soudées (Selznick, 1990). Ces valeurs maintiennent alors entre les membres de la communauté des rapports qui sont le plus souvent de nature sociale et affective. Tout se passe comme si les membres d'une communauté avaient plus de confort à vivre ensemble lorsqu'ils s'acceptent comme personnes complètes, avec leurs émotions, leurs aspirations, leurs croyances, leur fragilité, leur histoire, leur âme, et non seulement comme des outils de production.

Il est trivial de chercher des exemples. Ils ont été beaucoup popularisés à travers les études des anthropologues et des théoriciens des organisations qui se sont intéressés à la culture (Schein, 1985 ; Homans, 1962 ; Lodge, 1976). C'est cela qui fait qu'on attribue un caractère particulier aux Français, aux Américains ou, dans certains cas, à des groupes ethniques plus vastes, reliés par la religion (les catholiques, les juifs, les musulmans, les bouddhistes) ou par la langue (les Anglo-Saxons, les francophones, les Arabes).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Les comportements communautaires sont chauds, pleins d'émotions et de sentiments. Ils sont basés sur des concepts flous mais puissants comme la confiance, la solidarité, le soutien mutuel, le débat, la recherche collective de sens, etc. Les aspects économiques ne sont que l'un des éléments considérés d'ailleurs souvent comme un produit du bon fonctionnement d'ensemble de la communauté. La communauté considère les valeurs, le sens, la finalité comme plus importants que les moyens et les réalisations économiques et les leur imposent. La communauté se défait lorsque ses valeurs n'ont plus prise sur ses membres (Homans, 1962).

Lorsque l'entreprise et la communauté se rencontrent, c'est toujours une confrontation difficile. Ainsi, l'entreprise de *fast food* McDonald's arrivant en Malaysia ou en Inde (Naguib, 2004) est tout de suite mise en cause par les croyances locales. En Malaysia, il a fallu très rapidement apprendre que les musulmans ne mangent qu'une viande dite *halal*. Et pour tenir compte de cela, il a fallu se rapprocher des leaders de la communauté musulmane et obtenir une garantie, une légitimité en matière de manipulation et de commercialisation de la viande *halal*. L'apprivoisement mutuel a pris plusieurs années. De même, en Inde, cette même entreprise a été mise en cause de manière encore plus fondamentale, puisque la croyance dominante bannissait la consommation de la viande traditionnellement servie chez McDonald's. Dans le cas de cette entreprise, l'apprentissage a été à la fois nécessaire et, dans l'ensemble, relativement aisé et rapide.

Il existe de très nombreuses situations où les intérêts locaux de la communauté et ceux plus globaux de la firme sont difficiles à concilier. En effet, la communauté considère souvent ses valeurs comme non négociables, tandis que l'entreprise, surtout lorsqu'elle a une envergure mondiale, considère que son engagement local met aussi en cause son positionnement global et veille à le contrôler. Elle ne peut de ce fait accepter des engagements qui sont opposés à des principes généraux de positionnement global. Ainsi, depuis 1980, le gouvernement chinois a beaucoup insisté (en la stimulant) sur la création de sociétés dont la propriété est mixte (chinoise et étrangère). Il a eu beaucoup de succès auprès de jeunes entreprises en train de faire leur chemin à l'international, mais la plupart des grandes multinationales ont résisté à cet appel, bien que cela s'accompagnât de traitements plus défavorables, du moins à court terme. Il est aussi très courant aujourd'hui de voir dans les pays occidentaux une entreprise « délocaliser » ses activités dans des pays à faible coût de main-d'œuvre, même lorsque la communauté « abandonnée » peut en souffrir beaucoup.

Ces comportements sont typiques des rapports entre le global et le local. Le comportement global des entreprises est froid et standardisé. Il obéit à une rationalité économique ou technologique où c'est le calcul qui

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

indique le comportement à adopter. Le comportement local des communautés est chaud, émotif, orienté vers la fidélité aux principes, au respect des traditions et des modes de vie, même lorsque cela met en cause l'efficience économique. Il obéit à une rationalité sociale et communautaire pour laquelle la survie à long terme de la communauté prime avant tout. La confrontation est donc naturelle.

Proposition 1

Les logiques globales et les logiques locales sont sur des trajectoires qui ne peuvent empêcher la collision. Cette confrontation doit être gérée pour être constructive.

2. LA RATIONALITÉ ET LES RAPPORTS GLOBAL-LOCAL

La tradition de la rationalité classique est basée sur le calcul économique (Simon, 1980). Les hypothèses de base sont : 1) nous sommes capables de déterminer une fonction d'utilité claire ; 2) les options ou choix de décision sont tous disponibles ; 3) toutes leurs conséquences le sont aussi ; 4) le calcul économique servant à maximiser l'utilité est la seule inspiration de la décision (Simon, 1980). Cette démarche économique peut bien entendu s'appliquer aux rapports entre l'entreprise et la communauté. Pour ce faire, on doit déterminer quelles sont les fonctions d'utilité des parties et prendre les décisions qui maximisent ces fonctions d'utilité. La décision est donc essentiellement une question d'optimisation.

Lorsqu'Alcan, la grande multinationale canadienne de l'aluminium[2], s'est installée au Québec, ce fut à la suite d'un raisonnement de type rationnel. La communauté avait besoin d'emplois durables pour s'émanciper. L'entreprise avait besoin de mieux se positionner au plan concurrentiel mondial. Le Québec était une source d'aluminium, mais n'était pas la seule source ni la plus attirante. Par contre, si le Québec permettait à Alcan de fabriquer sa propre électricité à partir des ressources hydrauliques de la province, alors on avait là une formule optimale dans laquelle les deux parties gagnaient. Les intérêts économiques des deux parties étaient servis par une telle entente et même si le calcul économique était imparfait, les deux parties trouvaient qu'il s'agissait là d'une décision pratique tout à fait rationnelle.

2. À l'époque, c'était une filiale de l'entreprise américaine Alcoa.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Le seul problème des communautés est qu'elles ont rarement une fonction d'utilité claire. Il y a généralement beaucoup d'objectifs et beaucoup d'entre eux sont contradictoires (Simon, 1997). Ainsi, la construction de grands barrages en Chine sert bien l'objectif de production d'énergie « propre », mais en même temps elle dessert les objectifs d'un très grand nombre de paysans dont les terres sont inondées du fait du barrage. Les barrages ont ainsi détruit de très nombreuses communautés, dispersées aujourd'hui à travers la Chine, pour servir le besoin de production d'énergie. Pour pouvoir prendre une décision rationnelle en Chine comme ailleurs, le gouvernement est essentiel. C'est l'instrument de base des multiples communautés pour les aider à prendre les décisions qui départagent les objectifs des uns et des autres. Sans le gouvernement, la conciliation rationnelle entre le global et le local serait quasi impossible.

L'autre difficulté est que parfois, lorsque l'entreprise est en crise ou en difficulté, sa rationalité peut se décomposer en plusieurs rationalités distinctes, entraînant des comportements difficiles à concilier (Cyert et March, 1963). Dans ces cas-là, la rationalité globale peut devenir plus politique.

Proposition 2

Les intérêts économiques d'ensemble de la communauté et ceux de l'entreprise peuvent être conciliés par le calcul économique, mais la conciliation des intérêts sociopolitiques nécessite une médiation par le gouvernement.

3. LA POLITIQUE DES RAPPORTS GLOBAL-LOCAL

Le calcul est hélas imparfait. Il ne résout pas le problème de l'incertitude que présente l'avenir. Cette incertitude est réelle pour les deux parties. D'une part, la réalisation de l'investissement par la firme et le succès commercial dépendent de facteurs qui ne sont pas tous sous contrôle. De nombreux facteurs peuvent intervenir et remettre en cause la viabilité des décisions prises. Ces facteurs peuvent être de nature interne à l'entreprise ou externes à celle-ci. Parmi les facteurs internes, il y a la réalisation du système de coordination espéré, avec des incertitudes liées notamment aux rapports avec les employés. Parmi les facteurs externes, il y a ceux liés aux fournisseurs, aux clients et à la concurrence. Il y a aussi ceux liés aux règles et règlements, ainsi qu'aux comportements normatifs ou culturels qui sont ignorés ou mal connus par l'entreprise. En d'autres

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

termes, à l'externe il y a des incertitudes qui sont liées au fonctionnement de la communauté et des incertitudes qui sont liés au jeu concurrentiel global.

Les incertitudes liées au fonctionnement de la communauté sont résolues dans la mesure du possible par des accords négociés. La communauté, représentée souvent par des acteurs gouvernementaux et par des syndicats, négocie avec l'entreprise pour s'assurer que ses intérêts sont pris en compte. Dans le jeu de négociation, la stratégie joue un rôle substantiel. Comme l'ont décrit Dahl (1957) et Crozier et Friedberg (1977), le pouvoir de négociation dépend des incertitudes pour les deux parties et le degré de contrôle par l'une des parties des incertitudes de l'autre. Chacune des parties tente alors de minimiser ses incertitudes en développant des alternatives pour elle-même et en tentant de réduire les alternatives de l'autre. Ainsi, par exemple, en Amérique du Nord, les entreprises manufacturières négocient simultanément avec plusieurs communautés pour tenter de leur soutirer les conditions d'investissement les plus favorables possibles. En parallèle, les communautés travaillent à attirer le plus d'investisseurs possibles pour accroître le nombre de choix possibles et leurs valeurs pour la communauté.

Les incertitudes liées à la concurrence internationale sont liées aux incertitudes précédentes. La communauté représente le contexte dans lequel se produit l'activité de la firme et ce contexte se doit d'être le plus favorable au plan concurrentiel. L'entreprise tente de mettre en concurrence les communautés à la recherche du comportement le plus favorable à ses activités. C'est cela qui a fait que les nations se retrouvent aujourd'hui en concurrence aussi forte (Doz, 1986 ; Porter, 1990). Cet effort tente de réduire la concurrence aux facteurs économiques dont la logique est mieux comprise et généralement mieux balisée par l'entreprise.

La combinaison entre les incertitudes locales et les incertitudes concurrentielles donne lieu à des négociations qui amènent des rajustements majeurs aux configurations industrielles. Ainsi, dans les années 1980, certaines entreprises automobiles avaient réussi à réaliser des économies substantielles en intégrant en partie leur système de production. Volkswagen en particulier réussissait à prendre un avantage d'efficience en faisant le lien entre ses productions en Allemagne et dans certains marchés en émergence comme le Brésil. Toutes les autres entreprises concurrentes se sont alors vu obligées de penser en termes d'intégration du système de production sur une base mondiale ou au moins régionale. La concurrence a forcé une reconsidération des moyens de réalisation de l'objectif d'efficience.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

En Europe, le système de production était très fragmenté. Chaque société automobile avait littéralement une filiale complètement autonome dans chaque pays. Des liens entre ces filiales pouvaient permettre des économies d'échelle considérables à condition que l'intégration de la production soit possible. À titre d'exemple, l'échelle économique pour les moteurs était alors de 1,5 million de moteurs par type de moteur, ce qui dépassait généralement la demande dans chacun des marchés pris individuellement. Il fallait construire des usines pour plusieurs pays à la fois. Les gouvernements, après une forte résistance de départ, exprimèrent leurs conditions comme étant de ne pas permettre tout ce qui changeait de manière traumatisante le marché de l'emploi. Après avoir tenté de modifier sans succès une telle exigence, les entreprises ont alors entrepris de construire leurs nouveaux systèmes de production pour la satisfaire. Ford, par exemple, s'est mise à fabriquer des boîtes de vitesse en France, des moteurs en Allemagne et des éléments de carrosserie en Espagne, avec montage un peu partout en Europe (Doz, 1986). L'intégration de la production, qui était considérée comme un élément central de la nouvelle stratégie des firmes, a été rendue possible par une conception du système de production qui permet aux pays de maintenir ce qui était considéré essentiel : un niveau d'emploi par pays comparable à ce qu'il était avant le changement.

La négociation entre l'entreprise et le gouvernement est ainsi devenue l'un des éléments centraux de la vie des entreprises partout à travers le monde. Cette négociation a d'ailleurs amené des efforts considérables pour la baliser et pour la stabiliser. Chaque communauté a trouvé les formules les plus appropriées pour cela. Ainsi Badaracco (1981) a décrit dans sa thèse les chemins différents pris par les États-Unis, la France, l'Allemagne et le Japon pour réglementer les niveaux d'émission de chlorure de vinyle, un produit hautement cancérigène utilisé dans la fabrication de produits plastiques PVC.

La dynamique politique a été bien décrite en sciences politiques (Allison, 1971 ; Peters, 1999) et en théorie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977 ; Cyert et March, 1963 ; March et Olsen, 1989 ; Scott, 1998 ; Thompson, 1967). Elle est dominée par les jeux de pouvoir et la stratégie des acteurs. Les individus jouent souvent des rôles importants dans l'exercice (Allison et Zelikow, 1999), mais les organisations créent les conditions dans lesquelles ces jeux peuvent prendre place (Cyert et March, 1963).

Les jeux politiques ne se réduisent pas aux rapports entre l'entreprise et la communauté. Ils prennent aussi place parmi les groupes qui constituent la communauté considérée, de même qu'à l'intérieur des grandes entreprises, elles-mêmes des communautés dont les valeurs ne sont pas

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

seulement économiques (Andrews, 1987 ; Scott, 2001). Le jeu politique d'ensemble peut alors être une combinaison complexe de tous ces jeux, avec des possibilités d'interaction et d'interpénétration. Ainsi, les dirigeants d'une filiale française d'une grande multinationale peuvent obtenir le soutien subtil des dirigeants de la communauté locale dans leurs stratégies d'action internes à la firme. De même, il est arrivé souvent que les entreprises soient impliquées dans les jeux politiques des communautés dans lesquelles elles étaient actives (Garzon, 2002).

Toutefois, les déterminants des jeux politiques demeurent les incertitudes qui existent pour les acteurs et la capacité de ces acteurs de les contrôler pour les autres et de les réduire pour soi. Le fonctionnement organisationnel est le cadre qui crée ces incertitudes et qui donne les moyens de les contrôler. Ce fonctionnement est souvent exprimé par les descriptions qui sont faites du triptyque : Stratégie-Structure-Système (Hafsi, Séguin et Toulouse, 2000). Mais il laisse de côté les facteurs plus mous et plus invisibles qui peuvent avoir un effet encore plus décisifs : les facteurs institutionnels.

Proposition 3

Le jeu politique entre l'entreprise et la communauté est déterminé par les incertitudes de l'une et de l'autre et la capacité de chacune à les résoudre.

Proposition 4

Le jeu politique est d'autant plus complexe et difficile à circonscrire que la communauté est plus fragmentée et que l'entreprise est plus divisée.

4. LES INSTITUTIONS COMME CONTEXTE DES RAPPORTS GLOBAL-LOCAL

L'idée d'institution souffre d'un problème de décalage entre les définitions généralement données à terme chez les praticiens ou le public et celles qui sont données par les spécialistes de la théorie institutionnelle. Pour le commun des mortels, l'idée d'institution recouvre surtout une organisation durable qui semble faire partie du paysage. Ainsi, les universités sont souvent considérées comme des institutions. Les grands appareils de l'État, comme la Cour suprême du Canada, sont aussi dits institutions. Cette idée d'institution peut être rattachée à la définition

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

qu'en donnait Selznick (1957) après son étude sur le leadership en administration. Il faisait la différence entre une organisation, qui est un instrument un peu mécaniste, dirigé par des règles et destiné à réaliser des objectifs standardisés, un peu comme le décrit Weber (1946), et une institution, qui est une organisation « infusée de valeurs ». Étant imprégnée de valeurs, l'organisation devient un animal différent, qui ressemble un peu à une personne, donc capable d'adaptation. Les valeurs ressemblent alors à l'âme d'une personne. Elles donnent à l'organisation un caractère, une personnalité qui la distinguent des autres.

Progressivement, cependant, les théoriciens et les chercheurs se sont focalisés sur les aspects dynamiques de l'institution, c'est-à-dire les éléments mous qui influencent le comportement sans être vraiment visibles. Ainsi, synthétisant la littérature, Scott (2001) réduisait les institutions à trois grands ensembles : 1) les lois et règlements, surtout lorsqu'ils sont là depuis longtemps et qu'on les tient pour acquis ; 2) les normes de comportement, notamment les normes professionnelles ; 3) les comportements acquis du fait de la culture ou de l'éducation/expérience auxquelles on a été exposé. Tous ces facteurs sont le plus souvent invisibles à l'analyste et sont de ce fait négligés. Dans les rapports entre le global et le local, ils jouent pourtant un rôle essentiel qui ne peut être négligé.

Les institutions étant les idées qui animent les personnes et, à travers elles, les organisations, elles peuvent être rattachées aux communautés qu'on peut identifier dans les rapports entre le local et le global. Pour simplifier, ces communautés sont celles de l'entreprise globale et celles de la communauté dans laquelle elle s'installe. Le mode de fonctionnement de l'entreprise globale, les normes de fonctionnement qui la caractérisent, ses valeurs généralement exprimées à travers les énoncés de mission ou de vision, ainsi que la culture organisationnelle sont les constituants des institutions organisationnelles. Ainsi, la société Sony est caractérisée par ses fortes traditions et valeurs d'innovation. « *Never to follow* » a toujours été son ordre de marche, depuis sa création par Masaru Ibuka et Akio Morita. Toute l'entreprise, sa stratégie, son mode de fonctionnement et son comportement vis-à-vis de ses partenaires internes et externes baignent dans ces valeurs (voir le cas Sony par Kettani, 1996). Lorsque l'entreprise se retrouve dans un environnement étranger, elle vit la double contrainte de rester cohérente avec ses valeurs et de s'adapter à celles de cet environnement.

De même, une communauté est toujours cimentée par les institutions qui la dominent. Ces institutions ont un fondement éthique et moral crucial pour la survie de la communauté (Selznick, 1990). Parmi les éléments clés de ces institutions, on va trouver les règles formelles et informelles qui permettent de régler les conflits. Ensuite, on va trouver les

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

normes de comportement qui sont considérées essentielles au bon fonctionnement de la société. Finalement, il y a les normes cognitives et culturelles. Ainsi, au Japon, jusqu'à tout récemment, non seulement les lois du travail n'étaient pas écrites, mais le monde était construit sur l'idée que l'employeur doit se comporter en bon père de famille et assurer un emploi durable, à vie de préférence, aux employés. En retour, ceux-ci se consacraient totalement à l'entreprise et lui apportaient leur énergie et leur créativité. Ces règles étaient prolongées par des normes de modestie, de travail, de dévouement et de solidarité. Au plan professionnel, ces normes se renforçaient par un accent sur le progrès comme objectif fondamental. Finalement, la culture japonaise venait renforcer cela dans l'éducation des enfants et des adultes. Ceux qui sortaient de ce moule n'avaient presque aucune chance de survie dans la société japonaise. Lorsqu'une entreprise étrangère se présente à une communauté japonaise, elle la force à vivre là aussi une double contrainte de la conciliation entre l'objectif de développement économique de la communauté et celui de l'équilibre social et culturel.

Le contact entre l'entreprise et la communauté se fait autour des activités de l'entreprise. Lorsque ces activités sont techniques et ne touchent que marginalement la communauté (voir Kiggundu *et al.*, 1983 ; Hafsi et Farashahi, 2005), elles ne suscitent pas beaucoup de réaction. Ainsi, Matsushita fabrique ses produits en Malaysia sans beaucoup d'adaptation, sinon une adaptation aux lois du travail ; même là, elle a réussi à négocier une intermédiation du gouvernement pour rendre ses pratiques acceptables aux travailleurs. Mais lorsque les activités ont un caractère social affirmé, la communauté devient très sensible au comportement de l'entreprise et exige des adaptations appropriées. Ainsi, dans les produits alimentaires, les Malaysiens ont des besoins religieux et ethniques spécifiques qui ne peuvent être contournés. L'entreprise doit alors s'adapter ou faire face aux confrontations inévitables avec la communauté et ses différentes composantes. C'est pour cela, nous le disions, que McDonald's sert des hamburgers *halal* pour satisfaire les musulmans et des repas végétariens pour cibler les hindouistes.

Les institutions se présentent alors comme un terrain de définition des rapports entre l'entreprise et la communauté. Elles sont le bain dans lequel flottent les décisions qui doivent être prises par l'entreprise et par les membres de la communauté. Les institutions ne peuvent être changées facilement. En conséquence, l'adaptation est la seule voie de conciliation. Cette adaptation est contingente. Elle est déterminée en particulier par 1) la nature des activités de l'entreprise, 2) l'histoire de l'entreprise et 3) l'histoire de la communauté (voir Naguib, 2004). SNC Lavalin, qui est présente en Malaysia, n'a pas vraiment besoin de faire des adaptations

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

considérables, bien qu'elle ait besoin de tenir compte des pratiques d'affaires avec le gouvernement, qui est un de ses principaux clients. De même, Alcan a souvent eu besoin de décider quoi faire lorsque des pressions institutionnelles lui étaient appliquées. Ainsi, la pression nationaliste croissante dans la Jamaïque des années 1990 l'a amenée à développer plus rapidement les gisements d'alumine d'Australie. Mais elle a accepté les contraintes fiscales et économiques qui lui étaient présentées par le gouvernement jamaïcain. Au Québec, Alcan travaille constamment à concilier ses normes de profitabilité avec les exigences de maintien de l'emploi dans les communautés de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean pour rester fidèle aux engagements mutuels pris depuis plusieurs décennies et qui sont maintenant marquants dans son identité d'entreprise.

Proposition 5

Les institutions qui dominent le comportement des entreprises et celles qui dominent les comportements des communautés locales déterminent les rapports entre l'entreprise et la communauté.

Proposition 6

La conciliation des dynamiques institutionnelles locales et organisationnelles est modérée par la nature de l'industrie, par l'histoire de l'entreprise et par celle de la communauté locale.

5. VERS UN MODÈLE EXPLICATIF ET PRÉDICTIF DES RAPPORTS GLOBAL-LOCAL

Les rapports entre le global et le local se déclinent souvent autour des décisions d'investissement direct étranger (IDE). Lorsque la firme et la communauté sont prêtes à une transaction d'investissement direct par la firme dans le territoire occupé par la communauté, se posent alors des problèmes de conciliation. La firme n'envisage l'IDE que lorsque ses objectifs économiques sont servis par le projet considéré. Mais les objectifs économiques doivent tenir compte du consensus économique interne. Ainsi, lorsque les ressources ne sont pas suffisantes pour réaliser tous les investissements souhaités par les différentes parties de l'entreprise, ce qui est régulièrement le cas, il faut procéder à des conciliations difficiles, qui sont rendues encore plus problématiques par les divisions internes.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

De même, la communauté doit négocier en son sein pour rendre les conditions principales de l'IDE acceptables aux différents groupes de la communauté. Ces conditions sont bien entendu souvent considérées comme des coûts à opposer aux bénéfices que peut générer l'IDE. Ainsi, en Chine, l'investissement d'une entreprise étrangère peut nécessiter des décisions d'expropriation qui vont générer beaucoup d'acrimonie auprès des paysans locaux et peut-être même des violences. Ces décisions doivent être justifiées par des bénéfices appropriés et acceptables et par des niveaux de compensation des personnes affectées compatibles avec l'importance perçue des coûts subis par celles-ci. Souvent, lorsque la communauté n'arrive pas à se mettre d'accord, la décision d'investissement est annulée. Les opérations des installations qui ont fait l'objet de l'investissement peuvent aussi être suspendues ou arrêtées si les conditions économiques qui les justifiaient venaient à changer. Là aussi les remises en cause amènent des déchirements au sein de la communauté. On a besoin de prendre en compte les coûts et bénéfices des groupes et de la communauté ; le gouvernement est alors obligé de jouer un rôle plus actif qu'il ne le souhaite habituellement.

Un cas typique est celui de la fermeture de la ville de Gagnon, dans le Nord québécois. L'entreprise d'État Sidbec-Normines[3], qui gérait la mine de fer qui permettait la survie de la ville, a été confrontée à un changement majeur en matière de prix des boulettes de fer sur le marché international. Du fait de la concurrence des minerais brésiliens plus riches, le prix sur le marché était divisé par deux, laissant ainsi Sidbec et ses partenaires coincés par l'existence de la mine et de l'usine de boulettes et forcés de s'approvisionner en boulettes à un prix deux fois plus élevé que celui du marché mondial. Le gouvernement du Québec était alors obligé de subventionner le consortium de Sidbec à raison de 50 $ par tonne de boulettes vendue, ce qui représentait une somme considérable, proche de 150 M$ par an. L'idée de fermer la ville de Gagnon, qui avait été un symbole de la conquête du Nord, était insupportable pour beaucoup de gens au Québec. Le débat qui eut lieu a montré que la communauté du Québec était divisée sur ce qu'il fallait faire. Sans accord pour le faire, le gouvernement a continué à financer le déficit pendant plus d'une année. Mais cette situation se présentait au moment où le Québec avait des problèmes budgétaires importants et un niveau d'imposition considéré comme insoutenable. La pression monta de plus en plus jusqu'à ce qu'il apparaisse clair pour tous qu'on ne pouvait continuer à faire cela sans affaiblir toute la province. Le gouvernement a alors

3. En fait, Sidbec-Normines était associée à une filiale de US Steel et à British Steel, mais elle en était l'acteur principal.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

indiqué qu'il ne pouvait continuer à financer une opération qui perdait tant d'argent sans perspectives d'amélioration. Mais il prenait la responsabilité d'« organiser la retraite ».

Le consortium Sidbec a ainsi été amené à fermer la mine de Gagnon et, avec elle, la ville. Les coûts de fermeture de la ville et la gestion de l'opération ont été pris en charge conjointement par Sidbec et le gouvernement du Québec.

Si on se limitait, à titre d'exemple, à l'IDE et si on essayait alors de mettre ensemble les facteurs qui déterminent le succès de l'IDE, pour l'entreprise et la communauté, on pourrait diviser la séquence en deux grandes situations :

1. la prise de décision d'investissement ;
2. la réalisation du succès de l'investissement.

La prise de décision d'investissement est affectée par des variables indépendantes qui sont :

1. les intérêts économiques de l'entreprise ;
2. les intérêts économiques de la communauté ;
3. le degré de consensus dans l'entreprise ;
4. le degré de fragmentation de la communauté.

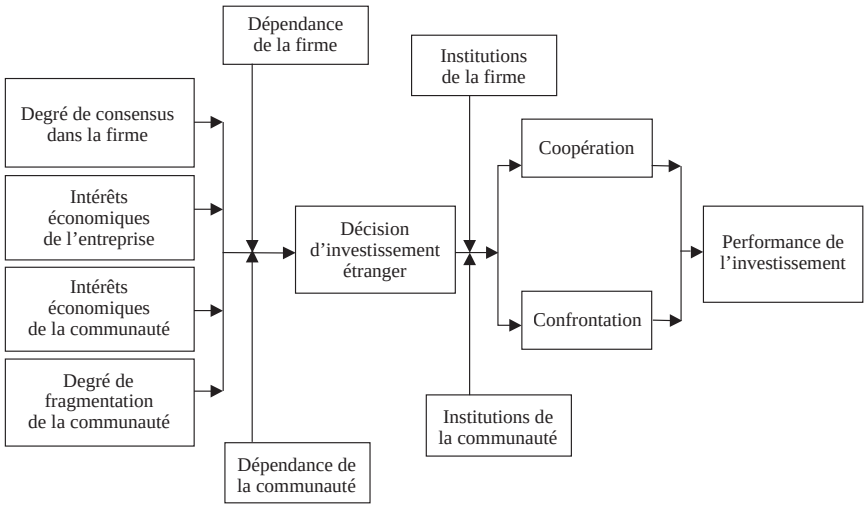
Comme nous l'avons décrit plus haut (propositions 2 à 4), tous ces facteurs ont un effet positif direct sur la décision d'investir. Cependant, cette décision est modérée par les pouvoirs de négociation respectifs de la firme et de la communauté. La Chine est capable d'imposer beaucoup plus de choses aux entreprises multinationales désireuses de s'y établir qu'un petit pays en développement. Ce pouvoir de négociation est bien entendu lié aux choix disponibles pour les parties et à leur degré de dépendance de l'autre (voir la figure 1.1).

Lorsque l'investissement est réalisé, son succès va dépendre par ailleurs des conditions dans lesquelles les opérations sont conduites. En particulier, les niveaux de collaboration ou de confrontation interne à l'entreprise et dans ses rapports avec la communauté vont affecter directement le succès de l'opération. Ces niveaux de collaboration ou de confrontation sont directement affectés par les institutions en place, comme le suggèrent les propositions 5 et 6.

Ces relations sont schématisées à la figure 1.1.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Figure 1.1
Les déterminants de la performance des investissements directs étrangers



Proposition 7

Les décisions d'investissement des entreprises sont déterminées par les intérêts respectifs des parties et par leur capacité à les exprimer de manière cohérente.

Proposition 8

Les décisions d'investissement des entreprises sont modérées par les rapports de force entre l'entreprise et la communauté concernées.

Proposition 9

Le succès des décisions d'investissement est déterminé par le niveau de coopération/confrontation entre l'entreprise et la communauté, modéré par les effets des institutions de l'une et de l'autre.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons abordé les rapports spéciaux dans lesquels sont impliquées les communautés et les entreprises du fait de la mondialisation. Ces rapports qui, du point de vue de l'entreprise, ne devraient être gérés que par les facteurs économiques, sont conflictuels du fait que la communauté insiste sur le respect de dimensions qui sont plutôt éthiques et morales et qui sont à la base de son équilibre. Ces conflits, qui étaient médiatisés par les gouvernements locaux, ont pris une dimension considérable du fait de la mondialisation et de l'affaiblissement de ces gouvernements.

Pour mieux comprendre et mieux gérer les rapports entre les communautés et les entreprises, nous avons avancé qu'il fallait bien entendu prendre en compte les intérêts économiques respectifs de la communauté et de l'entreprise, mais qu'on ne peut non plus ignorer le contexte institutionnel qui met en scène les valeurs et les croyances de la communauté, d'une part, et celles de l'entreprise, d'autre part. Ces éléments sont le cœur de la négociation dans laquelle sont impliqués communautés et entreprises. La communauté insiste sur la protection de ses intérêts économiques mais aussi de ses valeurs et croyances. L'entreprise insiste sur la protection de ses intérêts économiques mais aussi de ses valeurs et des normes qui déterminent son comportement à l'échelle mondiale.

La négociation est cependant modérée par les pouvoirs respectifs de la communauté et de l'entreprise et donc par les incertitudes auxquelles l'une et l'autre font face. Cet ensemble de facteurs est mis en action pour l'élaboration d'un modèle explicatif et prédictif des rapports entre communautés et entreprises, notamment autour de la réalisation des investissements directs étrangers. Une série de propositions ont été offertes pour spécifier le modèle et pour clarifier les différentes relations qui y sont proposées.

Les relations entre les entreprises et les communautés sont naturellement sur des trajectoires de confrontation. La confrontation n'est cependant pas une fatalité. Si les motivations respectives sont comprises et gérées, la négociation entre les parties peut aboutir à une meilleure appréciation des résultats qui protègent au mieux les intérêts des deux parties. C'est l'objet principal du modèle que nous avons proposé.

BIBLIOGRAPHIE

ALLISON, G.T. (1971). *The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown.

ALLISON, G.T. et P. ZELIKOW (1999). *The Essence of Decision*, 2e édition, Boston, Little Brown.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ANDREWS, Kenneth R. (1987). *The Concept of Corporate Strategy*, Homewood (Ill.), Irwin.

BADARACCO, J. (1981). *A Study of Adversarial and Cooperative Relations between Business and Government in Four Countries*, thèse non publiée, Harvard Business School.

BARNARD, C.H. (1938). *The Functions of the Executive*, Cambridge, Harvard University Press.

CROZIER, M. et E. FRIEDBERG (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

CYERT, R. et J. MARCH (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

DAHL, R.A. (1957). « The Concept of Power », *Behavioral Science*, vol. 2, p. 201-215.

DIMAGGIO, P.J. et W.W. POWELL (1983). « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, p. 147-160.

DOZ, Y. (1986). *Strategic Management in Multinational Companies*, Oxford, Pergamon.

DOZ, Y. et C. PRAHALAD (1993). « Managing DMNCs : A Search for a New Paradigm », dans S. Ghoshal et D. Westney, *Organization Theory and the Multinational Corporation*, New York, St. Martin's Press, p. 24-50.

GARZON, César (2002). *Management stratégique et paiements suspects : leçons tirées de l'étude de deux cas célèbres*, thèse non publiée, Montréal, École des hautes études commerciales.

HAFSI, T. et M. FARASHAHI (2005). « Applicability of Management Theory to Developing Countries : A Synthesis », *Management International Review*, vol. 45, nº 4.

HAFSI, T., F. SÉGUIN et J.-M. TOULOUSE (2000). *La stratégie des organisations : une synthèse*, Montréal, Transcontinental.

HOMANS, G. (1962). *Social Behavior : Its Elementary Form*, New York, Harcourt, Brace and World.

KETTANI, M. (1996). *La société Sony*, Montréal, École des hautes études commerciales.

KIGGUNDU, M.N., J.J. JORGENSEN et T. HAFSI (1983). « Administrative Theory and Practice in Developing Countries : A Synthesis », *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, p. 66-84.

LODGE, G.C. (1976). *The New American Ideology : How the Ideological Basis of Legitimate Authority in America Is Being Radically Transformed, the Profound Implications for Our Society in General and the Great Corporations in Particular*, New York, Knopf.

MARCH, J.G. et J.P. OLSEN (1989). *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.

MILLER, D. et I. LEBRETON (2005). *Managing for the Long Run*, Boston, Harvard Business School Press.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

NAGUIB, R. (2004). *Interface Organisation-Environnement, cas des entreprises multinationales opérant dans un pays en développement : contexte de la Malaisie*, thèse non publiée, Montréal, École des hautes études commerciales.

PETERS, G.B. (1999). *Institutional Theory in Political Science*, New York, Continuum.

PORTER, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Macmillan.

RAY, G., J.B. BARNEY et W.A. MUHANNA (2004). « Capabilities, Business Processes, and Competitive Advantage : Choosing the Dependant Variable in Empirical Tests of the Resource-based View », *Strategic Management Journal*, vol. 25, nº 1, p. 23-38.

SCHEIN, E. (1985). *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass.

SCOTT, R.W. (1998). *Organizations : Rational, Natural, and Open Systems*, 4e edition, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

SCOTT, R.W. (2001). *Organizations and Institutions*, 2e édition, Thousand Oaks, Sage.

SELZNICK, P. (1957). *Leadership in Administration*, Los Angeles, University of California Press.

SELZNICK, P. (1990). *The Moral Commonwealth*, Stanford, Stanford University Press.

SIMON, H. (1980). *Reason in Human Affairs*, Los Angeles, Stanford University Press.

SIMON, H. (1997). *Administrative Behaviour*, 3e édition, New York, Macmillan.

THOMPSON, J.D. (1967). *Organizations in Action*, New York, McGraw-Hill.

WEBER, M. (1946 pour la traduction). *From Max Weber : Essays in Sociology*, Hans H. Gerth et C. Wright Mills (dir.), New York, Oxford University Press, publié pour la première fois en 1906-1924.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

2

CULTURE ET MANAGEMENT EN AMÉRIQUE LATINE

Denis Proulx
Professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique

Fabiana Machiavelli
Candidate au doctorat, École nationale d'administration publique, et ex-vice-rectrice académique de l'Universidad Nacional del Centro (Argentine) (1992-1996)

1. HISTOIRE, GÉOGRAPHIE ET CULTURE

Écrire sur la culture et le management en Amérique latine est une tâche complexe, mais nous tenterons d'illustrer ici les questions reliées à la culture ainsi que de voir les questions de management en les liant à la dimension culturelle. Il faut comprendre que l'Amérique latine inclut des pays situés en Amérique du Nord (le Mexique), dans les Caraïbes (Cuba et la République dominicaine), en Amérique centrale (du Guatemala à Panama, six pays) et en Amérique du Sud (10 pays). L'Amérique latine est souvent perçue comme un tout uniforme alors qu'elle représente une hétérogénéité de peuples, de systèmes économiques, de climats et de conditions géographiques. C'est une région du monde qui a été colonisée par les Espagnols et les Portugais dès le début du XVI^{e} siècle et dont la culture ibérique a évolué à partir de cultures autochtones variées, en plus de l'immigration diversifiée. Ces pays ont en commun de parler l'espagnol ou le portugais, en plus de centaines de langues indigènes. On se

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

souvient encore aujourd'hui des empires inca, maya ou aztèque à cause de la civilisation raffinée qu'ils représentaient : aujourd'hui, dans certains pays, l'influence indigène est encore très présente et marque la vie sociale et économique. Ceci est particulièrement vrai des pays andins comme l'Équateur, le Pérou et la Bolivie.

Au niveau social, l'Amérique latine regroupe les sociétés où les inégalités sont les plus marquées au monde. Lors d'un voyage en Équateur, des Brésiliens se disaient frappés du fait qu'ils voyaient de la pauvreté mais *pas de misère*, ce qui pouvait surprendre un étranger. Dans un autre ordre d'idées, en mars 2005 le magazine américain *Time* publiait une recherche sur le bonheur qui démontrait que, malgré tous leurs problèmes, le bonheur déclaré par les populations d'Amérique latine se situait au-dessus de la moyenne des autres pays du monde.

1.1. Le Brésil

Dans cet ensemble, le Brésil fait bande à part : il regroupe presque la moitié de la population de l'Amérique latine et c'est le seul pays où l'on parle portugais. Le portugais parlé au Brésil présente des différences significatives entre le Nord et le Sud du pays, en plus du fait que les différences avec la langue parlée en Europe sont peut-être les plus marquées de toutes les langues latines. Enfin, le Brésil se retrouve, par rapport au Portugal, dans une position de *colonisateur culturel* dans la mesure où ce sont les Brésiliens qui exportent leur culture au Portugal et non l'inverse. La puissance de leur industrie culturelle (en particulier les *telenovelas*) et le poids du nombre (ils sont presque 20 fois plus nombreux que les Portugais) font que leurs émissions sont écoutées un peu partout dans le monde lusophone sans qu'il y ait de réciprocité, d'autant plus que les autres pays où on parle portugais (Angola et Mozambique) sont assez pauvres. D'ailleurs, cela ne va pas sans causer des frustrations aux Portugais, dont certains se plaignent de cette colonisation à rebours. En plus d'être un important producteur de produits culturels, le Brésil est une puissance industrielle : même si le PNB per capita ne dépasse pas 8 100 $, il faut voir qu'en considérant l'écart majeur entre riches et pauvres, il reste une classe moyenne importante qui produit et consomme, ce qui est aussi le cas de certains autres pays de la région.

Le Brésil forme, avec l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay, le Mercosur, qui représente 76 % du PIB de l'Amérique du Sud, 67 % de sa production industrielle et 62 % de sa population. Ce marché commun, qui mise sur une union douanière et une coopération politique, s'est inspiré de l'Union européenne, qui est d'ailleurs son principal partenaire commercial (Derisbourg, 2002).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Malgré cette situation de position importante, les Brésiliens réussissent difficilement à imposer leur langue dans les échanges avec le reste de l'Amérique latine ou de l'Amérique tout court, sauf chez leurs voisins limitrophes (Argentins, Uruguayens et Paraguayens) dont les ressortissants comprennent souvent le portugais, en général parce qu'ils passent leurs vacances sur les plages du Brésil. Ici encore, la géographie joue en rôle particulier, les océans du sud du continent sont tous baignés par des eaux très froides (12 °C) au Chili, en Argentine et en Uruguay, ce qui incite les vacanciers à aller au Brésil et, en conséquence, à apprendre les rudiments de la langue. Toutefois, on observe facilement dans les rencontres internationales que les ressortissants d'autres pays du continent ne comprennent pas un mot au portugais et évitent un peu les contacts avec les Brésiliens pour cette raison.

1.2. L'ARGENTINE ET LE CHILI

Quant aux pays d'Amérique où la population parle surtout l'espagnol, on doit encore constater des différences extrêmement marquées, que ce soit au plan de la culture ou de la richesse. L'Argentine et le Chili sont encore les deux pays les plus riches de la région (PIB per capita), mais du point de vue culturel ils sont aussi les plus européens. L'architecture des grandes villes, tout comme le mode de vie des populations, est beaucoup plus marquée par une vie à l'européenne que dans le reste du continent. De même l'observateur est-il en droit de se demander si les similitudes entre les Chiliens et les Argentins ne sont pas en bonne partie la cause des frustrations qui caractérisent leur relation commune au-delà des problèmes de frontières.

En Argentine, le général Julio Argentino Roca (*The Columbia Electronic Encyclopedia*, 2005) fit la guerre contre les populations autochtones en 1878-1879, ce qui laissa le pays avec un pourcentage de sang autochtone nettement plus restreint que les autres (moins de 3 % selon le gouvernement des États-Unis, 2005). Dès 1887, la population s'accroît par grandes vagues d'immigration. En moins de cinquante ans, six millions d'Européens s'y installent (Mary et Senk, 2001). C'est pourquoi le visiteur peut se surprendre d'y rencontrer des populations dont l'origine est essentiellement italienne et espagnole. Enfin, est-il besoin de le rappeler, au début du XX^{e} siècle, l'Argentine montrait un niveau de richesse équivalent à celui du Canada, mais de nombreux facteurs d'ordre politique (on cite souvent les politiques populistes du président Perón, de 1946-1955 et 1973-1974) et économique (une économie d'élevage peu diversifiée) l'ont empêchée de maintenir son niveau économique dans le concert des nations au long du XX^{e} siècle.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

L'Argentine a connu d'énormes problèmes d'inflation, résolus par la parité avec le dollar, mais celle-ci a causé ensuite des problèmes de compétitivité et d'endettement. En décembre 2001, l'économie a sombré et les prévisions apocalyptiques abondaient. Cependant, trois ans plus tard, le redressement est indéniable, la croissance a atteint 8 % deux années de suite, le chômage est descendu à environ 13 % – il se situait au dessus de 20 % en 2001 –, les exportations montent en flèche et les investisseurs reviennent (Rother, 2005). On y trouve maintenant une main-d'œuvre fortement scolarisée, une industrie diversifiée et l'agriculture compte pour à peine plus de 10 % du PNB (Gouvernement des États-Unis, 2005).

Le Chili a connu un développement économique plus tardif, à partir de la fin du siècle dernier, en utilisant ses différences climatiques et son décalage pour développer son agriculture et en particulier sa production vinicole. Sa situation géographique particulière l'a favorisé, si l'on considère que le pays est aussi long du nord au sud que le Canada l'est d'est en ouest et que la Cordillère des Andes l'isole de son voisin argentin, protégeant ses cultures (le Chili est le seul pays à avoir évité le phylloxéra). Le Chili profite maintenant d'une économie axée sur l'exportation et très ouverte, l'agriculture ne comptant que pour 6 % du PNB (Gouvernement des États-Unis, 2005). Cependant, l'isolement limite aussi les échanges est-ouest, d'autant plus que ces pays sont en compétition pour exporter leurs produits et que le Chili a développé ses marchés en Amérique du Nord et en Europe, profitant de ses saisons inversées en ce qui a trait à la production agricole et maraîchère. Le secteur minier est aussi très important. On remarquera cependant que la distance constitue un coût significatif pour les exportateurs chiliens, qui est de loin plus élevé que celui des barrières tarifaires avec l'Amérique du Nord.

1.3. Le Mexique

À l'extrême nord de l'Amérique latine, le Mexique constitue un cas particulier. Les Mexicains modernes présentent leurs propres contradictions internes. Ils sont très fiers de leurs origines autochtones, il est très à la mode d'appeler son fils Cuauhtemoc plutôt que Fernando et il serait inconvenant de l'appeler Hernan (prénom de Cortés, le conquistador du Mexique). Toutefois, ils vivent dans un pays moderne malgré ses disparités, pays membre de l'OCDE, tourné vers l'avenir et les technologies, possédant un avantage comparatif déterminant avec la proximité des États-Unis. Le Mexique est un pays qui avait, dans le passé, toujours vécu autant que possible en autarcie. Les liens avec l'Amérique centrale étaient réduits à leur plus simple expression (on planifie maintenant la

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

construction d'autoroutes et de moyens de communication avec le Guatemala) et les relations avec les États-Unis avaient toujours été difficiles. Plusieurs Mexicains considèrent que le territoire qui s'étend du Texas à l'Oregon devrait encore leur appartenir et quand ils se font arrêter pour immigration illégale, ils répliquent : « Ce n'est pas nous qui avons traversé la frontière, c'est la frontière qui nous a traversés. » Pourtant, l'attrait économique des États-Unis est indéniable et l'argent de ceux qui sont allés y vivre permet à des populations entières de survivre. Les Mexicains du Nord se considèrent comme plus *criollos* que ceux du Sud, et il semble qu'il existe parfois une certaine discrimination des uns envers les autres. Un auteur a qualifié récemment les Mexicains de Japonais d'Extrême-Occident. Ils ne disent jamais non, mais ne font que ce qu'ils veulent bien faire, ce qui a l'heur de dérouter leurs interlocuteurs non initiés.

Culturellement, les Mexicains sont peut-être les Latinos les plus différents des autres Nord-Américains. Ils sont fiers de leur culture indigène, de leur pays ; leur fibre nationaliste bat très fort. On trouve un Mexique industriel qui va largement au-delà des manufactures de la frontière nord ; il existe aussi un Mexique constitué de villes coloniales qui font penser à l'Europe, et enfin un Mexique de plages, qui est le seul que la plupart des touristes connaissent, donnant une idée assez erronée du pays et de ses habitants. Les relations avec les Mexicains exigent beaucoup d'efforts au départ : avant de faire des affaires, il faut développer une forme de relation personnelle ; mais, par la suite, la relation est plus facile à maintenir. Les Nord-Américains négligent cet aspect de la relation avec les Mexicains : quand le contact personnel avec la confiance est établi, on fait affaire avec des proches, de qui on peut attendre plus. C'est différent de la facilité du premier contact avec les Nord-Américains, qu'il est souvent difficile de transcender par la suite pour aller dans une véritable relation personnelle.

Grâce à l'ALENA[1], on a vu apparaître le long de la frontière des États-Unis de nombreuses manufactures (*maquiladoras*) qui ont permis au Mexique de contenir ses problèmes économiques mais pas vraiment de les résoudre. Au Mexique en ce moment, l'on critique beaucoup cet accord commercial parce que ses bienfaits n'apparaissent pas suffisamment nombreux. L'ALENA a permis de faire croître les emplois manufacturiers, mais pas suffisamment pour compenser la croissance des besoins mexicains de main-d'œuvre. De plus, en ce moment, comme

1. ALENA : Accord de libre-échange nord-américain, appelé NAFTA aux États-Unis et TLC au Mexique.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

beaucoup d'économies émergentes constituées de bas salaires, le Mexique souffre des délocalisations provoquées par l'émergence de l'économie chinoise, imbattable au plan des bas salaires. Ceci engendre donc beaucoup de frustrations, d'autant plus que l'ALENA ne comporte pas de clause de libre circulation de la main-d'œuvre et qu'il reste très difficile pour les Mexicains d'émigrer aux États-Unis. On voit bien que la frontière devient de plus en plus étanche pour les travailleurs mexicains, eux qui sont plus riches que leurs voisins du Sud et moins que ceux du Nord.

1.4. La Colombie

La Colombie constitue le pays le plus populeux d'Amérique du Sud après le Brésil et occupait la position de premier partenaire du Québec en Amérique latine avant l'ALENA. La Colombie produit de nombreux produits agroalimentaires, du café, des fleurs et des fruits, du textile, des vêtements, du pétrole, etc. Toutefois, ce pays souffre d'un déficit important de son image publique. La Colombie est associée à la drogue et à la violence, celle que l'on voit apparaître régulièrement dans les échanges entre l'armée colombienne, les milices d'extrême-droite et les forces armées révolutionnaires (FARC). Ces dernières avaient été constituées en réponse au vide créé par les accords d'union entre les grands partis politiques colombiens (libéraux et conservateurs) : il faut se rappeler le contexte révolutionnaire maoïste et trotskyste des années 1960 pour comprendre la formation de ces milices d'extrême-gauche, puis la réponse d'extrême-droite de ceux (les milices armées) qui voulaient se protéger contre les FARC. Avec le temps, la situation a dégénéré et les zones de violence, bien qu'assez circonscrites à des régions rurales et montagneuses, sont le théâtre de massacres de populations civiles qui ont souvent dû se déplacer dans les villes.

Aujourd'hui, le gouvernement colombien (Uribe, conservateur) a décidé de répondre directement aux actes de violence et semble avoir obtenu le désarmement de nombreuses milices armées de droite. Cependant, les FARC résistent encore et ce conflit constitue un fardeau immense pour le pays et pour l'économie colombienne. Les gens d'affaires nationaux trouvent difficile de venir d'un pays qui projette la seule image d'être un producteur de drogue où les gens se tirent dessus dans la rue, même si, dans les faits, les rues des grandes villes colombiennes sont plutôt paisibles. L'image publique de la Colombie constitue donc un fardeau économique pour les exportateurs locaux.

Une ville comme Bogotá peut surprendre le visiteur, avec ses pistes cyclables répandues partout, son transport en commun, sa propreté, ses édifices modernes, son nombre d'universités et d'étudiants qui est très

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

élevé. Elle a bénéficié semble-t-il de nombreux maires efficaces qui ont amélioré son apparence de façon continue depuis les dernières quinze années. On y trouve des professionnels très qualifiés à des tarifs défiant toute concurrence : nous avons rencontré des Américains qui allaient se faire refaire la bouche par des dentistes à 10 % du prix courant à New York. La Colombie offre de nombreux services professionnels au niveau de la santé, toujours à des coûts défiant la concurrence. Par exemple, on y a inventé l'opération qui guérit la myopie, celle-ci y étant pratiquée depuis la fin des années 1940. De plus, les soins d'optométristes et les lunettes y sont parfois dix fois moins chers qu'en Amérique du Nord.

1.5. Le Venezuela

Ce pays est un mystère pour beaucoup de ses habitants. Il bénéficie d'une rente pétrolière qui aurait dû le propulser dans les catégories de pays riches, mais ce n'est pas le cas. Ce pays souffre du problème majeur commun à toute l'Amérique latine : l'écart de revenus entre les riches et les pauvres y est le plus élevé du monde, et ce, de façon remarquable pour tous ces pays. Les Vénézuéliens expliquent que l'apport de richesse profite à un petit nombre qui préfère réinvestir à l'étranger, ce qui enlève toute possibilité de multiplicateur économique aux revenus tirés du pétrole. C'est ce qui explique en grande partie les espoirs mis par le peuple dans la candidature du président Chavez, qui devait réussir à faire profiter le peuple de façon plus juste des revenus du pays.

Il n'y est pas vraiment parvenu, et les problèmes sociaux accablent le Venezuela, en plus des problèmes économiques. La société est divisée, autant pour des raisons idéologiques (Chavez n'est pas très démocrate, il se considère comme un révolutionnaire et se présente comme près du peuple) que sociales (une société plus égalitaire se fait toujours attendre dans les faits). Pour l'observateur, il est remarquable que le fait d'être assis sur les plus grosses réserves de pétrole d'Occident n'ait pas donné au Venezuela des retombées économiques industrielles fournissant des ressources alternatives à la société. Les problèmes de redistribution de la richesse se repositionnent d'eux-mêmes à l'avant-plan de la société, malgré l'existence d'une infrastructure d'éducation et d'industrie.

2. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN AMÉRIQUE LATINE

La plupart des pays d'Amérique latine ont emprunté leur droit administratif à la France, traduisant le droit français en espagnol ou en portugais. Aujourd'hui, cette tendance à utiliser une perspective juridique est encore frappante pour l'observateur qui est plus à l'aise avec le modèle

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

nord-américain, plus empirique et basé sur les emplois plutôt que sur les statuts. Cependant, les différences avec les fonctions publiques rencontrées en Europe sont importantes, ne serait-ce que du fait que dans la plupart des pays, les emplois supérieurs sont précaires et dépendent du pouvoir politique. On dit qu'au Mexique, lors d'un changement de président, les quatre premiers niveaux hiérarchiques sont chassés de leur emploi. En conséquence, il est courant que lors de rencontres privées, des hauts fonctionnaires mexicains présentent à la fois leur carte de directeur et leur carte professionnelle liée à leur entreprise privée, en disant : « On ne sait jamais, quand vous reviendrez, peut-être que je ne serai plus ici. »

C'est pourquoi le gouvernement fédéral a voté en 2003 une loi de professionnalisation de l'administration mexicaine, histoire de s'assurer d'une plus grande compétence aux niveaux supérieurs de l'administration et de réduire la corruption. Le fait que les gens soient nommés trop souvent pour des raisons politiques favorise l'émergence d'individus aux compétences incertaines et pour qui la tentation de la corruption est plus grande. Le programme de professionnalisation présenté veut introduire un système de fonction publique de carrière, malgré la complexité du changement (Casas Vásquez, 2004a). On a aussi abordé ce thème en expliquant les étapes nécessaires à cette professionnalisation. Les critères pour y parvenir sont le mérite pour occuper un poste, l'égalité des chances, l'orientation vers les compétences, la formation des fonctionnaires en fonction des besoins de leur poste, un système d'évaluation et d'amélioration des capacités, un changement de culture orienté sur les résultats.

Les Mexicains espèrent ainsi obtenir une fonction publique moderne caractérisée par l'efficacité et le souci de donner un meilleur service à la population. Le défi est immense et la question est posée. Comment fait-on, en quelques années, pour évaluer les centaines de milliers de postes des secrétariats (ministères) mexicains, pour évaluer ensuite les candidats et pour assurer le suivi de ce processus ? Tous croient qu'il est impossible d'éviter la question. Cela est dû en partie au phénomène de complexification qu'ont connu les États, qui rend la gestion de la chose publique plus complexe et plus exigeante quant aux capacités des fonctionnaires.

Cela dit, ce phénomène est loin d'être limité au Mexique. Le congrès de 2005 du Centro latinoamericano de administración para el desarollo (CLAD) (<www.clad.org.ve>) comporte une section entière sur la question de la professionnalisation de l'administration publique. Pratiquement tous les pays vivent des problèmes liés à cette situation ; c'est pourquoi on en a fait un thème central de la réflexion continentale en administration publique.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Ceci pose donc la question de l'acceptation du nouveau système par les fonctionnaires, par les appareils d'État : leurs valeurs sont-elles compatibles avec les demandes qui leur seront faites, et, de plus, comment seront interprétées ces dernières ? On entre donc de plain-pied dans la question de la culture nationale et organisationnelle en tant que soutien au changement. Enfin, il ne faut pas oublier que dans certains pays les coups d'État successifs ont aussi ravagé d'énormes secteurs de l'administration publique, privant les institutions de ressources scolarisées et expérimentées.

On considère de plus en plus la culture comme un élément significatif de l'administration : ceci inclut la culture organisationnelle, illustrée par Deal et Kennedy (1984), la culture nationale, dont les particularités ont été illustrées par Hofstede (1994), mais aussi une notion de culture plus large, celle qui fait que l'on dit de quelqu'un qu'il est cultivé ou non. Cette dernière culture, on la finance (le théâtre ou l'orchestre symphonique), tout comme on finance aussi l'autre culture, celle des manifestations nationales ou ethniques, mais ce n'est pas de la même nature, même si le mot est le même. La culture active s'oppose à la culture passive (Lussato et Messadié, 1986), créant ainsi une dichotomie que plusieurs ne voient pas. La nuance entre les deux est importante, la culture nationale étant liée essentiellement à la culture passive, celle qui différencie les peuples et les manières de faire de la gestion, et la culture active étant nécessaire pour comprendre les sociétés qui nous sont différentes.

La culture passive vient toute seule et définit les peuples. Je parle ma langue maternelle avec l'accent de mon pays, de ma région et de mon quartier, de l'endroit où j'ai grandi. Quand on envoie ses enfants à la maternelle, on est parfois confronté à une différence de langage qui est irritante (langage populaire), celle de notre culture ethnologique plutôt que celle des autres. Quand on voyage, il faut s'adapter à des façons de dire et de faire nouvelles, ce qui nous confronte à notre souplesse culturelle. La langue n'est pas le seul élément de notre culture passive, elle en est le plus formel et donc le plus visible. Comment entrer en relations avec les autres, comment s'adresser à eux, comment traiter les gens importants, comment agir face au patron, face aux domestiques, face aux gens que l'on peut dominer ? Est-il important de situer notre niveau hiérarchique face à de nouvelles connaissances ? Est-il important de bien manger, d'être bien vêtu, de parler, de dire la vérité, de se tenir en groupe ou de faire les choses seul ? On pourrait ajouter mille questions et beaucoup de nuances dans les réponses. Le point commun est que les caractéristiques d'un groupe donné ont été acquises passivement, ce qui signifie que beaucoup de membres du groupe en sont peu ou pas conscients.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

La culture active vient avec un effort. Elle ne s'acquiert qu'en travaillant, en y consacrant de l'énergie, parfois beaucoup et généralement, longtemps. On peut aimer une musique populaire à la première écoute, la musique classique demande plus d'effort, la musique dodécaphonique encore plus. Apprendre une langue étrangère est toujours un effort, même quand on la maîtrise, mais ce phénomène est vite oublié par ceux qui ne parlent pas de langues étrangères : à l'étranger, quand on ne comprend pas et qu'on fait répéter, les gens parlent tout aussi vite mais plus fort ! La culture active n'est donc pas le fait d'un groupe particulier, elle est le fait des individus qui ont étudié, qui ont réfléchi. La société traditionnelle était basée sur le pouvoir du chef, c'est l'ajout de la culture active qui a donné place à la démocratie, qui a donné place à la gestion participative, à la délégation et aux systèmes de gestion décentralisés. Ce que l'on appelle la société occidentale renvoie d'abord et avant tout au fait que l'Europe de l'Ouest est la première région du monde à avoir connu la richesse, le niveau supérieur d'éducation et le rejet de comportements typiquement ethniques comme base de référence sociale.

Prenons un cas typique : quand un négociant québécois veut faire affaire avec le Mexique, son réflexe premier est de se comporter comme s'il était dans sa région natale et de traiter ses vis-à-vis mexicains comme s'ils étaient de la Beauce, par exemple, hormis le fait qu'ils ne parlent pas la même langue. « Pour la langue, il y a quelqu'un qui traduit et qui connaît le Mexique, alors ça devrait aller ! » Pour le vis-à-vis mexicain, c'est exactement la même chose. Il va traiter l'étranger comme s'il venait de Guadalajara et partageait les mêmes symboles et donnait les mêmes significations aux gestes et aux paroles. Le Québécois voudra avoir l'air familier, il aura l'air de manquer de classe, le Mexicain cherchera à mieux connaître son partenaire, il aura l'air de quelqu'un qui pense à s'amuser plutôt qu'à travailler. Rapidement, la méfiance va s'installer, chacun confortant ses stéréotypes à travers le comportement de l'autre.

Pourtant, quand on a une bonne relation personnelle avec des Mexicains, ils peuvent téléphoner le soir, faire des extras pour la personne qu'ils apprécient, favoriser l'échange d'une façon que l'on n'oserait pas attendre. C'est l'application de la différence de culture. La culture critique (qui commence généralement par l'apprentissage de la langue et la connaissance des rudiments de l'histoire et de la société) développe la sensibilité d'un individu envers les autres, lui permettant de reconnaître les détails significatifs chez l'autre comme chez lui-même. Les gens qui n'ont pas fait l'effort d'apprendre la langue et la culture de l'autre disent à ceux qui l'ont fait : « Vous avez le don des langues. » Il n'y a pas de don, il n'y a que de l'effort dans la culture critique, mais plus on en a, plus l'apprentissage devient facile. Les gens qui sont polyglottes savent

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

que la deuxième langue est la plus difficile à maîtriser ; après quatre, l'effort devient plus facile. C'est notre capacité d'apprendre, de voir et de comprendre qui croît avec la culture, parce que nous avons plus conscience de nos référents.

Les Latino-Américains n'ont pas plus envie de devenir comme nous que nous n'avons envie de devenir comme eux, sauf dans les cas d'immigration, qui sont marginaux. Cette sensibilité ne s'enseigne pas ; il y aura toujours des étudiants qui diront après un cours de management international : « C'est bien intéressant vos principes, mais c'est compliqué. Moi, je vais appliquer la recette qui m'a toujours servi en affaires dans mon pays. » Réussir des contrats d'affaires peut signifier de s'intéresser à l'architecture ou à la construction des églises coloniales, c'est simplement une façon de reconnaître ce qui tient à cœur à l'autre et dont il est fier. Mais cet intérêt n'est pas vraiment possible sans culture critique, et c'est l'intérêt qui fait que l'on développe sa culture critique. L'absence de cette culture active est une des causes dominantes d'échec dans les transactions internationales. Cela est d'autant plus critique que les Nord-Américains valorisent peu les questions historiques, connaissent souvent assez mal leur histoire et ne peuvent s'imaginer que celle-ci soit aussi importante pour d'autres peuples.

Au Mexique, il est fréquent que le visiteur soit confronté à des questions portant sur l'art, sur le style des églises et des monuments environnants, sur les grands moments de l'histoire nationale, et les gens s'attendent à ce que le visiteur partage cet intérêt. Pour eux, cette dimension de leur culture est assez importante pour qu'ils ne comprennent pas que les autres ne s'y intéressent pas. Un étranger sans culture vaut-il la peine que l'on s'intéresse à lui dans un contexte où il faut développer une relation personnelle ? Un ancien sous-ministre à Québec avait déjà déclaré qu'il ne pouvait envisager de s'associer à quelqu'un qui ne manifestait pas de culture : c'est juste qu'au Mexique, cette considération est plus généralisée qu'ici.

3. LA CONCEPTION DE LA GESTION ET SES CONTRADICTIONS

Nos recherches empiriques démontrent que face à des concepts de gestion identiques, les gestionnaires réagissent de façon différente en croyant qu'ils font la même chose : ils parlent d'efficacité ou de résultats, mais ils se comportent d'une façon qui nous apparaît parfois peu compatible avec la conception que nous en avons. Cet état de fait est d'autant plus intéressant que l'on peut l'observer au vu de ce qui constitue culturellement la société occidentale, celle à laquelle nous nous identifions. Cette culture

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

se constitue en fait par une suite d'évolutions progressives où de nombreuses sociétés ont laissé tomber leurs attributs de sociétés traditionnelles pour les remplacer par un ensemble de perspectives modernes, qui sont le fruit de la culture active et sont communes aux sociétés occidentales. On pourrait décrire certains éléments qui la composent comme étant liés au remplacement de concepts comme la royauté, le pouvoir du sang, de la tribu ou de la famille par ceux liés à la démocratie, à l'économie de marché, au leadership personnel. Comme on l'a dit plus haut, ces concepts sont liés historiquement à l'évolution du monde en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord, soit la partie la plus riche du monde durant le dernier millénaire (de l'an 1000 à 2000), ce qui a commencé avec l'accroissement de la richesse des États et villes italiennes, puis a continué avec des déplacements du centre économique entre la France, les Pays-Bas, l'Angleterre et enfin les États-Unis d'Amérique au XX^{e} siècle (Braudel, 1985).

On a développé depuis bientôt 100 ans une science de la gestion, avec ses modèles et ses réflexions théoriques, qui à son tour a influencé directement l'administration publique dans son management. Il n'est pas un administrateur dans le monde qui ne connaisse le sens de ce que l'on pourrait appeler les « mots magiques du management », tels *efficacité*, *efficience*, *productivité*, *résultats*, *client* et *usager* par exemple, mais il n'y a pas un comportement univoque associé aux concepts qu'ils recouvrent. Souvent, des personnes vont réciter ces mots, pour montrer qu'elles les connaissent, mais sans aucune intention d'agir en fonction du sens que nous leur donnons. Par ailleurs, on a aussi développé des concepts définissant la culture (Hofstede, 1994), élaborant des tableaux qui comparent les valeurs nationales sur différents thèmes, comme la distance hiérarchique, l'individualisme, la masculinité ou la tolérance au risque. De là à les interpréter directement, il y a un grand pas qui ne peut être franchi sans danger. La distance hiérarchique s'équilibre par la possibilité de développer une relation personnelle plus intime : savoir faire partie du cercle comporte des avantages mais demande d'apprendre de nouveaux codes.

4. LA CONCEPTION DE LA GESTION ET LES FONCTIONNAIRES DE QUELQUES PAYS

Si nous acceptons ce principe de perception différenciée des mêmes thèmes reliés à la gestion, nous pouvons nous demander comment réagissent des administrateurs publics de différents pays et en quoi leurs réponses se comparent à celles d'administrateurs publics canadiens (du Québec). De façon encore plus simple, quels éléments de leur vision culturelle sont compatibles avec les principes de gestion qu'implique la

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

gestion par résultats, le leadership participatif, la mobilisation des employés et les nouveaux modèles de gestion ? Comment voient-ils les relations entre les personnes au travail, le rôle du patron ? Que valorisent-ils comme comportements typiques ?

Cette question nous a amenés à questionner des groupes d'administrateurs publics du Mexique et du Chili pour comparer leur perception, leur perspective sur des éléments liés à la gestion. Nous avons analysé chacun à partir de questions pour lesquelles apparaissent des différences significatives entre les groupes. Nous avons utilisé des programmes de perfectionnement offerts aux administrateurs publics de ces différents pays pour leur faire remplir un questionnaire et nous comparons leurs réponses à un groupe similaire d'administrateurs publics du Québec.

4.1. Méthodologie de la recherche

Au lieu d'essayer de comprendre l'administration publique uniquement par ses règles, nous tentons de la comprendre par la façon dont ses gestionnaires la perçoivent et y perçoivent leur rôle. Nous avons distribué ce questionnaire à des groupes de gestionnaires participant à des activités de formation dans des institutions d'administration publique[2] dans leur pays de façon à obtenir des échantillons comparables. Les personnes devaient évaluer, sur une échelle de type Likert variant de 1 à 5, dans quelle mesure ils étaient d'accord avec l'énoncé proposé, 1 signifiant totalement en désaccord, 2, en désaccord, 3, neutre, 4, d'accord, et 5, tout à fait d'accord avec l'énoncé.

Les trois pays représentés dans cette étude sont le Canada, le Chili et le Mexique. Nous avons aussi des données sur le Venezuela, mais le nombre de questionnaires complets nous apparaît insuffisant pour les présenter ici. Les questionnaires distribués au Canada étaient en français. Ceux du Mexique et du Chili étaient en espagnol et ont été obtenus par la méthode de traduction à rebours (Brislin, 1973). Nous avons fait une analyse de variance (ANOVA) et la majorité des questions montrent des différences significatives. D'abord, nous avons vérifié les postulats de base, comme la normalité et l'homogénéité de la variance. De plus, nous avons fait une analyse de régression entre les variables pour vérifier que la variable dépendante était suffisamment associée à celles de l'étude, conformément aux recherches de Laurent.

2. École nationale d'administration publique (ENAP), Université du Québec ; Instituto nacional de administración pública (INAP), Mexique ; Asociación chilena de Municipios (AchM), Chili.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 2.1
Les réponses

Question	Chili	Mex.	Can.
1. Quand les rôles respectifs des membres d'un département deviennent complexes, des descriptions de fonctions détaillées apportent une clarification utile	4,42	4,16	4,01
60. Le gestionnaire public doit par son attitude rester supérieur en tout à ses subordonnés	3,32	2,55	2,29
6. Le gestionnaire public est d'abord et avant tout responsable du respect des règles administratives	3,79	4,15	2,89
12. Plus les activités d'un département sont complexes, plus il devient important que les fonctions de chacun soient bien définies	4,59	4,81	4,24
23. Il est essentiel d'élaborer des plans détaillés pour les subalternes afin qu'ils sachent ce qu'ils ont à faire	4,17	4,31	3,14
25. Il est important qu'un manager dispose de réponses précises à la majorité des questions que ses subordonnés peuvent soulever au sujet de leur travail	4,19	4,39	3,05
32. Le rôle du manager public est essentiellement de prendre les décisions appropriées	4,27	4,27	3,29
39. Beaucoup d'agents de l'état fuient le pouvoir et ne s'intéressent qu'à leur propre personne	3,56	3,19	2,75
41. En administration publique, les ressources doivent être contrôlées de façon particulièrement rigoureuse	4,72	4,68	4,01
44. Le gestionnaire public est le premier responsable de l'affectation et des tâches des subordonnés	4,09	4,29	3,86
50. Le gestionnaire public est responsable de garder le secret sur les opérations de son administration	3,79	3,51	2,99
16. Pour le gestionnaire, les relations interpersonnelles à l'intérieur de son unité de travail sont une préoccupation majeure	3,68	3,19	4,17
52. Gérer les relations interpersonnelles est la partie la plus exigeante du travail quotidien du gestionnaire	3,38	3,18	4,12
62. Je ne peux être plus efficace que l'équipe qui m'entoure	1,67	1,61	3,18
37. En administration publique, la qualité de vie au travail devrait être une préoccupation centrale des gestionnaires	4,28	4,34	3,99
51. La plupart des gestionnaires semblent être plus motivés par l'obtention du pouvoir que par l'accomplissement d'objectifs	3,28	3,65	2,70
43. À travers leur activité professionnelle, les gestionnaires publics jouent un rôle politique important dans la société	3,73	4,26	3,01
40. Le gestionnaire public est un symbole social et doit en tenir compte dans son comportement public et privé	3,95	4,07	3,44
46. Un administrateur public est surtout un agent de liaison qui établit des contacts et des réseaux d'information	4,12	3,79	3,17
27. Les gestionnaires publics ont une grande responsabilité sociale face à l'état et aux citoyens	4,60	4,95	4,45
57. Connaître parfaitement la loi est la base de l'efficacité du gestionnaire public	3,76	4,14	2,69

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

4.2. GRANDS THÈMES

Nous pouvons identifier trois thèmes déterminants pour comprendre les particularités des gestionnaires publics du Mexique, du Chili et du Canada. Ces thèmes sont d'abord la structure, l'autorité et la hiérarchie, ensuite les relations interpersonnelles et l'humanisme, puis enfin les relations sociales. Pour ces trois thèmes, les différences entre les groupes sont significatives et ceux-ci présentent des caractéristiques intéressantes permettant de comprendre finement les nuances entre les cultures par rapport à l'administration publique.

4.2.1. Structure, autorité et hiérarchie

La structure, l'autorité et la hiérarchie renvoient aux conceptions du monde plus ou moins ordonnées, où la différence de rôle hiérarchique est marquée, où le pouvoir central domine parce que son autorité est plus grande. Ce thème est significatif pour comprendre la question des modes de gestion, parce que les individus possédant des valeurs et des conceptions autoritaires peuvent difficilement s'impliquer dans une gestion participative, de la même manière que les sociétés qui valorisent la distance hiérarchique sont moins susceptibles de laisser du pouvoir à la base, au bas de la hiérarchie, comme le proposent les modes de gestion émergents.

Les questions de structure et d'autorité sont fondamentales en gestion. L'autorité, le pouvoir, la hiérarchie occupent une large place dans les théories traditionnelles, en s'inspirant d'une conception dérivée du monde militaire des relations de pouvoir. Les théories modernes donnent plus de place à la décentralisation et à la participation depuis des décennies, mais dans de nombreuses administrations publiques, la pratique ne s'est pas ajustée complètement.

Aucun des groupes de fonctionnaires représentés ici ne constitue pour nous une norme universelle ou une référence absolue. Au contraire, ce qui nous intéresse, c'est d'observer les différences significatives entre les groupes et de les situer en relation les unes avec les autres. Ceci nous permettra d'apprécier relativement jusqu'où les principes modernes de gestion sont applicables, en plus d'enrichir notre réflexion sur le niveau de préparation psychologique de chaque groupe face aux exigences des programmes de modernisation de l'État.

Nous ne pouvons pas prédire de lien direct entre des préférences et des comportements. Est-il assuré que des individus portés sur la hiérarchie seront moins habiles à assimiler des comportements de gestion moderne avec participation et responsabilisation ? Non, bien sûr. La perspective est de comparer, non de classer dans l'absolu. En ce sens, les fonctionnaires chiliens ou mexicains sont bien différents de leurs collègues

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

canadiens. Ils démontrent une conception de l'autorité plus marquée, donnant plus d'importance à la hiérarchie et aux rôles formels. Pour eux, et de façon très marquée par exemple, un gestionnaire doit détenir la réponse à toutes les questions de ses subordonnés, ce qui n'est pas le cas des fonctionnaires canadiens. Répondre à toutes les questions est évidemment impossible, mais cet aspect reflète l'importance qui est donnée à la relation hiérarchique, celle de toujours dominer et de ne jamais montrer ses faiblesses.

Pour les Chiliens (moy. = 4,42, pour les Mexicains 4,16 et 4,01 pour les Canadiens ; [$F(2,283) = 6,421$; $p \leq 0,05$]), il est plus important que pour les autres de décrire les fonctions des employés quand leurs rôles deviennent plus complexes ; ils soutiennent d'ailleurs plus fermement que l'administrateur public doit être supérieur en tout à ses subordonnés par son attitude (moy. = 3,32 contre 2,55 pour les Mexicains et 2,29 pour les Canadiens [$F(2,283) = 16,664$; $p \leq 0,05$]). Dans ces deux exemples, ils présentent une vision plus formelle et plus conforme au modèle traditionnel de gestion que les autres groupes : c'est l'autorité du chef qui est déterminante dans la relation, c'est l'autorité comme phénomène en soi plutôt que comme outil de gestion.

En de nombreuses occasions, leur position est identique à celle des Mexicains (nous entendons par là une différence statistique non significative) mais différente de celle des Canadiens. Ainsi par exemple, pour les Mexicains et les Chiliens, l'administrateur est d'abord et avant tout responsable du respect des règles administratives (moy. = 4,15 pour les Mexicains et 3,79 pour les Chiliens contre 2,89 pour les Canadiens [$F(2,283) = 27,464$; $p \leq 0,05$]), considérant que face aux activités complexes ils recherchent les fonctions définies ou qu'il est essentiel d'élaborer des plans détaillés pour les subalternes (moy. = 4,81 pour les Mexicains et 4,59 pour les Chiliens contre 4,24 pour les Canadiens [$F(2,283) = 21,804$; $p \leq 0,05$]). De plus, ils estiment que l'on doit disposer de réponses précises aux questions des subordonnés (moy. = 4,39 pour les Mexicains et 4,19 pour les Chiliens contre 3,05 pour les Canadiens [$F(2,283) = 55,005$; $p \leq 0,05$]), que leur rôle consiste à prendre des décisions appropriées (moy. = 4,27 pour les Mexicains et 4,27 pour les Chiliens contre 3,29 pour les Canadiens [$F(2,283) = 34,570$; $p \leq 0,05$]), ou que les fonctionnaires fuient le pouvoir (moy. = 3,19 pour les Mexicains et 3,56 pour les Chiliens contre 2,75 pour les Canadiens [$F(2,283) = 10,010$; $p \leq 0,05$]). Ainsi ils croient de manière plus marquée qu'ils doivent contrôler leurs ressources de manière rigoureuse (moy. = 4,68 pour les Mexicains et 4,72 pour les Chiliens contre 4,01 pour les Canadiens [$F(2,283) = 37,410$; $p \leq 0,05$]), qu'ils sont les premiers responsables de l'affectation des tâches des subordonnés (moy. = 4,29 pour les Mexicains et 4,09 pour les Chiliens contre

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

3,86 pour les Canadiens [F(2,283) = 8,736 ; $p \leq 0,05$]) et qu'ils doivent garder le secret sur leurs opérations (moy. = 3,51 pour les Mexicains et 3,79 pour les Chiliens contre 2,99 pour les Canadiens [F(2,283) = 8,225 ; $p \leq 0,05$]).

Ce portrait des administrateurs chiliens et mexicains les présente de manière assez formelle, stricts face à l'autorité et la hiérarchie, au contrôle formel et traditionnel, c'est-à-dire le contrôle du chef sur ses employés. Selon Hofstede (1994), on aurait pu croire que les Mexicains seraient plus formels que les Chiliens, mais ce ne semble pas être le cas ici. On peut déduire de l'ensemble que leur approche à la gestion est marquée par un traditionalisme peu propice aux approches participatives en gestion.

4.2.2. Relations interpersonnelles et humanisme

Pour les relations interpersonnelles et la perspective humaniste en gestion, nous obtenons des résultats qui sont le miroir de la première section. Les Chiliens croient plus fermement que les Mexicains mais moins que les Canadiens que les relations interpersonnelles sont une préoccupation centrale dans leur unité de travail (moy. = 3,19 pour les Mexicains et 3,68 pour les Chiliens contre 4,19 pour les Canadiens [F(2,283) = 22,876 ; $p \leq 0,05$]). Les différences entre les trois groupes, ici, sont significatives.

Pour appuyer cette perception, qui illustre une position inverse de celle observée dans la première catégorie, Mexicains et Chiliens estiment beaucoup moins que les Canadiens que la gestion des ressources humaines est une partie exigeante du travail (moy. = 3,18 pour les Mexicains et 3,38 pour les Chiliens contre 4,12 pour les Canadiens [F(2,283) = 24,620 ; $p \leq 0,05$]). Paradoxalement, les deux groupes croient beaucoup moins que les Canadiens qu'ils ne peuvent être plus efficaces que leur équipe (moy. = 1,61 pour les Mexicains et 1,67 pour les Chiliens contre 3,18 pour les Canadiens [F(2,283) = 60,361 ; $p \leq 0,05$]), et beaucoup plus que la qualité de vie au travail est une préoccupation centrale des administrateurs publics (moy. = 4,34 pour les Mexicains et 4,28 pour les Chiliens contre 3,99 pour les Canadiens [F(2,283) = 7,399 ; $p \leq 0,05$]). Ils croient finalement que les administrateurs paraissent être plus motivés par l'obtention du pouvoir que par l'atteinte des objectifs (moy. = 3,65 pour les Mexicains et 3,28 pour les Chiliens contre 2,70 pour les Canadiens [F(2,283) = 13,681 ; $p \leq 0,05$]).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

4.2.3. Relations sociales

Ce sont les Mexicains qui soutiennent le plus fermement que l'administrateur public joue un rôle politique dans la société, les Chiliens les suivent avec une différence significative et ce sont les Canadiens qui y croient le moins (moy. = 4,26 pour les Mexicains et 3,73 pour les Chiliens contre 3,01 pour les Canadiens [$F(2,283) = 33,568$; $p \leq 0,05$]).

Les fonctionnaires mexicains et chiliens croient, plus que les canadiens, que l'administrateur public est un symbole social et qu'il doit établir des contacts et des réseaux (moy. = 3,79 pour les Mexicains et 4,12 pour les Chiliens contre 3,17 pour les Canadiens [$F(2,283) = 26,848$; $p \leq 0,05$]). C'est un rôle externe typique de l'administrateur public qui ne fait pas partie des tâches formelles que leur assigne le système normalement. On peut prétendre que cette vision de la gestion et beaucoup plus politique en Amérique latine et que l'administration publique est perçue comme intimement liée à la politique et aux politiciens. En échange, les Chiliens ont la même position que les Canadiens et diffèrent des Mexicains quand ils affirment leur désaccord avec l'idée de l'administrateur comme grand responsable social (moy. = 4,95 pour les Mexicains contre 4,60 pour les Chiliens et 4,45 pour les Canadiens [$F(2,283) = 21,497$; $p \leq 0,05$]).

4.3. Analyse

On retrouve chez les Chiliens et les Mexicains une vision plus traditionnelle et centralisée, où le pouvoir personnel reste une donnée centrale, acceptée comme telle. Ils valorisent une gestion centralisée à leur niveau, même s'ils peuvent manifester un intérêt pour une gestion plus décentralisée au niveau global. Ce sont ces valeurs qui favorisent la centralisation, parce qu'elle donne au responsable plus de pouvoir et que les autres l'acceptent mieux.

Les explications du phénomène se relient à la fois à la tradition de gestion, liée à la nature de leur expérience professionnelle, à l'exemple qui a marqué leurs expériences et aux limites de la formation professionnelle reçue dans le passé. Peut-on en déduire qu'ils restent fermés à de nouvelles façons de faire ? Quand on leur présente de nouveaux modèles de gestion, basés sur la délégation et la participation des employés ou des modèles d'intervention liés à la théorie du changement, leurs réactions sont favorables ; ils feront même des plans pour les rendre opératoires.

Néanmoins, peut-on croire que la présentation en classe de concepts de gestion nous assure de leur application en pratique ? Non, évidemment, même si l'évaluation est très positive. De plus, l'autonomie en

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

gestion évolue avec l'autonomie financière, ce qui n'est pas le cas en Amérique latine pour le moment, malgré les déclarations des administrations centrales.

Enfin, on peut présumer que le fait d'obtenir son poste dans un contexte de basse professionnalisation, pour des causes politiques ou de système, induit que le fonctionnaire doit se former dans son poste de travail, refléter la société traditionnelle et s'appuyer sur les éléments les plus tangibles de l'administration, les lois et la réglementation. L'absence de permanence des administrateurs rend le phénomène encore plus critique.

Doit-on ajouter qu'au Canada, au contraire de la plupart des pays latino-américains, il n'existe pas de droit administratif de type français, ce qui réduit la question du légalisme en gestion et donne plus de place à l'empirisme pragmatique. Ceci est visible dans les résultats de la question 57, qui démontrent l'importance du point de vue légaliste chez les populations de l'échantillon. Les modèles de modernisation sont aussi plus adaptés à cette dimension empirique qu'au formalisme légal traditionnel, quoique les administrations publiques aient développé un cadre légal important.

Le développement des principes modernes de management s'est fait en bonne partie par l'importation de manières de faire et d'innovations provenant du secteur privé. C'est même la caractéristique du management public nord-américain, l'empirisme et les emprunts au privé, qui n'ont pas d'équivalent direct dans la perspective plus juridique typique des administrations des pays d'Amérique latine.

Nous pensons que les principes de gestion proposés par les projets de modernisation de l'État ne contredisent pas profondément leurs valeurs : en fait, dans les sessions de formation ils se montrent parfois surpris face à des manières d'agir avec lesquelles ils sont peu familiers. Nous tirons cette conclusion de l'analyse des questionnaires comme des entrevues faites avec de nombreux administrateurs. Tant les Chiliens que les Mexicains nous paraissent ouverts, en termes de valeurs, à de nouvelles façons de diriger, mais ils ont peu de pratique et de références pour y réussir. Cela pose la question des valeurs profondes ou superficielles, sacrées ou profanes, selon le terme de Durkheim (1912) ou de Rossman *et al.* (1988), et de savoir jusqu'où l'on peut procéder à des réformes administratives sans tenir compte des valeurs de ceux qui auront à les mettre en pratique.

Les administrations ont besoin d'une bonne dose de professionnalisme et de mémoire institutionnelle pour pouvoir évoluer. C'est d'ailleurs l'objet de la nouvelle réforme de l'administration publique au Mexique,

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

commencée dans le plan de développement 1995-2000 et poursuivie par le gouvernement actuel du Mexique : celle-ci vise à mettre en place des moyens concrets d'assurer au Mexique une administration publique professionnelle. À terme, cette politique pourrait entraîner des changements de valeurs, de perceptions et de définitions des changements désirés.

On pourrait très bien réussir à améliorer l'administration publique dans ces deux pays comme dans les autres pays d'Amérique latine, par les modèles liés à la gestion par résultats, à la gestion participative, à l'implication des employés, par les modèles de gestion de la qualité, ou simplement par l'accroissement des responsabilités des administrateurs publics. La différence de valeurs et d'attitudes face à la gestion ou face aux relations internationales n'empêche pas de changer les modes de gestion, mais exige une adaptation et une préparation encore plus grandes que dans les pays où les valeurs sont plus compatibles.

Les conditions de succès nous renvoient à la qualité des systèmes de contrôle appliqués à l'individu, nécessaires et inévitables, comme condition critique de succès. C'est la qualité des systèmes de contrôle qui permet l'efficacité, mais les systèmes de contrôle aussi dépendent à la fois des valeurs et des habitudes de gestion. Nous revenons ici aux principes de la théorie du changement ; pour réussir le changement, il faut le préparer, et les modifications à l'administration publique en Amérique latine devront être préparées en tenant compte des particularités axiologiques des fonctionnaires desdits pays. Les modèles de gestion importés, pas toujours acceptés ni compris, demandent beaucoup d'adaptation de la part des gouvernements qui veulent rendre leurs administrations plus efficaces à partir de l'importation de ces modèles.

Le point de vue de celui qui vient de l'étranger et qui doit faire affaire avec des interlocuteurs de ces pays ne tient pas tant à ce qu'il s'attende à voir changer rapidement ses vis-à-vis. Il tient à l'obligation de tenir compte du fait que les responsables en Amérique latine connaissent très bien le vocabulaire moderne du management, qu'ils en maîtrisent très bien tous les concepts et qu'ils se considèrent compétents dans les questions de gestion. Toutefois, nous voyons ici que les valeurs qui déterminent leur conception de la gestion, de la relation aux autres, de l'autorité, du travail en équipe ou de tout ce qui touche le contexte de la gestion ne sont pas nécessairement les mêmes.

4.4. LIMITES DE LA RECHERCHE

Nous devons mentionner que quelques personnes parmi le groupe d'administrateurs chiliens étaient des maires, parce que là-bas, le maire est un élu qui joue un rôle administratif direct, qui en fait l'équivalent

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

du directeur général des municipalités du Québec. Dans leur contexte, la préoccupation pour la carrière et l'expérience administrative sont d'une nature différente de celles des répondants des deux autres groupes, quoique leur nombre ait été limité. Au Canada, on ne s'attend pas à ce qu'un administrateur public soit impliqué en politique, alors qu'au Mexique, les hauts fonctionnaires avaient jusqu'à récemment une intimité obligatoire avec le pouvoir politique, même si elle était informelle.

Ces différences peuvent entraîner des variations de la perception chez les fonctionnaires, mais sont par ailleurs représentatives des différences entre les gens des trois pays étudiés ici.

CONCLUSION

Ce travail illustre un élément important pour différencier les sociétés. C'est l'écart entre la dimension finale et instrumentale dans les choix de modèles d'analyse pour le management public. Comme on l'a dit au début de ce texte, il y a une différence importante entre l'usage des mots, auxquels on donne parfois des sens différents. La nuance est souvent liée à la dimension instrumentale, c'est-à-dire à la façon dont on élabore sa pratique. C'est la façon de parvenir à ses fins qui change, parce que les moyens recherchés et utilisés sont souvent d'une nature différente.

Pour parvenir à nos résultats, nous disposons d'un certain nombre de moyens, liés au contrôle. Ainsi, les gens plus autoritaires privilégieront le contrôle externe, soit les moyens d'influencer directement les autres, par la pression que l'on peut faire sur eux en tant que supérieurs hiérarchiques, en utilisant des instruments comme l'ascendant organisationnel, la loi ou les règlements ou même la force, dans les cas des dictatures.

À l'opposé, une société plus libérale poursuivra ces mêmes buts par une pression sociale de nature plus égalitaire, qui peut être parfois presque aussi opprimante et, éventuellement, plus efficace. Ce que nous avons observé à la suite de nos recherches est l'application de ce principe. La différence entre les Latino-Américains et les Nord-Américains peut être beaucoup plus visible dans la panoplie de moyens utilisés pour atteindre des buts organisationnels similaires, parce que ce qui est considéré comme naturel varie beaucoup d'une société à l'autre. Un groupe d'administrateurs chiliens de passage à Québec avait déduit que la société devait être très autoritaire ou hiérarchique, parce qu'ils avaient observé que les gens respectaient beaucoup la loi et les règles. Chez eux aussi on respecte la loi et les règles, mais les pressions sont plus externes, autoritaires, alors que chez nous elles sont plus internalisées. L'autorité est toujours nécessaire

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

au fonctionnement des sociétés, mais il ne faut pas confondre l'autorité comme fin en soi et l'autorité comme moyen (entre autres) d'influencer des comportements.

Ici, il importe de faire une dernière nuance. L'Amérique latine n'est pas un pays, n'est pas uniforme, et s'unit par l'usage de langues latines plus que par des comportements communs. Les pays les plus riches comme l'Argentine, le Chili, le Mexique ou le Brésil ont une organisation sociale plus efficace que les pays du groupe andin, ce qui veut dire que les bases de l'économie ou de l'administration fonctionnent mieux, mais pas nécessairement qu'il sera plus facile pour un étranger d'y faire affaire, à cause de ces écarts culturels. Si l'organisation n'est pas la même, on peut dire que l'efficacité non plus, quand on a besoin de transiger avec les pouvoirs publics.

Au niveau plus politique, les coups d'État ont marqué le continent, mais il y a une différence significative entre un pays comme la Bolivie, qui en a vécu près de 200 depuis 150 ans, et les autres. La question de l'autorité est probablement plus marquée au Chili et au Mexique qu'elle ne l'est en Argentine, ce qui était visible il y a trente ans dans les études de Hofstede (1994) sur la distance hiérarchique. La conclusion est qu'il faut prendre ces données portant sur plus qu'un continent avec beaucoup de réserves, à cause des différences inhérentes à chaque société et à cause de l'évolution que celles-ci ont connue ces dernières années. Le Québec d'aujourd'hui a beaucoup changé d'avec celui d'avant 1960 ; ce genre de changement ne nous est pas exclusif.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ANNEXE

PNB/CAPITA ET RÉPARTITION DES SECTEURS ÉCONOMIQUES (GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS, 2005)

Pays	PNB	Agriculture (%)	Industrie (%)	Services (%)
Canada	31 500 $	2	26	71
Argentine	12 400 $	10	36	54
Chili	10 700 $	6	38	55
Mexique	9 600 $	4	27	69
Brésil	6 600 $	10	39	51
Colombie	6 600 $	13	32	55
Venezuela	5 800 $	0	47	53

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

BIBLIOGRAPHIE

BRISLIN, R.W. (1973). *Cross-Cultural Research Methods*, Indianapolis, John Wiley and Sons.

BRAUDEL, F. (1985). *La dynamique du capitalisme*, Paris, Flammarion, coll. « Champs ».

CASAS VÁSQUEZ, A. (2004a). *El servicio profesional de carrera : un sistema complejo, pero impostergable para la consolidación del buen gobierno*, conférence prononcée au Congrès du CLAD sur la réforme de l'État et de l'administration publique, Madrid.

CASAS VÁSQUEZ, A. (2004b). *El modelo de competencias, su aplicación para la profesionalización de los servidores públicos en México*, conférence prononcée au Congrès du CLAD, Madrid.

Columbia Electronic Encyclopedia (The) (2005). « Julio Argentino Roca », ©1994, 2000-2005, avec Infoplease. ©2000-2005 Pearson Education, publié chez Infoplease, 19 mai 2005, <www.infoplease.com/ce6/people/A0842125.html>.

DEAL, T.E. et A.A. KENNEDY (1984). *Corporate Cultures*, Reading (Mass.), Addison-Wesley.

DERISBOURG, J.-P. (2002). « L'Amérique Latine entre États-Unis et Union européenne », dans *Politique étrangère*, année 67, nº 2, p. 415-434.

DURKHEIM, É. (2002). *Les formes élémentaires de la vie religieuse, le système totémique en Australie*, Chicoutimi, JM Tremblay.

DURKHEIM, É. (1912). *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, Alcan. Édition originale.

GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS (2005). *The World Fact Book*, <www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/co.html>, consulté en septembre 2005.

HERRERA MACÍAS, A. (2004). *La gestión de los rescursos humanos bajo la visión de la Ley del Servicio profesional de carrera*, conférence prononcée au Congrès du CLAD, Madrid.

HOFSTEDE, G. (1994). *Vivre dans un monde multiculturel. Comprendre nos programmations mentales*, Paris, Éditions d'Organisation.

LUSSATO, B. et G. MESSADIÉ (1986). *Bouillon de culture,* Paris, Robert Laffont.

MARY, C. et P. SENK (2001). « Les Argentins entre tango et divan », dans *Psychologies.com,* <www.psychologies.com/cfml/article>, consulté en septembre 2005.

NAVA GUTIERREZ, R. (2004). *¿ Profesionalizar sin servicio civil ?*, conférence prononcée au Congrès du CLAD, Madrid.

ROSSMAN, G.B., H.D. CORBETT et W.A. FIRESTONE (1988). *Change and Effectiveness in Schools : A Cultural Perspective*, New York, State University of New York Press.

ROTHER, L. (2005). « L'Argentine sort de la crise et défie le FMI », *Courrier international*, nº 742, p. 48.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

3

L'ACCUEIL DES CONCEPTIONS ANGLO-SAXONNES DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

Jean-Pierre Segal
Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE). Gestion et Société. Centre national de la recherche scientifique, Paris

La liberté laissée aujourd'hui aux entreprises de déployer leurs activités à l'échelle de la planète, sélectionnant leurs implantations ou sous-traitant tout ou une partie de leurs activités au meilleur de leurs intérêts, crée une situation sans précédent dans l'histoire économique. Cette nouvelle donne représente un défi pour la cohésion sociale interne aux entreprises, pour celle des territoires et pour la société de l'ensemble des pays du monde. Elle se passe au moment où les régulations étatiques traditionnelles connaissent des difficultés et où les citoyens prennent conscience des limites des capacités de régulation des organisations internationales. Présumées maîtres du jeu, les grandes entreprises sont à la fois interpellées par des organisations non gouvernementales qui s'organisent et sollicitées par les pouvoirs publics, notamment européens, pour apporter une contribution à la construction d'une situation plus équilibrée.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

L'initiative est aujourd'hui prise par le monde libéral anglo-saxon. Ce dernier rencontre un succès certain sur le terrain de la gouvernance de l'entreprise et plus généralement de la conduite du changement dans l'entreprise. L'influence de cette nouvelle orthodoxie managériale s'exerce de façon particulièrement impressionnante au sein des élites des pays « neufs » du monde entier, les mêmes références étant regardées à l'Est de l'Europe, au Maghreb ou dans le Sud-Est asiatique comme autant de « recettes » propres à permettre d'atteindre la prospérité économique tant désirée. Capables de formuler et d'instrumenter leur proposition sur ce thème de la responsabilisation sociale de l'entreprise, les libéraux anglo-saxons ont pris sur ce sujet l'initiative et rencontré un écho important, notamment en Europe, où ce concept a reçu le soutien, matérialisé par un livre vert publié en 2000, des autorités européennes, même si celles-ci s'en sont tenues jusqu'ici à des actions de vulgarisation et de mise en débat (communication en 2001 et organisation d'un forum *multi-stakeholders* en 2003).

Contrairement aux pays émergents qui ne possèdent pas d'autres références à opposer à ce modèle hégémonique, les « vieux » pays européens possèdent une longue histoire et des traditions qui ne s'accordent pas nécessairement avec la culture politique anglo-saxonne inspirant les nouvelles créations institutionnelles qui organisent à l'échelle mondiale la vie des affaires. Tel est précisément le cas du concept de responsabilité sociale de l'entreprise (RSE), qui suscite aujourd'hui autant d'intérêt que de questions. Autant d'intérêt dans la mesure où, à l'heure de l'économie mondialisée et de la difficulté des États-Nations à contrôler les comportements d'acteurs transnationaux de plus en plus mobiles, le besoin de nouvelles régulations se fait cruellement sentir. Autant de questions, car bien des ambiguïtés subsistent sur la nature des engagements pris par l'entreprise socialement responsable, sur la capacité des autres parties prenantes à en contrôler l'effectivité et sur le périmètre à l'intérieur duquel ces engagements s'appliquent.

L'objet du présent article est de s'interroger sur la réception de ce modèle de la responsabilité sociale « à l'anglo-saxonne » dans deux pays européens, l'Allemagne et la France, qui sont aujourd'hui soumis à l'exercice difficile de se saisir d'un nouveau standard international devenu incontournable tout en cherchant à lui donner du sens au sein de leurs propres traditions. Il aurait été tout aussi justifié de prendre pour exemples d'autres pays, tels la Suède, la Norvège ou le Québec (Dupuis, 2002), dont les traditions sociales ont largement anticipé ces préoccupations d'actualité récente à l'échelle du monde. Pour ce faire, nous suivrons un raisonnement en trois étapes. Après avoir établi dans un premier temps la filiation étroite qui lie la notion de RSE, telle que les autorités européennes

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

l'ont reprise à leur compte, et la tradition politique libérale anglo-saxonne, nous montrerons dans un second temps, en nous appuyant sur les résultats d'une enquête menée en 2001 pour le compte de la Fondation de Dublin, comment cette conception éprouve des difficultés, pour partie communes, pour partie différentes, à s'ajuster à d'autres traditions politiques au sein de deux des grands pays européens, l'Allemagne et la France. Ceci nous conduira à nous interroger sur la capacité de la RSE, qui intéresse les Européens autant qu'elle les dérange, à devenir une des composantes d'un futur (possible) modèle social européen.

1. LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DE L'ENTREPRISE : UNE DÉFINITION EUROPÉENNE INFLUENCÉE PAR LA TRADITION ANGLO-SAXONNE

Cherchant simultanément à établir une référence commune en Europe et à promouvoir un concept considéré comme de nature à nourrir et à actualiser le concept souvent abstrait de responsabilité sociale de l'entreprise, la Commission européenne en a proposé dans son livre vert une définition :

> Le concept de responsabilité sociale des entreprises signifie essentiellement que celles-ci décident de leur propre initiative de contribuer à améliorer la société et rendre plus propre l'environnement. Au moment où l'Union Européenne s'efforce d'identifier des valeurs communes en adoptant une charte des droits fondamentaux, un nombre croissant d'entreprises reconnaissent de plus en plus clairement leur responsabilité sociale et considèrent celle-ci comme une composante de leur identité. Cette responsabilité s'exprime vis-à-vis des salariés et, plus généralement, de toutes les parties prenantes qui sont concernées par l'entreprise mais qui peuvent, à leur tout, influer sur sa réussite […] Bien que leur responsabilité première soit de générer des profits, les entreprises peuvent en même temps contribuer à des objectifs sociaux et à la protection de l'environnement, en intégrant la responsabilité sociale comme investissement stratégique au cœur de leur stratégie commerciale, de leurs instruments de gestion et de leurs activités.

Cette définition de la RSE introduit quatre dimensions essentielles, autour desquelles va se structurer le débat interculturel autour de la RSE.

– Le caractère « volontaire » entend différencier la RSE des initiatives publiques traditionnelles en matière de réglementation. Il signifie que c'est bien l'entreprise, à travers son management, qui prend des engagements en cette matière, allant au-delà de ses obligations légales et contractuelles existantes. Cet engagement volontaire possède une valeur morale d'exemplarité, censée entraîner d'autres entreprises dans cette même direction. Mais cet engagement associe ses valeurs altruistes avec la prise en compte de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

l'intérêt de long terme de l'entreprise puisque celle-ci est en droit d'attendre, en contrepartie de son comportement responsable, une forme de reconnaissance de la part des parties prenantes (actionnaires, consommateurs, salariés, citoyens) dont elle aura su tenir compte dans ses décisions.

– Le caractère « durable » affirme le sérieux de l'engagement correspondant en même temps que son caractère stratégique, fruit d'une réflexion raisonnée engageant l'entreprise à progresser de façon régulière pour obtenir des résultats dans les différents champs où elle entend intervenir. Ce caractère durable s'oppose aux initiatives d'un jour seulement destinées à faire bénéficier l'entreprise d'une bonne image et d'une plus grande notoriété.

– Le caractère « transparent » prolonge et concrétise le sérieux affiché au point précédent. Il se matérialise sous la forme d'une collecte et d'une publication d'informations diffusées tant au sein de l'entreprise qu'à l'intention de son environnement, permettant de mesurer les progrès accomplis, d'authentifier la réalité des « bonnes pratiques » affichées et, dans l'hypothèse où certains engagements n'auraient pu être tenus, d'informer le public à ce sujet.

– La capacité à impliquer de nouvelles parties prenantes peut emprunter des formes très différentes, depuis la simple information jusqu'à l'établissement d'une concertation approfondie sur certains sujets où l'entreprise souhaite établir un dialogue avec les représentants d'intérêts (consommateurs, ONG, collectivités locales, environnement) ne se confondant pas avec ceux des actionnaires ou ceux des salariés, légalement associés, différemment d'un pays à l'autre, au fonctionnement de leur entreprise.

Cette définition formalise un large débat, initialement ouvert bien des années plus tôt dans le monde anglo-saxon et porté aujourd'hui par un courant d'idées proche des préoccupations des grandes firmes transnationales, à la fois soucieuses de leur image sociale et prêtes à apporter leur contribution à la construction d'un monde moins chaotique. Avant de se pencher sur la façon dont est reçue en Allemagne et en France cette nouvelle formalisation de la vieille question des rapports entre l'entreprise et la société, il paraît utile de montrer ce que cette expression de la responsabilité sociale de l'entreprise doit au contexte culturel anglo-saxon où elle a pris racine.

Est-il « rentable » d'être socialement responsable ? Posée en ces termes, la question susciterait bien des méfiances dans la vieille Europe. Elle est posée sans états d'âme dans le monde anglo-saxon où, sans

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

réponse positive, l'avenir de la notion serait bien compromis. Les premiers travaux sur le sujet posent la question en ces termes (Blyton, 2001). La conviction reste très forte parmi les promoteurs anglo-saxons de la RSE qu'un tel lien existe. En témoigne par exemple cette suggestion de l'honorable représentant d'une association d'employeurs irlandais encourageant les membres d'un groupe de travail européen en quête d'entreprises petites ou moyennes « socialement exemplaires » à chercher, parmi les PME ayant connu les taux de croissance les plus élevés au cours des dernières années, les cas les plus socialement responsables. Dans son esprit, un comportement responsable, tant vis-à-vis des consommateurs, des salariés, de la communauté et de l'environnement immédiat, était immanquablement lié à une performance économique durable. Les travaux universitaires existant aux États-Unis sont moins catégoriques, mais leur existence même témoigne du fait que le lien est spontanément établi, dans l'univers culturel anglo-saxon, entre ces deux dimensions. La réputation d'une entreprise constitue dans le monde anglo-saxon un élément essentiel de son capital social. Ce que Benjamin Franklin recommandait à un jeune entrepreneur (« Quand tu apparaîtras comme un homme scrupuleux et honnête, cela augmentera encore ton crédit » [cité dans d'Iribarne, 2002]) est regardé comme toujours valide pour une entreprise et engage la responsabilité de celui qui l'a développée.

Dans cette perspective, la mondialisation de l'économie introduit une menace tangible de fragilisation de cette réputation du fait de l'élargissement du périmètre de l'entreprise et de la multiplication des partenariats tissés entre la maison mère et ses sous-traitants. Comment l'entreprise pourra-t-elle s'assurer elle-même des bonnes pratiques de centaines de filiales opérant aux quatre coins du monde ? Et comment pourra-t-elle se garantir du risque de voir entacher sa réputation (et sa marque) dans un univers médiatiquement mondialisé, au sein duquel les organisations non gouvernementales ont appris, aussi bien que l'entreprise transnationale, à communiquer stratégiquement. En prenant les devants et en affichant sa volonté de se comporter de façon socialement responsable, l'entreprise transnationale s'efforce de maîtriser ce risque.

« Pour vivre heureux, dit un proverbe français, vivons caché. » Le monde anglo-saxon ne ferait pas sien cet adage. D'Iribarne (2002) montre comment la Réforme met un terme à la dualité qui préexistait dans le monde occidental chrétien entre la morale religieuse, s'incarnant idéalement dans la figure du moine se consacrant totalement à Dieu, et la morale sociale, influencée par l'héritage d'excellence du monde gréco-romain. Dans l'univers protestant, la communauté des pairs est appelée

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

à jouer un rôle majeur dans le contrôle social de la rectitude morale des comportements, la transparence des comportements s'opposant à la confidentialité du confessionnal.

La vie publique américaine continue à faire appel, d'une façon qui surprend les observateurs européens, à des investigations approfondies sur la vie personnelle de tout candidat à l'exercice de responsabilités et à juger sans indulgence les écarts de conduite des responsables en place. L'agressivité des médias américains bénéficie de cette représentation du monde faisant du quatrième pouvoir, en dépit de certaines de ses pratiques inquisitoriales qui lui sont parfois reprochées, un élément de la régulation démocratique avec lequel l'entreprise doit composer et qu'elle a appris, parfois à ses dépens, à prendre tout à fait au sérieux.

On touche ici à une dimension centrale à la compréhension du contenu de cette « version originale » de la responsabilité sociale de l'entreprise. Il ne suffit pas seulement, en effet, dans cet univers anglo-saxon, d'afficher ses « bonnes intentions » ; encore faut-il être en mesure de les prouver. Il ne s'agit naturellement pas d'établir la mise en conformité de l'ensemble des actes de l'entreprise, *a fortiori* de ses partenaires, avec ses intentions. Les conseillers juridiques de l'entreprise la mettraient en garde face à des engagements si difficiles à tenir. Il s'agit, et ceci n'est pas négligeable, de bâtir un système de *reporting*, comme il en existe déjà au niveau financier, et un système de contrôle, à la fois interne et externe, destiné à produire une amélioration régulière et mesurable des comportements. On se situe ainsi dans une approche procédurale de la responsabilité sociale qui entretient naturellement des liens étroits avec l'univers, en pleine expansion, des auditeurs, théoriquement indépendants, en charge de crédibiliser le processus, sinon auprès de l'opinion publique, refroidie par les affaires récentes ayant entachée la réputation du monde de l'audit, du moins auprès d'une communauté financière regardant désormais la performance de l'entreprise dans une perspective plus globale.

La mise en place de codes de conduite et l'affichage des valeurs que l'entreprise entend défendre dans la conduite de ses opérations constituent un trait singulier des entreprises américaines, trait que les salariés de leurs filiales étrangères, notamment européennes, ont découvert avec une certaine surprise. Outre la banalité générale qui se dégage de l'énoncé de valeurs morales difficilement contestables (par exemple, l'obligation morale d'être honnête), la légitimité de l'entreprise à s'ériger comme acteur éthique est difficilement acceptée dans les univers modernes sécularisés au sein desquels une franche séparation a été établie entre une sphère morale, relevant des consciences individuelles, et une sphère publique, relevant du respect des lois communes. On est pourtant, si l'on

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

se place dans la logique de l'entreprise américaine « socialement responsable », au cœur d'un mécanisme « honnête » de régulation interne de la rectitude des comportements. En affichant ses règles et ses valeurs, l'entreprise américaine évite de « prendre en traître » les salariés qui souhaitent la rejoindre ou les sous-traitants qui souhaitent devenir leurs fournisseurs. Libre à eux, naturellement, de s'engager ou non, mais libre à l'entreprise de s'assurer ensuite qu'ils auront respecté leurs engagements. Ainsi se trouve affichée symboliquement une idée force : les propriétaires de l'entreprise et leurs mandataires ont le droit, et à certains égards le devoir, d'afficher les valeurs de « leur » entreprise, sachant que le développement de la valeur économique de leur bien est considéré comme étant inséparable de sa rectitude morale.

Le caractère procédural donné à la notion de responsabilité sociale facilite l'explicitation des engagements que doivent ainsi prendre aussi bien les salariés de l'entreprise que ses différents fournisseurs. Il ne s'agit en effet ni de sonder les âmes et les cœurs, ni de juger du contenu des attitudes et des comportements. Il s'agit d'édicter des règles formelles vérifiables, susceptibles d'être revues et améliorables si nécessaire, dont le bon respect constitue la condition *sine qua non* du maintien de la relation de partenariat économique.

Certaines clauses des appels d'offres anglo-saxons peuvent prendre un caractère inquisitorial qui, vu d'un autre contexte, prennent un caractère surprenant. Ainsi une entreprise de chemin de fer britannique demande-t-elle à ses fournisseurs des informations extrêmement précises sur l'existence de contrôles sanguins pour vérifier l'absence de consommation d'alcool et de drogues parmi leurs salariés et pour évaluer la qualité d'un dialogue social qui, si l'on s'en tient au témoignage du cinéaste anglais Ken Loach (*The Navigators*), ne constitue pas le point fort des pratiques de ce secteur d'activité. C'est dans ce contexte que prennent sens des réalités regardées d'ailleurs comme surprenantes ou carrément choquantes, telles l'ouverture d'une *hot line* où chacun peut anonymement dénoncer les manquements observés au code de conduite, ou la rédaction de certains articles d'un appel d'offres ajoutant aux spécifications techniques classiques en la matière des investigations se présentant comme « éthiques » pouvant apparaître sans rapport direct avec le sujet.

On se trouve ainsi en présence d'un univers doté d'une solide cohérence au sein duquel la poursuite d'un intérêt matériel est d'abord parfaitement compatible avec une rectitude morale (Weber, 1905), mais où l'engagement de conduite socialement responsable de l'entreprise participe à la fois de la construction de sa bonne réputation au sein de la « communauté » (aux contours évidemment différents selon sa taille) et d'une prise en compte avisée de son intérêt sur le long terme. On se

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

trouve également dans un univers libéral où les idées de « responsabilité de la société civile » et de *self-regulation* sont depuis toujours regardées de façon franchement plus positive que dans l'ancien monde, les régulations publiques ayant dès l'origine (Tocqueville, 1840) été regardées avec méfiance, au plan politique, et scepticisme, au plan de l'efficacité. Le caractère « volontaire » de l'engagement en faveur de la RSE se situe au confluent de ces traditions politiquement libérales et pragmatiquement décentralisées.

Cette vision anglo-saxonne fait-elle preuve d'un excès d'optimisme ou bien constitue-t-elle un leurre simplement destiné à décourager tout renforcement des réglementations nationales ou internationales ? Chacun peut avoir son sentiment sur le sujet, y compris au sein du monde anglo-saxon… Il convient néanmoins de ne jamais perdre de vue dans l'analyse ce que cette approche morale et décentralisée de la régulation doit au contexte culturel qui l'a vue naître. Cette vision s'ancre bien dans une représentation du monde où, à l'image d'une actualité internationale récente, s'affrontent le camp du progrès social, incarné ici par les entreprises « responsables » autorégulées, et celui de l'immoralité, incarné ici par les entreprises qui abusent de leur position dominante, ou de l'erreur, incarné par ceux qui, prenant appui sur ces « mauvais exemples », voudraient entraver la liberté d'entreprendre de façon responsable.

2. LA RÉCEPTION ALLEMANDE DE LA RSE

La définition européenne de la RSE est suffisamment générale pour permettre des lectures larges aussi bien de ces finalités que des conditions de sa mise en œuvre. Si, sur le plan des finalités, la perspective de construire un monde mieux ordonné, ouvrant de nouveaux espaces de dialogue entre parties prenantes, ne peut que séduire un monde allemand sérieusement bousculé par la mondialisation, il existe en revanche de solides divergences d'appréciation quant aux manières de procéder pour construire de meilleures régulations.

Même si, à l'échelle de l'histoire, la construction de l'économie sociale de marché, considérée comme un des fondements du miracle allemand de l'après-guerre, est relativement récente, force est de reconnaître qu'elle a puisé son inspiration dans une tradition « communautaire organisée » beaucoup plus ancienne, qui n'est certainement étrangère ni à l'adhésion que ce modèle a suscitée, ni à sa capacité à durer en dépit des transformations de l'environnement économique. Cette tradition germanique valorise la construction d'un ordre social où chaque membre d'une communauté se voit reconnaître une forme de « voix au chapitre »

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

sur les affaires collectives tout en se pliant volontairement à une discipline collective d'autant mieux acceptée qu'elle a été ainsi librement débattue. Quels que soient les contours de la communauté considérée et la nature des activités qui rassemblent ses membres, la construction de cet ordre commun fait appel au respect de ses principes, donnant à chacun des acteurs une place et des responsabilités bien définies. Pourquoi, selon cette logique, un acteur chercherait-il à étendre son territoire d'action en empiétant sur la responsabilité des autres ? Pourquoi, dans le cas d'espèce, les entreprises revendiqueraient-elles des prérogatives relevant, par exemple, de la politique sociale des gouvernements que les citoyens financent déjà par leurs impôts ?

Cette culture d'entreprise allemande, attentive à donner à chacun une place aux attributions bien définies au terme d'un processus collégial d'organisation et de planification des tâches, trouve son prolongement dans la construction institutionnelle de la Mitbestimmung, qui a su jusqu'ici continuer à produire un esprit de dialogue et de responsabilité, en dépit des perturbations de l'environnement économique (Hege, 1998). Elle voit mal, là encore, pourquoi des tiers, telles les organisations non gouvernementales, viendraient s'insérer dans un dispositif qui fonctionne de façon satisfaisante, sauf à accepter de quitter une posture d'interpellation et de contestation au profit d'une position de coresponsabilité. La logique communautaire éprouve des difficultés, sauf à prendre des distances par rapport à sa propre façon d'opérer, à entrer dans un modèle *multistakeholder* qui ne différencierait pas, comme elle le fait, la nature des liens entre les parties prenantes à l'intérieur de la communauté et la nature des liens liant l'entreprise à son environnement social. Les Anglo-Saxons, qui pensent ces régulations selon la même logique contractuelle, n'ont pas cette difficulté.

Cette situation explique les réactions que l'on peut trouver parmi les représentants du monde public et syndical, s'étonnant, parfois se révoltant, à l'idée que cette façon de faire à leurs yeux à la fois légitime, construite collectivement et ayant fait largement ses preuves, puisse être « questionnée » par un dispositif regardé à la fois comme unilatéral, chaotique et éminemment suspect dans ses arrières pensées dé-régulationnistes.

Le caractère volontaire des initiatives visant à promouvoir la RSE s'expose dans cette perspective à être assimilé à une forme contestable d'unilatéralisme. Le propriétaire de l'entreprise n'est pas, comme aux États-Unis, légitimé à prendre seul des initiatives sur un terrain engageant la communauté tout entière, quand bien même il en serait un des membres les plus éminents. Il ne saurait non plus lui appartenir de définir seul les règles du jeu à travers lequel, aussi pures que puissent être ses intentions, il entend associer les autres parties prenantes à la marche

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de ses affaires. Enfin et surtout, il n'appartient pas à une entreprise de revenir (ou de prétendre le dépasser) sur ce qui a été collectivement décidé et entériné par un ensemble de lois.

On touche ici sans doute au cœur de ce qui sépare, sur la question de la responsabilité sociale de l'entreprise, les logiques anglo-saxonne et germanique : si l'une et l'autre se rejoignent dans le respect scrupuleux des règles, elles envisagent différemment la question de ce qui donne sens à l'obéissance à ces règles communes. Si celles-ci sont, dans une logique américaine, à prendre ou à laisser, dès lors qu'on assimile l'entreprise à une communauté morale conduite par un *general manager*, elles ne prennent sens dans une logique germanique que pour autant qu'elles aient été collectivement discutées « dans les règles » et qu'elles engagent également toutes les parties d'un tout communautaire, produisant une valeur ajoutée à la somme des parties qui la constituent, grâce à la discipline librement consentie de chacun de ses membres.

La loi commune étant dans ces conditions le ciment de la cohésion et de l'efficacité collective, et non pas une entrave probablement nécessaire mais coûteuse à la liberté d'entreprendre, on voit mal dans ces conditions les raisons pour lesquelles la société laisserait aussi largement ouvert un « espace de la RSE » au sein duquel des entreprises volontaires pourraient, de leur propre chef, s'engager à aller au-delà de la loi commune et, pis, s'en féliciter publiquement. Certes, les données nouvelles créées par la mondialisation obligent les Allemands à s'adapter pragmatiquement à la nouvelle donne concurrentielle entre territoires et à veiller à maintenir la compétitivité du Standort Deutschland. Mais la façon dont ils envisagent cette adaptation nécessaire emprunte à son tour le même passage obligé par le débat et le compromis collectif pour définir de nouvelles règles communes auxquelles tout le monde se plie, plutôt que par un abaissement du niveau de contraintes sociales afin de laisser les entrepreneurs s'ébrouer plus librement.

Cette approche communautaire de la régulation possède incontestablement des vertus consensuelles qui expliquent pourquoi une large partie de l'Europe du Nord (d'Iribarne, 2002) s'y réfère. Elle s'inscrit, on l'a souligné, dans une tradition qui lui donne également une dimension identitaire éclairant l'attachement des membres de ces sociétés à procéder de la sorte. L'interpellation de ce modèle par la logique anglo-saxonne met cependant en lumière certaines de ses limites dans un environnement déstabilisé au sein duquel les frontières entre groupes constitués sont fréquemment déplacées. Un modèle communautaire, intégré autour de l'allégeance aux règles que le groupe a construites lui-même et qui forge l'identité relativement homogène de ses membres, peut confortablement faire cohabiter différents sous-groupes, gérant chacun leurs

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

propres affaires et se contentant de négocier de façon bilatérale sur les sujets d'intérêt commun. Il lui est plus difficile d'imaginer bâtir de nouvelles régulations regroupant des acteurs aux identités différenciées, aux intérêts parfois contradictoires, plus ou moins impliqués dans la construction d'un ordre commun qui plus est provisoire. Le modèle contractuel anglo-saxon est sans doute plus à l'aise pour établir des liens à géométrie variable et à durée plus limitée, peut-être moins solides dans la durée, mais probablement mieux adaptés au caractère instable et élargi de la nouvelle donne économique.

À l'heure de la mondialisation, les anciennes solidarités locales liant l'entreprise, le territoire et la communauté de travail conservent plus que jamais leur valeur et méritent d'être défendues. Mais elles ne constituent plus désormais l'alpha et l'oméga de la régulation sociale. D'autres parties prenantes extracommunautaires doivent désormais être aussi prises en compte. La cohérence communautaire peut aussi générer en temps de crise du repli sur soi-même au moment où, à l'inverse, de nouveaux liens devraient être tissés, notamment avec de nouvelles parties prenantes. On mesure par exemple les résistances de certains acteurs syndicaux à « faire une place » à de nouveaux acteurs, certes moins solidement « construits » et moins bien insérés dans le jeu institutionnel existant, mais néanmoins porteurs d'autres méthodes de travail, d'autres sensibilités et d'autres langages, utiles au renouvellement des pratiques collectives. Les apprentissages qui s'opèrent aujourd'hui, par exemple dans le fonctionnement des comités d'entreprise européens, offrent un bon aperçu des difficultés que rencontrent la construction de nouvelles règles et l'établissement de nouveaux liens entre des parties prenantes « extracommunautaires ».

3. LA RÉCEPTION FRANÇAISE

La notion de responsabilité sociale de l'entreprise peut facilement trouver un écho favorable dans l'imaginaire politique français, où elle peut être associée à l'idée d'entreprise citoyenne. L'affirmation d'une volonté de servir la noble cause de l'intérêt général, pouvant s'entendre même à une échelle planétaire, en allant au-delà de la défense égoïste de ses (petits) intérêts matériels, ne peut que séduire le fond universaliste de la culture politique française et se rattacher aisément à un idéal de grandeur. Simultanément, et le risque encouru est à la hauteur des attentes suscitées, le fait que cet engagement est pris par une entreprise, perçue comme engagée dans la quête égoïste de la maximisation de son profit au bénéfice de ses actionnaires, un objectif considéré franchement moins noble, s'expose à susciter au mieux un certain scepticisme coloré d'ironie et, au pis, un sentiment indigné de tromperie manipulatrice. La tâche de ceux qui,

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

aujourd'hui, s'engagent à faire connaître et promouvoir le concept de responsabilité sociale de l'entreprise en France s'avère donc assez délicate. On mentionnera ici trois obstacles majeurs se présentant sur leur chemin.

Le premier renvoie au caractère sacré de la loi comme expression d'un intérêt général, respectueuse des grands principes voulus par le législateur, empreinte d'une rationalité se situant (largement) au-dessus des intérêts particuliers. Dans cette perspective, fort éloignée des conceptions jurisprudentielles anglo-saxonnes (Cohen-Tanugi, 1980) reconnaissant officiellement le droit des lobbys particuliers à faire valoir leurs intérêts, l'espace ouvert à l'entreprise pour agir en faveur du bien collectif en allant « au-delà de la Loi » est tout aussi limité que dans le monde germanique, mais pour d'autres raisons. Comment, notamment, maintenir le sacro-saint principe d'égalité de tous devant la loi, si certains, de par les pouvoirs dont ils disposent, sont de fait seuls à pouvoir prendre des initiatives dans un champ où le législateur s'interdirait désormais de s'engager plus avant ? La Confédération européenne des syndicats a peut-être trouvé une plume française pour exprimer sur ce point son désaccord avec le livre vert de la Commission : « L'illusion que tous les partenaires de l'entreprise sont à égalité dans cette RSE dont l'entreprise devient le responsable : entrepreneurs, travailleurs, syndicats, ONG, pouvoirs publics, consommateurs, actionnaires… Non, tous ces *stakeholders* ne sont pas à égalité. Il y en a qui sont plus égaux que d'autres ! » (CES, 2001).

La libéralisation des services publics et la décentralisation de l'administration ont, au cours des années récentes, introduit des transformations profondes au sein du paysage public français, fragilisant profondément les identités de ceux qui y travaillent comme l'ont montré différents épisodes récents de l'actualité sociale. Dans le même temps, l'entreprise a vu son image redorée sur le front de la conquête des marchés extérieurs, mais simultanément ternie sur celui des restructurations et de l'emploi local. Il n'est pas sûr que les esprits soient aujourd'hui mûrs en France pour lui accorder une véritable légitimité d'intervention dans la construction du bien être social, au moment même où l'intervenant public, jusqu'ici investi de la quasi-totalité de la mission correspondante, rencontre des difficultés croissantes.

Une seconde difficulté touche à la question, historiquement extrêmement sensible en France, de la laïcité. La République garantit à tous les citoyens leur liberté de conscience et s'efforce de protéger l'espace public de toute forme de pression qui pourrait y porter atteinte. On connaît l'importance prise en France, sans commune mesure avec l'attention prêtée chez nos voisins au même phénomène, par la question du port du voile islamique aussi bien à l'école que dans l'entreprise. On conçoit, dans pareil contexte, combien l'affichage par l'entreprise des valeurs qu'elle

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

entend défendre et, surtout, la mise en place de pressions et de contrôles pour les défendre et les faire respecter, puissent soulever des objections majeures. Sollicités pour réagir à un projet de code de conduite, les cadres supérieurs d'une grande entreprise française mettent en doute la légitimité de leur entreprise à s'instaurer comme autorité morale, considérant que l'adoption d'une conduite éthique relève de la conscience et de la bonne éducation de chaque individu. Que dire alors des acteurs de base ou de leurs représentants syndicaux, prompts à s'insurger contre pareille remise en cause de leur indépendance d'esprit et à porter, si nécessaire, l'affaire devant les tribunaux ? Objet il y a vingt ans d'une des premières lois du gouvernement de la gauche, la citoyenneté dans l'entreprise apparaît comme une conquête sociale récente, digne d'être défendue, y compris contre toute forme de pression de conformité à des normes « privées ». L'entreprise ne saurait donc y constituer une communauté morale, sauf à y être péjorativement regardée comme une secte.

L'exigence de transparence, qui pour les Anglo-Saxons constitue un gage d'authenticité de l'engagement en faveur de la RSE, ne paraît pas être reçue en ces termes dans le contexte français. La raison correspondante ne tient pas, naturellement, au fait que les Français prêteraient moins d'attention aux faits et aux preuves venant étayer les discours, encore que l'idée selon laquelle on puisse faire dire aux chiffres tout et le contraire de tout circule dans l'Hexagone. La morale et l'intérêt y font en effet mauvais ménage, la discrétion entourant les actions vertueuses, d'un individu ou d'une entreprise, étant regardée comme un gage de sincérité et de désintéressement. Mieux vaut « bien faire et laisser dire ». La publicité faite autour des « bonnes pratiques », qui ne choque guère dans le monde anglo-saxon, où il est considéré que le public a le droit de savoir et que la bonne réputation constitue une juste récompense de comportements vertueux, paraît plutôt mal venue dans l'espace public français. Il est intéressant d'observer dans cette perspective la discrétion avec laquelle sont diffusés en France les rapports sur la responsabilité sociale des grandes entreprises et la faible notoriété des « prix d'éthique » récompensant les entreprises vertueuses.

La notion de responsabilité sociale de l'entreprise suscite un intérêt grandissant au sein d'un débat politique français apprenant à intégrer progressivement les problématiques, tout à fait voisines, du développement durable que les pouvoirs publics semblent aujourd'hui plus particulièrement soutenir. Les organisations non gouvernementales actives sur le sujet se développent et gagnent un certain crédit dans l'opinion. Les entreprises françaises, mais aussi bien les syndicats, commencent à les prendre en considération. Bref, les différents ingrédients d'un développement de la problématique sont réunis, tandis que certains aspects

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

des méthodologies anglo-saxonnes prennent du crédit : on voit entrer dans le vocabulaire politique courant les notions d'objectifs, d'indicateurs, d'audit externe et de plan d'action, qui montrent que peuvent coexister des manifestations d'allergie interculturelle, sur lesquelles nous avons mis l'accent, et des bonnes volontés d'apprentissage regardant positivement le principe du transfert de « bonnes méthodes ».

4. LA RSE ET LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN

S'intitulant *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*, le livre vert de la Commission publié en juillet 2001 se situait dans une perspective européenne prônant à la fois dynamisme économique et cohésion sociale. Dans le même temps, il met en avant un concept de référence, la responsabilité sociale de l'entreprise, dont l'inspiration puise ses racines, comme on s'est efforcé de le montrer, dans une culture politique anglo-saxonne dont se différencient assez profondément les traditions allemande et française. Celles-ci, dont on s'était longtemps complu à décrire les différences, peuvent trouver des axes nouveaux de convergence dans leurs difficultés, partiellement communes, partiellement singulières, à entrer dans les logiques portées par la mondialisation libérale. Nul doute que la situation nouvelle que nous vivons, au plan économique mais aussi politique comme l'a montré l'actualité internationale récente, puisse ouvrir ainsi de nouvelles perspectives aux recherches interculturelles franco-allemandes afin d'évaluer plus précisément la portée et les limites de ces rapprochements.

Reste posée, naturellement, la question de savoir si la diversité d'accueil réservé au concept de RSE, diversité qui s'élargirait si les investigations étaient conduites dans davantage de pays européens où, institutionnellement, les relations historiquement tissées entre les entreprises et la société sont destinées à se maintenir durablement. Les pays candidats de l'Est de l'Europe constituent une illustration frappante de ces différences : aujourd'hui privatisées, les anciennes entreprises d'État avaient, sous le régime socialiste, des responsabilités sociales éminentes puisque c'est à travers elles qu'étaient déclinées les politiques publiques en matière de logement, d'accès à la culture et aux loisirs, etc. (Simonyi, 2001). L'insertion dans le marché ne leur permet plus de remplir, sauf exceptions regardées localement comme « socialement responsables », de continuer à jouer ce rôle… Les nouvelles élites économiques commencent à prendre conscience de leurs responsabilités dans un contexte où les parties prenantes classiques (syndicats, pouvoirs publics) paraissent singulièrement affaiblies et dépourvues de moyens de peser, autant que par le passé, sur le cours des choses.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Comment sortir d'une pareille situation d'hétérogénéité culturelle et institutionnelle pour bâtir des repères qui puissent, au moins dans l'avenir, devenir communs ? C'est apparemment dans le domaine très concret et technique de l'instrumentation que la sortie de cette impasse est aujourd'hui recherchée : il est plus facile, à bien des égards, à des experts de communiquer entre eux sur les indicateurs pertinents de la responsabilité sociale de l'entreprise ou du développement durable, qu'aux peuples de se reconnaître dans les brillants échafaudages s'édifiant de la sorte. Si l'on peut être raisonnablement optimiste quant à la possibilité de voir émerger à terme des repères communs, les enjeux n'étant pas seulement techniques puisqu'une féroce concurrence s'engage déjà entre les différents cabinets d'audit social pour faire reconnaître leur méthodologie comme standard, on peut s'inquiéter de la capacité d'un système construit de la sorte à prendre demain un sens commun, peut-être un sens tout court, aux yeux des citoyens européens. « On ne fait pas rêver les gens avec un taux de croissance », disait un président français au meilleur moment du boom économique de l'après-guerre. On peut craindre que des exemples de « bonnes pratiques » et des « rapports sur le développement durable » n'émeuvent pas davantage les opinions, si le débat public sur le sujet ne parvient pas à s'établir au niveau des cultures politiques donnant sens aux rapports entre l'État, les entreprises et les citoyens. La difficulté d'organiser un tel débat a sans doute à voir avec les différences préexistantes de traditions politiques nationales sur le sujet, d'où le sentiment d'inquiétude qu'on peut éprouver aujourd'hui à voir le contraste entre l'agitation qui gagne le monde des experts et le silence démocratique sur un sujet pourtant central pour l'avenir des citoyens européens.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

BIBLIOGRAPHIE

BLYTON, P. et K. BRADBURY (2001). *La responsabilité sociale de l'entreprise en Angleterre*, dans J.-P. Segal, A. Sobczak et C.E. Triomphe (dir.), *La responsabilité sociale des entreprises et les conditions de travail*, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail, p. 50-65.

COHEN-TANUGI, L. (1984). *Le Droit sans l'État*, Paris, Presses universitaires de France.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2001). Livre vert *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*, Commission, p. 4, 8 et 11.

CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS (2001). *Résolution adoptée par le Comité exécutif*, 10-11 octobre, p. 6.

D'IRIBARNE, P. (2002). « La légitimité de l'entreprise comme acteur éthique aux États-Unis et en France », *Revue française de gestion*, vol. 28, nº 40, septembre/octobre, p. 23-39.

D'IRIBARNE, P. et P. EHRE (2001). *Vertrag Konsens Unternehmens-management und Nationalkulturen*, Campus.

DUPUIS, J.-P. (2002). *La gestion québécoise à la lumière des études comparatives*, Recherches sociographiques, p. 183-205.

HEGE, A. (1998). *Allemagne, Vive la Mitbestimmung*, Chronique internationale de l'IRES, nº 53.

SEGAL, J-P., A. SOBCZAK et C.E. TRIOMPHE (dir). (2002). *La responsabilité sociale des entreprises et les conditions de travail*, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail.

SEGRESTIN, D. (1992). *Sociologie de l'entreprise*, Paris, A. Colin.

SIMONYI, A. (2001). « La responsabilité sociale de l'entreprise en Hongrie », dans J.-P. Segal, A. Sobczak et C.E. Triomphe (dir.), *La responsabilité sociale des entreprises et les conditions de travail*, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail, p. 66-84.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1840). *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion.

WEBER, Max (1905). *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Pocket.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

PARTIE

2

PAYS – PRODUITS – MARCHÉS

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

4

TENDANCES ET FACTEURS DÉTERMINANTS DE L'INVESTISSEMENT DIRECT CANADIEN À L'ÉTRANGER

Emmanuel Nyahoho
Professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique
En collaboration avec Cindy Serre[1]

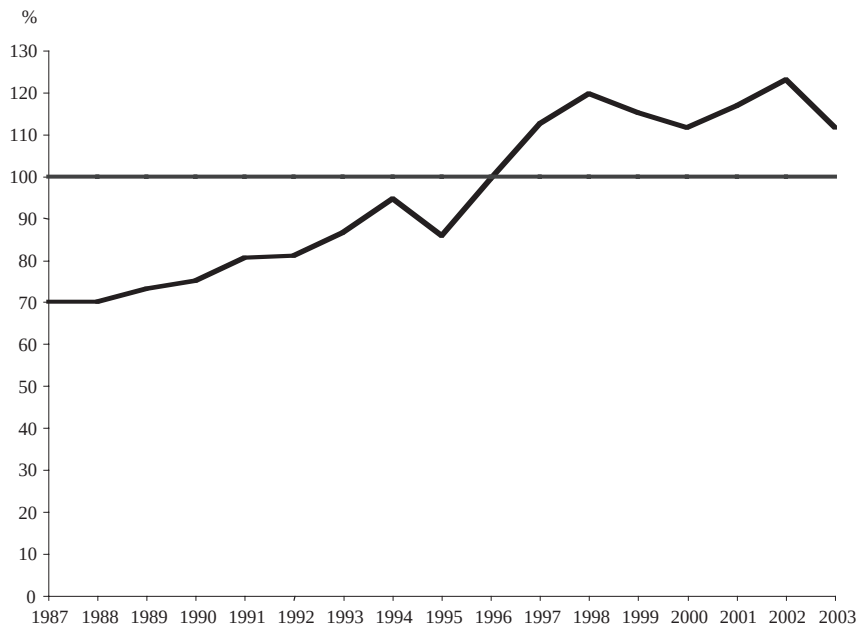
Les investissements étrangers ont joué un rôle déterminant dans le développement économique du Canada. L'entrée massive de capitaux étrangers, notamment du Royaume-Uni et des États-Unis, a permis de développer les infrastructures et l'industrie manufacturière et d'exploiter les ressources naturelles du pays. Par conséquent, il n'est pas surprenant que pendant plusieurs années, le Canada ait enregistré un flux positif de capitaux étrangers. Néanmoins, la direction des flux d'investissement direct étranger (IDE) s'est inversée depuis le milieu des années 1970. Les données recensées par Statistique Canada mettent en évidence une augmentation significative de l'investissement direct canadien à l'étranger en

1. Étudiante graduée au programme de maîtrise en administration internationale de l'École nationale d'administration publique, Université du Québec.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Figure 4.1
L'investissement direct canadien à l'étranger en pourcentage de l'IDE au Canada



pourcentage de l'investissement direct étranger au Canada. Alors que ce pourcentage ne dépassait pas 22 % entre 1926 et 1972, il a atteint 70 % en 1987 et se situe aujourd'hui à plus de 112 % (voir la figure 4.1).

Cette nouvelle tendance laisse présager d'importantes perspectives d'investissement pour les entreprises canadiennes à l'étranger. Des sociétés canadiennes d'envergure telles que Bombardier, Northern Telecom, Alcan ou MacMillan Blodel se sont déjà lancées dans la production à l'étranger. Le processus de délocalisation, initialement instigué par les compagnies minières et manufacturières, a récemment été renforcé par la participation de l'industrie des services et plus particulièrement par le secteur bancaire. L'importance de ce nouveau phénomène suscite un questionnement. Pourquoi les firmes canadiennes délocalisent-elles leur production à l'étranger ? Plus précisément, quelles sont les caractéristiques des pays qui bénéficient le plus de l'investissement canadien ?

Certes, un nombre important de recherches sur l'IDE a été entrepris. Néanmoins, la majorité des travaux antérieurs ont été soit théoriques, tels que Caves (1971, 1992), Ethier (1986), Helleiner (1989) et Ronald Jones

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

(1967), ou concernaient des cas spécifiques aux investisseurs américains, japonais et européens. Peu d'études empiriques se sont cependant intéressées à la question soulevée précédemment. Les études de Rao *et al.* (1994) mettaient principalement l'emphase sur l'hypothèse de la taille du marché comme facteur déterminant la destination des flux d'investissements directs canadiens, mais négligeaient les autres caractéristiques du pays d'accueil.

Pour sa part, Chow (1994) a fourni une très bonne analyse de l'IDE canadien par industrie d'origine et de destination ainsi que par région, sans toutefois s'intéresser à la question des déterminants de l'investissement.

Suivant la voie tracée par divers auteurs, il s'agira de fournir une approche générale permettant d'identifier les facteurs déterminants l'investissement canadien à l'étranger. Dans cette perspective, nous présenterons tout d'abord les principales caractéristiques de l'IDE canadien, puis nous consacrerons la section suivante à l'analyse des facteurs potentiels pouvant influer sur l'IDE, en puisant à même la littérature, et de la manière dont ils pourraient s'appliquer aux firmes canadiennes. Dans la troisième partie, nous discuterons du choix d'un modèle pour l'analyse des statistiques et des données trouvées. Ce travail constitue une double contribution. Tout d'abord, il concerne des données récentes sur les flux d'IDE canadiens dans plus de trente pays entre les années 1987 et 2003. Les pays concernés par cette entrée importante d'investissement sont autant des pays de l'OCDE que des pays en développement. La deuxième contribution consiste en l'élaboration d'un modèle spécifique intégrant les caractéristiques des pays hôtes. Ce dernier élément se situe dans une approche davantage pragmatique afin d'expliquer les flux d'IDE.

1. LA LOCALISATION DE LA PRODUCTION CANADIENNE À L'ÉTRANGER

Le tableau 4.1 présente la répartition de l'IDE canadien par pays récipiendaire. Bien qu'il y ait quelques différences dans le classement des pays d'une année à l'autre, les États-Unis et le Royaume-Uni réussissent à maintenir leur rang. Les États-Unis demeurent invariablement le premier pays d'accueil de l'IDE canadien, quoique leur part en pourcentage diminue d'année en année. Le Royaume-Uni se classe deuxième avec un pourcentage passant de 9,9 % en 1987 à 10,2 % en 2003. À eux seuls, ces deux pays comptabilisent 51,5 % du total de l'IDE canadien pour l'année 2003. La Barbade et l'Irlande, suivies des Bermudes et de la France, se classent respectivement aux troisième, quatrième, cinquième et sixième

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 4.1
L'IDE canadien par pays (en millions de dollars)

	1987			2003		
	$	%	Rang	$	%	Rang
Le Monde	**74 137**			**399 134**		
Amérique du Nord	**54 170**	**73,07**		**224 435**	**56,23**	
États-Unis	48 875	65,93	1	164 874	41,31	1
Bahamas	1 768	2,38	4	8 802	2,21	10
Bermudes	1 497	2,02	5	10 845	2,72	6
Barbade	496	0,67	14	24 690	6,19	3
Antilles néerlandaises	265	0,36	19	107	0,03	43
Mexique	206	0,28	21	2 787	0,70	20
Amérique centrale et du Sud	**1 672**	**2,26**		**22 324**	**5,59**	
Brésil	1 247	1,68	7	7 578	1,90	13
Chili	56	0,08	29	5 932	1,49	14
Argentine	151	0,20	22	5 216	1,31	16
Pérou	9	0,01	35	1 790	0,45	22
Venezuela	102	0,14	25	155	0,04	42
Colombie	13	0,02	34	625	0,16	31
Europe	**12 455**	**16,80**		**114 942**	**28,80**	
Royaume-Uni	7 341	9,90	2	40 703	10,20	2
Irlande	796	1,07	10	18 226	4,57	4
France	585	0,79	13	11 619	2,91	5
Pays-Bas	924	1,25	9	10 658	2,67	7
Allemagne	644	0,87	12	7 808	1,96	11
Hongrie	..	..		9 467	2,37	8
Suisse	758	1,02	11	4 044	1,01	17
Belgique	304	0,41	18	3 039	0,76	19
Italie	246	0,33	20	1 619	0,41	24
Espagne	435	0,59	15	1 557	0,39	25
Suède	–12	–0,02	36	1 654	0,41	23
Autriche	39	0,05	31	653	0,16	30
Luxembourg	x	x		683	0,17	28
Turquie	x	x		669	0,17	29
Norvège	29	0,04	32	388	0,10	36
Portugal	x	x		391	0,10	35
Russie				221	0,06	37
Danemark	26	0,04	33	206	0,05	38
Afrique	**272**	**0,37**		**2 423**	**0,61**	
Afrique du Sud	139	0,19	23	157	0,04	41
Asie/Océanie	**5 567**	**7,51**		**35 002**	**8,77**	
Australie	1 427	1,92	6	7 750	1,94	12
Singapour	1 839	2,48	3	3 735	0,94	18
Indonésie	1 006	1,36	8	5 542	1,39	15
Hong-Kong	374	0,50	16	2 535	0,64	21
Japon	363	0,49	17	9 123	2,29	9
Thaïlande	41	0,06	30	923	0,23	26
Malaysia	66	0,09	26	716	0,18	27
Corée du Sud	x	x		609	0,15	32
Chine	x	x		542	0,14	33
Nouvelle-Zélande	130	0,18	24	454	0,11	34
Inde	64	0,09	28	184	0,05	39
Taïwan	77	0,10	26	162	0,04	40

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

rangs ; les Pays-Bas, la Hongrie, le Japon et les Bahamas complètent la liste des 10 pays recevant le plus d'investissement direct canadien. Il convient de noter que l'IDE canadien ne concerne guère l'Europe du Sud (Portugal, Italie, Espagne) et l'Europe du Nord (Danemark, Suède, Norvège, Finlande) à l'exception des Pays-Bas. Le rang de classement du Japon s'est considérablement amélioré, contrairement à ceux de l'Indonésie et de Singapour.

Le tableau 4.1 met en évidence l'importance des caractéristiques du pays dans le choix de la destination de l'IDE. La proximité géographique des États-Unis contribue à les maintenir au premier rang. Bien que la variable de proximité soit à première vue séduisante, une étude plus approfondie de l'IDE canadien par pays suggère l'irrecevabilité de cet argument. En effet, un pays tel que le Japon attire de plus en plus d'IDE canadien par rapport à des pays plus proches tels que ceux de l'Amérique centrale, des Caraïbes ou de l'Union européenne. Par conséquent, la position des États-Unis et des Bermudes pourrait s'expliquer davantage par l'état des marchés internes que par la proximité géographique.

La coopération politique est certainement un facteur justifiant la position du Royaume-Uni, de la Barbade et de l'Irlande. La place du Japon et de l'Allemagne s'explique par l'hypothèse de la taille du marché. L'existence de paradis fiscaux aux Bahamas et aux Bermudes constitue un facteur attractif pour l'IDE canadien. Le tableau 4.2 présente l'investissement direct canadien à l'étranger par industrie. Il met en évidence l'importance du secteur bancaire et financier ainsi que celui de l'énergie et des minerais métalliques. Rao *et al.* (1994) et Chow (1994) ont bien documenté l'évolution de la structure de composition de l'IDE canadien. Globalement, entre 1987 et 2003, l'industrie de l'énergie et des minerais métalliques est passée de 23,95 % à 22,02 %, tandis que la part du secteur des finances augmentait de 25,39 % à 42,2 %[2].

Selon Chow (1994, p. 47-49), les entreprises canadiennes ont tendance à investir à l'étranger dans des industries où elles bénéficient d'avantages compétitifs. En 1991, par exemple, le pourcentage d'IDE dans une industrie provenant d'une industrie similaire au Canada atteignait 99 % pour les communications, 98 % pour les machineries et matériels de transport, 94 % pour les finances et assurances, 90 % pour l'énergie, 82 % pour le bois et papier et 95 % pour les produits électroniques. Ainsi, la structure de l'IDE canadien et ses orientations semblent s'apparenter aux tendances des exportations canadiennes. En effet, une

2. Voir le tableau 4.2.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 4.2

Investissements directs canadiens à l'étranger par industrie et par région

Pays/Industries	Bois et papier	Énergie et minerais métalliques	Machinerie et matériel de transport	Finances et assurances	Services et commerce de détail	Autres industries	Total
			1987				
États-Unis	1 831	10 429	1 054	8 566	7 458	19 538	48 876
	3,75	21,34	2,16	17,53	15,26	39,97	100,00
	65,39	60,02	51,54	46,52	85,70	84,20	67,38
Royaume-Uni	690	1 630	278	1 777	262	2 704	7 341
	9,40	22,20	3,79	24,21	3,57	36,83	100,00
	0,34	9,38	13,59	9,65	3,01	11,65	10,12
Autres pays de l'Union européenne	279	1 532	–2	1 142	299	963	4 213
	6,62	36,36	–0,05	27,11	7,10	22,86	100,00
	0,24	8,81	–0,10	6,20	3,44	4,15	5,81
Japon et autres pays de l'OCDE	x	1 054	433	785	54	x	2 811
		37,50	15,40	27,93	1,92		100,00
		6,07	21,17	4,26	0,62		3,88
Tous les autres pays étrangers	x	2 730	282	6 145	v 629	x	10 896
		25,06	2,59	56,40	5,77		100,00
		15,71	13,79	33,37	7,23		15,02
Tous les pays	2 800	17 375	2 045	18 415	8 702	23 205	72 542
	3,86	23,95	2,82	25,39	12,00	31,99	100,00
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 4.2
Investissements directs canadiens à l'étranger par industrie et par région *(suite)*

Pays/Industries	Bois et papier	Énergie et minerais métalliques	Machinerie et matériel de transport	Finances et assurances	Services et commerce de détail	Autres industries	Total
			2003				
États-Unis	4 592	33 543	5 676	57 373	30 864	32 826	164 874
	2,78	20,34	3,44	34,80	18,72	19,91	100,00
	55,23	38,17	24,96	34,05	65,09	51,07	41,31
Royaume-Uni	930	3 995	5 304	19 277	2 276	8 921	40 703
	2,28	9,82	13,03	47,36	5,59	21,91	100,00
	11,19	4,55	23,33	11,44	4,80	13,88	10,12
Autres pays de l'Union européenne	1 489	16 813	3 717	23 752	6 247	6 354	58 374
	2,55	28,80	6,37	40,69	10,70	10,88	100,00
	17,90	19,13	16,35	14,10	13,17	9,89	14,63
Japon et autres pays de l'OCDE	969	6 919	6 843	14 354	1 099	5 911	36 095
	2,68	19,17	18,96	39,77	3,04	16,38	100,00
	11,66	7,87	30,10	8,52	2,32	9,20	9,04
Tous les autres pays étrangers	334	26 615	1 196	53 744	6 935	10 263	99 087
	0,34	26,86	1,21	54,24	7,00	10,36	100,00
	4,02	30,28	5,26	31,89	14,62	15,97	24,83
Tous les pays	8 314	87 885	22 736	168 500	47 421	64 275	399 131
	2,08	22,02	5,70	42,22	11,88	16,10	100,00
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

X Confidentiel en vertu des dispositions de la *Loi sur la statistique*.
Pour chaque pays ou groupe de pays, la première ligne représente la valeur de l'IDE canadien en millions de dollars.
La deuxième ligne correspond au pourcentage de la première valeur en relation avec le total de l'IDE dans le pays.
La dernière ligne représente le pourcentage de l'IDE canadien en relation avec l'IDE total dans chaque industrie.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

étude de la structure des exportations canadiennes met en évidence l'importance des secteurs de l'énergie, des minerais métalliques, du bois et du papier. L'exportation de produits électriques et électroniques, d'ingénierie (construction et activités connexes) et de communication, relativement faible dans les années 1960, a presque triplé depuis 1984. Il en est de même des services financiers canadiens, qui s'offrent de plus en plus sur des marchés étrangers.

En fait, la Banque Scotia, la Corporation financière Trilon et Royal Trustco Limited détiennent les trois premières positions parmi les 159 plus importantes entreprises canadiennes possédant des capitaux à l'étranger (Rao *et al.*, 1994, 1996). Par ailleurs, le groupe des services financiers détient 43 % du total des actifs à l'étranger. Le processus de mondialisation dans le domaine des services tend à expliquer cette vague récente d'IDE canadien vers les services financiers à la faveur de l'effritement des réglementations.

2. DÉTERMINANTS DE L'IDE

Quoique la littérature concernant les facteurs explicatifs de l'IDE (entrant et sortant) soit relativement abondante, aucune théorie ne domine. Tel que Caves (1992) le faisait remarquer, l'analyse économique sur l'IDE a changé d'orientation avec le temps, passant des explications de type macroéconomique à celles basées sur des spécificités industrielles ou d'organisation industrielle. Ainsi, trois modèles sont généralement offerts pour expliquer le flux de l'IDE. Premièrement, il s'agit du modèle macroéconomique tiré de la théorie de l'économie internationale, en l'occurrence le modèle de Heckscher, Ohlin et Samuelson (HOS). Selon cette approche, les variables telles que la dotation relative en facteurs, l'écart des coûts des facteurs, le niveau tarifaire, le coût des transports sont susceptibles d'influencer l'IDE. L'hypothèse de l'intensité factorielle et du coût des facteurs, ne convient cependant pas pour expliquer la destination des flux d'IDE canadiens car ceux-ci sont essentiellement dirigés vers des pays de dotation factorielle similaire (États-Unis, Union européenne). Par ailleurs, plusieurs études empiriques montrent que le prix relatif des facteurs ne fonctionne pas très bien dans les modèles d'investissement (Koechlin, 1992a et b ; OCDE, 1980).

L'hypothèse de l'organisation industrielle constitue le deuxième modèle explicatif de l'IDE. L'investissement à l'étranger requiert de l'investisseur qu'il détienne des avantages compétitifs particuliers lui permettant de supporter les coûts intrinsèques et les nombreux désavantages liés à la production à l'étranger. Les coûts de transaction, les

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

barrières à l'entrée et le besoin d'internationalisation constituent les principaux éléments clés de cette approche (Helleiner, 1989 ; Williamson, 1975 ; Buckley et Carson, 1981 ; Rugman, 1981, 1986). Cette approche basée sur les actifs internes à la firme a donné lieu au développement de la « théorie éclectique » de Dunning (1981, 1988) ainsi qu'à l'hypothèse de marché, laquelle a été testée par divers auteurs, dont Kravis et Lipsey (1982), Lunn (1980, 1983), Agarwal (1980), Root et Amhed (1979), Scaperlanda et Balough (1983), Lee (1986), Culem (1988), Koechlin (1992a et b), Nations Unies (1993). La variable la plus importante dans ce contexte d'organisation est souvent la taille du marché (mesurée par le niveau du PIB) et le taux de croissance du PIB du pays d'accueil. Lee (1986) a défendu l'idée selon laquelle les firmes multinationales investissent dans des industries caractérisées par des coûts élevés de R-D, de marketing, de publicité, de distribution, et par l'existence d'économies d'échelle dans les services de management et les marchés des capitaux. Malheureusement aucun modèle clair n'émerge du test économétrique élaboré par Lee. L'hypothèse du marché accorde également beaucoup d'importance à ce que l'on appelle les avantages comparatifs révélés en tant que variable reflétant la compétitivité de l'industrie. Le recours aux avantages comparatifs révélés se base sur la présomption que toutes les firmes dans une industrie partagent les mêmes atouts. On en déduit donc que le niveau d'IDE dans les industries n'ayant pas d'avantages comparatifs sera peu élevé (Heitger et Stehn, 1990).

Une autre manière de mettre en évidence les avantages comparatifs consiste à utiliser le niveau d'exportation en tant que déterminant de l'IDE. Cependant, l'interprétation de l'impact des exportations a permis l'émergence de deux opinions divergentes. Certains auteurs soutiennent que les exportations et l'IDE constituent des substituts ; ceci fut clairement expliqué entre autres par Vernon (1966), dans sa théorie des cycles du produit, et par Caves (1992), qui déclara : « *The inter-industry distribution of direct investments is that it goes where trade does not*. » D'autres, Markusen (1984), Grossman et Helpman (1989), ainsi qu'Ethier (1986), maintiennent que l'IDE et les exportations se complètent. Ce phénomène se caractérise par le commerce intra-industriel. Tel que mentionné précédemment, les données canadiennes disponibles tendent à appuyer la thèse de la complémentarité. Par ailleurs, Industrie Canada (2002) a fait une revue exhaustive des travaux de cette nature pour le Canada et relève des études étayant l'hypothèse de complémentarité : Rao, Ahmad et Barnes (1996), Hejazi et Safarian (1999a et b), Brainard (1997). Un calcul des avantages comparatifs révélés dans les industries primaires et manufacturières et pour certaines régions (États-Unis, Mexique, Union européenne, Japon) confirme assez bien la prépondérance des produits

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

dérivés des ressources naturelles et agricoles dans le total des exportations canadiennes[3]. Alors que la valeur des avantages comparatifs révélés pour les produits agricoles, l'alimentation, les minerais métalliques et les métaux non ferreux, est positive, elle est négative pour la plupart des autres industries et cela, en comparaison avec les principaux partenaires commerciaux. L'analyse de la valeur des avantages comparatifs avec les États-Unis met en évidence trois industries manufacturières : la sidérurgie, l'automobile et le vêtement ; industries dans lesquelles les entreprises américaines perdent leurs avantages comparatifs.

Attardons-nous quelques instants sur des tests empiriques effectués récemment sur les déterminants de l'IDE, dont en particulier ceux du Canada. Rao *et al.* (1994, p. 69-134) ont procédé à une évaluation des déterminants de l'IDE canadien en régressant cette variable sur des facteurs tels que : le ratio du PIB étranger sur le PIB du Canada ; le ratio du surplus d'opération sur le PIB pour les pays étrangers (notamment les États-Unis et l'Union européenne) sur le même ratio pour le Canada ; le ratio de change (valeur du dollar canadien en DTS) ; le ratio du stock de capital non résiduel des pays étrangers sur l'équivalent canadien ; une variable de tendance et une variable auxiliaire pour refléter l'impact de l'ALÉ. L'estimation des paramètres de ce modèle, effectuée sur la période de 1972 et 1991[4], indique que seuls la variable de revenu (PIB) et l'effet retardé de l'IDE sont fort significatifs, contrairement à l'impact négligeable du taux de change, de la variable de stock de capital non résidentiel et du ratio de surplus d'opération[5]. En effet, selon les observations des auteurs, entre 1981 et 1985, le stock d'IDE canadien à l'étranger s'est accru rapidement alors même que le dollar canadien connaissait une forte dépréciation. En conséquence, le taux de change ne s'avère pas un facteur majeur de délocalisation des firmes canadiennes à l'étranger. On voit bien que l'étude de Rao *et al.* a pour objet de préciser de façon générale les déterminants de l'IDE canadien et n'aborde pas véritablement le sujet des caractéristiques des pays récipiendaires.

3. L'avantage comparatif révélé (ACR) se calcule selon la formule suivante : $ACR = \ln[(Xi/Mi)/(\Sigma Xi/\Sigma Mi)]$, où Xi = exportation du bien i ; Mi = importation du bien i ; ΣXi = valeur totale des exportations et ΣMi = valeur totale des importations ; ln = logarithme naturel.
4. Certaines des variables (endogène et exogène) sont exprimées en première différence du logarithme naturel.
5. Le surplus d'opération (tenant lieu de variable de profitabilité) est défini comme étant la valeur de production après déduction de la consommation intermédiaire, de la rémunération des employés, de la consommation en capital fixe, des taxes indirectes réduites des subventions, au sens de la comptabilité des comptes nationaux.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Toujours sur le sujet des facteurs explicatifs de l'IDE canadien (sortant), les travaux de Safarian et Hejazi (2001) méritent également d'être mentionnés. Les deux auteurs ont testé cinq types de modèles économétriques de l'IDE canadien (entrant et sortant) en utilisant des données en coupe longitudinale et en coupe instantanée. Il s'agit en premier du modèle de gravité, dont les principales variables explicatives sont le revenu (niveau et croissance du PIB du Canada), la distance, la variable auxiliaire de langue, le taux de change[6] et les variables auxiliaires traduisant des préférences régionales (États-Unis, Union européenne, Asie de l'Est, Amérique Latine, pays de la communauté APEC). Le deuxième modèle traduit la théorie économique de Heckscher et Ohlin, où le coût du travail (salaire) et la liquidité financière figurent comme les principaux déterminants. Le troisième modèle reflète la nouvelle théorie de croissance, dont les variables explicatives sont le degré d'ouverture au commerce et les dépenses relatives en R-D. Le quatrième modèle est supposé traduire l'effet des politiques susceptibles d'influer sur l'IDE. On y retient des variables telles que l'ALENA, et une mesure de restrictions de l'IDE obtenue d'une publication annuelle, l'*IMD World Competitiveness Yearbook* (IMD, 2003). Enfin, le dernier modèle est celui de l'institution ou de gouvernance, qui vise à vérifier l'impact du degré de corruption et l'efficience du système légal. Les résultats d'estimation indiquent que les variables du revenu, de la langue et du taux de change ont un impact positif sur l'IDE canadien (sortant), alors que celui de la distance a un effet négatif, contrairement aux attentes. Les deux variables traduisant la théorie de HO, la nouvelle théorie de la croissance ainsi que celle de gouvernance ont également un impact positif sur l'IDE du Canada (sortant). On remarque que les autres variables auxiliaires de préférence régionale ne sont pas significatives.

Référons-nous au modèle économétrique récent mis au point par la Banque mondiale (2003a, p. 104-105) pour prévoir le flux de l'IDE vers les pays en développement. Parmi les variables explicatives du ratio de l'IDE sur le PIB, on note : le taux de croissance du PIB des pays du G7 (les principaux pourvoyeurs de l'IDE vers les PVD) ; le différentiel entre le taux de croissance du PIB des PVD et celui du G7 ; le taux de croissance des exportations des biens et services pour refléter l'attrait d'un pays pour une économie tirée par les exportations ; le climat d'investissement

6. On présume qu'une appréciation du dollar canadien entraîne une hausse de l'IDE sortant et vice-versa. Ce résultat d'impact du taux de change contraste avec celui trouvé par Rao *et al.* (1994).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

(tiré de la revue *Institutional Investor Magazine*) ; le prix du pétrole (reflétant l'attrait de l'investissement dans les secteurs liés à l'énergie) ; la volatilité du prix du pétrole (mesurée par son écart-type d'un an) pour traduire l'incertitude de la conjecture économique mondiale ; enfin, la variable endogène du ratio de l'IDE sur le PIB, retardé d'une période pour refléter l'effet de sa persistance à travers le temps. Toutes les variables retenues par la Banque mondiale s'avèrent significatives et de bons signes pour expliquer le flux de l'IDE vers les pays en développement.

3. LES ÉVALUATIONS EMPIRIQUES

3.1. L'APPROCHE RETENUE

Cette brève analyse documentaire montre assez bien qu'autant les caractéristiques industrielles que les particularités propres à chaque pays peuvent contribuer à expliquer l'IDE sortant du Canada. L'approche que nous retenons, pour les besoins de cette analyse, se rapproche du modèle de Safarian et Hejazi (2001), mais avec un choix sélectif des variables explicatives, compte tenu de l'emphase que nous mettons sur les caractéristiques présentées par le pays. D'abord au regard des spécificités industrielles, la variable explicative de l'IDE que constitue l'avantage comparatif révélé (ACR) s'avère importante. Encore une fois, l'argument est simple : l'IDE sortant du Canada est concentré dans les industries les plus exportatrices, à l'exception du secteur financier. En conséquence, plus le Canada présente un ACR élevé vis-à-vis d'un pays, plus ce dernier serait à même d'attirer l'IDE canadien.

Par ailleurs, comme la plupart des auteurs le soulignent, il convient de retenir autant le niveau du PIB ainsi que sa croissance pour tester la validité de l'hypothèse de marché. Ce n'est pas tant l'écart de croissance du PIB entre le pays d'origine et le pays d'accueil de l'IDE qui devrait retenir l'attention, comme le voudraient Rao *et al.* (1994) ou la Banque mondiale (2003b), que la variété de ce facteur explicatif selon le pays. Ainsi, nous présumons que l'IDE sortant du Canada se dirige davantage vers les pays dotés d'un haut niveau du PIB ou ceux qui enregistrent une forte croissance économique.

En ce qui concerne les autres facteurs propres à chaque pays d'accueil, il est raisonnable de mesurer l'impact de libéralisation des échanges et des régimes sur l'IDE, tant en Amérique du Nord (ALENA) qu'au sein de l'Union européenne et de cerner l'effet de la langue (anglais) ainsi que celui de la coopération politique (politique). L'analyse se fait en coupe instantanée, en l'occurrence pour l'année la plus récente, 2003. La

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

variable dépendante est l'IDE dans un pays d'accueil, exprimée en pourcentage du total. L'échantillon est constitué de 36 pays qui contribuaient au total 92,38 % de l'IDE sortant du Canada en 1987 et 83,98 % en 2003[7].

Les données concernant les exportations et importations canadiennes par pays et par industrie étant relativement limitées, la valeur reflétant les avantages comparatifs révélés (ACR) est calculée seulement selon les pays et pour l'ensemble du secteur manufacturier. Les variables se rapportant au marché sont mesurées à la fois par le niveau et le taux de croissance annuel moyen du PIB du pays d'accueil (données tirées de la Banque mondiale, 2003b). L'effet de la langue est représenté par une variable auxiliaire (anglais), de valeur 1 pour les pays qui ont l'anglais pour première langue et 0 pour les autres. La deuxième variable auxiliaire (ALENA) est retenue pour traduire l'apport de l'ALENA. Cette variable prend la valeur 1 pour les États-Unis et le Mexique, bien que l'accord existe seulement depuis 1992, et 0 pour les autres pays de l'échantillon.

Aussi, nous incluons une autre variable auxiliaire (libre) pour saisir les effets des régimes de libéralisation de l'investissement. À cet égard, ouvrons une parenthèse sur l'état du climat d'investissement dans divers pays. D'abord, en référence à une étude relativement exhaustive sur ce sujet par Industrie Canada (1994), on distingue trois groupes de pays au sein du G7. Le premier, constitué du Royaume-Uni, du Canada et des États-Unis, semble avoir des régimes d'investissement similaires, avec peu de barrières et un régime relativement libéral. Le second groupe se compose de la France et de l'Italie, où la propriété familiale agit comme une barrière informelle et effective à l'investissement. Enfin, le troisième groupe est celui formé par l'Allemagne et le Japon, où les liens croisés entre les sociétés financières et commerciales permettent de bloquer les prises de contrôle étranger. Par ailleurs, en vertu des dispositifs de « l'acte unique », l'Union européenne a annulé ou abaissé de nombreuses restrictions sur l'IDE et tout particulièrement dans le domaine financier ; ce n'est pas le cas du Japon, qui, selon Industrie Canada (1994, p. 34-35), demeure relativement fermé à l'investissement étranger, notamment dans les industries primaires, l'aérospatiale et l'énergie, ainsi que dans le système de distribution, qui apparaît complexe et rigide.

Si l'on se réfère à la publication récente de l'IMD (2003) portant sur la liberté des investisseurs étrangers à prendre le contrôle des compagnies domestiques, il se dégage le classement suivant des pays (sur une échelle allant de 10, complète liberté, à 0, fortes restrictions) : les États-Unis et la plupart des pays de l'Union européenne obtiennent une note

7. Pays du tableau 4.1 exception faite des Bahamas, des Bermudes, de la Barbade, du Luxembourg et de Taïwan, pour lesquels les données du PIB sont manquantes.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

supérieure à 75 % (7,5/10), la Turquie (8,28), le Chili (9,17), Singapour (7,8), la Nouvelle-Zélande (7,28), l'Argentine (8,08), la Colombie (7,77) ; par contre, les pays suivants présentent un score relativement faible : le Japon (6,5), le Mexique (6,7), la Corée (6,4), l'Indonésie (6,2), les Philippines (4,9), l'Afrique du Sud (6,7), la Russie (5,17), la Chine (3,96).

Sur la base du classement de l'IMD et des observations précédentes, la variable auxiliaire (libre) qui traduit l'effet de libéralisation de l'IDE prend la valeur 1 pour les États-Unis et les pays de l'Union européenne de l'échantillon, pour la Turquie, le Chili, Singapour, la Nouvelle-Zélande, l'Argentine et la Colombie. Pour le reste des pays de l'échantillon, cette variable auxiliaire prend la valeur 0, notamment pour le Japon, le Brésil, l'Australie, la Corée du Sud, la Russie, la Chine et le Mexique. Cette façon de procéder est susceptible de rendre plus significatif l'effet de libéralisation de l'IDE que le seraient les échelles de valeur proposées par l'IMD, trop proches les unes des autres.

Enfin, la dimension de coopération politique est aussi reflétée par une autre variable auxiliaire (politique), prenant la valeur 1 pour les États-Unis, la France et les pays du Commonwealth de l'échantillon et 0 autrement. Il est à noter que cette variable de coopération politique est définie différemment des préférences régionales retenues par Safarian et Hejazi (2001). En fait l'emphase est portée sur la collaboration d'ordre institutionnel.

3.2. Analyse des résultats

Les résultats d'estimation sont présentés au tableau 4.3. La meilleure équation (7) explique quelque 97 % des variances du flux de l'IDE. Le coefficient du revenu (PIB) dans chacune des régressions est fortement significatif, rendant ainsi plausible l'hypothèse de marché comme facteur déterminant de l'IDE. Ce résultat est compatible avec celui trouvé par Lunn (1980, 1983), Koechlin (1992b), Scaperlanda et Balough (1983), ainsi que Safarian et Hejazi (2001). Il est important de préciser que la taille de marché n'est le seul facteur explicatif de l'IDE. En effet, l'inclusion des variables auxiliaires conçues de façon à refléter les caractéristiques propres à chaque pays fonctionne assez bien dans la plupart des équations.

Premièrement, on observe que le coefficient de la variable de langue (anglais) est, tel qu'espéré, positif et fortement significatif. Bien que l'impact de l'ALENA ressorte légèrement favorable, il ne contribue pas néanmoins à améliorer sensiblement l'ensemble du pouvoir explicatif du modèle. Il en est de même de l'effet un peu mitigé de la variable auxiliaire (libre) traduisant le régime de libéralisation de l'IDE. La valeur positive du coefficient de ces deux variables (ALENA et libre) laisse néanmoins

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 4.3
Résultats d'estimation

Variables explicatives	Équations						
	1	2	3	4	5	6	7
Constance	–1,28 (–1,548)	–1,201 (–1,518)	–2,08 (–2,296)	–1,920 (–2,070)	–0,207 (–0,325)	–1,943 (–1,521)	–0,192 (–0,306)
PIB	0,0033 (12,282)	0,0030 (8,937)	0,003 (8,933)	0,003 (8,482)	0,0006 (1,813)	0,003 (8,012)	0,0007 (1,887)
ΔPIB	0,127 (0,664)	0,115 (0,616)	0,140 (0,771)	0,167 (0,904)	0,019 (0,165)	0,215 (1,152)	0,028 (0,244)
Anglais	3,788 (2,994)	3,766 (3,057)	3,593 (3,011)	4,734 (2,683)	2,179 (1,852)	4,390 (2,455)	2,483 (3,264)
ALENA	–	4,051 (1,656)	4,583 (1,926)	5,521 (2,111)	–0,1871 (–0,100)	5,618 (2,149)	0,109 (0,067)
Libre	–	–	1,541 (1,804)	1,418 (1,63)	0,878 (1,585)	1,680 (1,917)	0,856 (1,580)
Politique	–	–	–	–1,346 (–0,880)	0,342 (0,343)	–1,079 (–0,712)	–
Export	–	–	–	–	0,363 (6,702)	–	0,359 (6,944)
ACR	–	–	–	–	–	0,403 (0,634)	–
R^2 ajusté	0,85	0,86	0,87	0,86	0,94	0,87	0,95
Nombre d'observations	36	36	36	36	36	35	36
F	68,91	55,2	48,01	39,8	92,3	35,6	111,0

Les données entre parenthèses expriment la statistique *Student*.

supposer que le courant de déréglementation est de nature à accentuer l'investissement direct canadien à l'étranger. Ce résultat ne reflète pas vraiment l'hypothèse de contournement des mesures tarifaires, puisque celles-ci ont également baissé à l'épreuve du temps sous l'impulsion de l'OMC, mais il traduit plutôt le degré d'accueil de l'investissement étranger par chacun des pays. La variable auxiliaire de coopération politique (politique) comporte un signe négatif, contrairement à nos prévisions, et ne ressort significativement pas de toute façon (équations 4, 5 et 6).

Un autre résultat intéressant de cette étude est la complémentarité de l'IDE sortant du Canada et de l'exportation. Non seulement cette variable explicative (export) est positive et très significative, mais son inclusion dans le modèle améliore grandement le R^2 ajusté (de 0,85 dans l'équation 1 à 0,95 dans l'équation 7). Toutefois, on observe que l'ajout de la variable export affaiblit le degré de signification de la variable

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

revenu (PIB) ; ceci s'explique par la présence d'une multilinéarité entre ces variables. Enfin, comme l'indique l'équation 6, la variable de l'avantage comparatif révélé (ACR) n'améliore pas les résultats.

CONCLUSION

Bien que les résultats empiriques tendent à confirmer notre hypothèse, ils n'en demeurent pas moins préliminaires. Néanmoins, certains éléments valent la peine d'être soulignés. Tout d'abord, l'IDE canadien a connu une croissance annuelle moyenne de 11,28 % depuis les dix dernières années pour atteindre 400 G$ en 2003. Ces investissements se concentrent principalement dans un nombre restreint de pays, parmi lesquels figurent les États-Unis et le Royaume-Uni, tous deux classés invariablement aux premier et deuxième rangs des pays recevant l'IDE canadien. Ainsi, en 2003, les 10 principaux pays d'accueil comptabilisaient 77,42 % du total de l'IDE canadien. Par ailleurs, la structure de l'IDE canadien tend à étayer l'hypothèse de complémentarité des exportations puisque l'IDE est fortement concentré dans les industries exportatrices. Enfin, le modèle économétrique proposé dans cette étude apporte un éclaircissement concernant les facteurs déterminant l'IDE canadien. Les résultats indiquent, en effet, que la destination de l'IDE est influencée à la fois par l'hypothèse de marché (mesurée par le PIB) et par les facteurs spécifiques du pays.

Ainsi les multinationales canadiennes semblent être davantage intéressées par des marchés plus vastes, tel que le soulignent plusieurs auteurs, ainsi que par des pays dits « amis ». Notre étude laisse cependant place à l'amélioration puisqu'il sera possible de définir des facteurs spécifiques aux pays qui soient plus significatifs. Il est probable qu'une analyse quantitative et qualitative fondée sur des données plus détaillées des pays d'accueil donnera de meilleurs résultats.

BIBLIOGRAPHIE

AGARWAL, Jamuna P. (1976). « Factor Proportions in Foreign and Domestic Firms in Indian Manufacturing », *Economic Journal*, vol. 86, p. 589-594.

AGARWAL, Jamuna P. (1980). « Determinants of Foreign Direct Investment : A Survey », *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 16, p. 739-773.

AMESSE, Fernand, Louis SEGUI-DULUDE et Guy STANLEY (1994). « Northern Telecom : A Case Study in the Management of Technology », dans Steven Globerman (dir.), *Canadian-based Multinationals*, Calgary, The University of Calgary Press.

BANQUE MONDIALE (2003a). *Global Development Finance : Analysis and Statistic*, Washington, Banque mondiale.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

BANQUE MONDIALE (2003b). *World Development Indicators*, Washington, Banque mondiale.

BRAINARD, S. Lael (1997). « An Empirical Assessment of Proximity-Concentration Trade-off between Multinational Sales and Trade », *American Economic Review*, vol. 87, nº 4.

BUCKLEY, Peter J. et Mark CASSON (1981). « The Optimal Timing of Foreign Investment », *Economic Journal*, vol. 91, p. 75-87.

CAVES, E. Richard (1971). « International Corporations : The Industrial Economics of Foreign Investment », *Economica*, vol. 38, p. 1-27.

CAVES, E. Richard (1992). « Foreign Direct Investment and Market Performance », dans John Letiche (dir.), *International Economic Policies and Their Theoretical Foundation*, 2e éd., New York, Academic Press.

CHOW, Franklin (1994). « Tendances récentes de l'investissement direct canadien à l'étranger : l'essor des multinationales canadiennes », dans Steven Globerman (dir.), *Les multinationales canadiennes*, Calgary, The University of Calgary Press.

CULEM, G. Claudy (1988). « The Locational Determinants of Direct Investments among Industrialized Countries », *European Economic Review*, vol. 32, p. 885-904.

DUNNING, John H. (1980). « Toward an Eclectic Theory of International Production : Some Empirical Tests », *Journal of International Business Studies*, vol. 11, p. 9-31.

DUNNING, John H. (1981). *International Production and the Multlinational Enterprise*, Londres, Allen and Unwin.

DUNNING, John H. (1988). « The Eclectic Paradigm of International Production : A Restatement and Some Possible Extensions », *Journal of International Business Studies*, vol. 19, p. 1-31.

ETHIER, W. (1986). « The Multinational Firm », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, p. 805-833.

GROSSMAN, G.M. et E. HELPMAN (1989). « Product Development and International Trade », *Journal of Political Economy*, vol. 97, p. 1261-1283.

HEITGER, Bernhard et Jurgen STEHN (1990). « Japanese Direct Investments in the EC : Response to the Internal Market 1993 ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 29, nº 1, p. 1-15.

HEJAZI, Walid et A.E. SAFARIAN (1999a). « Trade, Foreign Direct Investment, and R&D Spillovers », *Journal of International Business Studies*, vol. 30, nº 3, p. 491-511.

HEJAZI, Walid et A.E. SAFARIAN (1999b). *Modélisation des liens entre le commerce et l'investissement étranger direct du Canada*, Industrie Canada, coll. « Perspectives sur le libre-échange nord-américain ».

HELLEINER, G.K. (1989). « Transnational Corporations and Direct Foreign Investment », dans Hollis Chenery et T.N. Srinivasan (dir.), *Handbook of Development Economies*, vol. 2, Amsterdam, North Holland Publisher, p. 1441-1480.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

IMD (INSTITUTE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT) (2003). *IMD World Competitiveness Yearbook 2003*, Lausanne, IMD.

INDUSTRIE CANADA (1994). *Objectifs officiels et officieux à l'investissement dans les pays du G7. Résumé et conclusions*, document hors série nº 1, Ottawa, 2 mai.

INDUSTRIE CANADA (2002). *Investissement étranger direct et formation intérieure de capital*, document de travail nº 36, avril.

JONES, Ronald W. (1967). « International Capital Movements and the Theory of Tariffs », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 81, p. 1-38.

KOECHLIN, Timothy (1992a). « The Determinants of the Location of USA Direct Foreign Investment », *International Review of Applied Economies*, vol. 6, nº 2, p. 203-216.

KOECHLIN, Timothy (1992b). « The Responsiveness of Domestic Investment to Foreign Economic Conditions », *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 15, nº 1.

KRAVIS, B. IRVING et Robert E. LIPSEY (1982). « The Location of Overseas Production and Production for Export by US Multinational Firms », *Journal of International Economies*, vol. 12, p. 201-223.

LEE, Jaymin (1986). « Determinants of Offshore Production in Developing Countries », *Journal of Development Economics*, vol. 20, p. 1-13.

LUNN, John (1980). « Determinants of US Direct Investment in the EEC », *European Economic Review*, vol. 13, p. 93-101.

LUNN, John (1983). « Determinants of US Direct Investment in the EEC », édition révisée ; *European Economic Review*, vol. 21, p. 391-393.

NATIONS UNIES (1993). *World Investment Report : Transnational Corporations and Integrated International Production*, New York, Nations Unies.

MARKUSEN, James R. et James. R. MELVIN (1984). *The Theory of International Trade and Its Canadian Applications*, Toronto, Butterworths, p. 261-297.

OCDE (1980). *Investment Determinants and Investment Incentives*, Working Paper nº 2, Paris, avril.

OMC (2003). *Statistiques du Commerce International 2003*, Genève, OMC.

RAO, Someshwar, Marc LEGAULT et Ashfaq AHMAD (1994). « Canadian-based Multinationals : An Analysis of Activities and Performances », dans Steven Globerman (dir.), *Canadian-based Multinationals*, Calgary, The University of Calgary Press.

RAO, Someshwar, Ashfad AHMAD et Colleen BARNES (1996). *L'investissement étranger direct et l'intégration économique de la zone APEC*, Industrie Canada, document de travail nº 8, février.

ROOT, R. Franklin et Ahmed A. AHMED (1979). « Empirical Determinants of Manufacturing Direct Investment in Developing Countries », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 27, p. 751-767.

RUGMAN, Alan M. (1981). *Inside the Multinationals : The Economics of Internal Market*, Londres, Coom Helm, et New York, Columbia University Press.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

RUGMAN, Alan M. (1986). « New Theories of the Multinational Enterprise : An Assessment of Internationalization Theory », *Bulletin of Economic Research*, vol. 38, nº 2, p. 101-118.

SAFARIAN, Edward et Walid HEJAZI (2001). *Canada and Foreign Direct Investment : A Study of Determinants*, Monograph Series on Public Policy and Public Administration, Toronto, University of Toronto.

SCAPERLANDA, Anthony et Robert S. BALOUGH (1983). « Determinants of US Direct Foreign Investment in the EEC », *American Economic Review*, vol. 59, p. 558-568.

SCHNEIDER, Friedrich et Bruno S. FREY (1985). « Economic and Political Determinants of Foreign Direct Investment », *World Development*, vol. 13, nº 2, p. 161-175.

VERNON, Raymond (1966). « International Investment and International Trade in the Product Cycle », *Quaterly Journal of Economies*, vol. 80.

WILLIAMSON, Oliver E. (1975). *Market and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications : A Study in the Economics of Internal Organizations*, New York, Free Press, New York, Macmillan.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

5

LES COURANTS DOMINANTS DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DES TRANSPORTS

Michel Boucher
Professeur à l'École nationale d'administration publique

Depuis la nuit des temps, les hommes ont voulu échanger avec leurs voisins. L'échange permettait à l'une des parties d'obtenir respectivement des biens qu'elle ne pouvait produire, ou alors en partie seulement, tout en cédant en retour des biens que l'autre ne possédait pas ou peu. Au fil des siècles, les échanges s'étendent graduellement sur un plus grand territoire, donnant ainsi naissance à l'industrie des transports. Le bassin méditerranéen est très longtemps l'endroit par excellence où les bateaux et les caravanes en provenance de l'Asie, l'Afrique et l'Europe transportent les divers biens à leur destination finale, les consommateurs. Toutefois, la technologie change rapidement la façon de faire, de sorte que les océans, les fleuves, les rivières, les chenaux et les caravanes doivent partager la tâche avec le chemin de fer, l'autoroute et le transport aérien. Les différentes composantes de l'industrie des transports se développent selon leurs caractéristiques propres. Le chemin de fer et le transport maritime transportent des charges très lourdes sur des distances importantes. Mais ces deux modes de transport prennent beaucoup de temps pour franchir la distance requise. Le transport routier des marchandises et

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

celui des personnes, tant par automobile que par semi-remorque ou autocar, sont des modes plus lents pour se rendre à leur destination finale que le transport aérien. La rapidité de ce dernier en fait le mode le plus dominant, lorsque l'urgence oblige. Bref, l'utilisateur des services de transport doit faire des choix qui reposent sur le poids, le volume, la distance, la valeur du temps et le prix.

La présente recherche analyse l'évolution, la performance et les tendances courantes des différents modes de transport et de leurs infrastructures au cours des prochaines années pour plusieurs pays, dont les États-Unis, le Canada et l'Europe. Tous les modes requièrent des infrastructures pour réaliser les prestations de services des donneurs d'ordre. La première partie de ce chapitre présente l'industrie de l'aviation commerciale des passagers. La déréglementation américaine du début des années 1980 entraîne des changements majeurs qui se répandent graduellement à l'ensemble de l'industrie mondiale. Au début des années 1990, l'entrée de nouveaux producteurs à bas prix modifie encore une fois une industrie déjà fragilisée par des flambées des prix du pétrole causées par des chocs macroéconomiques comme les guerres et les récessions. Cette fois-ci, les effets sont beaucoup plus dommageables pour les transporteurs traditionnels, si on considère en plus la tragédie américaine du 11 septembre 2001. La deuxième décrit les problèmes que les usagers des autoroutes que sont les automobilistes, les transporteurs routiers de marchandises et les entreprises d'autocar doivent surmonter au cours des prochaines années. Comme le nombre de véhicules motorisés ne cesse de croître, de nombreux pays commencent timidement à utiliser des tarifs aux heures de pointe. Les autorités politiques espèrent ainsi dissuader les automobilistes de se promener sur des voies congestionnées et diminuer ainsi les coûts sociaux qui en découlent. La troisième partie traite des transformations technologiques importantes qui se dessinent actuellement dans le transport maritime des marchandises. L'avènement prochain de la nouvelle génération de navires dite post-Panamax (PPM) perturbera les ports qui les accueilleront et modifiera aussi la façon de les acheminer à la destination finale. La quatrième examine les différentes consolidations et transformations qui sont en cours dans l'industrie des chemins de fer. La rationalisation des entreprises ferroviaires leur permet de devenir concurrentielles, même sur des parcours de courte distance. Comme leur capacité de production sur certains corridors est pleinement utilisée, les chemins de fer doivent aussi coopérer avec leurs concurrents lorsque les circonstances le requièrent, comme dans le cas du transport intermodal. La dernière partie énonce quelques propositions pour améliorer la performance des divers modes de transport.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

1. L'AVIATION COMMERCIALE ET SES INFRASTRUCTURES

La déréglementation américaine, initiée de 1978 à 1983, bouleverse le comportement des onze principales firmes aériennes et se répercute avec plus ou moins d'intensité sur les autres entreprises étrangères qui sont en concurrence avec les transporteurs américains. Les transporteurs aériens américains deviennent alors libres de déterminer le prix d'un billet, de préciser la qualité de l'offre de service à la clientèle, d'établir la fréquence des vols et des horaires des départs, de choisir les points d'origine et de destination qui leur permettent de faire des profits et d'abandonner ceux qui sont jugés moins rentables. La déréglementation engendre des bénéfices qui ne cessent de se développer au fil des ans. Comme le génie est sorti de la bouteille, il s'ensuit une effervescence innovatrice qui ne cesse de se renouveler. Des améliorations inconcevables, impensables et illégales sous l'ancien régime deviennent réalisables, obligeant les entreprises aériennes à s'ajuster à tous les développements technologiques qui réduisent leurs coûts de production. Un tel régime concurrentiel ne peut ainsi que favoriser les entreprises qui sont en mesure de satisfaire leur clientèle respective au moindre coût. Toutefois, gare à toutes celles qui ne peuvent ou ne veulent pas s'adapter. Leur seule voie est de recourir à l'équivalent étasunien de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers*, ce que beaucoup d'entreprises aériennes ont fait plusieurs fois.

1.1. UNE DÉTERMINATION CONCURRENTIELLE DES PRIX

Les études économiques (Winston, 1993) américaines estiment, pour les dix premières années du régime concurrentiel, que les bénéfices retirés par les voyageurs varient en dollars constants de 1990 entre 4,3 et 6,5 milliards de dollars américains. Toutefois, les spécialistes de l'aviation commerciale observent une plus grande variabilité des prix des billets que dans le régime réglementé précédent. La raison en est fort simple : les transporteurs aériens appliquent une grille tarifaire qui consiste à maximiser les revenus de chaque vol. Ils y parviennent en pratiquant une politique de discrimination par les prix qui consiste à faire payer moins cher les consommateurs dits mobiles, comme les vacanciers ou tout autre consommateur dont la valeur du temps est faible, et plus cher les hommes d'affaires qui doivent prendre l'avion à une journée d'avis. Ces derniers sont dits captifs[1]. Au total, les prix des billets sont moindres que ceux de l'ancien régime. Bien que la qualité de services soit supérieure à

1. Cette technique de gestion des prix des billets se nomme communément *computerized yield management* ou « discrimination parfaite par les prix ». Personne n'avait anticipé ce niveau élevé de perfectionnement pour générer des revenus.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

celle du régime réglementé, elle est quelque peu amoindrie par les coûts supplémentaires des restrictions imposées aux voyageurs quand les prix sont inférieurs à la moyenne. Les cas classiques de telles limitations sont la nécessité de réserver plusieurs semaines à l'avance, l'obligation de passer au moins un samedi à destination, l'interdiction de modifier ses réservations et les pénalités encourues en cas d'annulation. Finalement, des calculs récents révèlent que, pour la période 1978-2000, les voyageurs profitent de prix qui sont inférieurs de 27 % à ceux qui prévalaient sous la réglementation. Si les prix des billets et la qualité du service sont pris en considération, les bénéfices nets retirés par la clientèle excèdent actuellement les 20 G$US (Morrison et Winston, 2000).

1.2. UNE NOUVELLE TECHNOLOGIE : LA PLAQUE TOURNANTE

Par ailleurs, la technologie des entreprises aériennes change considérablement puisque ces dernières adoptent une nouvelle façon d'offrir les prestations de services à la clientèle. Les transporteurs s'inspirent de la technique dite de l'étoile, une innovation empruntée à l'industrie du transport routier des marchandises. Ce nouvel aménagement permet à chacun d'eux de définir l'ampleur du réseau qui maximise ses profits. Chaque entreprise aérienne possède un ou deux terminaux importants, communément appelés plaque tournante, forteresse ou noyau, et des aéroports satellites, les extrémités de l'étoile, qui l'approvisionnent en voyageurs. Certains des passagers, dont l'origine est un aéroport satellite, arrivent à leur destination finale. Quant à tous les autres, ils sont en transit à la forteresse où ils sont acheminés par des gros-porteurs vers leurs nombreuses destinations, sans aucune autre escale. Autrement dit, la plaque tournante permet d'éclater dans toutes les directions qui font partie du réseau de l'entreprise. Un tel progrès technologique diminue d'une façon importante les coûts de production comme les coûts de coordination des horaires, le choix des appareils, un *jet* ou un turbopropulseur, et le nombre de sièges appropriés pour chacun des parcours[2]. Cette innovation se traduit en des coefficients moyens d'occupation qui ne cessent de monter. Ils dépassent 62 % alors qu'ils étaient, en régime de réglementation, autour de 52 %. De plus, la baisse des coûts minimise le temps d'attente et de déplacement des voyageurs et réduit en plus la probabilité que les passagers perdent leurs bagages et ratent leur correspondance. Bref, les compagnies aériennes sont efficaces à produire des

2. En termes techniques, les firmes aériennes jouissent d'économies de densité qui proviennent du fait qu'il y a plus de passagers sur un ensemble de parcours et d'économies de diversité qui résultent de l'expansion proportionnelle de l'ampleur du réseau à mesure que l'achalandage augmente.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

services que leur clientèle apprécie et les consommateurs voyageurs réalisent une amélioration de leur bien-être puisqu'ils jouissent de services de meilleure qualité qui s'accompagnent une baisse des coûts de transaction. L'adoption d'une nouvelle fonction de production entraîne une augmentation du nombre de passagers dans l'industrie qui est relativement plus importante qu'auparavant.

1.3. LA STRUCTURE DE MARCHÉ

La déréglementation exerce aussi une influence sur la structure de marché puisque le nombre d'entreprises diminue avec le temps. De 11 compagnies d'aviation importantes sous l'ancien régime, on ne retrouve que cinq ou six firmes, dont un certain nombre émane de plusieurs fusions successives. Certes, le niveau de concentration agrégé de 1990 est supérieur à celui de 1978 puisque la part de marché des quatre plus grandes firmes s'établit actuellement à 61,5 % relativement à 56,2 % en 1978 (Borenstein, 1992a et b). Toutefois, une comparaison de paire de villes pour la période de 1980 à 1990 révèle l'existence d'une concurrence vive pour toutes les destinations, aller comme au retour. De plus, les vols directs sans escale ou *non-stop* sont en croissance constante entre 1984 à 1990 en raison de la technique dite de l'étoile (Borenstein, 1992a, p. 48-49). Un autre facteur explicatif d'une telle concentration est le système de réservation électronique des firmes aériennes, qui est en liaison continue avec les agences de voyage. Ces dernières vendent plus de 80 % des billets comparativement à 50 % avant la déréglementation. Bien qu'il y ait quatre systèmes de réservation, les faits montrent que les deux plus importants, Sabre et Apollo, propriété de plusieurs compagnies aériennes, accaparent 75 % des affaires[3]. Finalement, le marketing des grandes firmes américaines leur permet de fidéliser leurs clients par des promotions comme des billets gratuits et des bonis dont l'obtention de sièges de qualité supérieure. Bref, toute firme aérienne dominante dans un aéroport local important jouit d'un certain pouvoir de marché qui croît avec la fidélisation de sa clientèle.

1.4. UNE PÉNURIE ALLÉGUÉE D'AÉROPORTS

Certains chercheurs argumentent que la capacité des aéroports est complètement utilisée et que cette situation est en partie responsable de la faible performance de l'industrie. Une première réplique contestant la

3. Les spécialistes s'attendaient à ce que la vente de billets se réalisât par une technologie semblable à celle des guichets automatiques bancaires. Il faudra attendre l'arrivée de l'Internet, une dizaine d'années plus tard, pour que les voyageurs puissent transiger directement avec les entreprises aériennes.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

validité de cet énoncé est bien entendu l'absence presque généralisée d'une tarification au coût marginal en heure de pointe et en heure creuse pour tous les aéronefs qui décollent d'un aéroport ou y atterrissent. Il en est de même pour l'attribution de portes d'embarquement. Les autorités aéroportuaires locales font aussi preuve de laxisme envers les propriétaires de jets privés et certains types d'avions privés puisqu'ils ne paient pas le vrai prix des ressources utilisées en période de congestion[4]. La résultante est que les décollages et les atterrissages se fondent sur le principe de la liste d'attente.

Le ministère des Transports américain autorise, en avril 1986, la commercialisation de créneaux pour quatre aéroports congestionnés : O'Hare (Chicago), J.F. Kennedy et La Guardia (New York) et National (Washington). En s'appuyant sur la clause dite « grand-père », seuls les transporteurs originaires se sont vu offrir la possibilité de les commercialiser. Le ministère conserve un faible pourcentage de créneaux pour les distribuer à de futurs entrants par tirage au sort. En 1998, on constate qu'aucune nouvelle entreprise n'a pu se procurer des créneaux de départ et d'atterrissage. Bref, les entreprises d'origine augmentent leurs parts de marché. La valeur marchande d'un créneau varie selon le transporteur, la liaison desservie et l'aéroport. Le prix moyen de 1996 est 3 M$US en période de pointe et de 0,8 M$US aux heures creuses. Le marché des créneaux est très actif en raison des fusions et des acquisitions qui ont cours dans l'industrie. Les transporteurs américains, dont la dominance est considérable sur un certain nombre d'aéroports, profitent davantage de passe-droits que leurs compétiteurs de moindre importance.

Une deuxième réfutation de l'argument initial est que la bureaucratie administre le système de navigation aérienne américain en décrétant arbitrairement les redevances que doivent verser les aéronefs pour les services rendus. Bref, tant les autorités aéroportuaires que celles en charge de la navigation aérienne sont peu préoccupées d'établir les prix de leurs services à leur juste valeur, le coût marginal des services rendus.

Un troisième facteur, mineur et de peu d'importance, qui contraint encore la construction de nouveaux aéroports, résulte évidemment de la construction de l'aéroport de Denver, la dernière en ligne. Plutôt qu'être l'aéroport technologique de l'avenir, il est devenu la risée de l'industrie en raison de ses déboires répétitifs, ses retards interminables et ses dépassements de coûts hors de l'ordinaire. À ce modèle peu recommandable s'ajoutent toutes les tentatives d'agrandir ou d'améliorer un aéroport en

4. Certains usagers d'aéroports importants ont eu recours aux tribunaux américains en invoquant qu'une tarification différenciée était discriminatoire. Les cours de justice leur ont malheureusement donné raison.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

raison de difficultés qui sont d'un tout autre ordre. En effet, les groupes écologiques et les regroupements de citoyens s'y opposent avec véhémence en invoquant la détérioration de leur qualité de vie. Ils mentionnent les conséquences du bruit et de la pollution sur l'environnement, une augmentation de l'achalandage routier dans le voisinage et les modifications du zonage dont les effets peuvent diminuer la valeur de leur résidence. Bref, tous les arguments sont valables pour ne pas avoir un aéroport dans sa cour.

1.5. La concurrence des transporteurs à bas prix

L'entrée de nouvelles entreprises constitue une autre forme supplémentaire de concurrence que les firmes actuelles ne peuvent négliger. La compagnie Southwest Airlines, qui a démarré en 1971 un service de transport desservant uniquement l'État du Texas, a progressé en introduisant une nouvelle approche qui se fonde sur l'efficacité économique et un service approprié. Bref, le tarif reflète ses coûts de production et le service offert à la clientèle est conséquent. Le transporteur aérien a le coût moyen par passager-mille (Borenstein, 1992a, p. 61) le plus bas de l'industrie et est en mesure d'atteindre un coefficient d'occupation plus élevé que les grands transporteurs conventionnels, dont la prestation de service varie selon les besoins fort différenciés de leur clientèle. Cette politique se répand de plus en puisque d'autres transporteurs américains offrant des services à rabais adoptent cette stratégie comme Air Tran Holdings Inc. et JetBlue Airways Corp. Chaque fois que ces entreprises dites indépendantes étendent leurs activités à de nouvelles origines et destinations, il se produit une baisse importante des tarifs des transporteurs aériens conventionnels. Morrison et Winston (2000, p. 31) estiment « *that actual, potential, and adjacent competition by Southwest accounts for 9.7 billion of the annual fare savings from the change in real fares since deregulation* ». Ces derniers doivent s'ajuster, s'ils veulent survivre.

1.6. Les alliances

Tous les services aériens internationaux sont régis par des accords bilatéraux. Il s'ensuit que le cabotage, c'est-à-dire le fait pour un aéronef d'offrir un service entre des villes d'un pays étranger, est interdit. Les entreprises aériennes qui ont des activités internationales importantes doivent investir pour avoir des infrastructures adéquates à l'étranger. Il existe plusieurs formes d'alliance entre des entreprises aériennes (Wang et Evans, 2002). La plus simple est celle qui concerne une ligne spécifique entre deux pays selon les ententes bilatérales aériennes de la convention de Chicago. Son objet est d'encourager la fréquence des voyages entre les

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

paires de villes choisies et d'en accroître la capacité. Tout repose sur les principes de la réciprocité et d'un échange égal et juste de droits entre les deux pays. La deuxième forme est une coopération qui se traduit par un partage entre les partenaires d'un code-barres et par l'achat respectif de sièges en bloc. Par exemple, Air Canada et la société australienne Qantas ont une telle entente de partage sur le parcours Vancouver-Honolulu-Sydney. Air Canada assume le segment Vancouver-Honolulu et son partenaire celui de Honolulu-Sydney. La troisième implique une coopération plus poussée qui déborde le cas précédent puisqu'elle s'ouvre sur un ensemble des services techniques et logistiques que peut requérir un aéronef lors de son atterrissage et de son décollage. La quatrième variété prend la forme d'une alliance dite de marketing. Elle comprend les cinq plus grandes alliances qui représentent 57 % du trafic passagers total en 2005. Ces dernières sont le groupe Star Alliance, le groupe Oneworld, le groupe Air France/Delta, le groupe Northwest/KLM ou Global Wings et l'alliance intra-européenne Qualifyer. Cette intégration a pour objectif d'offrir à sa clientèle mondiale des services de qualité supérieure, des avantages variés provenant de réseaux plus grands, des destinations facilement disponibles, une grande flexibilité dans la vente de billets et des programmes pour les voyageurs assidus qui sont facilement transférables entre les firmes d'une même alliance. La dernière est une politique de ciel ouvert entre plusieurs pays qui permet à toutes les firmes impliquées d'offrir tous les services possibles. Jusqu'à présent, l'Australie est le seul pays qui permet depuis 1999 à une entreprise étrangère, Virgin Blue, d'offrir ses services à son marché interne.

La participation à des réseaux internationaux plus vastes et leur adhésion à une alliance signifient généralement une amélioration de leur productivité et de leur rentabilité (Hoon Oum, 2001). Cet arrangement institutionnel hybride, formé d'entreprises indépendantes qui entretiennent des relations contractuelles précises les unes envers les autres pour déployer davantage leur réseau respectif, se révèle la meilleure technique pour minimiser les coûts dans un environnement juridique qui restreint la propriété étrangère d'entreprises aériennes et qui empêche toute possibilité de cabotage[5].

5. Une libéralisation qui permettrait aux transporteurs étrangers d'offrir des vols entre les villes canadiennes, par exemple, modifierait sûrement l'arrangement institutionnel actuel puisque le cabotage ne serait plus une barrière à l'entrée. Il serait vraisemblable que des fusions de toutes les variétés voient le jour.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

1.7. La performance financière

La performance financière de l'industrie mondiale de l'aviation commerciale est désastreuse depuis plusieurs décennies puisqu'elle est soumise à des chocs externes sur lesquels elle n'a aucun contrôle ni influence. Pensons aux hausses du prix du carburant qui proviennent de différentes sources, dont les guerres, les récessions économiques et, tout récemment, la tragédie du 11 septembre 2001. Bref, il n'existe pas de véritable substitut à ce mode de transport, de sorte que chaque firme doit éponger des pertes et tenter de les répercuter à sa clientèle. Bien que l'industrie mondiale ait réalisé de faibles profits en l'an 2000, elle a encouru au cours des trois années suivantes des pertes de l'ordre de 35 milliards de dollars américains, selon l'Association internationale du transport aérien (IATA).

De nombreux chercheurs, principalement américains, croient que les dirigeants des grandes entreprises occidentales doivent porter une partie du blâme. Comment expliquer que des firmes sont rentables, alors que d'autres sont continuellement en difficulté quelles que soient les conditions économiques ? Les premières sont aptes à amortir les secousses extérieures pour les raisons suivantes : les gestionnaires ont une bonne connaissance de l'industrie ; ils sont en mesure de s'ajuster rapidement aux circonstances ; ils sont capables de saisir les occasions qui s'offrent à eux et ils ne dérogent pas de leur plan de match. En un mot, les cadres supérieurs sont compétents, et ils s'entourent de personnes qui sont loyales, intègres et fiables. Leurs prestations de service ne peuvent que refléter les caractéristiques internes de l'entreprise respective.

Quant aux autres gestionnaires, ils sont aux antipodes des précédents. Ils semblent ne pas avoir les habiletés nécessaires pour entrevoir, concevoir, planifier et mettre en application une stratégie qui va générer des profits aux actionnaires. Ils ne peuvent s'adapter aux nouvelles conditions du marché et tout particulièrement aux besoins des consommateurs qui ne veulent plus débourser des sommes élevées pour des services qu'ils ne revalorisent pas. Ils doivent donc déposer leur bilan et se mettre à l'abri de leurs créanciers jusqu'à ce que la Cour entérine un accord avec les parties concernées. Bref, les bons entrepreneurs ne sont pas légion et seuls ceux qui anticipent les besoins de leur clientèle réussissent.

1.8. Les séquelles du 11 septembre 2001

Les attentats du 11 septembre 2001 causent des difficultés supplémentaires à l'industrie aérienne, principalement aux États-Unis. La clientèle traditionnelle chute brusquement et la presque totalité des compagnies aériennes sont déficitaires. Les entreprises s'ajustent graduellement en réduisant le prix d'un voyage pour attirer de nouveau leur clientèle. Les firmes à

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

faible coût réussissent mieux, ce qui leur permet d'accroître leur part de marché à un peu plus de 30 % alors qu'elle était de 7 % en 1990. Par ailleurs, l'attrait et l'étendue d'Internet incitent les entreprises aériennes à offrir un service de vente par ce nouveau mode électronique. Initialement, seuls les billets les moins chers sont vendus par courrier électronique avec toutes les restrictions qui en découlent. Comme la demande pour ce service en ligne augmente, les firmes aériennes décident d'offrir tous les billets par Internet. Ces dernières y gagnent beaucoup puisqu'elles réduisent leurs coûts de production, n'ayant pas à transiger par un intermédiaire, ce que sont les agences de voyage.

Au début de l'année 2005, la troisième plus grande entreprise américaine, Delta Air Lines Inc., décide de simplifier ses tarifs sur les vols intérieurs qui frôlent le 50 % de sa clientèle. Elle les plafonne à un montant maximal de 499 $US pour un aller simple en classe économique et de 599 $US en première classe. Dans la foulée, elle en profite pour moduler sa structure tarifaire : sur un même parcours, elle ne préposera désormais plus que six tarifs au lieu de vingt. De plus, elle abolit la majorité des restrictions qui entravaient la liberté de voyageurs dans leurs déplacements. Les autres grandes entreprises dont American Airlines, Northwest, United Airlines et Continental emboîtent rapidement le pas avec quelques variantes. Cette nouvelle stratégie ne vise qu'à retenir la clientèle qui tend à se tourner graduellement vers les transporteurs à bas tarifs comme Southwest, Air Tran Airways et JetBlue. La part de marché des transporteurs indépendants ne cesse de croître depuis le milieu des années 1980[6].

En conclusion, il se révèle que l'industrie américaine du transport aérien des passagers s'est très bien ajustée à la concurrence en se transformant de fond en comble pour satisfaire les besoins de sa clientèle. La compétition est vive. Les innovations sont nombreuses. Le nombre d'employés a doublé en 25 ans, mais la rémunération hebdomadaire moyenne en dollars constants de 1983-1984 a baissé quelque peu. Finalement, le niveau de syndicalisation est en baisse.

6. En mai 2004, la firme Southwest s'est introduite dans la plaque tournante de Philadelphie, qui était la forteresse de US Airways. En quelques mois, US Airways a dû annuler des dizaines de vols au départ de cette ville. Comme prévu, les tarifs ont baissé de 37 % sur les parcours en concurrence avec Southwest. Au début de mai 2005, Southwest s'est installée sur l'autre plaque tournante de US Airways, qui est Pittsburgh. La firme Airways s'est alors placée rapidement sous la protection du Chapitre 11 pour une seconde fois en trois ans. Récemment, il y a eu une fusion entre US Airways et America West. La société Air Canada est détentrice de 7 % de l'avoir de la nouvelle entreprise.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

1.9. Les situations canadienne et européenne

L'industrie aérienne tant canadienne qu'européenne se distingue de celle qui existe aux États-Unis puisque la grande majorité des entreprises est contrôlée par leur gouvernement respectif. Ces entreprises publiques sont moins incitées à être efficaces en raison de leur double mandat : elles doivent offrir des services à leur clientèle et répondre aux préoccupations politiques de leur mandant, les politiciens élus. Il s'ensuit un arbitrage où les considérations politiques sont prépondérantes alors que la prestation de services proprement dite est considérée comme étant de moindre importance (Boardman et Vining, 1989). Les firmes aériennes publiques, porte-drapeau de leur nation, détiennent ainsi une position dominante qui leur permet d'accorder des privilèges ou des rentes à des groupes de pression ciblés, qu'ils soient des producteurs (employés, fournisseurs et autres parties prenantes) ou des consommateurs (selon leur localisation sur le territoire et la distance des parcours utilisés).

1.9.1. Le cas canadien

L'industrie canadienne s'ajuste graduellement à la déréglementation américaine, facilitant ainsi aux entreprises autant publiques que privées la tâche de devenir plus concurrentielles. Il est pertinent de rappeler que l'industrie se compose alors d'une entité publique dominante, Air Canada, d'une entreprise privée, CP Air, dont la part de marché ne doit pas dépasser 25 % de la précédente, de nombreux transporteurs régionaux et des entreprises de *charter* et d'affréteur. Pour y parvenir, le gouvernement fédéral lève lentement la plupart des restrictions[7] qui empêchent les firmes d'être performantes. Les compagnies aériennes offrent alors des vols plus fréquents, des tarifs qui sont reliés aux coûts d'opération des transporteurs, une gamme de prix et de services plus variés et une certaine liberté d'explorer de nouveaux marchés, principalement internationaux. Toutefois, les répercussions sur l'industrie en général ne se comparent pas à celles observées dans l'industrie américaine en raison de l'importance d'un transporteur public dont le taux de rendement gravite autour de zéro alors que toutes les autres entreprises aériennes doivent avoir un bilan positif pour satisfaire leurs bailleurs de fonds.

Les firmes aériennes canadiennes voient leurs activités croître d'une façon substantielle lors de la signature de l'Accord canado-américain sur l'ouverture des espaces aériens, en 1995. Elles profitent de cette occasion

7. Les principales sont la déréglementation partielle des tarifs, des incitations à cesser une concurrence par la qualité des services, l'abandon des subventions croisées entre les parcours de courte et de longue durée, l'assouplissement des barrières à l'entrée et la liberté de prendre de l'expansion.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

pour prendre rapidement une grande part de marché des voyages transfrontaliers. Pour la période de 1994 à 1999, le trafic passe de 13,6 millions à 20 millions de passagers, soit une augmentation de 68 %. C'est aussi à cette époque qu'Air Canada obtient de meilleurs résultats financiers sur le marché intérieur que son principal concurrent. Les lignes aériennes Canadian International (CAI) réalisent des taux de rendement fort décevants et faibles (Hoon Oum et Yu, 2001). Les transporteurs américains pénètrent à leur tour ce nouveau marché. Les entreprises canadiennes consolident tout de même leur position concurrentielle puisqu'elles conservent un peu plus que 50 % de ce marché. L'addition des activités du transport aérien international et de celles du transport aérien transfrontalier permet aux transporteurs canadiens de générer des recettes supérieures à plus de la moitié des recettes globales de l'industrie. Bref, pour la période de 1987 à 1999, le trafic aérien des passagers internes ne croît que de 2 % annuellement alors que les pourcentages du transport international et transfrontalier sont respectivement de 5,6 % et 4,7 %. Cette expansion des activités aériennes provient de hausses modérées des tarifs passagers. « Le tarif nominal des services aériens du transport de passagers a augmenté, en moyenne, de 2,2 % par an de 1987 à 1999, ce qui correspond à une baisse annuelle réelle de 0,4 %, une fois corrigé par l'indice des prix à la consommation » (Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, 2001, chap. 7).

L'événement le plus important qui modifie la structure de marché de l'industrie canadienne est l'acquisition des lignes aériennes Canadian International (CAI) par Air Canada en 2000. C'est la fin d'un duopole composé de deux acteurs de force différente et de petites firmes spécialisées qui perduraient depuis l'entrée de CP Air sur le marché. La restructuration devait rendre la nouvelle firme plus efficace. Toutefois, le drame du 11 septembre 2001, les coûts élevés de transition imposés par le gouvernement fédéral et l'épidémie de SRAS à Toronto en 2003 obligent l'entreprise publique à se mettre à l'abri de ses créanciers. Air Canada dépose son bilan et entreprend des arrangements avec ses créanciers. Après avoir réduit ses frais d'exploitation et revu les rémunérations de ses employés à la baisse, elle diminue considérablement ses tarifs et simplifie sa structure tarifaire. Selon le PDG d'Air Canada, « Air Canada est en train de devenir un transporteur international qui fonctionne à la manière d'un transporteur à bas prix[8] ». La restructuration financière est complétée en 2004. La philosophie de la nouvelle entité juridique (ACE Aviation) est d'offrir une variété de services dont le prix se compare

8. Extrait d'une conférence de M. Robert Milton à New York en novembre 2004, rapporté dans le journal *La Presse* du 13 avril 2005.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

avantageusement à celui que proposent les transporteurs à bas prix jusqu'à un niveau de prix de haute gamme qui correspond à celui en vigueur sur le marché international. Une telle diversité est possible puisque Air Canada est le seul transporteur qui dessert le marché international et dont une des filiales, Jazz, se révèle être le plus grand transporteur régional[9]. Bref, sa couverture de services aériens provient uniquement de sa position dominante sur le marché interne. À cela s'ajoutent son programme pour les voyageurs assidus, Aéroplan, les fréquences de vol et son service homogène. À l'externe, les avantages économiques que lui procure l'appartenance à la plus importante alliance mondiale, Star Alliance, permettent à Air Canada de diminuer ses coûts de production lorsqu'elle étend son réseau vers l'étranger. Ce service mutuel et réciproque implique que tous les transporteurs étrangers n'appartenant pas à Star Alliance doivent supporter des tarifs de correspondance interfirmes plus élevés en territoire canadien. Il s'ensuit une réduction des options de voyage pour les voyageurs étrangers et crée ainsi une barrière à l'entrée pour des transporteurs étrangers. Toutefois, ce pouvoir de marché est plus restreint sur le marché international puisque de nombreux transporteurs internationaux desservent déjà les trois grands aéroports canadiens que sont Toronto, Vancouver et Montréal.

Par ailleurs, la dynamique américaine des transporteurs à bas prix se développe dès 1996 par l'entrée sur le marché de la firme WestJet, qui offre ses services dans l'Ouest canadien. WestJet agrandit ses opérations dans l'Est du pays en 2001 à l'aéroport de Hamilton. La direction l'abandonne en 2005 pour concurrencer directement Air Canada à partir de la plaque tournante qu'est l'aéroport Pearson. WestJet veut ainsi s'allier aux principaux transporteurs américains à bas prix que sont JetBlue et Southwest pour prendre de l'expansion et ainsi améliorer son taux d'occupation. Il faut reconnaître aussi l'existence de petits transporteurs qui ont su créer une spécialité au fil des ans. En effet, de nombreuses firmes ont tenté durant les vingt-cinq dernières années de pénétrer le marché canadien. Beaucoup d'entre elles ont failli plus ou moins rapidement alors que d'autres ont survécu grâce à des fusions ou des acquisitions tout en se contentant d'opérer dans leur créneau particulier. Les

9. Voici un exemple de cette diversité de tarifs. Prenons le prix d'un billet Montréal/Toronto au 28 janvier 2005. Le consommateur a le choix de cinq tarifs différents. Le premier est un billet dit « Tango » qui coûte 133 $ pour un départ à 9 h et de 57 $ pour un départ à 11 h ; le deuxième est un tarif « À loisir » au coût de 153 $ pour le même départ ; un troisième dit « Latitude » est de 298 $; un quatrième dit « Latitude Plus » coûte encore un peu plus cher et un cinquième, en classe Affaires, est à 424 $. Les différences de prix reflètent la flexibilité de chacun des billets. Plus le prix du billet est élevé, moins il existe de restrictions.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

compagnies indépendantes que sont SkyService, Air Transat et Zoom Airlines en sont de bons exemples. L'une d'elles, la firme Canjet Airlines, dont le siège social est à Halifax, a bien réussi jusqu'à présent en diversifiant ses activités entre l'Est du Canada et l'État de la Floride.

La plus récente entrée dans l'industrie est celle de l'entreprise Jetsgo, qui offre depuis juin 2002 des services dans l'Est du Canada et aux États-Unis à partir de l'aéroport de Montréal. Comme anticipé, sa pénétration sur le marché fait chuter les tarifs. Ainsi, les tarifs d'un aller simple Montréal/Toronto, qui variaient de 200 $ à 400 $, oscillent maintenant en moyenne entre 125 $ et 130 $. Seuls les voyageurs qui utilisent des parcours où il existe de la concurrence avec un transporteur à rabais réalisent des économies. De nombreux marchés canadiens sont tout simplement trop petits pour être desservis par plus d'un transporteur. Voici un exemple d'une telle absence de concurrence sur un marché dominé par un seul producteur. Le transporteur régional Jazz est le seul à desservir le corridor Québec/Ottawa. Le tarif du vol de départ par le service dit « Latitude » est de 686 $ aller et retour alors que le tarif pour Ottawa/Toronto est autour de 400 $ en raison de la présence de WestJet.

Toutefois, le PDG de Jetsgo décide à la fin de 2004 d'étendre ses services aux dix provinces canadiennes et de concurrencer directement Air Canada et WestJet en utilisant des aéroports plus petits. Il diminue ses tarifs à un niveau plancher que ses compétiteurs doivent suivre. N'ayant pas le *cash-flow* nécessaire pour supporter cette guerre de prix, Jetsgo doit se soumettre en mars 2005 à la *Loi sur les arrangements avec les créanciers*. Récemment, la direction de Jetsgo accepte de se plier aux exigences de la Cour et déclare faillite. La réaction des autres transporteurs est de majorer le prix de leurs billets pour qu'il corresponde à la réalité des frais d'exploitation et d'offrir de nouveaux vols sur le triangle composé de Toronto, d'Ottawa et de Montréal, où Jetsgo menait une guerre féroce de prix. La disparition de Jetsgo permet à toutes les firmes canadiennes d'améliorer leurs états financiers, d'acheter de nouveaux aéronefs qui consomment moins d'essence et de penser à développer de nouveaux marchés, surtout au niveau international.

Finalement, l'absence de concurrents internes canadiens sur le marché européen incite la société Air Canada à maintenir des tarifs plus élevés en période de pointe. Le seul substitut que les voyageurs canadiens peuvent utiliser provient des entreprises étrangères qui ont la permission de prendre des passagers entre leur origine et leur destination finale. Air France s'arrête à Montréal sur le parcours Paris-Chicago.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

L'industrie aérienne canadienne est dans une situation ambiguë puisqu'elle est dominée par une seule entreprise, Air Canada[10]. Les autres joueurs sont des transporteurs à bas prix dont la marge de manœuvre est limitée. Comme les options sont fort restreintes pour générer une concurrence interne, le gouvernement canadien doit appuyer des initiatives multilatérales visant à la libéralisation des échanges dans les services aériens. Si ces dernières ne progressent pas, la seule voie plausible consiste à entreprendre des négociations bilatérales. Finalement, le gouvernement canadien doit assouplir ses restrictions à la propriété des entreprises aériennes[11].

1.9.2. Le cas européen

La situation de l'industrie du transport aérien européen des années 1980 est grosso modo la suivante : chaque pays membre du Marché commun économique possède sa propre industrie aérienne. Son gouvernement l'administre, la contrôle et la subventionne. Il négocie des ententes bilatérales avec tous les autres gouvernements pour réglementer les activités de transport qui se réalisent de part et d'autre de leur frontière respective. Par exemple, les gouvernements des pays A et B décident d'ouvrir leur frontière pour permettre à leur entreprise publique de transporter des passagers de l'autre côté de la frontière. Les deux firmes se divisent le marché moitié-moitié et s'entendent sur le niveau des tarifs en vigueur. Les gouvernements les encouragent à coordonner leur structure tarifaire, la fréquence des horaires et l'offre de service. Le consentement des deux pays concernés est requis pour modifier les tarifs. Ces derniers sont plus élevés que ceux d'une industrie concurrentielle et les transporteurs ne se concurrencent pas entre eux. L'industrie aérienne est encore moins concurrentielle pour chacun des pays de la Communauté économique européenne puisqu'un seul transporteur aérien dessert généralement les villes autres que la capitale (Borenstein, 1992b).

Le seul pays qui libéralise progressivement son industrie au cours de cette période est le Royaume-Uni. Le gouvernement britannique supprime les barrières à l'entrée et l'agrément des tarifs. Les tarifs de British

10. Pour se conformer aux exigences du Bureau de la concurrence, ACE Aviation convertit sa filiale de fidélisation Aéroplan en fiducie de revenus au début de l'année 2005 et sa filiale régionale Jazz en fiducie de revenus. Les deux sont cotées à la Bourse.

11. Le rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* a suggéré trois obstacles internes pour améliorer la concurrence. Le premier était le nombre de portes d'embarquement, le nombre de créneaux pour les départs et les atterrissages que pouvait posséder Air Canada. Le deuxième se réfère aux avantages concurrentiels qu'offre Air Canada à ses voyageurs assidus. Le troisième touche la possibilité que les transporteurs étrangers, autres que Star Alliance, puissent signer des accords de correspondance entre compagnies avec les firmes canadiennes indépendantes.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Airways pour les vols intérieurs et internationaux baissent d'environ 25 % au cours de la période 1985-1990. La productivité moyenne augmente à un rythme de 6,3 % annuellement pour la période de 1985 à 1995. Quant au taux d'occupation des passagers sur les vols réguliers, il passe de 60 % de la capacité à 70 % durant la même période. Toutefois, la réforme britannique pourrait s'améliorer davantage, si British Airways cessait de monopoliser la majeure partie des créneaux de l'aéroport de Heathrow (Blöndal et Pilat, 1997).

La seule source de concurrence qui existe vraiment dans l'industrie aérienne est celle du *charter*. Au départ, les entrepreneurs privés sont moins réglementés que les transporteurs publics. De plus, ils sont restreints dans la fourniture des services qu'ils doivent offrir à leur clientèle, soit des voyages à forfait pour les vacances. Les aéroports qu'ils utilisent sont généralement éloignés des grands centres urbains, c'est-à-dire de seconde classe, et les heures de décollage et d'atterrissage sont en dehors des heures de pointe. Selon les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 1988, les compagnies de vols affrétés obtiennent 26 % du trafic total européen des passagers et 42 % si l'on compte en passagers/kilomètres (OCDE, 1988). Les entreprises de vols non réguliers sont concurrentielles et leurs tarifs sont inférieurs à ceux des entreprises publiques sur les mêmes parcours. Il faut mentionner que depuis la déréglementation américaine, les vols nolisés représentent moins de 2 % des vols de passagers. Par ailleurs, l'industrie européenne est aussi en compétition tout particulièrement avec le chemin de fer, qui se révèle un bon substitut sur de courtes distances.

Au début des années 1990, les autorités du marché commun libéralisent quelque peu l'industrie en éliminant le partage de la capacité de production entre les transporteurs aériens opérant sur un même parcours. Elles introduisent aussi une nouvelle formule de négociation des tarifs dite négative entre deux pays concernés ; on ne rejette le nouveau tarif que si les deux parties s'y opposent.

Par ailleurs, les contraintes institutionnelles de l'industrie européenne sont de deux ordres, la congestion des aéroports et l'espace aérien restreint. Tout d'abord, la densité de la population est plus grande en Europe qu'en Amérique du nord. Ensuite, la valeur des terrains autour des grandes villes est très élevée. Il s'ensuit que la construction de nouveaux aéroports soulève beaucoup d'hostilité de la part de groupes de pression de toute allégeance. Comme de nombreux pays européens ont aussi, dans leur parlement respectif, des députés membres d'un parti vert, toute proposition d'ériger un aéroport devient une entreprise herculéenne qui ne peut se réaliser que sur une décennie ou plus.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Contrairement à la situation américaine, le recours au rationnement pour l'usage des aéroports est accepté. La structure des créneaux européens diffère quelque peu de celle mise en vigueur aux États-Unis. La première différence est, selon Leveque, qu'« en absence de norme légale, les créneaux restent en Europe des biens sans maître » (Leveque, 2003), alors que la loi américaine précise que les créneaux sont sous le contrôle absolu de l'autorité fédérale de l'aviation, la FAA. En un mot, les entreprises européennes détiennent des créneaux qui sont assimilables à une propriété commune alors que les transporteurs américains ont des droits de propriété sur les créneaux. La seconde est que l'échange de créneaux se fait sous la forme d'un troc de un pour un sans compensation monétaire, alors que les créneaux américains se transigent officiellement au vu et au su de tout le monde. Les anciennes compagnies nationales comme Air France et British Airways, par exemple, reçoivent la majeure partie des créneaux selon l'application de la règle « grand-père ». Au total, les deux systèmes de distribution de créneaux conduisent au même résultat, une barrière à l'entrée importante pour les nouveaux entrants. Toutefois, la concentration des créneaux par les grandes entreprises américaines est plus importante que celle observée dans l'industrie européenne.

Les gouvernements de l'Union européenne sont à la croisée des chemins : soit ils créent un marché libre aérien comparable à celui des États-Unis, c'est-à-dire qu'on autorise le cabotage et l'application du droit de la cinquième « liberté » de l'air, soit ils se replient et tentent de trouver une nouvelle solution qui leur est propre. Dans la première éventualité, des fusions et des acquisitions sont à prévoir. De petites firmes nationales vont constater rapidement qu'elles ne peuvent survivre, ne pouvant pas profiter des économies de densité et de diversité des grands transporteurs. L'expérience américaine des 25 dernières années en fait foi. Le statut juridique des nouvelles entités peut être fort varié. Pensons au modèle de l'entreprise publique traditionnelle, dont les actionnaires sont les gouvernements respectifs. Les transporteurs peuvent être des institutions hybrides dont les actionnaires se composent d'investisseurs privés et des gouvernements impliqués. Les nouvelles entités peuvent aussi être des entreprises privées que les gouvernements nationaux ont privatisées. Bref, les possibilités sont grandes.

Les nouvelles organisations peuvent alors définir un réseau d'activités qui leur permet de maximiser leurs profits. Au départ, chacune des entreprises nationales regroupées possède au moins un aéroport qui domine les autres aéroports régionaux et locaux de son pays d'origine. Donc, chacun de ces aéroports jouit d'un certain pouvoir de marché. Les nouvelles entités vont continuer de se joindre aux différentes alliances actuelles

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ou d'y adhérer, ou elles vont en créer de nouvelles pour développer leurs activités internationales. Ce scénario est fort plausible puisqu'il repose sur un nombre important de transactions récentes. Ainsi, Air France et KLM ne forment qu'une seule entité. Lufthansa fusionne successivement avec les deux firmes Swiss International Air Lines et Air Dolomiti, du nord de l'Italie. Le transporteur allemand a aussi des relations privilégiées avec les transporteurs que sont Austrian Airlines, SAS et British Midland (BMI), l'entreprise privée British Airways entend s'associer au transporteur espagnol Iberia et la firme portugaise TAP Air Portugal souhaite acheter 20 % du capital de l'entreprise brésilienne Varig. Ces nombreuses consolidations ne sont que le début d'une intégration de l'industrie européenne qui va lui permettre d'éclater sur le marché international où les distances sont beaucoup plus longues que celles sur son marché intérieur (Blöndal et Pilat, 1997, p. 20-21).

Dans la seconde éventualité, il est vraisemblable que les entreprises publiques actuelles s'allient les unes aux autres en partageant des services communs comme le code-barres, des tarifs de correspondance interfirmes concurrentiels et des fréquences d'horaire, ce que certaines font déjà. Toutefois, le niveau d'intégration des activités n'étant pas assez étendu, les coûts de transaction et de coordination vont être élevés, leur rendant la vie plus difficile sur les petits parcours en raison de la présence des transporteurs à bas prix que sont les entreprises irlandaise Ryanair et britannique EasyJet. Chacun de ces transporteurs publics va conserver sa part de marché interne qui lui permet de maximiser ses profits comme dans le système actuel. Leur seule stratégie pour accroître leurs recettes consiste à adhérer à une des alliances, s'ils ne l'ont pas déjà fait. Selon l'expérience américaine, le regroupement de petits transporteurs, soit entre eux, soit avec de grandes firmes, est la seule voie de sortie. Bref, ce scénario pessimiste est malheureusement plus que plausible. D'où la réticence de l'Association des transporteurs européens, qui s'oppose à une déréglementation à l'américaine. Ses membres savent pertinemment que la libéralisation de l'industrie va modifier le paysage aérien puisque leur gouvernement respectif ne pourra plus intervenir dans la fonction de production. Le succès ou l'insuccès des transporteurs va dépendre de leur façon de satisfaire leur clientèle plutôt que de plaire aux groupes de pression qui sont sans cesse à la recherche de faveurs aussi bien monétaires que non monétaires.

Toutefois, les entreprises aériennes européennes ont beaucoup appris de l'expérience américaine des 25 dernières années. Elles emploient la technique de l'étoile pour produire des services de meilleure qualité à leur clientèle, quoique le pourcentage des parcours de longue distance y

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

soit beaucoup plus faible que celui observé aux États-Unis. Elles développent aussi une fidélisation de leurs passagers par des promotions alléchantes, de sorte que la répétition des achats de billets par les voyageurs assidus est généralement automatique. Les primes consenties mensuellement au personnel des agences de voyage incitent fortement l'agent à promouvoir les billets de la compagnie dominante de l'aéroport local. Finalement, elles reproduisent la même stratégie américaine en ce qui concerne le lien entre le système de réservation électronique des firmes aériennes et les agences de voyage. La seule différence notable entre les deux régimes est que plusieurs entreprises aériennes européennes s'unissent pour acheter un tel système, ce qui n'est pas le cas du côté américain. Toutefois, en s'inspirant de l'expérience américaine, il est logique d'anticiper que dans l'avenir, les quelques grandes entreprises européennes seront les seuls propriétaires de ces systèmes de réservation électroniques. Par ailleurs, il ne faut pas sous-estimer l'Internet, qui accroît sa part de marché dans la vente de billets à un coût marginal faible.

Bien des raisons poussent à militer pour la déréglementation de l'industrie européenne comme une amélioration du bien-être des passagers par une diminution des prix, des services de qualité qui correspondent aux besoins de la clientèle, une diminution des coûts de production, des marges bénéficiaires normales, une augmentation de la productivité qui reflète l'utilisation des facteurs de production employés et les incitations à l'innovation. Selon S. Borenstein (1992b, p. 266), les gains potentiels sont plus considérables que ceux observés aux États-Unis. Les deux principales raisons sont l'inefficacité propre aux entreprises publiques et l'absence complète de concurrence sur les parcours intérieurs. L'envers de la médaille est naturellement, à court terme, un nombre important de pertes d'emploi, des réductions salariales très appréciables et des réorganisations du travail conformes à un niveau de productivité comparable à celui en vigueur sur un marché concurrentiel. À long terme, les ventes augmenteront et les effectifs pourraient croître si de nouveaux entrants pénètrent le marché et la fréquence du service sera en hausse. La probabilité qu'une telle libéralisation se concrétise est très faible puisque les économies française et allemande génèrent, depuis plusieurs années, de faibles taux de croissance économique, des taux de chômage élevés, des taux de productivité faibles, de nombreuses restrictions sur le marché du travail qui empêchent l'innovation et la R-D, des prestations de sécurité sociale incitant les plus démunis à ne pas retourner sur le marché du travail et à s'adonner à des activités de marché noir.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

1.10. Les modèles de gouvernance des aéroports et les systèmes de navigation aérienne

1.10.1. L'expérience canadienne

Jusqu'à tout récemment, l'ensemble des aéroports était une organisation publique monopolistique administrée directement par des bureaucrates du ministère des Transports (Tretheway, 2001)[12]. Le monopole national permettait aux politiciens canadiens de pratiquer des politiques de subventions croisées par lesquelles les aéroports très achalandés subventionnaient ceux qui l'étaient moins. Les gestionnaires du monopole public déterminaient aussi le niveau et la qualité des services offerts pour l'ensemble des voyageurs, à quelques exceptions près. Les redevances que payaient les voyageurs pour les services aéroportuaires étaient les mêmes partout au Canada et elles étaient indépendantes de l'usage qu'en faisaient les utilisateurs.

En 1992, le gouvernement canadien décide de céder, graduellement, en raison de difficultés financières importantes, les 26 aéroports du réseau national d'aéroports (RNA). La démarche se réalise sur plusieurs années. La première série de cessions comprend quatre administrations aéroportuaires locales (ALL) et la seconde regroupe toutes les autres sous le vocable des administrations aéroportuaires canadiennes (ACC). Les principaux termes du contrat de délégation sont les suivants : chaque aéroport est une société privée sans but lucratif et sans capital-actions. Les droits de propriété sont inexistants puisque aucun administrateur ne peut s'approprier le *cash-flow* net qui découle de ses activités. Le bail est d'une durée de 60 ans, assorti d'une option de renouvellement de 20 années supplémentaires. Le cessionnaire doit verser, en vertu du bail, un loyer annuel qui est un pourcentage du flux de revenus générés par les diverses activités aéroportuaires.

La délégation de Transports Canada aux nouvelles entités aéroportuaires ne se fait pas sans heurt puisque le mandant a peu encouru de dépenses de contrôle et de surveillance pour s'assurer que ses mandataires alignent leurs priorités sur les siennes (Jensen et Meckling, 1976). Il s'ensuit donc que les mandataires, c'est-à-dire les gestionnaires, acquièrent ainsi un pouvoir discrétionnaire qui les amène à aller à l'encontre des

12. La rare exception était les États-Unis, où les aéroports étaient gérés par des municipalités, des comtés, des administrations aéroportuaires et portuaires. Leur financement se réalise par des emprunts sous la forme d'obligations non imposables et de subventions directes en capital en provenance d'administrations fédérales, dont la FAA, des États et des autorités locales de tous genres.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

intérêts du mandant, le ministère. Ces asymétries d'information que sont respectivement l'antisélection, c'est-à-dire la dissimulation d'information par le mandataire que le mandant n'a pas détectée et l'aléa moral, c'est-à-dire la dissimulation d'actions par le mandataire lorsque le mandant n'a pas été capable de juger les efforts du mandataire, conduisent à des attentes inférieures à celles qu'on aurait normalement (Arrow, 1985). Bref, les conseils d'administration ont négligé à l'occasion leur rôle de fiduciaire pour favoriser des parties prenantes au détriment de l'intérêt collectif.

Les nouveaux fournisseurs d'infrastructures aéroportuaires commerciales doivent s'autofinancer sur une période de cinq années, uniquement par des droits d'utilisation et des redevances. En 1993, l'aéroport de Vancouver est la première entité aéroportuaire à percevoir des frais d'amélioration aéroportuaire (FAA) que doivent payer directement les voyageurs. Comme les consommateurs opposent alors une faible résistance à ces frais directs, les gestionnaires des aéroports adhèrent graduellement à cette stratégie pour montrer au marché financier qu'ils peuvent exercer leur pouvoir de monopole naturel pour financer leurs investissements. Leurs autres sources de revenus sont les frais d'atterrissage chargés aux entreprises aériennes pour services rendus, les frais d'aérogare et les revenus qui proviennent des concessions, de la location de terrains et des frais de stationnement.

Les deux problèmes qui suscitent actuellement un débat concernent la rente que doivent verser annuellement les 26 aéroports et le pouvoir de marché que peuvent avoir certains aéroports mieux localisés que d'autres. La première pomme de discorde touche les sommes importantes que retirera le propriétaire, Transports Canada, au cours des 20 prochaines années. Les gestionnaires d'aéroports estiment que les montants versés annuellement les empêcheront d'améliorer les prestations de service à la clientèle et qu'ils devront en refiler un fort pourcentage aux voyageurs. De plus, certains croient que le bailleur, Transports Canada, n'a aucun droit sur les profits supplémentaires générés par leur gestion supérieure en tant que nouveaux locataires. Ils maintiennent être les seuls détenteurs de cette valeur ajoutée additionnelle puisqu'ils sont plus performants avec le même stock de capital initialement reçu et avec celui qu'ils cumulent depuis le début de la délégation.

La seconde difficulté est la position dominante occupée par l'aéroport de Toronto dans le paysage canadien. En plus d'avoir établi des frais d'amélioration aéroportuaire pour ses propres usagers, les gestionnaires introduisent une autre redevance pour tous les autres voyageurs qui transitent par l'aéroport pour leur destination finale. Cette action ne peut

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

résulter que de son pouvoir de marché en raison de sa position centrale. Les gestionnaires ont investi, durant la période de 2000 à 2003, 5,2 milliards de dollars pour en faire une table tournante canadienne. Le directeur général de l'Association du transport aérien international (IATA) n'a pas mâché ses mots en novembre 2004 sur sa gestion en affirmant : « *We need an efficient terminal, but we don't need a Taj Mahal, or Versailles, or whatever you want to call it.* » La réprimande s'accompagne en plus d'un déficit de 111,2 M$ pour l'exercice financier 2004 (Greater Toronto Airports Authority, 2004).

En conclusion, les conseils d'administration ont raffermi leur rôle de fiduciaire, de sorte que leur gestion est devenue conforme aux anticipations (Vérificateur général du Canada, 2005). Transports Canada a su s'ajuster au fil des années pour atténuer certains effets pervers de ses politiques initialement plus ou moins bien appliquées (Boucher, 2001). Au total, la commercialisation des aéroports est une bonne réussite puisque leur performance respective est de beaucoup supérieure à celle pratiquée auparavant par Transports Canada. Les voyageurs savent bien que le tarif reflète le coût des différents services offerts par chaque aéroport. Toutefois, certains problèmes persistent, dont le plus important est le pouvoir de marché de l'aéroport de Toronto, qui est aussi la table tournante d'Air Canada, la firme aérienne dominante dans l'industrie canadienne.

1.10.2. Le système canadien de navigation aérienne

Le ministère des Transports vend en 1996 tous ses actifs du système canadien de navigation aérienne à une firme privée sans but lucratif, NAV Canada, dont les propriétaires sont ses membres. La somme reçue est de 1,5 milliard de dollars. Les redevances reflètent bien les services rendus, qui sont le contrôle de la circulation aérienne, l'information de vol, les exposés météorologiques, les services consultatifs et les aides électroniques à la navigation. Les redevances de décollage et celles d'aérogare sont les plus importantes. Chacune de ces redevances est déterminée par des formules mathématiques qui comprennent la distance parcourue au Canada, la masse de l'aéronef et des pondérations non linéaires. Finalement, une comparaison internationale des redevances en route vers d'autres pays montre que les redevances de survol canadiennes sont à des degrés divers inférieures à celles exigées par l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie pour trois types d'aéronefs. Par contre, les redevances d'aérogare sont plus importantes que celles perçues par les six pays mentionnés. Les autorités de NAV Canada sont évidemment conscientes qu'elles

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

doivent « faire davantage pour accroître la compétitivité de [leurs] clients, surtout au chapitre des redevances de services terminaux où la tâche s'avère plus colossale » (NAV Canada, 1999).

1.10.3. L'expérience étrangère

D'autres pays ont aussi précédé ou suivi le Canada en changeant le statut de leurs aéroports (Boucher, 2001, p. 105). Le Royaume-Uni, qui a privatisé ses aéroports en 1985, se distingue par sa diversité. L'entreprise British Airports Authority Plc (BAA) possède et exploite sept grands aéroports alors que des municipalités locales, dont la ville de Manchester et les conseils de ville environnants, des entreprises privées et des sociétés mixtes, parmi lesquelles se trouve la ville de Liverpool, gèrent de petits et de grands aéroports. Tous les grands aéroports australiens sont administrés, depuis 1996, par des entreprises à vocation commerciale. Mais ces entités privées, qui étaient auparavant regroupées en une société d'État, la Federal Airports Corporation, ne sont que des mandataires, le gouvernement australien étant toujours propriétaire du sol et des actifs. La Nouvelle-Zélande adopte une stratégie différente. Des entreprises privées, dont au moins une est cotée en bourse, sont propriétaires de certains aéroports alors que d'autres sont la propriété d'une autorité locale, d'une firme privée ou du gouvernement national. Finalement, des sociétés indépendantes allemandes dans lesquelles le gouvernement fédéral est un partenaire minoritaire administrent les 11 principaux aéroports du pays.

1.10.4. Les systèmes de navigation aérienne

Il existe deux types d'entités autonomes qui produisent des services de navigation aérienne (CANSO, 1999 ; Poole et Butler, 2001 ; Transports Canada, 1994). Le premier se compose de sociétés d'État comme en Australie, en Allemagne, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud et au Royaume-Uni. Le second est constitué de sociétés privées en partie ou en tout et de sociétés sans but lucratif, comme NAV Canada, SwissControl et Aerothai. Évidemment, les sociétés du premier type abondent plus que celles du second. Les trois sociétés d'État que sont Airservices Australia, Airways Corporation of New Zealand et les National Air Traffic Services du Royaume-Uni ont en commun l'obligation non seulement de faire leurs frais, mais aussi de dégager des profits ou de se conformer à un taux de rendement attendu sur le capital employé ou l'avoir. Leurs différences, mineures, portent sur la nomination des membres du conseil d'administration.

Quant aux entreprises dites privées, l'intérêt porte sur les entreprises suisse et thaïlandaise. Le gouvernement fédéral suisse détient, depuis 1996, 99,85 % du capital de la société SwissControl ou Swiss Air Navigation

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Services Limited. Il s'agit d'une entreprise sans but lucratif ayant pour seule source de financement les redevances perçues de ses utilisateurs et qui n'est pas astreinte à faire des profits. La société thaïlandaise Aerothai est une entreprise sans but lucratif, dont le statut est limité ; son capital est détenu à 91 % par le gouvernement national et à 9 % par les transporteurs thaïlandais. Ses recettes totales doivent se rapprocher le plus possible de ses estimations de coûts.

La conclusion qui se dégage de l'analyse du transport aérien est que sa libéralisation génère des bénéfices importants aux utilisateurs sous la forme de prix plus près des coûts marginaux de production, une qualité de services supérieure à celle d'un régime réglementé et un souci d'innovation visant à attirer davantage de clients. Comme le fait remarquer le directeur général de l'Association internationale du transport aérien (IATA), l'industrie mondiale est en situation de surcapacité. L'ouverture des marchés entraîne une concurrence plus vive, de sorte que de nombreuses entreprises publiques qui étaient le porte-drapeau de leur pays deviennent trop coûteuses à soutenir, d'où la consolidation d'entreprises qui s'observe dans toutes les formes possibles.

2. L'INDUSTRIE DU TRANSPORT ROUTIER DES MARCHANDISES ET SES INFRASTRUCTURES

Le Congrès américain vote la *Motor Carrier Act* en 1980 et déréglemente ainsi l'industrie du transport routier des marchandises contre rémunération sur une période de quatre années. En faisant disparaître les barrières à l'entrée, on ne peut plus empêcher un entrepreneur désirant faire des affaires sur un territoire qu'il choisit d'y pénétrer. Il n'existe pas non plus de barrières à la sortie. Le nouvel entrant définit lui-même l'ampleur des services et des activités qu'il entend offrir sur le marché visé. Personne ne peut lui imposer de restrictions sur les produits transportés, les itinéraires utilisés, le choix de camions et de semi-remorques à employer. Les entreprises privées qui possèdent une flotte peuvent offrir leur service de transport à d'autres entreprises qui n'appartiennent pas nécessairement au même groupe financier. Finalement, les tarifs sont déterminés par les forces d'un marché concurrentiel et non par une fixation collective très complexe, qu'autorisait l'entité publique Interstate Commerce Commission (ICC). Il s'ensuit une forte diminution du niveau des prix sur le marché, une baisse des coûts de production, une qualité de service accrue, une fiabilité presque impeccable des horaires de livraison, une réduction importante du nombre de transporteurs privés, qui sont maintenant plus coûteux que les transporteurs contre rémunération, une croissance

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

importante de la productivité, de meilleurs gestionnaires et une nouvelle fonction de production, maintenant généralisée dans plusieurs autres modes de transport, la technique de l'étoile et de ses rayons[13].

De nombreuses recherches démontrent l'existence d'économies d'échelle dans l'industrie du transport routier pour des entreprises qui transportent des charges complètes et des charges partielles. Il y a une grandeur optimale que les entreprises ne peuvent toutefois franchir (Chiang et Friedlaender, 1985)[14]. Par contre, un certain nombre de firmes importantes adoptent une fonction de production très spécialisée qui leur permet de réaliser des économies d'utilisation et de configuration du réseau. Ces deux derniers concepts sont une désagrégation des économies d'échelle traditionnelles. La configuration du réseau représente la structure physique de la firme et la distribution spatiale de ses terminus sur le territoire à desservir. Concrètement, la configuration du réseau désigne l'ensemble des origines et destinations pour un transporteur pour compte d'autrui et est indépendante de la distribution réelle du trafic. Plus l'entreprise utilise un grand nombre de parcours ou de rayons que lui permet son réseau, plus son réseau est pleinement intégré ; d'où l'intérêt important que possède la firme de se préoccuper avec minutie des opérations de ses terminus. Quant à l'utilisation du réseau, elle renvoie à la répartition actuelle du trafic de marchandises sur le réseau et exprime l'efficacité du transporteur à bien acheminer ses mouvements de marchandises sur l'ensemble de son réseau. Le concept de l'utilisation du réseau décrit la concentration des mouvements de marchandises sur le réseau. Une entreprise de transport pour compte d'autrui est davantage efficace si son trafic est réparti uniformément et également sur l'ensemble de son réseau. Comme la division du travail est limitée par l'ampleur du marché, les entreprises vont chercher elles-mêmes le territoire et les activités qui maximiseront leurs profits.

Le marché du transport des marchandises contre rémunération se divise en deux groupes : les entreprises qui transportent des charges partielles par de la consolidation et celles qui transportent des charges complètes. Les premières entretiennent un réseau de terminus, dont l'ampleur peut varier d'un niveau régional jusqu'à couvrir l'ensemble d'un pays, qui consolide les différentes charges partielles reçues des nombreux clients, dont les demandes sont régulières ou prévisibles, pour

13. Il faut reconnaître que trois grandes entreprises comme Roadway Express, Yellow Freight System Inc. et Consolidated Freightways avaient inventé durant les années 1970 cette façon de faire pour mieux servir leurs clients qui n'envoyaient que des lots brisés ou des charges partielles.

14. Les deux auteurs démontrent que les grandes entreprises étaient sur la partie croissante de la courbe des coûts moyens.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ensuite remplir une semi-remorque et l'acheminer à un autre centre de consolidation ou terminus. Dès leur arrivée au terminus, les charges partielles sont alors triées selon leur destination finale et de nouvelles semi-remorques les dirigent directement aux terminus appropriés où les charges partielles sont distribuées à leur destinataire respectif. Alors que les transporteurs régionaux et ceux qui couvrent plusieurs États parcourent des distances généralement inférieures à 1 000 kilomètres, les grands transporteurs nationaux franchisent des distances qui peuvent facilement atteindre plusieurs milliers de kilomètres entre l'origine et la destination finale des charges partielles. Cette spécialisation de la production d'un seul service leur permet de réduire le prix intégral de leurs prestations de service. Celui-ci comprend le tarif monétaire exigé, le contrôle des marchandises par son personnel de l'origine à la destination finale et la réduction du temps de déplacement des marchandises par le service direct. Maintenant, ces grandes firmes doivent concurrencer des transporteurs régionaux qui desservent plusieurs États dont les employés ne sont pas syndiqués. Pour maintenir leur part de marché qui est très payante, certaines d'entre elles achètent depuis quelque temps des transporteurs régionaux non syndiqués et les exploitent comme des entités indépendantes[15].

D'autre part, de nombreuses petites firmes qui transportent des charges partielles fusionnent ou déposent leur bilan, ne pouvant plus les concurrencer comme auparavant. D'autres qui transportent les deux services que sont les charges complètes et les charges partielles abandonnent les charges partielles les plus coûteuses pour ne retenir que les plus rentables, réduisant ainsi leurs coûts de production. La technologie pénètre aussi l'industrie puisque de nombreuses entreprises équipent maintenant leurs semi-remorques d'ordinateurs, alors que d'autres disposent d'un récepteur miniature qui lie les chauffeurs au siège social. Comme tout est fait en temps réel, les chauffeurs obtiennent tous les renseignements pertinents sur l'entretien mécanique de leur véhicule, sur l'état de la congestion des routes utilisées, sur les moyens de les éviter dans la mesure du possible et sur la localisation des chargements à ramasser au retour. Bref, les transporteurs contre rémunération peuvent réagir rapidement à tout changement imprévu pour maintenir leur fiabilité, une caractéristique importante qu'apprécient leurs expéditeurs.

15. Lors de la grève de United Parcel Service (UPS), Federal Express (FedEx) a fait l'acquisition de Roadway Parcel Service (RPS), une filiale de Roadway Express, pour être plus concurrentielle dans le segment des charges partielles inférieures à 300 kilos.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

L'avènement de la logistique, c'est-à-dire l'intégration complète des activités de transport dans son sens le plus large, fait que des entreprises de production se concentrent maintenant sur leurs activités principales et délèguent toutes les activités périphériques à des spécialistes. Une meilleure intégration de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et des technologies de l'information permettent à la logistique de minimiser les coûts de production pour tous les agents impliqués, aussi bien les transporteurs que les expéditeurs. Les aménagements institutionnels sont fort variés et dépendent du contexte, de l'environnement et des coûts de transaction que rencontrent les firmes manufacturières. De grandes entreprises de logistique, grâce à l'Internet par exemple, peuvent gérer maintenant sur place toutes les activités de transport comme la gestion des inventaires, l'affectation du personnel, des tracteurs et des semi-remorques, les horaires de départ et d'arrivée des transporteurs, la recherche de chargements de retour, les risques possibles et les événements imprévus. Elles sont en mesure d'offrir des services de meilleure qualité et à moindre coût que ceux qui étaient faits en régie. Bref, il existe un continuum de possibilités dont l'une des extrémités est la prestation traditionnelle de services de transport que commande un expéditeur pour une destination donnée, en passant par celle où le transporteur pour compte d'autrui participe conjointement avec le manufacturier à la gestion des activités de transport, jusqu'à celle qui intègre totalement toutes les activités dites de logistique.

Le second groupe de firmes transporte des charges complètes d'un expéditeur d'un point A à un point B contre rémunération. Les distances parcourues sont variables puisqu'elles sont fonction de l'étendue des activités des transporteurs à compte d'autrui, qui peuvent s'étendre sur un État, une région, plusieurs régions et l'ensemble d'un pays. Parmi ces derniers, il en existe une catégorie particulière, appelée les transporteurs de haut de gamme (*advanced truckloads*), dont les entreprises Schneider National et J.B. Hunt, qui sont si efficaces qu'ils accaparent sans cesse une part importante du trafic qui était historiquement transporté par des entreprises manufacturières possédant leur propre flotte privée de camions et de semi-remorques. Ces dernières ont des coûts de production inférieurs de 25 % à ceux des transporteurs privés, dont les chauffeurs sont généralement syndiqués (Winston, Corsi, Grimm et Evans, 1990). Encore une fois, les distances sont très longues, jusqu'à plusieurs milliers de kilomètres, puisqu'elles se concentrent uniquement sur les principaux segments routiers à forte densité d'expéditeurs, aussi bien à l'aller qu'au retour. Une de leurs caractéristiques est d'utiliser intensément leurs semi-remorques en embauchant des équipes de chauffeurs qui se relaient continuellement, d'où leurs faibles coûts d'exploitation.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

La structure de l'industrie se modifie d'une façon dramatique. En effet, le marché des charges partielles diminue de 78 % entre 1976 et 1993 et les revenus chutent de 40 %. Comme leur part de marché passe de 72 % en 1976 à 47 % en 1992, il s'ensuit une baisse du nombre d'entreprises. Un des facteurs importants de cette chute découle de la concurrence des firmes de fret comme United Parcel Service (UPS) et Federal Express. Le niveau de concentration est plus élevé qu'avant, puisque les quatre plus grands transporteurs de charges partielles obtiennent 43,6 % du marché en 1993 comparativement à 17 % en 1976. Par contre, le marché des charges complètes prend une position totalement différente, puisque le nombre de firmes augmente, de sorte que les quatre plus grandes entreprises voient leur part relative diminuer (Grimm et Windle, 1998).

L'image de l'industrie américaine a beaucoup changé depuis la déréglementation. Les transporteurs de charges partielles réduisent considérablement le kilométrage à vide depuis 1984. De plus, les coûts de production réels par véhicule-kilomètre ont baissé de 35 % de 1983 à 1996 en raison d'une concurrence vive sur le marché. La qualité de services s'est grandement améliorée en raison de l'approche *just-in-time* et de la présence d'un nouveau concept intégrateur de services de toutes sortes, nommément la logistique. Les transporteurs de charges complètes ont eux aussi fortement réduit leur kilométrage à vide depuis 1984. Par ailleurs, la rémunération hebdomadaire en dollars constants de 1983 diminue d'une façon importante, passant de 404 $US à 353 $US, soit une baisse de 14,4 % pour la période[16]. Le nombre d'employés passe 1,2 million en 1983 à 1,9 million en 1996, soit une progression de 70,7 %. Le niveau de syndicalisation diminue de 38 % en 1983 à 23 % en 1996, soit une baisse de 65,2 % (Peoples, 1998). Quant au niveau des profits de ces deux groupes de transporteurs contre rémunération, les études montrent qu'ils sont légèrement inférieurs à ceux qui auraient cours en régime réglementé. Ces résultats sont conformes aux attentes puisque l'entrée sur le marché est facile et que la principale ressource, les chauffeurs, est abondante.

Finalement, il existe depuis quelques années une pénurie de chauffeurs de longue distance. Les opérations intermodales en ont quelque peu atténué les méfaits tout en accroissant le niveau de concurrence sur les marchés des charges complètes. Comme le fait remarquer Winston (1998), les transporteurs peuvent davantage pénétrer le marché des entreprises de production qui utilisent leur propre flotte. Comme leurs coûts de production sont élevés, principalement en raison d'un

16. C'est la preuve que les chauffeurs syndiqués recevaient une rente dans un régime réglementé.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

personnel syndiqué, ces producteurs constateraient une diminution de leurs coûts totaux et ils recevraient en plus des prestations de service fort supérieures.

2.1. L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

L'industrie du transport routier des marchandises est de compétence provinciale[17]. Le gouvernement fédéral abolit en 1987 le contrôle réglementaire sur l'entrée dans l'industrie en utilisant son pouvoir législatif. La libéralisation se fait rapidement pour les entreprises québécoises, alors que d'autres provinces procèdent plus lentement pour en atténuer les effets. Le scénario se révèle identique à celui observé aux États-Unis. La Commission des transports du Québec, l'organisme réglementaire, en n'appliquant plus les exigences de l'intérêt public, permet alors à n'importe quel transporteur à compte d'autrui d'offrir ses services à tous ses futurs clients, sur le territoire qui lui convient le mieux et aux tarifs qui lui permettent de maximiser ses profits. La seule exigence que doivent respecter les transporteurs routiers pour le compte d'autrui consiste à détenir un certificat d'aptitude à la sécurité pour rouler sur les routes canadiennes. L'industrie subit durant cette période des difficultés temporaires qui se sont amplifiées avec la récession du début des années 1990. Certains transporteurs doivent déposer leur bilan, d'autres fusionner ou faire des acquisitions pour être plus compétitifs ; des alliances stratégiques et de nouveaux venus pénètrent l'industrie. Celle-ci est en meilleure santé puisque le nombre de faillites est de 11 642 en 1991, atteint son apogée en 1996 avec 14 229 faillites et s'établit à 8 128 pour l'année 2004 (Transports Canada, 2004).

La structure de l'industrie canadienne pour le compte d'autrui se compare à celle qui existe aux États-Unis puisqu'elle est concurrentielle et qu'elle se compose de plusieurs classes de transporteurs. Elle comprend des entreprises dédiées à transporter des charges complètes, d'autres à la consolidation de charges partielles et de firmes qui offrent les deux types de service. Ces transporteurs n'œuvrent pas uniquement au Canada, mais aussi sur les corridors nord-sud qui se sont beaucoup développés depuis l'Accord de libre-échange nord-américain. Comme l'ampleur et la diversité des activités des transporteurs canadiens sont limitées par la petitesse du marché, il s'ensuit que de nombreuses pratiques américaines

17. Notre attention se porte uniquement sur le transport pour compte d'autrui, qui représente 44,4 % de l'industrie du camionnage. L'absence de données fiables et d'analyses sérieuses empêche l'étude des entreprises de messagerie et du transport privé.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

comme les transporteurs de haut de gamme de charges complètes et certaines spécialisations sur la cueillette de charges partielles ne se font pas à la même échelle et qu'il y a des différences[18].

L'indice Herfindhal se définit comme la somme des carrés des parts relatives de chacun des quatre groupes de transporteurs pour compte d'autrui (Transports Canada, 2004). Le premier se compose de petites entreprises ayant des recettes inférieures à un million de dollars, le deuxième de firmes moyennes dont les revenus varient entre 1 M$ et 12 M$, le troisième, de gros transporteurs avec des recettes de 12 M$ à 25 M$, et le quatrième, de très gros transporteurs obtenant des revenus supérieurs 25 M$. La valeur de l'indice Herfindhal oscille entre zéro et un, la borne inférieure étant approchée lorsque l'industrie ne se compose que de petites entreprises et la borne supérieure, lorsque l'industrie est un monopole. Pour les années 1991 et 2003, les indices Herfindhal respectifs sont 0,307 7 et 0,315 7. Ce résultat indique une progression de l'inégalité entre les quatre groupes de 2 % sur une période de 13 années, ce qui est infime. Cette stabilité ne veut pas dire que rien ne bouge. Les petits transporteurs voient leur part relative décroître, la part de marché des transporteurs moyens augmente légèrement, les gros transporteurs progressent rapidement, leur part de marché ayant presque doublé en 13 ans, et les très gros transporteurs enregistrent des baisses tendancielles, mais lentes.

La croissance de l'industrie provient en grande partie des relations nord-sud avec les États-Unis. Pour la période de 1988 à 2003, les taux de croissance de l'achalandage en tonnes-kilomètres par an sont respectivement de 4,4 % pour le transport intraprovincial, de 6,3 % pour le transport interprovincial et de 11,4 % pour le transport international. En termes monétaires, l'industrie canadienne du transport pour compte d'autrui voit ses recettes multipliées par 2,5 sur 13 années, pour un taux de croissance annuel de 18,7 %.

En conclusion, l'Accord de libre-échange nord-américain permet à l'industrie canadienne du transport routier à compte d'autrui de déborder le cadre canadien et de s'imposer sur le marché transfrontalier. Cette intégration ne peut être que profitable à long terme, lorsque la libéralisation nord-américaine sera complétée.

18. Par exemple, les transporteurs privés canadiens peuvent, selon les circonstances, transporter les biens d'autrui moyennant rémunération, alors que les transporteurs américains sont plus restreints.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2.2. L'EXPÉRIENCE EUROPÉENNE

La déréglementation des transports routiers dans les pays européens en est à ses premiers balbutiements. Les tarifs du fret diminuent quelque peu, les services à la clientèle s'améliorent et la performance des prestataires est en progression. La lenteur de l'ajustement provient du fait que les transporteurs routiers concurrencent les entreprises ferroviaires, qui sont grassement subventionnées par leur gouvernement respectif. La Communauté européenne assouplit l'accès aux services de transport puisque ce dernier est régi par des critères qualitatifs. Toutefois, la libéralisation du cabotage, initiée en 1998, fait que les entreprises les plus performantes, indépendamment de leur pays d'origine, peuvent s'éclater dans toutes les directions. Les firmes néerlandaises ont rapidement pris la position de pointe, de sorte qu'elles dominent le marché européen du fret (Blöndal et Pilat, 1997).

2.3. LES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES ET LEUR FINANCEMENT : LE CAS DU QUÉBEC

L'analyse des infrastructures aéroportuaires révèle que les institutions publiques sont moins bien performantes que celles des organisations sans but lucratif (OSBL) et encore moins si ces entités publiques sont privatisées. Les infrastructures routières sont toujours considérées comme des propriétés communes dont le propriétaire est le ministère québécois des Transports[19]. Les investissements en infrastructures routières mettent à la portée de tous des biens dont la fabrication est dispersée sur un territoire donné tout en permettant aux usagers de se déplacer d'un point à un autre. Les utilisateurs que sont les transporteurs routiers des marchandises, les propriétaires d'autocars et les automobilistes profitent des investissements publics du gouvernement provincial en échange de redevances fort variées pour l'usage qu'ils en font. En effet, ils louent le service du réseau routier moyennant des droits d'immatriculation, des taxes et des permis. Toutefois, aucun des utilisateurs ne contribue directement une somme quelconque lorsqu'il se déplace et aucun n'assume les différents coûts sociaux que son véhicule entraîne. L'absence de prix véritables a pour conséquences les coûts sociaux de la congestion aux heures de pointe, de la pollution, du bruit et de la détérioration de la chaussée. S'ajoute à ces derniers une demande sans cesse croissante de nouvelles autoroutes de la part des propriétaires de véhicules motorisés.

19. L'auteur ne porte son intérêt que sur la situation québécoise. Il semble que ce soit la règle pour tous les gouvernements des pays occidentaux de se servir des infrastructures routières à des fins politiques et, d'une façon accessoire, pour faire du développement régional.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Pour une part importante de la population, l'unique solution se trouve dans des investissements supplémentaires pour satisfaire cette demande insatiable. Il n'est jamais question de rationnement par les prix dont l'effet final serait de moduler la demande selon la valeur que les utilisateurs du réseau routier attribuent au temps.

2.3.1. Les infrastructures optimales

Il convient de s'intéresser au préalable aux grands principes de la construction d'une infrastructure routière quelconque par un ministère des Transports. Au départ, son objectif premier est de construire, entretenir et réparer les tronçons du réseau routier supérieur qui maximisent la différence entre les bénéfices actualisés reçus par les utilisateurs des différentes classes d'actifs et les divers coûts actualisés engagés par le gouvernement à partir du fonds consolidé de revenus ou d'emprunts. Les valeurs nettes présentes positives ainsi obtenues pour chacun des investissements doivent être ordonnancées ensuite en ordre descendant et le ministère des Transports les exécute pour améliorer le bien-être des voyageurs et de la collectivité, selon les sommes disponibles. Pour y parvenir, de nombreuses études (Nix, Boucher et Hutchinson, 1992 ; Small, Winston et Evans, 1989 ; Small et Winston, 1988) démontrent statistiquement que, pour minimiser le coût marginal escompté de longue période d'un tronçon, le ministère doit considérer simultanément l'ensemble des composantes que sont la construction de l'infrastructure, l'entretien et la réparation, et la réfection de la chaussée. L'aménagement des infrastructures initiales doit être plus résistant, ce qui implique des coûts de construction plus élevés au départ. Le bénéfice à long terme prend la forme d'un prolongement de la durée de vie de la chaussée et retarde la pose d'une nouvelle couche de revêtement, de sorte que les coûts de réfection sont réduits d'autant. Cette minimisation du coût marginal actualisé de longue période engendre des économies importantes pour le gouvernement tout en réduisant aussi le temps perdu par les utilisateurs du tronçon lors des travaux de réfection. Une telle conception de la construction d'infrastructures routières conduit à l'adoption d'une stratégie fondée sur un cycle de vie utile d'un tronçon d'une quarantaine d'années.

La technique actuelle du ministère des Transports procède différemment puisque les activités de construction et d'entretien général d'une infrastructure routière sont considérées comme indépendantes[20].

20. Dans cette perspective, les frais d'entretien annuels de la future autoroute reliant la ville de Québec à la ville de Saguenay seraient supérieurs à la moitié de l'ensemble des coûts de construction.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

De plus, le cycle de vie utile des investissements qu'entreprend le ministère des Transports serait beaucoup plus court que celui prescrit par la nouvelle approche. Les comptes publics révèlent que le ministère des Transports amortit ses investissements en réparation et le surfaçage de la chaussée sur dix années et ses investissements en infrastructures routières sur vingt ans. La seule explication valable d'un tel comportement de la part des gouvernements occidentaux se trouve dans les retombées économiques visibles et tangibles qu'ils en retirent et qui peuvent avoir un impact sur la probabilité de réélection des politiciens (Crain et Oakley, 1995 ; Glazer, 1989). En d'autres termes, leurs décisions d'entreprendre des investissements routiers ne se fondent pas sur un accroissement de la richesse des Québécois, que révèle une valeur nette présente positive, mais visent plutôt à leur attirer des votes pour la prochaine élection. Les bénéficiaires de cette générosité gouvernementale sont généralement des groupes de pression bien organisés, alors que les citoyens ne peuvent voir les effets pervers de cette action politique. En effet, la concentration des bénéfices à des groupes particuliers et la dispersion des coûts à l'ensemble de la population entraînent une mauvaise affectation des ressources à court terme. La même dynamique se reproduit aussi dans le temps. Comme les investissements ont une espérance de vie utile et que les gouvernements québécois ne se préoccupent guère de les entretenir et d'effectuer des réparations majeures au fil des ans, les générations futures en absorbent une très grande part.

2.3.2. Le financement

La première solution consiste à faire contribuer tous les utilisateurs du réseau autoroutier. La tarification requise, communément appelée tarification non linéaire, se compose d'une charge fixe, l'immatriculation, et de redevances flexibles pour les véhicules motorisés qui circulent aux heures de pointe et qui produisent de la pollution et du bruit[21]. La charge fixe et les tarifs variables dépendent alors de la catégorie de véhicules que sont les automobiles, les camions, les semi-remorques et les autocars. Certes, la structure actuelle comprend l'immatriculation pour tous les véhicules motorisés, mais elle ne considère aucune des charges variables, principalement le tarif aux heures de pointe. Les automobilistes et les chauffeurs de camions et d'autocars utilisent intensément les heures de pointe puisqu'ils se préoccupent uniquement des coûts privés de leur décision d'emprunter la voie publique et qu'ils ne se soucient pas des coûts sociaux que leur présence engendre. La file d'attente, comme moyen d'affectation des ressources, est un mécanisme extrêmement

21. Nous ne traitons pas de la problématique de la sécurité routière et de ses conséquences, puisqu'elle dépasse le cadre de cette recherche.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

coûteux en temps additionnel perdu et en coûts privés supplémentaires de toutes sortes. En effet, les coûts sociaux d'encombrement, une forme d'économies externes, s'élèvent d'une façon exponentielle à mesure que la densité du trafic s'accroît. Un autre élément qu'il faut aussi ajouter à cette proposition concerne bien entendu les coûts reliés à l'usure de la chaussée qui découlent des passages répétés des différents utilisateurs. Les tarifs doivent correspondre aux dommages réels causés par les charges par essieu de tous les véhicules motorisés qui font usage du réseau autoroutier.

Il existe depuis plusieurs décennies des applications de cette tarification non linéaire dans le monde[22]. Le cas classique est celui la ville de Singapour, qui impose depuis 1975 un tarif de 2,60 $US pour entrer dans le centre-ville aux heures de pointe. Le cas le plus pertinent et qui attire le plus d'intérêt est celui de la ville de Londres, qui a instauré un tarif d'embouteillage ou de congestion de 5 £ pour tout véhicule motorisé privé qui pénètre entre 7 h et 18 h 30 dans une zone de 20 km² située dans le centre de Londres. Les résultats ont dépassé toutes les attentes pour toutes les parties impliquées en termes de fluidité de la circulation, de la vitesse supérieure des autos, des autobus, des camions de livraison et des taxis et la réduction du temps d'attente pour tous, sans causer de dommages importants aux entreprises. En plus, la méthode londonienne rend acceptable la tarification des véhicules motorisés puisque les recettes servent à améliorer le transport en commun et le métro. Les utilisateurs du réseau routier sont satisfaits du service et les usagers du transport en commun voient une amélioration de leur sort. Par ailleurs, les autorités locales veulent éventuellement instaurer des tarifs sur les autoroutes qui entourent la ville selon la même philosophie. Les recettes serviront à financer les routes et le transport en commun et à réduire les taxes municipales. C'est une proposition avantageuse pour tout le monde : la solution la moins coûteuse pour l'utilisateur est aussi celle qui est la moins coûteuse pour la société.

En conclusion, la probabilité que les gouvernements occidentaux adoptent des politiques optimales d'infrastructures routières se révèle très faible en raison de leur importance dans la vie politique. Toutefois, la croissance graduelle et soutenue du nombre de véhicules motorisés dans les sociétés occidentales entraîne un niveau de congestion dont le coût croît à un rythme exponentiel, de sorte que la tarification s'imposera

22. Le lecteur peut consulter M. Boucher (2004), « Les infrastructures routières : Considérations analytiques et solutions efficaces », dans R. Bernier (dir.), *L'État québécois au XXIe siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, chap. 9, p. 301-325.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

éventuellement. Les villes de Londres et de Singapour, bien qu'elles soient des expériences uniques et enrichissantes, ne font que projeter la tendance d'une structure tarifaire qui comprend les coûts sociaux.

3. L'INDUSTRIE DU TRANSPORT MARITIME ET SES INFRASTRUCTURES

L'industrie du transport maritime a subi au cours des années 1960 deux révolutions technologiques importantes : la conteneurisation des marchandises et l'augmentation de la taille des porte-conteneurs. Jusqu'à tout récemment, la capacité des navires de conteneurs était de l'ordre de 4 200 unités de 20 pieds de longueur. Les nouveaux navires en construction seront capables d'en transporter jusqu'à 9 500 unités et les ingénieurs des chantiers navals coréens pensent construire un supernavire doté d'une capacité de 12 000 conteneurs vers 2012. L'avènement de ces porte-conteneurs géants, dits aussi post-Panamax (PPM), implique des changements profonds pour de nombreux ports maritimes dans le monde. En effet, cette nouvelle génération ne peut plus circuler par le canal de Panama[23]. Les grandes sociétés de navigation devront alors abandonner leur fonction de production actuelle et adopter la technique de l'étoile, initiée par les transporteurs routiers et empruntée par la suite par l'aviation commerciale. Selon cette nouvelle approche, plus d'une dizaine de grands ports bien localisés dans le monde seront en mesure de fournir une profondeur d'eau suffisante, supérieure à 50 pieds et plus, pour accueillir ces navires géants d'un tirant d'eau de plus de 50 pieds. Le transbordement des conteneurs vers leur destination finale se fera par des navires plus appropriés aux circonstances et par les réseaux ferroviaire et routier. Le même scénario se produira à l'inverse lorsqu'il faudra charger les navires géants.

Par exemple, l'avènement de ces supernavires fera que les ports d'attache sur la côte est de l'Amérique du Nord seront le port de Halifax[24], qui remplit déjà les conditions naturelles, et le port de New York-New Jersey, qui a entrepris de se conformer aux exigences pour les recevoir. Si l'arrêt final est fait à Halifax, les chargements et les déchargements seront acheminés par la Voie maritime du Saint-Laurent, par train

23. Un navire en partance de Hong-Kong qui utilise le canal de Panama pour se rendre au port de Halifax prend 37 jours, alors qu'un bateau qui quitte le port de Shanghai à destination du port de Vancouver prend 13 jours. Cinq jours sont généralement requis pour acheminer les conteneurs à Toronto et Montréal.

24. Les supernavires de conteneurs qui quittent la Chine en passant par le canal de Suez pourraient sauver une journée en utilisant le port de Halifax relativement au port américain de New York-New Jersey en raison de la distance orthodromique plus courte.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ferroviaire et par semi-remorque jusqu'à leur destination finale. La même dynamique prévaudra pour la situation américaine. Ce réaménagement entraînera des répercussions importantes puisque certains ports de mer acquièrent de nouveaux avantages comparatifs alors que d'autres en perdent. La même situation se reproduit sur la côte ouest de l'Amérique du Nord, puisque les ports de Vancouver, Tacoma et Seattle sont en concurrence pour devenir le port d'entrée dominant.

Les échanges sans cesse croissants avec les pays de l'Asie, dont la Chine, font que ces différents ports, tout comme ceux de Los Angeles et Long Beach, sont congestionnés, de sorte que les compagnies ferroviaires et les transporteurs routiers, qui ont pourtant grandement amélioré leurs services et leur taux de transport, doivent attendre pour livrer les conteneurs de marchandises à leurs destinataires ultimes. Les goulots d'engorgement se multiplient, les files d'attente croissent trop rapidement et les problèmes de logistique s'amoncellent au détriment des grands perdants, les consommateurs. Tous les ports impliqués, aussi bien en Amérique du Nord qu'en Europe et en Asie, doivent agrandir leur capacité de production pour obtenir une meilleure fluidité aussi bien des chargements que des déchargements des conteneurs de marchandises pour mieux servir leurs consommateurs. Dans cette mouvance, Prince Rupert veut développer son port en eau profonde pour ainsi décongestionner le futur surplus de conteneurs que le port de Vancouver ne peut livrer à temps à ses nombreux clients en Amérique du Nord[25]. En raison de la distance orthodromique, les porte-conteneurs seront capables d'ici quelques années de faire le trajet Shanghai-Prince Rupert en 12 jours au lieu de 13 pour les ports de Vancouver et Seattle.

3.1. L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

La structure de l'industrie canadienne du transport maritime se subdivise en deux grandes composantes bien distinctes : le transport maritime intérieur, effectué sur les Grands Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent, et le transport maritime international, c'est-à-dire tous les navires qui chargent et déchargent des marchandises conteneurisées et du vrac aux ports canadiens des côtes est et ouest du pays et tous ceux qui empruntent la Voie maritime du Saint-Laurent. « Le premier comprend une flotte d'entreprises battant pavillon canadien et le second, des transporteurs

25. Le port de Prince Rupert sert veut se spécialiser dans le transport des cargaisons conteneurisées, alors que le port de Vancouver est généraliste en ce qu'il reçoit des conteneurs de marchandises et des cargaisons en vrac.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

battant pavillon étranger qui font escale dans les principaux ports du Canada et qui assurent le commerce international » (Transports Canada, 2004).

3.2. Le transport maritime intérieur

La situation du transport maritime intérieur est problématique à plusieurs égards puisque le trafic confondu en millions de tonnes des deux tronçons de la Voie maritime a évolué en dents de scie au cours de la période de 1993 à 2004. De 1993 à 1998, le volume de marchandises transportées s'est accru de 41 à 51,1 Mt alors que pour la période de 1999 à 2004, le volume de marchandises a décliné de 48 à 43 Mt. La moyenne pour les 12 dernières années est de 45,8 Mt. Les baisses de volume se trouvent dans les produits traditionnels que sont le minerai de fer, les céréales et les marchandises diverses. La seule exception est le volume des marchandises en vrac. Les résultats financiers des trois dernières années reflètent cet état de fait : les recettes provenant des péages sont de 66 M$ alors que les dépenses gravitent autour 59 M$. La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent majore les péages en conséquence et les droits des navires pour l'année 2004 pour se conformer à son mandat. La société entend toujours investir une somme annuelle de 25 M$ durant cinq ans pour améliorer les infrastructures et ainsi accroître son volume de marchandises.

Le transport maritime intérieur dans son ensemble enregistre une croissance du tonnage des cargaisons qui est très modeste relativement à celle qui prévalait de 1995 à 2000. Les produits transportés par les navires canadiens se composent de marchandises en vrac dans le réseau des Grands Lacs et du Saint-Laurent, de gypse et de produits forestiers dans la région de l'Atlantique, de produits forestiers et du bois d'œuvre sur la côte du Pacifique et des porte-conteneurs qui relient Montréal, Halifax et Terre-Neuve. Bref, à l'exclusion du transport des conteneurs, toutes les marchandises transportées sont des matières premières ou semi-transformées. Les navires battant pavillon canadien utilisent des vraquiers, des autodéchargeurs et des navires-citernes. Toutefois, leur nombre décroît depuis une quinzaine d'années et l'âge moyen de la flotte, tout particulièrement des vraquiers, est le double de celui du monde entier. Finalement, la flotte canadienne de laquiers diminue lentement tout en satisfaisant la demande. Cette surcapacité ne peut se résorber que par une augmentation du volume de la demande. En un mot, les navires battant pavillon canadien n'ont transporté que 31,4 % des tonnes pour l'année 2003, c'est-à-dire 117,6 Mt sur une possibilité de 374,9 Mt.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Différents facteurs internes expliquent la vulnérabilité du transport maritime intérieur. Pensons à la baisse des niveaux d'eau des Grands Lacs et du Saint-Laurent qui affecte le volume des charges, la diminution soutenue de l'exportation du grain vers l'Est, le faible nombre de navires qui peuvent entrer dans la Voie maritime et la politique fédérale de l'exportation des grains qui favorise le port de Churchill et les transporteurs ferroviaires sous différentes formes. Le droit d'importation de 25 % sur les navires produits à l'étranger est toujours une pomme de discorde. Beaucoup d'armateurs reconnaissent que cette solution est inefficace, mais ils proposent « quand même d'autres modes d'assistance » (Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, 2001). Le facteur principal externe est la concurrence des ports américains, qui offrent des prix alléchants et des itinéraires pour le transport des cargaisons conteneurisées et en vrac exportées par les entreprises canadiennes.

3.3. Le transport maritime international

L'industrie du transport maritime international se compose du transport en vrac et du transport de ligne. Le premier comprend le transport de volumes importants d'une seule et même marchandise, souvent par chargements de navires. Les entreprises canadiennes expédient des cargaisons de charbon, de grains, de soufre, de potasse, de minerai de fer et de produits. Ses services sont assurés en vertu d'affrètements à temps, sous la forme de contrats à court terme ou à long terme, de contrats au comptant ou de contrats à la demande qui déterminent un nombre précis de voyages ou un nombre de jours ou une quantité donnée de marchandises (Pirrong, 1993). Tous ces navires battent pavillon étranger. Par ailleurs, la concurrence est très vive sur ce marché en raison des différentes formes de contrat, de l'ampleur du marché et de la façon de transporter efficacement la matière première, soit par l'utilisation d'un navire spécialisé, soit par un navire généraliste.

Le transport de ligne se spécialise dans le transport dit général. Les compagnies de navigation transportent plusieurs envois individuels de cargaisons, principalement des produits manufacturiers, à des prix fixes spécifiés par les tarifs des conférences maritimes pour chaque marchandise transportée, selon des itinéraires et des calendriers réguliers. Dès leur arrivée au port, tous les conteneurs standardisés peuvent être facilement acheminés à bord de trains ou de semi-remorques jusqu'à leur destination finale. Ce segment de l'industrie maritime internationale est dominé par d'importance flottes de porte-conteneurs spécialisés qui sillonnent les principales routes commerciales du monde.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Lorsque les exploitants maritimes font escale dans les ports canadiens, ils peuvent choisir d'offrir des services « hors conférence » ou à titre de membres de conférences. C'est la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes* (LDCM) de 2002 qui les exempte de certaines dispositions de la *Loi de la concurrence*. Les entreprises indépendantes ou « hors conférence » offrent généralement des tarifs et des services comparables à ceux des firmes dites de conférence, de sorte qu'elles contribuent à l'amélioration de la concurrence sur le marché international. Par ailleurs, les membres d'une même conférence peuvent aussi se concurrencer entre eux (Transports Canada, 2004)[26]. La part relative du trafic de ligne canadien « hors conférence » ne cesse d'augmenter alors que celle du trafic conférence canadien est en chute libre. En 2003, les transporteurs « hors conférence » assurent 70 % du trafic de ligne total.

De nombreux observateurs estiment que l'influence des conférences maritimes diminue graduellement pour un ensemble de facteurs aussi bien internes qu'externes (Heaver, 2001). Le premier facteur s'appuie sur la structure des coûts de production de navires, qui a décru de plus de 20 % depuis une vingtaine d'années en raison de la croissance soutenue de la conteneurisation des marchandises. Le deuxième concerne les compagnies de navigation qui, incitées par la concurrence, cherchent à réaliser toutes les économies d'échelle possible et ainsi fournir à leurs expéditeurs une plus grande gamme géographique de services sous la forme d'un réseau global. Cette recherche de l'efficacité ne peut conduire qu'à des acquisitions et à des fusions. Il s'ensuit une réduction du nombre de ports desservis. À titre d'exemple, le nombre de compagnies de navigation reliant l'Asie et l'Amérique du Nord est passé de 40 en 1984 à 20 en 1994. Le troisième émane des entreprises asiatiques « hors conférence » qui offrent des navires de bonne qualité et des services fiables. Comme elles conservent généralement leur statut « hors conférence », elles réduisent l'écart de prix entre les services de conférences et les services « hors conférence ». Le quatrième élément découle de la concentration des services océaniques, puisque les gros transporteurs concluent des alliances et forment des consortiums. Finalement, les expéditeurs sont devenus plus avisés lorsque vient le temps d'acheter les services de ce mode de transport. Ils exigent des transporteurs maritimes qu'ils s'intègrent à la gestion de leur chaîne d'approvisionnement mondiale et des technologies de l'information afin de minimiser conjointement leurs coûts de production.

26. L'Office des transports du Canada a accepté le dépôt de 15 contrats en 2004, 25 en 2003 et 51 en 2002.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

La conséquence ultime de ces changements, qu'ils soient de nature endogène ou exogène, incite les transporteurs maritimes à adopter des expectatives fort différentes des précédentes. Les tarifs de fret ont moins d'importance qu'auparavant alors que la qualité des services offerts prédomine. Les relations contractuelles à long terme prennent davantage d'importance que celles à court terme, de sorte que les expéditeurs sont encouragés à recourir aux contrats confidentiels avec des transporteurs maritimes individuels. Bref, les ententes contractuelles à long terme sont à l'opposé des ententes prônées par les conférences, qui portent sur l'imposition de prix communs et le partage des capacités de transport.

Quant à la performance du transport maritime international canadien, elle ne cesse de croître puisque les échanges commerciaux canadiens sont passés de 280,7 Mt en 1999 à 374,9 Mt en 2003, soit un taux annuel de 6,71 %. Les navires battant pavillon étranger se sont partagé 64,9 % du tonnage pour l'année 2003. Les principaux bénéficiaires de cette mondialisation du commerce international sont les ports de Vancouver, Halifax et Montréal. Ces derniers sont devenus maintenant trois grands centres de trafic de cargaisons conteneurisés alors qu'ils étaient auparavant perçus comme des ports de cargaisons en vrac.

La situation canadienne en matière de transport maritime a profité des innovations technologiques et des améliorations des dix années pour intégrer davantage les itinéraires intermodaux qui sont reliés aux grands ports des deux côtes du pays. Toutefois, la situation est plus difficile pour le Saint-Laurent et la Voie maritime. Le premier est principalement utilisé par les expéditeurs de cargaisons conteneurisées du centre des États-Unis. Quant à la seconde, elle cherche à améliorer ses infrastructures pour devenir plus efficace et ainsi concurrencer ses compétiteurs que sont le Mississippi et les chemins de fer. L'avènement des superporte-conteneurs peut constituer une menace pour ces deux derniers, si les ports de la côte est américaine deviennent dominants. Les flux de transport peuvent changer graduellement et les avantages comparatifs des ports canadiens vont s'éroder.

3.4. Les infrastructures maritimes

Transports Canada publie en décembre 1995 sa « Politique maritime nationale », dans l'intention avouée de développer un réseau d'administrations portuaires canadiennes efficaces et plus attentives aux besoins des utilisateurs. Cette décision découle d'une analyse qui révèle un taux de rendement sur les investissements insuffisant, qui ne peut durer dans un contexte de réduction du déficit. La solution envisagée consiste à

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

déléguer la gestion des ports à des autorités locales ou régionales, les administrations portuaires canadiennes (APC), qui sont au nombre de 19. Les plus importantes sont les ports de Vancouver et Montréal.

La *Loi maritime du Canada* (L.C., 1998, ch. 10), sanctionnée en juin 1998, autorise Transports Canada à déléguer la gestion des ports, financièrement autonomes et indispensables au commerce intérieur et extérieur canadien, à des administrations portuaires canadiennes. Ces sociétés sans but lucratif et sans capital-actions sont constituées en vertu de la partie II de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (L.R.C., 1985, ch. C-44). Elles sont ainsi exemptes de l'impôt sur le revenu et les terrains fédéraux de la Couronne ne sont pas imposables au niveau municipal. Contrairement aux aéroports et au système de navigation aérienne, qui sont respectivement des monopoles naturel et légal, les administrations portuaires canadiennes sont en concurrence, non seulement entre elles et avec certains autres ports canadiens de moindre envergure, mais aussi avec des ports américains. Tout au long de leur histoire respective, elles ont dû, doivent et devront toujours s'ajuster au progrès technologique[27] et produire des services à des coûts de production les plus bas possibles, sinon elles perdent graduellement leur clientèle.

Comme la discipline de marché ne leur est pas tout à fait étrangère, il est logique d'anticiper que l'ensemble des règles de délégation mises en place par Transports Canada n'introduira pas de changements importants comme ceux observés dans les transferts précédents.

Comme lors des cessions précédentes, Transports Canada demeure le propriétaire foncier et le bailleur des biens immeubles et des droits qui se rattachent aux ports dont il délègue la gestion. Un port devient une administration portuaire canadienne lorsqu'il répond aux quatre critères exigés par un paragraphe de la loi, qui sont l'autonomie financière, l'importance stratégique pour le commerce canadien, le rattachement à une ligne de chemin de fer ou des axes routiers importants et la diversification de ses activités. La nouvelle entité commerciale signe alors un bail d'une durée variable qui reflète principalement les intérêts des deux parties à l'entente. Transports Canada cherche à aligner ainsi la durée du bail à la vie utile de ses actifs à louer et à celle des investissements faits

27. Les principaux sont le gigantisme et la spécialisation, qui se sont imposés pour les vraquiers dans une fourchette qui va de 150 000 à 300 000 de tonnes de port lourd (tpl) et l'unitisation des charges, et le gigantisme pour le transport des marchandises générales, qui requièrent des navires dont la capacité unitaire est de 6 000 et plus de conteneurs équivalent vingt pieds (EVP).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

par les utilisateurs. Par exemple, les baux signés par les APC de Montréal et de Vancouver sont de 60 ans. Toutefois, rien n'exclut une renégociation si de nouvelles circonstances l'imposent.

Une administration portuaire canadienne est soumise par la loi à des exigences financières pour s'assurer que sa gestion soit efficace. En voici les principales. En sa qualité de locataire, l'APC doit verser, selon un alinéa de la loi, des frais annuels qui sont fonction de son achalandage mesuré par ses revenus bruts calculés. Ainsi, toute autorité portuaire canadienne ayant des revenus inférieurs à 20 M$ verse des frais de location qui croissent à un taux légèrement plus que proportionnel. La progression des frais de location évolue d'une manière proportionnelle, si les revenus bruts se situent dans la tranche de 20 M$ à 60 M$. Finalement, si les revenus bruts dépassent la somme de 70 M$, le taux de croissance des frais de location augmente à un taux moins que proportionnel.

En outre, l'administration portuaire canadienne n'est pas le mandataire de Transports Canada et elle ne peut ainsi obtenir de garantie de celui-ci en vertu d'un article précis de la loi. Son autofinancement provient d'un paragraphe particulier qui lui accorde une capacité contractuelle et qui lui permet de se procurer des fonds des institutions bancaires canadiennes. Les lettres patentes de chacune des APC stipulent aussi la limite de leur pouvoir d'emprunt respectif. Par exemple, les APC de Montréal et de Vancouver peuvent emprunter respectivement la somme de 130 M$ et de 510 M$[28]. Les emprunts reflètent la valeur dûment actualisée des revenus futurs, le *cash-flow* net, que chaque administration portuaire canadienne, en tant que locataire du sol et des infrastructures portuaires de Transports Canada, peut générer en offrant des différents services à ses utilisateurs.

En contrepartie de ses obligations financières, un paragraphe précis de la loi concède à l'APC la possibilité de percevoir des droits pour toutes les formes de service qu'elle offre à ses utilisateurs. Ces droits « doivent lui permettre le financement autonome de ses opérations et également être équitables et raisonnables » (*Loi maritime du Canada*, paragr. 49(3)). Ils doivent aussi posséder certaines caractéristiques, dont les principales sont l'absence de discrimination entre les utilisateurs ou catégories d'utilisateurs, l'inexistence d'avantages injustifiés ou déraisonnables et de désavantages injustes ou déraisonnables à des utilisateurs ou des catégories d'utilisateurs et la prise en compte d'une tarification fondée sur le

28. Le ministre des Transports a émis en 2004 des lettres patentes supplémentaires pour autoriser une somme d'emprunt de 510 M$ au lieu de la somme initiale de 225 M$.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

volume et la valeur des marchandises ou de toute caractéristique commerciale admise (*id.*, art. 50). En résumé, l'ensemble des activités décrites dans les lettres patentes forme le noyau d'une administration portuaire canadienne et celle-ci peut les réaliser directement ou par l'intermédiaire d'une ou de plusieurs filiales.

La performance des administrations aéroportuaires canadiennes ne cesse de s'améliorer. De 1999 à 2003, les recettes totales des 19 APC passent de 238,3 M$ à 299,8 M$, soit un taux annuel de croissance de 5,2 %, alors que les dépenses totales n'augmentent annuellement que de 2,7 %. Les bénéfices nets qui étaient de 35,7 M$ en 1999 atteignent 53,5 M$ en 2003. Finalement, les recettes d'exploitation des ports de Vancouver et de Montréal représentent environ 57 % du total, alors que le tonnage manutentionné par les cinq plus importants ports totalise 69 % du volume total des marchandises.

3.5. Les expériences étrangères

Les expériences de transferts de ports soumis à la gestion centralisée d'un ministère vers des administrations locales sont peu nombreuses ; elles se sont toutes produites dans le même contexte, le mauvais état des finances publiques. Les cas britannique, australien et néo-zélandais permettent de mettre en perspective le cas canadien (Ircha, 1999 ; Saundry et Turnbull, 1997 ; Thomas, 1994 ; Hide et McShane, 1996, p. 237-256). La privatisation des ports britanniques commence en 1982 lorsqu'on rassemble 19 ports sous une nouvelle entité, les Associated British Ports (ABP). Une autre étape se produit en 1991 lorsque le gouvernement met en vente des ports dont les administrateurs sont élus, les Trust Ports. La privatisation britannique se révèle un succès puisque les coûts de production baissent, les actionnaires reçoivent des dividendes et la valeur en bourse de leurs titres monte. Il se développe de nouvelles pratiques de gestion de la main-d'œuvre qui mettent l'accent sur la flexibilité et qui dégagent des augmentations de la productivité (Thomas, 1994, p. 146)[29].

Par ailleurs, des études montrent que la commercialisation des ports australiens, qui sont du ressort de l'État, se révèle un succès partiel et mitigé. La réussite serait bonne dans certains États alors que l'insuccès serait plus évident dans d'autres. Ce demi-succès commercial aurait même amplifié, selon certains analystes, les problèmes de base. Il aurait augmenté les pouvoirs des bureaucrates fédéraux et diminué le rôle exercé par les autorités portuaires.

29. L'auteur présente trois tableaux qui démontrent les hausses de productivité des ports britanniques.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Quant à l'expérience néo-zélandaise, elle se révèle concluante à tous les niveaux puisque la productivité générale des ports s'est considérablement améliorée. La preuve par excellence se trouve dans le temps de rompre la charge et celui de charger le fret, dont la moyenne passe de huit à trois jours.

4. L'INDUSTRIE DU TRANSPORT FERROVIAIRE

La loi américaine *Staggers Rail Act* de 1980 atténue partiellement la réglementation de l'industrie ferroviaire introduite par le Congrès durant les années 1920. Maintenant, les entreprises de chemin de fer sont libres de déterminer leurs propres tarifs pour plusieurs produits, c'est-à-dire ceux qui sont exemptés comme les produits agricoles, sans avoir à transiger avec la régie qu'est le Surface Transportation Board, le successeur de l'Interstate Commerce Commission (ICC). De plus, elles peuvent négocier des ententes tarifaires avec les expéditeurs pour tous les produits, en autant que les tarifs soient déposés à l'ICC. Les tarifs de certains produits, dont le charbon par exemple, sont soumis au pouvoir de marché possédé par un transporteur ferroviaire[30] et aux lignes directrices des tarifs dits raisonnables. D'autre part, la nouvelle loi permet aux firmes de rationaliser leur réseau en abandonnant des tronçons, en cédant des parcours à des tiers et en fusionnant avec des concurrents complémentaires.

Les études américaines démontrent que les tarifs chutent entre 7,2 milliards et 9,7 milliards en dollars constants de 1990 au profit des consommateurs alors que les producteurs réalisent des diminutions de coûts de l'ordre de 3,2 milliards en dollars constants de 1990. En effet, ces derniers sont davantage encouragés à améliorer leurs grilles horaires et à garantir une meilleure fiabilité des services pour mieux satisfaire leurs clients (Winston, 1993). Par ailleurs, les entreprises ferroviaires réalisent des profits plus élevés que ceux en régime réglementé, puisqu'elles peuvent pratiquer de la discrimination par les prix. Les calculs révèlent à cet égard que les profits se sont accrus de 3,2 milliards en dollars constants de 1990. Il est pertinent de rappeler que la structure de l'industrie est imparfaitement concurrentielle en raison des coûts énormes de pénétrer le marché et d'élaborer un réseau de tronçons pour desservir un

30. Un expéditeur peut contester un tarif devant l'ICC si le tarif est supérieur à 180 % des coûts variables, si la régie américaine statue que le chemin de fer n'a aucun concurrent et si elle détermine que le tarif n'est pas raisonnable. Le tarif raisonnable ne doit pas être supérieur à la formule dite *stand-alone costs of service*, c'est-à-dire le coût le plus faible qu'un concurrent efficace pourrait accepter pour faire le transport.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

territoire donné. Comme le font remarquer si bien de nombreux économistes américains, aucun nouveau venu n'a osé le faire depuis plusieurs décennies.

La libéralisation partielle entraîne une croissance importante de petits transporteurs à faibles coûts et non syndiqués qui achètent des parcours jugés peu rentables par les grandes firmes de classe 1. Leur présence suscite un niveau de concurrence qui est beaucoup plus intense que sous le régime précédent. Les expéditeurs qui étaient auparavant captifs d'entreprises de chemin de fer peuvent maintenant obtenir des taux plus concurrentiels des transporteurs à faibles coûts[31]. En 1975, le nombre de firmes de classe 1 est de 73. Il diminue graduellement, passant de 36 durant le début des années 1980 à 16 au cours des 15 dernières années en raison des fusions, tout en consolidant des réseaux plus efficaces. Les chemins de fer de cette classe améliorent leur performance en abandonnant tout près du tiers des voies inutilisées ou jugées peu rentables. Les grandes entreprises ferroviaires se servent des contrats pour disposer leurs wagons et leur équipement de soutien selon les préoccupations des expéditeurs, réduisant ainsi leur vulnérabilité aux problèmes occasionnés par la surcapacité. Les grands transporteurs continuent d'une façon méthodique à réduire le nombre d'embranchements. Ils profitent des développements technologiques en améliorant la configuration de leur réseau, en investissant dans des locomotives plus puissantes, en employant des wagons capables de transporter des charges plus lourdes sans détériorer les emprises, en utilisant des wagons gerbés, en développant davantage les opérations intermodales et en recourant de plus en plus à l'informatique pour mieux gérer la coordination et la fiabilité de leurs services (Morrison et Winston, 2000, p. 41-71).

Il s'ensuit que les taux moyens par tonne-kilomètre déclinent entre 1980 et 1996 de 50 % en termes réels, que le temps moyen de transit des wagons baisse d'au moins 20 % et que la variabilité du temps de transit décroît de plus de 20 %. Cette industrie dont les comportements sont de nature oligopolistique est devenue plus intensive en capital qu'avant. Pour la période considérée, le niveau de l'emploi diminue de plus de 50 %,

31. Il existe d'autres moyens pour des expéditeurs de se protéger de leur captivité. Les contrats à long terme sont une solution, tout comme le recours à des transporteurs à faibles coûts et l'utilisation des droits de circulation ou l'accès ferroviaire à un autre transporteur. Dans ce dernier cas, l'expérience américaine révèle que les négociations commerciales sont souvent difficiles à l'égard des situations à accès réglementé. Par ailleurs, plus de la moitié des voyages faits par les entreprises émanent de contrats signés par les deux parties.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

passant de 587 000 à 282 000 travailleurs alors que leur rémunération hebdomadaire en dollars constants de 1978 a légèrement diminué, passant de 491 $ à 470 $. Le taux de rendement sur l'avoir des actionnaires, qui est inférieur à moins de 3 % durant les années 1981-1990, atteint un niveau supérieur de plus de 8 % au milieu des années 1995 (Peoples, 1998).

En conclusion, il est fort plausible que si le nombre de fusions continue de s'accroître au rythme des dernières années, la structure de l'industrie se composera de deux grands transporteurs transcontinentaux qui concurrenceront les deux plus importantes firmes sur la côte est et les deux autres sur la côte ouest des États-Unis. Leurs principales activités se concentreront sur les lignes à forte densité. Les autres petites firmes serviront des expéditeurs que les six grands chemins de fer estiment ne pas être rentables en raison de leur faible volume de marchandises, aussi bien en conteneurs qu'en vrac, alors que d'autres seront des intermédiaires qui assembleront et consolideront des charges quelconques pour les destiner éventuellement à une correspondance avec un autre petit transporteur ou à une interconnexion de l'un des grands transporteurs de la classe 1. Cette division du travail est conforme à l'évolution actuelle de la technologie.

4.1. La situation canadienne

L'ajustement de l'industrie canadienne du transport ferroviaire aux changements américains se réalise en deux phases. Dans la première phase, la *Loi nationale sur les transports* de 1987 abolit l'établissement des tarifs collectifs qui sont en vigueur depuis 1967 et rend légaux les contrats confidentiels entre les parties impliquées et les conditions de service requises. L'objectif évident est de stimuler et d'entretenir la concurrence entre deux principaux concurrents, le Canadien National (CN), une entreprise publique, et le Canadien Pacifique (CP), une société privée. La seconde commence par la privatisation en 1995 de la société publique Canadien National, qui est maintenant une entité privée cotée en bourse. L'année suivante, la *Loi nationale sur les transports* de 1996 permet à l'industrie ferroviaire de rationaliser ses opérations, de mieux utiliser sa main-d'œuvre et de reconfigurer son réseau ferroviaire afin d'être plus efficace. L'Accord de libre-échange nord-américain joue indirectement un rôle important dans la libéralisation de l'industrie ferroviaire, bien que celle-ci n'en ait pas aussi bien profité que l'industrie du transport routier des marchandises.

L'étude du processus de rationalisation, initié depuis 1990 jusqu'à 2004, révèle que plus de 25 867 kilomètres de voies ferrées ont été abandonnées ou cédées à des tiers. Les deux grandes firmes détiennent

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

maintenant 34 660 kilomètres de lignes en exploitation, soit 71,1 %, alors que les chemins de fer d'intérêt local (CFIL), c'est-à-dire ceux qui achètent des tronçons de ces deux entreprises, en exploitent 13 209 kilomètres, soit 27,1 %. La diminution du nombre de kilomètres continuera encore pour plusieurs années, principalement en raison des développements technologiques. Le niveau de l'emploi chute aussi d'une façon importante. En 1990, les deux entreprises canadiennes embauchaient 67 000 employés alors que leur nombre est d'environ 36 000 en 2003. Par ailleurs, le nombre d'employés des chemins de fer d'intérêt local, qui est de 466 en 1993, atteint 2 039 travailleurs en 2003, soit une augmentation de 263 % sur une période de 11 années. Quant aux chemins de fer régionaux, ils sont en chute libre. Leur nombre d'employés est de 4 684 en 1993 comparativement à 2 733 en 2003. Un fort pourcentage de cette réduction provient de fusions avec les deux grands chemins de fer. En effet, le Canadien National a acheté l'entreprise publique BC Rail de la Colombie-Britannique en 2004 et Algoma Central Railway en 2002. Finalement, la rémunération moyenne des employés des trois catégories croît à un taux légèrement supérieur à celui de l'inflation durant la période 1993-2003. Les employés du Canadien National et du Canadien Pacifique obtiennent une majoration annuelle de 3,51 %, ceux des chemins de fer régionaux de 4,6 % et les chemins de fer d'intérêt local de 4,36 %.

Les deux grandes firmes investissent depuis cette période dans l'achat de locomotives plus puissantes et de wagons plus lourds, modifient d'une façon importante leurs méthodes d'exploitation, utilisent des wagons gerbés et accroissent leurs envois intermodaux nord-américains. Leur trafic intermodal se réalise principalement en utilisant des conteneurs sur wagon plat (CSWP) tandis qu'on observe une baisse proportionnelle des volumes transportés par remorque sur wagon plat (RSWP). Les services intermodaux obtiennent en 2003 environ 27 % des recettes des marchandises globales comparativement à 20 % en 1998. Leur productivité, qui augmente graduellement au cours des huit dernières années, atteint depuis 1998 un taux moyen de croissance de 5,4 %[32].

La structure industrielle canadienne ressemble à celle qui existe aux États-Unis, mais en plus petit. Pour l'année 2003, les deux plus grandes firmes totalisent 84,4 % des recettes de 8,3 milliards de dollars, les chemins de fer d'intérêt local obtiennent des recettes de 405 M$ et les compagnies ferroviaires régionales, 467 M$. Le nombre de chemins de fer d'intérêt local est en croissance puisqu'il croît de 11 entreprises en 1996 à 37 en 2000. Depuis quelques années, le nombre stagne en raison d'un

32. Les données sont tirées de Transports Canada (2004), plus exactement le chapitre 6 sur le transport ferroviaire et les nombreuses annexes.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

manque d'occasions d'affaires. Finalement, les deux entreprises privées canadiennes retirent tout près de la moitié de leurs activités ferroviaires aux États-Unis. Cet état de fait provient de la fusion de firmes américaines et d'ententes avec un certain nombre d'entre elles.

Les tarifs marchandises diminuent en moyenne de 1,7 % en 2003 par rapport à une baisse annuelle moyenne estimative de 1,4 % entre 1998 et 2003. Par ailleurs, les indices des recettes par tonne-kilomètre révèlent une diminution de 26 % en termes réels entre 1988 et 1999. Les gains de la productivité globale des entreprises ferroviaires sont transférés dans une grande mesure aux expéditeurs. En effet, tout près de 75 % des gains de productivité est répercuté aux expéditeurs. Les deux sociétés canadiennes atteignent durant la période de 1991 à 1999 le même niveau moyen de performance financière que les grandes firmes américaines. Le ratio utilisé, qui est le rapport des coûts d'exploitation sur les recettes d'exploitation, gravite autour de 0,80. Depuis le début des années 2000, le ratio est inférieur à 0,80.

L'industrie ferroviaire et les expéditeurs rencontrent les mêmes problèmes que ceux constatés aux États-Unis, soit le pouvoir de marché possédé par les deux firmes canadiennes. Celles-ci sont en mesure de pratiquer de la discrimination par les prix et de spécifier les conditions des services offerts pour maximiser leurs profits. Les expéditeurs qui peuvent utiliser plusieurs modes de transport comme le camionnage, le transport maritime et un autre chemin de fer pour acheminer leurs marchandises à destination obtiennent des tarifs inférieurs, c'est-à-dire concurrentiels, et aussi des prestations de service adéquates. Par contre, les expéditeurs qui sont captifs des deux chemins de fer, n'ayant pas accès à d'autres modes à leur disposition, doivent payer plus cher pour faire transporter leurs marchandises et accepter des conditions de service moins attrayantes. Autrement dit, deux utilisateurs des services ferroviaires peuvent payer des prix et obtenir des services différents pour une quantité donnée de marchandises sur une distance donnée. Ce pouvoir de discrimination provient uniquement de la structure industrielle, qui n'est pas en soi concurrentielle, pour les motifs mentionnés précédemment lors de l'analyse de l'industrie américaine. Les expéditeurs captifs, généralement les producteurs de marchandises en vrac, invoquent un abus de pouvoir de la part des transporteurs, et ces derniers de répliquer qu'il n'existe aucune autre façon de couvrir tous leurs frais et de déclarer ainsi des profits.

La *Loi sur les transports au Canada* de 1996 propose aux expéditeurs différents moyens d'atténuer le pouvoir de monopole dont jouissent les deux firmes canadiennes, dont les principaux se retrouvent dans Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (2001), chap. 4, p. 35-65,

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

et chap. 5, p. 67-117. Le premier moyen est l'utilisation de l'interconnexion qui permet à un expéditeur captif d'une entreprise ferroviaire de recourir à un autre transporteur de chemin de fer aux prix réglementaires fixés par l'Office des transports du Canada « si le point d'origine ou de destination d'un transport continu est situé dans un rayon de 30 kilomètres d'un lieu de correspondance » (Canada, 1996, paragr. 127(3)). Cette possibilité est peu utilisée dans les faits puisqu'elle est une pomme de discorde entre les expéditeurs, qui la perçoivent comme une mesure concurrentielle, et les transporteurs, qui trouvent les prix d'interconnexion insuffisants pour maximiser leurs profits (Carson et Nolan, 2005)[33]. Le deuxième concerne les droits de circulation qui permettent à chaque compagnie de chemin de fer de demander à l'Office « de faire circuler et d'exploiter ses trains sur toute partie du chemin de fer d'une autre compagnie » (Canada, 1996, al. 116(4)*e*). Dans les faits, aucune demande n'est faite avant février 2001 et l'Office statue dans sa décision n'avoir aucune autorité d'accorder de tels droits.

Le troisième moyen se réfère à une demande d'un expéditeur, établi à l'extérieur du rayon d'interconnexion de 30 kilomètres, de déterminer un prix de ligne concurrentiel pour faire transporter ses marchandises par le transporteur local jusqu'à un lieu de correspondance avec la firme ferroviaire assurant la liaison. La réalisation requiert au préalable une entente entre l'expéditeur et le transporteur sur le reste du parcours. Malgré l'existence de quelques demandes entre 1988 et 1992, pas un seul expéditeur n'a fait de demande de prix de ligne concurrentiels depuis 1996. Les deux parties s'opposent pour des motifs différents, les expéditeurs trouvant la démarche trop complexe et les chemins de fer la percevant comme un moyen de négociation pur et simple (Canada, 1996). Un quatrième est le recours à l'arbitrage par les expéditeurs comme moyen de régler des différends aussi bien sur les tarifs que sur les conditions de service. Selon certains, près de la moitié seraient réglés avant la fin de l'audience d'arbitrage. Mais comme les coûts de transaction en temps et en énergie et les frais monétaires sont importants, le processus est dissuasif, principalement pour les expéditeurs. Le dernier moyen est le contrat confidentiel entre les deux parties, permis depuis les changements de la loi de 1987. La majeure partie du trafic ferroviaire se fait maintenant par des contrats confidentiels.

33. L. Carlson et J. Nolan appliquent une méthode mise au point et utilisée par la Surface Transportation Board américaine pour calculer les prix d'accès réglementaires à une situation canadienne. Ils démontrent que le recours à une tarification à composante efficace ferait disparaître la rente économique provenant de leur politique de discrimination.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Depuis la privatisation de l'entreprise publique Canadien National en 1996, l'industrie ferroviaire canadienne diffère très peu des comportements des chemins de fer américains. Son ajustement, bien que lent, provient de son intégration au réseau américain par des fusions et des ententes contractuelles avec d'autres entreprises. Le duopole canadien rencontre les mêmes problèmes que ses homologues américains, soit l'accès par des tiers sur des tronçons d'une autre entreprise ferroviaire et la détermination de prix réglementés par l'Office des transports du Canada qui permettrait aux expéditeurs et aux firmes des gains à l'échange. Le pouvoir de discrimination que possèdent les chemins de fer n'implique nullement une absence de concurrence. Il découle plutôt de la structure industrielle de nature oligopolistique qui requiert des investissements importants qui sont fixes, immuables et non transférables.

5. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'analyse de différents modes de transport révèle l'importance que peuvent jouer les forces du marché. Les consommateurs obtiennent dans un milieu concurrentiel les biens et les services désirés au moindre coût. Toute réglementation les défavorise puisqu'ils assument des prix plus élevés que les ressources requises pour les produire. La déréglementation de l'aviation commerciale américaine change la fonction de production, diminue le prix de billets en le liant à ses coûts et crée un nouveau concurrent, les entreprises aériennes à bas prix. Le processus de libéralisation se diffuse graduellement dans de nouveaux pays. L'Union économique européenne se doit de définir au cours des prochaines années ce que sera sa politique interne de ciel ouvert. Les nombreuses fusions et les ententes contractuelles forment les premiers pas vers une telle intégration. Par ailleurs, quelques pays, dont le Canada et le Royaume-Uni, commercialisent leurs systèmes de navigation aérienne de même que leurs aéroports pour que leurs institutions soient plus efficaces. Jusqu'à présent, très peu de pays osent les suivre, même si les délégations se révèlent des succès.

La déréglementation de l'industrie des marchandises, initiée par les Américains, s'avère très fructueuse puisque les consommateurs peuvent maintenant bénéficier des produits au moindre coût. De nombreux pays suivent une telle politique. Cette industrie est à la source de l'approche dite de l'étoile et de ses satellites, qui est reprise par l'industrie aérienne et potentiellement par l'industrie maritime avec les supernavires qui ne peuvent franchir le canal de Panama. Les deux segments de l'industrie, le transport des charges pleines et des charges partielles, sont très concurrentiels. Toutefois, la situation diffère fortement lorsqu'il s'agit de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

tarifer le coût des déplacements des véhicules motorisés aux heures de pointe et de construire des infrastructures routières optimales. Le rationnement par le mécanisme des prix est très peu utilisé alors que la technologie est au point. La seule réponse à ce refus ne peut que provenir des politiciens. Ils préfèrent les files d'attente qui peuvent être interprétées comme plus démocratiques, évitant ainsi de pratiquer la discrimination par les prix. Dans les deux cas, ils s'en servent à des fins politiques.

L'industrie du transport maritime est le seul mode où l'industrie américaine demeure réglementée, d'où l'intérêt de se concentrer sur les problèmes que rencontre l'industrie canadienne. La situation canadienne ne cesse de s'améliorer depuis cinq ans. Les ports de Vancouver, Montréal et Halifax sont maintenant devenus de grands centres de trafic de cargaisons conteneurisés alors qu'ils étaient auparavant perçus comme des ports de cargaisons en vrac. La concurrence est de plus en plus forte puisque les conférences n'ont plus le pouvoir de déterminer les prix et les conditions des services comme auparavant. En effet, de grandes sociétés maritimes dominent, mais elles développent des stratégies qui leur permettent d'avoir des réseaux conformes aux intérêts de leurs clients. Le problème que rencontrent les entreprises canadiennes est le suivant : quel sera l'impact des superporte-conteneurs de la génération post-Panamax sur leurs opérations ? Par ailleurs, la commercialisation des administrations aéroportuaires canadiennes est aussi un succès, puisque cette industrie vivait déjà dans un milieu concurrentiel. La liberté acquise par la délégation fédérale leur permet de s'ajuster davantage aux besoins de leur clientèle.

La déréglementation de l'industrie ferroviaire américaine s'est avérée un succès, bien que cette industrie opère dans un milieu peu concurrentiel en raison des barrières importantes à l'entrée. Les entreprises canadiennes Canadien National et Canadien Pacifique sont des firmes privées cotées en bourse et donc sur le même pied que leurs concurrents américains. Elles retirent tout près de la moitié de leurs revenus dans des transactions transfrontalières. Les problèmes que rencontrent les expéditeurs et les transporteurs sont communs : les expéditeurs estiment que les chemins de fer abusent de leur pouvoir de marché et les transporteurs affirment la nécessité de pratiquer une discrimination par les prix pour couvrir tous les coûts communs et ainsi faire des profits. Bref, chacune des régies, soit ICC, soit l'Office des transports du Canada, propose des solutions pour accommoder les uns et les autres, mais chaque partie maintient sa position. Malgré de nombreux désaccords persistants, la majeure partie du trafic ferroviaire se fait maintenant par des contrats confidentiels.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

BIBLIOGRAPHIE

ARROW, K.J. (1985). « The Economics of Agency », dans J.W. Pratt et R.J. Zeckhauser (dir.), *Principal and Agents : The Structure of Business*, Boston, Harvard Business School Press, p. 37-51.

BLÖNDAL, S. et D. PILAT (1997). « Les avantages économiques de la réforme réglementaire », *Revue économique de l'OCDE*, nº 28, p. 16-24.

BOARDMAN, E.A. et A.R. VINING (1989). « Ownership and Performance in Competitive Environments : A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-owned Enterprises », *Journal of Law and Economics*, vol. 32, nº 1, p. 1-34.

BORENSTEIN, S. (1992a). « The Evolution of the U.S. Airline Competition », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, nº 2, p. 45-73.

BORENSTEIN, S. (1992b). « Prospects for Competitive Air Travel in Europe », dans W.J. Adams (dir.), *Europe after 1992*, Ann Harbor, The University of Michigan Press, p. 225-269.

BOUCHER, M. (2001). « Les fournisseurs d'infrastructures de transport nouvellement commercialisés : analyse des principes de gouvernance, d'imputabilité et de performance », Ottawa, *Examen de la loi sur les transports au Canada*, mars, 113 pages.

BOUCHER, M. (2004). « Les infrastructures routières : considérations analytiques et solutions efficaces », dans R. Bernier *et al.* (dir.), *L'État québécois au XXIe siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, chap. 9, p. 301-325.

CANADA (1996). *Loi sur les transports au Canada*, L.C., ch. 10, paragr. 127(3), art. 129-136 et 138.

CARSON, L. et J. NOLAN (2005). « Pricing Access to Rail Infrastructure in Canada », *Canadian Journal of Administrative Sciences*, vol. 22 (mars), p. 45-57.

CHIANG, S.J.W. et A.F. FRIEDLAENDER (1985). « Truck Technology and Efficient Market Structure », *Review of Economics and Statistics*, vol. 67, nº 2, p. 250-258.

CIVIL AIR NAVIGATION SERVICES ORGANIZATION (CANSO) (1999). *Corporatisation of Air Navigation Services* (août), Genève, <www.canso.org> (consulté en septembre 2005).

COMITÉ D'EXAMEN DE LA *LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA* (2001). *Vision fondée sur l'équilibre*, Ottawa, juin, chap. 7, « L'industrie du transport aérien », chap. 8, « Le transport maritime », Ottawa, Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, <www.reviewcta-examenltc.gc.ca>.

CRAIN, M. et L.K. OAKLEY (1995). « The Politics of Infrastructure », *The Journal of Law and Economics*, vol. 38, p. 1-18.

Évaluation des résultats récents des transporteurs aériens canadiens, Ottawa, Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, avril, <www.reviewcta-examenltc.gc.ca>

GLAZER, A. (1989). « Politics and the Choice of Durability », *American Economic Review*, vol. 79, p. 1207-1213.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

GREATER TORONTO AIRPORTS AUTHORITY (2004). *Annual Report*, Toronto, GTAA, 52 pages.

GRIMM, C. et R.J. WINDLE (1998). « Regulation and Deregulation in Surface, Freight, Airlines and Communication », dans J. Peoples (dir.), *Regulatory Reform and Labor Market,* Boston, Kluwer Academic Publishers, p. 15-49.

HEAVER, T. (2001). « The Shipping Conferences Exemption Act : Review and Suggestions of the Positions Appropriate for the Panel », Ottawa, *Canada Transportation Act Review Panel*, avril, p. 19.

HIDE, R. et O. MCSHANE (1996). « Can Privatization Succeed in a Western Democracy? Lessons from New Zealand », dans T.L. Anderson et P.J. Hill (dir.), *The Privatization Process, A Worldwide Perspective*, Maryland, Rowman and Littlefield Publishers, p. 237-256.

HOON OUM, T. (2001). *Les alliances stratégiques mondiales, leurs principales caractéristiques et leurs incidences sur l'avenir d'Air Canada et des autres transporteurs aériens canadiens*, Ottawa, Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, avril, <www.reviewcta-examenltc.gc.ca>.

HOON OUM, T. et C. YU (2001). *Évaluation des résultats récents des transporteurs aériens canadiens*, Ottawa, Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, avril, <www.reviewcta-examenltc.gc.ca>.

IRCHA, M.C. (1999). « Port Reform : International Perspectives and the Canadian Model », *Canadian Public Administration*, vol. 42, nº 1, p. 108-132.

JENSEN, M.C. et W.H. MECKLING (1976). « Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, p. 305-360, reproduit dans J.B. Barney et W.G. Ouchi (dir.), *Organizational Economics*, San Francisco, Jossey-Bass, p. 214-275.

KLIMAN, M.L. (1977). « The Setting of Domestic Air Fares : A Review of the 1975 Hearings », *Analyse de politiques / Canadian Public Policy*, vol. 3, printemps, p. 186-198.

LEVEQUE, F. (2003). « Éléments d'analyse économique du droit à la gestion des créneaux aéroportuaires en Europe », dans M. Boiteux (dir.), *Concurrence et service public*, Paris, L'Harmattan, chap. 9, p. 211-239.

MORRISON, S.A. et C. WINSTON (2000). « The Remaining Role of Government Policy in the Deregulated Airline Industry », dans S. Peltzman et C. Winston (dir.), *Deregulation of Network Industries : What's Next*, Washington, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, p. 1-2.

NAV CANADA (1999). *Plan d'affaires de NAV Canada 1999-2002*, 18, <www.navcanada.ca> (consulté en septembre 2005).

NIX, F.P., M. BOUCHER et B. HUTCHINSON (1992). « Le coût du réseau routier », dans *Directions*, Rapport final de la commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, Ottawa, vol. 4, p. 1053-1192.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1988). *Déréglementation et concurrence dans le transport aérien*, 16 p.

PEOPLES, J. (1998). « Deregulation and the Labor Market », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, nº 3, p. 111-130.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

PIRRONG, S.C. (1993). « Contracting Practices in Bulk Shipping Markets : A Transactions Cost Explanation », *Journal of Law and Economics*, vol. 36, p. 937-976.

POOLE, R.W. Jr. et V. BUTLER (2001). *How to Commercialize Air Traffic Control*, Reason Public Policy Institute, Los Angeles, Reason Foundation, <www.rppi.org> (consulté en septembre 2005).

SAUNDRY, R. et P. TURNBULL (1997). « Private Profit, Public Loss : The Financial and Economic Performance of U.K. Ports », *Maritime Policy and Management*, vol. 24, nº 4, p. 319-334.

SMALL, K.A. et C. WINSTON (1988). « Optimal Highway Durability », *American Economic Review*, vol. 78, p. 560-569.

SMALL, K.A., C. WINSTON et C.A. EVANS (1989). *Road Work*, Washington, The Brookings Institution.

THOMAS, B.J. (1994). « The Privatization of United Kingdom Seaports », *Maritime Policy and Management*, vol. 21, nº 2, p. 135-148.

TRANSPORTS CANADA (1994). « Étude de la commercialisation du système de la navigation aérienne du Canada », *L'expérience de la commercialisation du SNA à l'échelle mondiale*, document de travail nº 4, Aviation.

TRANSPORTS CANADA (2004). *Rapport annuel*, Ottawa, Gouvernement du Canada, chap. 7, p. 51-56, chap. 8, p. 75-78 et annexe, p. A80-A83.

TRETHEWAY, M. (2001). *Propriété, gestion et réglementation des prix des aéroports*, Ottawa, Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, avril, <www.reviewcta-examenltc.gc.ca>.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA (2005). *Le point : rapport de la vérificatrice générale à la Chambre des communes*, Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, février, chap. 2, « Transports Canada : la surveillance du Réseau national d'aéroports », 25 p.

WANG, Z.H. et M. EVANS (2002). « Strategic Classification and Examination of the Development of Current Airline Alliance Activities », *Journal of Air Transportation*, vol. 7, nº 3, p. 73-101.

WINSTON, C. (1993). « Economic Deregulation : Days of Reckoning for Microeconomists », *Journal of Economic Literature*, vol. 31 (septembre), p. 1284.

WINSTON, C. (1998). « U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation ». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, nº 3, p. 100.

WINSTON, C., T.M. CORSI, C.M. GRIMM et C.A. EVANS (1990). *The Economic Effects of Surface Freight Deregulation*, Washington, The Brookings Institution.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

6

L'EUROPE ET LA MONDIALISATION
Enjeux et défis

Sabine Urban
Professeure des Universités émérite
Université Robert Schuman, Strasbourg

L'Europe est un pôle économique et culturel majeur dans le monde, mais elle doit, comme les autres, se remettre continuellement en jeu pour répondre aux mouvements qui illustrent l'évolution des systèmes socio-économiques, politiques et techniques. D'une manière générale, l'ampleur des défis à relever est ressentie plus ou moins intensément en fonction des positions de force acquises et de la volonté exprimée par les membres des systèmes pour surmonter ces défis. L'Europe se présente comme un exemple intéressant à méditer à cet égard ; elle est un enjeu à la fois pour les entreprises et pour les institutions politiques qui conditionnent le rayonnement et l'attractivité du territoire, et donc aussi la force des acteurs qui y sont implantés ; elle est aussi l'illustration d'un processus d'évolution complexe qui procède selon une démarche chaotique.

La plupart des pays européens a animé, depuis l'Antiquité, ce qu'on peut appeler les prémices de la mondialisation : création d'empires (Rome, conquêtes coloniales), réseaux marchands, grandes découvertes maritimes, diffusion planétaire de la religion chrétienne, courants de pensées universelles, découvertes scientifiques majeures, etc. Mais, abstraction

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

faite du Saint Empire romain germanique, qui a quand même duré près de mille ans, l'Europe « institutionnalisée » de laquelle il va être question ici est de création récente ; elle remonte à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Cette coïncidence n'est pas sans signification importante. La volonté des pères fondateurs de cette Europe-là (notamment Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi) était en premier lieu de faire régner la paix et la démocratie en Europe ; dans leur esprit l'économie était essentiellement un moyen permettant d'accéder à cette réalité encore quasi utopique à l'époque. En d'autres termes, on peut dire que c'est bien l'histoire, la culture, la volonté politique de dépassement de la haine guerrière et nationaliste, qui ont forgé le désir d'Europe, d'une civilisation partagée. C'est là une réalité à garder en mémoire lorsque l'on évoque l'actuelle Union économique et monétaire européenne. Dans l'Europe contemporaine, les préoccupations de respect des « valeurs » humaines fondamentales ont en réalité précédé celles de création de « valeur » pour l'actionnaire. Ces valeurs fondamentales ont été institutionnalisées, dès 1949, par la création du Conseil de l'Europe, sous l'impulsion de Winston Churchill. Il y a là, peut-être, de quoi « rêver » si l'on se réfère à Jeremy Rifkin[1], mais le « rêve » ne saurait constituer à lui seul une stratégie de performance.

Chemin faisant, il est apparu que l'économie avait une force d'entraînement considérable, voire hégémonique, à tel point qu'on peut craindre aujourd'hui que sa logique propre soit devenue surdéterminante, faisant passer les principes d'intérêt individuel et de solvabilité avant ceux de solidarité dans l'organisation des relations humaines et de recherche du bien commun, c'est-à-dire celui qui soude une Société. Cette évolution n'est pas indépendante du processus de mondialisation, ou « globalisation », qui s'est accentué très intensément et très rapidement depuis la fin des années 1980. Sous les coups de boutoir de ce processus incontournable et essentiellement incontrôlé, l'« économie sociale de marché » cède peu à peu sa place en Europe à l'« économie de marché » et celle-ci, à la « Société de marché » (Jacques Delors).

C'est dire que les pays et populations d'Europe sont en fait au centre d'un double mouvement : celui de la mondialisation « globale », d'une part, et celui de l'intégration « régionale » européenne qui alterne elle-même, en son sein, des phases d'approfondissement (des processus d'interdépendance croissante et de souveraineté partagée) et des phases d'élargissement géographique (touchant peu à peu la majeure partie des pays à l'ouest de l'Oural, si l'on se réfère à Paul Valéry ayant défini

1. Jeremy Rifkin (2004). *The European Dream : How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, Cambridge, Polity Press.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

l'Europe comme « un petit cap de l'Asie »), d'autre part. Le « déploiement » (entendu, selon le *Dictionnaire Robert*, à la fois comme un processus d'extension et comme une démonstration de force, si l'on retient le langage militaire comme cela est coutumier dans le domaine de la stratégie) est donc à la fois interne (à l'Europe) et externe, l'Union européenne voulant aussi faire la démonstration de sa puissance dans le reste du monde. Mais le « déploiement » ne se cantonne pas aux biens et services marchands ; il concerne aussi les idées et les valeurs.

L'enjeu est considérable, car il s'agit de rendre efficiente une nouvelle architecture organisationnelle où interfèrent étroitement les acteurs majeurs que sont les entreprises, les « citoyens » de la société « civile » et les États ainsi que les institutions communautaires d'une part, et les forces extérieures, politiques et technologiques de l'autre.

Le « jeu » n'est pas limpide, compte tenu de la distance qui sépare les volontés affichées dans les discours et celles qui s'expriment dans l'action. Par ailleurs, les acteurs sont divers, hétérogènes, de pouvoirs inégaux, animés d'ambitions individuelles et sociétales pas nécessairement convergentes. La « vieille Europe » côtoie de « nouvelles Europes » et finalement l'« Europe » tout court[2], avec des tensions internes propres à la gestion d'un changement considérable et, à bien des égards, exemplaire[3].

Les règles du jeu appliquées sont, elles aussi, plutôt antagonistes. La pensée économique dominante et les pouvoirs financiers exhibés sur les marchés financiers privilégient la maximisation du profit. Cette exigence n'est guère compatible avec la pérennité des entreprises, dans la mesure où, dans le même temps, le système propose d'allouer d'une manière prioritaire ces profits, estimés disponibles, au bénéfice des actionnaires (notion de *free cash flow*). Une stratégie d'entreprise orientée vers un développement à long terme doit pouvoir prendre ses distances à l'égard de la « financiarisation des économies » et investir dans la création de compétences, les capacités d'apprentissage, donc dans la formation, la recherche et l'innovation, tant organisationnelle que technologique, qui pourra dégager des « avantages compétitifs » à terme. La politique de développement d'entreprise dépend en fait de compromis trouvés entre les différentes parties prenantes (*stakeholders*) ; cette démarche est bien différente de celle de la quête de « maximisation » résultant d'échanges marchands opérés sur un marché supposé anonyme. Par ailleurs, la quête

2. Ces concepts ont été analysés, en avant-garde, par François Perroux dès 1954 dans *L'Europe sans rivages*, Paris, Presses universitaires de France.

3. Voir Romano Prodi, « Mondialisation et diversité culturelle : la contribution des institutions européennes », dans M. Ricciardelli *et al.* (2000). *Mondialisation et sociétés multiculturelles : l'incertain du futur*, Paris, Presses universitaires de France.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de la maximisation du profit ne saurait satisfaire ou motiver les « travailleurs », intellectuels et manuels, qui constituent le « capital humain » de l'entreprise, c'est-à-dire sa valeur la plus précieuse dans le cadre d'une économie centrée sur les savoirs. L'expérience prouve que cette force de travail est capable de surmonter les défis les plus difficiles à condition d'en avoir compris le bien-fondé et d'adhérer au projet qu'ils sous-tendent. Le projet de maximisation du profit au bénéfice des actionnaires n'est par contre guère mobilisateur d'énergie, à l'exception de celle des personnes directement concernées.

Pour se mesurer avec succès à des concurrents puissants et ambitieux, tels les États-Unis, le Japon, la Chine, l'Inde, il faut être en mesure de mettre en œuvre, à tous les niveaux de la hiérarchie, des stratégies de performance appropriées et coordonnées. Celles-ci supposent la mobilisation de toutes les forces disponibles, pas seulement celle des actionnaires-propriétaires plus ou moins nomades (si l'on se réfère aux sociétés cotées) ou fugitifs (si l'on se réfère aux entreprises patrimoniales de taille moyenne), mais aussi les forces partenariales (universités, syndicats, banques) et publiques.

La nature des enjeux conditionne celle des défis qui sont, eux aussi, multiples ; ils sont d'autant plus impressionnants que le monde est devenu structurellement instable et imprévisible.

Il s'agit en premier lieu de trouver un équilibre (notion chère aux économistes) entre priorités économiques et considérations sociales. Le « modèle » européen de solidarité sociale, c'est-à-dire de redistribution de ressources à travers le *welfare state,* est attaqué par l'idéologie néolibérale. L'idéal humaniste ne s'épanouit et ne se « déploie » pas, il est plutôt en repli. Ce sont davantage les intérêts matériels individuels qui sont mis en exergue, alors que les valeurs collectives, celles qui peuvent illustrer une identité européenne, sont traitées avec négligence.

Dans un monde ouvert, « global », le développement économique passe par la compétitivité : compétitivité par les prix (et donc la réduction des coûts) ou par des variables qualitatives (liées notamment à l'innovation). L'investissement technologique est alors aisément reconnu comme une ardente nécessité, surtout à une époque où les connaissances scientifiques et techniques évoluent de plus en plus rapidement. Cet investissement ne saurait cependant se passer du développement et de la maintenance du « capital humain ». Ces deux formes de capital sont essentiellement complémentaires. Le vote négatif du projet de Constitution européenne dans certains pays peut être analysé comme le rejet de la conception du capitalisme privilégiant la performance technique et financière au mépris de l'emploi, du bien-être collectif et du respect de la dignité de chaque être humain. Une partie de la population euro-

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

péenne repousse la conception de l'homme moderne fustigée par ce grand Européen humaniste que fut François Perroux, en ces termes : « À force de fabriquer des objets, chacun devient lui-même un objet préfabriqué. À force d'être usager de choses, de toujours plus de choses, chacun devient un objet d'usage[4]. »

Un troisième défi se situe dès lors dans le rapport de pouvoir des décideurs économiques, politiques et civils (l'ensemble des citoyens). On touche là aux problèmes complexes de la gouvernance, de la participation au dialogue social (Amartya Sen[5]), de la mise en œuvre de la subsidiarité et de la démocratie. L'actuel malaise institutionnel européen devrait être utilisé pour réfléchir à de nouveaux arbitrages politiques au service d'une nouvelle rationalité socioéconomique. Ce serait une œuvre d'avant-garde. En attendant, le « déploiement de l'Europe » est largement dépendant des visions et des engagements des entreprises.

Pour en saisir la teneur, nous nous proposons de présenter successivement les fondements du déploiement des entreprises européennes à l'heure de la mondialisation, les manifestations managériales de ce déploiement, pour nous interroger en troisième lieu sur la maîtrise de ces mouvements, le pouvoir des entreprises étant certes considérable mais non sans bornes. La réalité repose sur l'« économie politique ». La vie politique, comme la stratégie d'entreprise, opère par la voie de compromis, et les deux sortes de compromis sont liées.

1. LES FONDEMENTS DU DÉPLOIEMENT DES ENTREPRISES EUROPÉENNES À L'HEURE DE LA MONDIALISATION

Depuis les années 1990, on peut observer deux courants majeurs : celui qui a été déterminé par la réalisation renforcée de l'intégration européenne à partir de 1992, marquée par l'ambition d'achever réellement le « marché unique européen », déjà visé par le Traité constitutif européen « de Rome » (1957)[6] mais resté largement « multiple[7] » pour de nombreux biens et prestations de service, et celui qui a été dominé par le phénomène

4. *François Perroux interroge Herbert Marcuse… qui répond*, Paris, Aubier, 1969, p. 29.
5. Amartya Sen (2003). *Un nouveau modèle économique, Développement, justice, liberté*, Paris, Odile Jacob poches.
6. Voir : Parlement européen (2004). *Fiches techniques sur l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
7. Observatoire des stratégies industrielles (OSI), Guy Crespy (dir.) (1990). *Marché unique, marché multiple : stratégies européennes des acteurs industriels*, Paris, Economica ; Sabine Urban (dir.) (1996). *Europe's Challenges : Economic Efficiency and Social Solidarity*, Wiesbaden, Gabler.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de mondialisation, devenu particulièrement puissant et déstabilisant à partir de la deuxième moitié de la même décennie 1990. Les entreprises européennes ont suivi ces courants d'évolution, avec un intérêt d'abord marqué pour le territoire européen, et ensuite, d'une manière plus soutenue, pour l'espace planétaire global. Des fondements communs à ces déploiements peuvent cependant être décelés pour les deux tendances. L'analyse sera centrée ici essentiellement sur les stratégies menées par les entreprises plutôt que sur l'incidence des politiques industrielles mises en œuvre par l'Union européenne (UE) en tant qu'institution.

D'une manière très classique, on admet que le développement des entreprises peut se déployer dans un champ défini par trois axes : celui des activités (c'est-à-dire des produits ou portefeuilles de produits), celui des marchés (d'écoulement ou d'approvisionnement) et celui des technologies ou grappes technologiques. Ces axes déterminent une pondération différenciée dans les choix stratégiques retenus.

Selon une logique de déploiement centrée sur les **activités**, les entreprises européennes ont joué sur la diversité et sur les variables qualitatives des performances marchandes et financières. Le « marché unique » a stimulé la variété de l'offre des produits, en provenance de tous les pays de l'Union, et par là accru les exigences des consommateurs et utilisateurs. Ce comportement d'exigence a imposé aux producteurs davantage de créativité, de recherche-développement (R-D) et d'innovation, de qualité se traduisant non seulement dans l'utilisation aisée et sécurisée des produits, mais aussi dans la bonne adéquation du produit à la demande[8]. La spécialisation industrielle a été accrue. Ce sont aussi les variables quantitatives de la performance qui ont été améliorées du fait du marché unique conduisant à davantage de concurrence, et donc à une pression sur les coûts et les prix, et par suite à une stimulation des investissements de rationalisation. Par ailleurs, le marché unique est devenu très attractif pour les concurrents extérieurs à cet ensemble, accroissant la pression des entreprises non communautaires et stimulant du même coup des réactions coopératives des entreprises des pays intégrés. L'ouverture à la concurrence internationale des marchés publics amène les firmes à se repositionner au plan européen et à se regrouper pour former des ensembles transnationaux, notamment dans les secteurs de l'eau, de l'électricité, des transports ferroviaires, des télécommunications, de l'aéronautique, de l'espace, de la défense[9]. C'est aussi sur le plan de la normalisation, un enjeu stratégique majeur, que les entreprises

8. Voir Sabine Urban et Serge Vendemini (1994). *Alliances stratégiques coopératives européennes*, Bruxelles, De Boeck Université, p. 51-76.

9. Pour les illustrations, voir Observatoire des stratégies industrielles (OSI), *op. cit*.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

industrielles européennes ont réagi. L'« euro-entreprise » prend forme[10]. Finalement, la construction du marché unique a accéléré le processus de concertation et de coopération des entreprises européennes permettant à celles-ci de mieux aborder le marché mondial par la suite.

Selon une logique de déploiement centrée sur les **marchés,** les entreprises européennes ont d'abord recherché des économies d'échelle (*scale*) liées à l'extension de la taille des marchés, de champ (*scope*) liées au déphasage géographique et substantiel du cycle de vie des produits, puis enclenché, en Europe d'abord, puis dans l'ensemble du monde, un processus accéléré d'accès : accès à de nouveaux clients, à de nouveaux fournisseurs, à de nouveaux avantages (« nouveaux » ou approfondissant des positions existantes).

L'interpénétration croissante des économies européennes a fortement stimulé à partir des années 1980 les investissements croisés[11] destinés selon les cas à faciliter les restructurations obligées dans les secteurs mûrs (sidérurgie, chimie), à renforcer des positions dans des secteurs techniquement très évolutifs et à croissance élevée (électronique), à rapprocher les entreprises de production de leurs clients, ou encore à surmonter des barrières à l'entrée de marchés restés « nationaux » (télécommunications, énergie, transports publics).

D'autre part, le processus de partition des opérations et des éléments (*primary activities, support activities*[12]) de la chaîne de valeur a développé les pratiques d'*outsourcing* (extension de la sous-traitance et du codéveloppement de nouvelles fabrications entre plusieurs partenaires) et donc de nouvelles relations, plus étroites, avec les fournisseurs, essentiellement « européens » et maghrébins dans un premier temps, relations de plus en plus « mondialisées » depuis le début des années 2000 et marquées par l'influence croissante des grands pays asiatiques.

Outre les rapprochements d'entreprises, de nature productive, on voit aussi se développer des relocalisations marquées du saut de l'opportunisme fiscal, l'harmonisation fiscale ne progressant que très lentement et modestement au niveau de l'UE. Plus généralement, les stratégies d'entreprises sont nettement liées à la recherche d'économies externes positives. L'idée fondamentale du concept d'externalité est la reconnaissance du fait

10. Patrick Joffre et Gérard Koenig (dir.) (1988). *L'euro-entreprise*, Paris, Economica.

11. Voir OSI, *op. cit.* ; Alexis Jacquemin et Lucio R. Pench (dir.) (1997). *Pour une compétitivité européenne*, Bruxelles, De Boeck Université ; Rapports annuels de la Commission européenne (DG des affaires économiques et financières) paraissant dans la série *European Economy* ; CD-ROM Eurostat, *Panorama of European Business, 1988-1998*, 1999.

12. Selon Michael E. Porter (1985). *Competitive Advantage : Creating and Sustaining Superior Performance*, New York, The Free Press/Macmillan.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

que l'action d'un acteur donné peut affecter d'autres acteurs sans que ceux-ci aient été consultés ou indemnisés pour les effets dommageables qu'ils subissent (« externalités négatives ») ou sans que les bénéficiaires aient à payer un avantage qui leur est attribué du fait d'externalités (« externalités positives »). Le droit de polluer sans limite, d'exploiter des ressources naturelles (comme l'eau, l'air, le sol) sans retenue, le fait de pouvoir disposer d'une main-d'œuvre socialement mal protégée et économiquement vulnérable (précarité), la possibilité de disposer d'un système éducatif ou hospitalier public performant, l'existence d'infrastructures de transport et de communication de grande qualité, etc., constituent quelques exemples d'externalités exploitables. Ces externalités peuvent aussi se présenter sous une forme très immatérielle, telles l'écoute des pouvoirs politiques, l'usage accepté de pratiques de lobbying puissant, les complicités ou collusions d'intérêts, etc. Sans être illégales ou répréhensibles, certaines externalités peuvent être expressément voulues par les pouvoirs institutionnalisés ; c'est ainsi que l'Irlande, ayant bénéficié d'importants transferts financiers de la part de l'UE, a pu fortement limiter ses propres prélèvements fiscaux au point d'être devenue aujourd'hui, du fait de l'attractivité de son territoire pour les entreprises étrangères, un pays en tête en Europe pour sa richesse per capita (en 2e position derrière le Luxembourg, mais avant le Danemark et les Pays-Bas, l'Autriche, la Belgique, la Grande-Bretagne…). En définitive, par le jeu des externalités, la compétitivité et les performances de telle ou telle unité (une entreprise, un pays, une région) ne sont pas le reflet d'une stratégie autonome, mais le reflet d'une série d'interactions orchestrées. L'Europe pratique ce jeu depuis l'ère mercantiliste et le début de l'industrialisation, mais à l'heure actuelle dans une mesure sans doute moindre que d'autres espaces mondiaux politiquement plus structurés tels les États-Unis ou la Chine. Le pouvoir politique de l'Europe est faible et celle-ci est dès lors en position de moindre défense face aux attaques extérieures (monétaires, commerciales, de gouvernance industrielle, etc.) ou de moindre vitalité pour faire des propositions d'avenir.

Selon une logique de déploiement centrée sur la **technologie,** troisième axe de détermination du champ du *business,* les entreprises sont amenées à se préoccuper de l'accès aux savoirs, de valorisation de ces savoirs (en interne ou par transfert), de la maintenance et de l'approfondissement de ces savoirs (formation et processus d'apprentissage, information et veille, rôle des réseaux), et de la préservation des savoirs (propriété industrielle, lutte contre le pillage et la « migration de valeur[13] »). Chacune de ces préoccupations est en soi délicate ; elle suppose

13. Selon l'expression de Adrian J. Slywotzky (1996). *How to Think Several Moves Ahead of the Competition*, Boston, Harvard Business School Press.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

pour être menée à bien une grande intelligence stratégique, notamment visionnaire, et une conscience réelle d'intérêts politiques et sociétaux dépassant les problèmes de rentabilité à court terme de l'entreprise comme entité juridique individuelle, de la part des entrepreneurs. Dans la phase eurodynamique et enthousiaste, au moins pour une minorité agissante de la construction européenne, la majorité de ces déploiements s'est réalisée sur le sol européen (et a donc contribué à l'emploi en Europe ainsi qu'au financement de son système de protection sociale). On observe par contre, dans les années récentes, une réduction de cette flamme d'engagement, un désenchantement des jeunes cadres d'entreprise face à une bureaucratie lourde et peu stimulante, inconsciente de la valeur du temps[14], une fuite des cerveaux européens vers des cieux plus valorisants, une difficulté grandissante à trouver des « entrepreneurs » susceptibles de reprendre des entreprises patrimoniales d'une certaine taille, innovantes et capables de capitaliser les expériences et savoir-faire accumulés, et finalement une cession, partielle ou totale, d'entreprises industrielles européennes à des acteurs globaux (*global players*) étrangers, souvent adossés à des fonds de pension anglo-saxons[15].

14. Voir George Stalk et Thomas Hout (1992). *Vaincre le temps : reconcevoir l'entreprise pour un nouveau seuil de performance*, préface de Louis Schweitzer, Paris, Dunod.

15. On peut évoquer à titre d'exemple symbolique le cas récent (2005) du groupe de machines-outils IWKA (Karlsruhe) inféodé par l'investisseur financier Wyser-Pratte, intéressé – en tant que messager intermédiaire – par la seule activité robotique du groupe, Kuka, technologiquement leader mondial. Le reste de l'activité de ce groupe de 12 000 salariés est traité avec une indifférence compromettant son avenir. Un autre exemple de type stratégique concerne le groupe Babcock-Borsig et sa filiale de chantier naval, HDW, connue pour la construction de sous-marins de haute performance : il a fait l'objet en 2001 d'une tentative de contrôle par l'intermédiaire du fonds américain de capital-investissement One Equity Partners. L'opération de contrôle a échoué au dernier moment à la suite de l'intervention des pouvoirs publics et d'investisseurs allemands. Dans ces deux exemples d'activités, reposant sur des technologies de pointe, développées chemin faisant, et fruits d'une longue expérience industrielle, les candidats acquéreurs privilégient, pour les mises en œuvre de stratégie ultérieure, le seul « cœur de métier » qui les intéresse, au détriment des autres activités du groupe, menacées de démantèlement ou de dépérissement, avec des pertes d'emplois substantielles (*Les Echos*, 6 juin 2005 et interview personnelle d'un dirigeant). Le même fonds de capital-investissement One Equity Partners (filiale de la banque américaine JP Morgan Chase) veut acquérir la majorité du chimiste allemand Süd Chemie, en rachetant les parts de l'assureur Allianz, de la banque Bayerische LB et de la fondation Lübecker Possel Stiftung. Süd Chemie est une entreprise de plus de 5 000 salariés, fondée il y a 148 ans. Une autre entreprise chimique allemande, Celanese, a été rachetée en 2004 par le fonds Blachstone (*Les Échos*, 16 juin 2005). Ces cas, parmi beaucoup d'autres, illustrent la fin d'un modèle industriel « rhénan », adossé à une *Hausbank* (banque-maison) protectrice, et les conséquences sur l'économie réelle d'un système capitaliste « boursier ».

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

À bien des égards l'Europe industrielle est en voie de se dévitaliser, pas seulement pour des raisons fiscales, ou de manque de flexibilité du marché du travail, mais aussi pour des raisons liées à la qualité de l'entrepreneuriat et à la myopie des pouvoirs politiques et de la bureaucratie.

Par ailleurs, l'Europe est caractérisée par un pourcentage élevé de *seniors*, désormais moins ouverts à la prise de risque, alors que d'autres éléments de la population ont tendance à se complaire dans un rôle de « rentier » privilégié plutôt qu'en force motrice entraînante. Il ne s'agit évidemment pas de forcer le trait en se laissant aller à des généralisations hâtives, mais des tendances préoccupantes de comportement socioéconomique existent. Celles-ci sont susceptibles de mettre en doute la réalisation de la « stratégie de Lisbonne », lancée par le Conseil européen au Sommet de Lisbonne en mars 2000, ayant pour objectif pour l'Union européenne de devenir d'ici 2010 l'espace le plus dynamique du monde, basé sur une économie de la connaissance et une croissance accompagnée du développement d'emplois de qualité, de la cohésion sociale et du respect de l'environnement[16].

2. MANIFESTATIONS MANAGÉRIALES DU DÉPLOIEMENT DE L'EUROPE

Les stratégies de déploiement des entreprises européennes dans l'espace mondial s'expriment sous des formes variées qui ne s'excluent pas les unes les autres, mais se combinent. Certaines manifestations de ces stratégies sont aisément repérables statistiquement, tels les flux commerciaux, l'acquisition ou la vente de brevets d'invention, de modèles ou de marques, ce qui ne signifie pas pour autant que leur interprétation soit facile en raison, notamment, de l'importance croissante des échanges d'« exportations » ou d'« importations » intragroupes. D'autres flux (et stocks résultants) sont moins bien repérés sous forme de données précises, tels ceux concernant les investissements directs internationaux ou les investissements de portefeuille. D'autres données, pourtant importantes, sont encore largement plus imprécises ou manquantes : elles concernent les alliances stratégiques, les multiples formes de coopération

16. Voir : Commission européenne (2003). *Opter pour la croissance : connaissance, innovation et emploi dans une société fondée sur la connaissance*, COM 5, 14.1, Luxembourg ; Rapport Sapir (2003). *An Agenda for a Growing Europe ; Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Bruxelles, juillet.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

internationale, les partenariats, les jeux d'influence avec « emprises de structure[17] » ou plus ponctuels, le capital relationnel (*relational assets*) au niveau des individus ou de l'organisation, les liens d'appartenance clanesques, etc.

En raison du volume assigné à ce chapitre, ce ne sont évidemment que quelques caractéristiques essentielles de ces « manifestations managériales » qui sont exposées ici.

Pour ce qui concerne la **vitalité commerciale internationale**[18], l'Union européenne des 15 États membres (soit 6 % de la population mondiale) représente plus du cinquième des importations et des exportations mondiales, ce qui en fait la première puissance commerciale du monde.

Plus précisément, l'UE est le premier exportateur mondial de marchandises (974 milliards d'euros en 2001, soit un cinquième du total mondial), le premier exportateur mondial de services (291 milliards d'euros en 2000, soit 24 % du total mondial) et le principal marché d'exportation pour quelque 130 pays du monde entier. L'UE se caractérise par une économie relativement ouverte : le commerce international représentait plus de 14 % de son produit intérieur brut en 2000, contre 12 % pour les États-Unis et 11 % pour le Japon.

Pour le commerce de biens, les principaux partenaires de l'UE (pour 2002) sont présentés au tableau 6.1. Ce tableau illustre bien une relative polarisation des échanges avec les pays industriels, mais aussi le rôle déjà affirmé des nouveaux membres de l'UE (élargissement à l'Est), une certaine attention portée à l'équilibre des échanges avec les pays ACP, ainsi qu'une ouverture substantielle vers la Chine et le Japon.

Le déploiement européen peut être mis en relation avec la répartition de l'ensemble du commerce mondial, biens et services (tourisme, banque, télécommunications, conseil, etc.).

17. Concept largement développé par François Perroux (1983). *A New Concept of Development*, Londres, Croom Helm/UNESCO ; François Perroux (1969). *« Indépendance » de l'économie nationale et interdépendance des nations*, Paris, Aubier Montaigne ; François Perroux (1961). *L'économie du XXe siècle*, Paris, Presses universitaires de France ; François Perroux (1954). *L'Europe sans rivages*, Paris, Presses universitaires de France.

18. Sources statistiques utilisées : *European Economy*, nº 6/2004, p. 484-501, <europa.eu.int: pol:comm/inex_fr>.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 6.1
Commerce de l'Union européenne : les principaux partenaires

Partenaire commercial	Import. dans l'UE (en milliards d'euros)	Export. de l'UE (en milliards d'euros)	% du commerce total (importations + exportations)
Volume commercial total de l'UE (hors échanges internes)	985	990	100,0
1. États-Unis	174	239	20,9
2. Les dix futurs (nouveaux) États membres de l'UE	107	125	11,7
3. Suisse	59	71	6,5
4. Chine	81	34	5,8
5. Japon	68	42	5,6
6. Les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique)	46	40	4,4
7. Russie	48	30	3,9
8. Norvège	45	26	3,6

Source : Eurostat, site Internet.

Tableau 6.2
Répartition du commerce mondial (2000) (importations et exportations cumulées)

	Biens	Services
États-Unis	20,8 %	21,2 %
Union européenne	18,8 %	21,2 %
Dix pays candidats	4,1 %	3,8 %
Japon	8,8 %	8,2 %
Asie : ASEM* (sans le Japon)	11,2 %	11,2 %
Reste du monde	17,8 %	23,7 %
Amérique latine (sans le Mexique)	4,0 %	3,2 %
Canada et Mexique	9,3 %	4,9 %

* ASEM : les neuf partenaires asiatiques du Sommet Asie-Europe, sans le Japon : Brunei, Chine, Corée du Sud, Indonésie, Malaysia, Philippines, Singapour, Thaïlande et Viêtnam.
Source : Eurostat

En replaçant les flux commerciaux européens dans leur contexte, on observe que l'Union européenne a bien un rayonnement mondial, selon une répartition relativement équilibrée par rapport aux données globales, ce qui n'empêche que la place de certains pays, telle l'Allemagne, soit prédominante.

Si l'on prend en considération la nature des biens échangés à l'échelle internationale, selon les données fournies par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), on s'aperçoit que les spécialisations

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

industrielles de l'Europe correspondent à des produits manufacturés très demandés, avec en première position les machines, les biens d'équipement, les centrales électriques, les avions. Le deuxième poste regroupé (industrie électronique, télécommunications, équipement de bureau) est par contre moins bien couvert. Tendanciellement, les spécialisations industrielles européennes sont encore fortement marquées par des produits de la deuxième révolution industrielle (mécaniques, électriques, chimiques, automobiles), et plus faiblement par les biens et services de la troisième révolution industrielle (électronique, informationnelle, biotechnologique). Les élargissements successifs de la construction européenne faisant passer la Communauté/Union européenne de six pays (1957) à neuf, puis douze, puis quinze, et enfin vingt-cinq (2004), ont facilité l'émergence d'économies d'échelle et de politiques de niche, mais ont été moins féconds pour développer des stratégies d'innovation dans des domaines intensifs en R-D (« économie de la connaissance[19] »), souvent liés à l'appui des pouvoirs politiques nationaux.

Si l'Europe continue d'avoir une position forte dans le commerce international, il faut cependant reconnaître que son rythme de déploiement se ralentit : l'UE a des volumes d'exportations et d'importations qui progressent à un rythme beaucoup plus faible (même en y incluant les échanges intra-UE) que ceux qui caractérisent les économies en transition ou la Chine (dans les deux cas le rapport est de l'ordre de 1 à 3 ou 4)[20].

Pour ce qui concerne les tendances d'évolution, l'UNCTAD[21] a repéré, pour la période 1980-1998, les vingt produits les plus « dynamiques » (en termes de taux de progression) sur les marchés d'exportation globaux. On relève, dans l'ordre d'importance décroissante : les transistors et semi-conducteurs, les ordinateurs, les machines de bureau, les instruments optiques, la parfumerie et les cosmétiques, la soie, les sous-vêtements, les articles en plastique, les équipements de production d'énergie électrique, les instruments de musique et les disques, les produits en cuir, les boissons non alcooliques, les instruments médicaux, les équipements de distribution d'électricité, les équipements de télécommunications, les vêtements textiles, les préparations alimentaires à base de céréales, les tricots, les produits pharmaceutiques, les machines électriques. Ces 20 produits manufacturés ont vu leur part dans le commerce mondial passer de 9,5 % (en 1980) à 22,6 % (en 1998). Pour

19. Voir Luis Miotti et Frédérique Sachwald (2004). *La croissance française, 1950-2030 : le défi de l'innovation*, Paris, IFRI.

20. United Nations Conference on Trade and Development (2002). *Trade and Development Report*, New York et Genève, UNCTAD, p. 18.

21. *Ibid*., p. 55.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

les trois premiers postes les plus dynamiques (qui représentent à eux seuls plus de 16 % du total des exportations mondiales de produits manufacturés en 1998 et sans doute bien davantage aujourd'hui), l'Europe n'est pas dans une position de force et le retard n'est pas facile à rattraper pour des produits complexes (incluant beaucoup de ressources de R-D et de formation de haut niveau). Pour toute une série d'autres produits (textiles, cuir, électroniques, plastique), les pratiques d'*outsourcing* (notamment dans les pays émergents d'Asie)[22] se développent rapidement, affaiblissant ainsi le potentiel d'emploi des pays européens, ce qui a pour conséquence un renchérissement des charges de protection sociale (dépenses de *welfare state*), une augmentation des prélèvements sociaux ou fiscaux et, en définitive, une moindre compétitivité.

Les **investissements directs internationaux (IDI)** sont le reflet de différentes stratégies de « déploiement » liées à la fois à des préoccupations nationales de relative indépendance (ou sécurité) par rapport aux ressources naturelles et produits énergétiques « stratégiques », et des visées entrepreneuriales d'accès ou de domination de marchés, en amont ou en aval de la chaîne de création de valeur, à des fins « profitables » (génératrices de rendement financier à court terme). Les premières préoccupations conduisent à des liens d'entente entre pouvoirs publics et grandes firmes. Les secondes ont d'abord concerné les grandes entreprises multinationales, mais s'appliquent aujourd'hui également aux entreprises moyennes ou petites. Par ailleurs, ce ne sont plus seulement les entreprises industrielles qui sont concernées, mais aussi les entreprises de service (le site de l'Inde étant d'une importance croissante)[23].

Si les flux financiers correspondant aux IDI sont relativement bien connus, il n'en va pas de même de la valeur réelle des stocks d'avoirs industriels accumulés à l'étranger et des conditions de gouvernance (et donc de contrôle) de ces actifs. C'est pourtant par l'intermédiaire de la maîtrise d'actifs extérieurs que va pouvoir s'affirmer un pouvoir capitaliste et industriel considérable (sur ce dernier point, on songe en particulier aux processus de normalisation techniques, à l'accès à la protection locale de la propriété industrielle, à l'accès à des procédures d'information ou de veille, aux nombreuses modalités de lobbying, à l'influence sur les circuits de prise de décision, aux collusions avec le pouvoir politique, à l'accès aux réseaux clanesques, aux partenariats public/privé,

22. UNCTAD, *op. cit.*, p. 99-112.

23. Voir UNCTAD (2004). *World Investment Report : The Shifts towards Services*, New York et Genève, UNCTAD.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 6.3
Quelques indicateurs des IDI dans le monde (en milliards de dollars US et en pourcentage) : flux et stocks

	Valeur (aux prix courants)				Rythme de croissance annuel (%)			
Indicateur	**1982**	**1990**	**2001**	**2003**	**1986-1990**	**1996-2000**	**2001**	**2003**
IDI entrants	59	209	735	560	22,9	39,7	–41,1	–17,6
IDI sortants	28	242	621	612	25,6	35,1	–39,2	2,6
Stocks IDI entrants	786	1 950	6 846	8 245	14,7	16,9	7,4	11,8
Stocks IDI sortants	590	1 758	6 582	8 197	18,1	17,1	5,9	13,7
PIB (produit intérieur brut)	11 737	22 588	31 900	36 163	10,1	1,2	2,9	12,1

Source : UNCTAD, Rapports cités, 2002 et 2004, p. 4 et 9.

etc.). Les IDI sont bel et bien liées à des objectifs stratégiques ciblés, de recherche d'avantages compétitifs, qui dépassent largement ceux de la promotion des ventes ou l'accès à des conditions d'approvisionnement favorables[24].

Les données globales, synthétisées, d'IDI dans le monde selon l'UNCTAD[25] sont présentées au tableau 6.3. L'impact des événements du 11 septembre aux États-Unis est nettement perceptible. L'investissement intérieur a été privilégié par rapport aux investissements étrangers, sauf cas exceptionnels. Mais, tendanciellement, les IDI se développent à un rythme beaucoup plus élevé que celui que l'on peut observer pour l'évolution du produit intérieur brut (PIB).

La « transnationalité » des économies croît rapidement, quel que soit le type d'économie (développée ou en voie de développement) considéré[26]. À l'heure actuelle les pays qui se situent le plus intensément dans ce mouvement de transnationalité sont dans l'ordre (de grandeur décroissante) : l'Irlande, la Belgique (et le Luxembourg), le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, la Nouvelle-Zélande, le Canada, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Allemagne, Israël, la Suisse, l'Australie, la Finlande, l'Autriche, le Portugal, la Norvège, la France, les États-Unis, la Grèce, l'Italie et le Japon

24. Voir UNCTAD (2002). *World Investment Report 2002 : Transnational Corporations and Export Competitiveness*, New York et Genève, UNCTAD, p. 193-242.

25. Rapports 2002, p. 4 et 2004, p. 9.

26. UNCTAD, Rapport 2004, *op. cit.*, p. 10.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

(pour les principaux pays « développés ») ; la Chine, Singapour, Trinidad et Tobago, le Chili, la Malaysia, l'Équateur, la Jamaïque, les Honduras, l'Afrique du Sud, la République dominicaine, Panama (pour les pays en voie de développement). Comme le signale l'UNCTAD il ne s'agit que d'« estimations » ; la réalité ne se laisse pas décrypter aisément en matière financière, une certaine discrétion ou opacité étant parfois de mise.

Selon l'indicateur de performance calculé par l'UNCTAD, l'Union européenne arrive en tête pour les régions développées en ce qui concerne les IDI entrants et en bonne position pour les flux sortants[27]. Par pays, ce sont le Luxembourg, la France, les États-Unis, la Belgique et le Royaume-Uni qui sont les plus actifs ou les plus « activés ». La part des IDI dans la formation brute de capital fixe y est voisine de 20 à 30 %. Aucune donnée significative n'est par contre publiée en ce qui concerne les investissements immatériels, qui deviennent cependant de plus en plus importants, aussi bien en volume qu'en valeur stratégique. Ce que l'on peut par contre relever, c'est qu'en 2003 et 2004, les principaux pays industrialisés ont sensiblement modifié leur instrumentation législative, réglementaire, fiscale et budgétaire pour stimuler l'accueil et le développement des IDI[28]. En Europe, les IDI entre firmes européennes, sur le territoire de l'UE, restent majoritaires, que ce soit pour les opérations de création, d'extension, ou de reprise, mais la mondialisation du processus d'interaction ne cesse de prendre de l'ampleur[29].

Le déploiement mondial des entreprises se manifeste en outre avec la mise en œuvre de **stratégies coopératives.** Le résultat de ces opérations est, en définitive, la création de réseaux d'action et d'intérêts complexes qui viennent modifier en profondeur la logique élémentaire du fonctionnement des marchés. En optant pour une démarche réticulaire, les dirigeants d'entreprises jouent sur la conviction qu'une politique active de coopération est en mesure de renforcer leurs avantages concurrentiels (d'ordre quantitatif et qualitatif) et ceux de l'ensemble des partenaires (jeu à somme positive de la « coopétition[30] »).

27. Rapport 2004, p. 12, 18 et 81.

28. *Ibid*., chap. 2.

29. Notes bleues de Bercy, n° 192, juin 2005.

30. Barry Nalebuff et Adam Brandenburger (1996). *La co-opétition, une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération*, Paris, Village Mondial.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Le centre de recherche CESAG de l'Université Robert Schuman (Strasbourg) a conduit de 1981 à 2000 une série d'études sur ce thème, confirmant le bien-fondé de ces attentes[31], du moins partiellement, car les échecs sont relativement nombreux. Il est à noter que la connaissance exhaustive de ces pratiques coopératives est illusoire en raison de la non-obligation de déclaration officielle (ou d'enregistrement systématique) de la plupart des accords ; les données disponibles sont dès lors hétérogènes, collectées par des sociétés de conseil (Braxton Associates, Horack Adler and Associates, Morris D., Coopers et Lybrand, KPMG, etc.), des centres de recherche universitaires, des banques, la presse économique, quelques organismes publics, la Commission européenne, mais toujours d'une signification limitée.

Les formes effectives de coopération se présentent selon des modalités variables et le plus souvent évolutives quant à leur statut. On peut, en effet, faire une distinction majeure entre des opérations de coopération purement contractuelles et des accords de coopération de nature capitalistique.

Dans la première catégorie (accords contractuels), on peut citer par exemple des contrats de franchise, de licence de brevets d'invention ou de marques, des contrats de mise en commun de moyens, voire des

31. Voir notamment : S. Urban et S. Vendemini (1986). *Entreprises allemandes et coopération industrielle à l'échelle européenne*, Paris, Documentation française, série « Commissariat général du plan » ; S. Urban et S. Vendemini (1989). « L'élan de la coopération industrielle en Europe », dans *Politiques et stratégies industrielles en Europe*, Paris, Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire ; S. Urban et S. Vendemini (1992). *European Strategic Alliances : Co-operative Corporate Strategies in the New Europe*, Oxford, Blackwell ; S. Urban *et al.* (1992). « Management, Strategien und Leistungen von Niederlassungen deutscher Unternehmen in Frankreich, dans *Handbuch der Internationalen Unternehmens-Tätigkeit*, Munich, Beck, p. 931-950 ; S. Urban (1996). « Negotiating International Joint Ventures », dans P. Ghauri et J.-C. Usunier, *International Business Negotiations*, Londres, Pergamon ; S. Urban, U. Mayrhofer et Ph. Nanopoulos (1997). « Analyse des rapprochements d'entreprises en Europe », dans *Propositions pour une société fermée européenne*, Paris, CREDA et Commission européenne ; S. Urban, U. Mayrhofer et Ph. Nanopoulos (2001). « Interfirm Linkages : The European Experience », dans M. Tayeb (dir.), *International Business Partnership*, New York, Palgrave, p. 179-204 ; CESAG (2001). *L'évolution des rapprochements d'entreprises en Europe*, Paris, étude réalisée pour le compte du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; U. Mayrhofer (2001). *Les rapprochements d'entreprises, une nouvelle logique stratégique ? Une analyse des entreprises françaises et allemandes*, Berne, P. Lang ; S. Urban (2002). « La cooperazione tra le imprese dell'Europa occidentale e quelle dell'Europa centro orientale : Considerazioni strategiche e dati empirici », dans D. Velo et A. Majocchi, *L'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese nell'Europa Centro Orientale*, Milan, Giuffrè, p. 9-32 ; S. Urban (2002). « Inter-firm and Inter-organizational Links : A Tortuous Route between Rationality, Emotion and Politics », *The European Union Review*, vol. 7, n° 3, p. 7-32 ; CESAG (2002). *Observatoire des entreprises moyennes en Europe*, Programme européen FSE, enquête 1999/2000, rapport ; S. Urban et A. Gerhardt (2005). « L'industrie allemande et l'Europe élargie : des opportunités à confirmer, un projet à bâtir », dans *Revue d'Allemagne*, tome 36, n^{os} 3-4, p. 299-322.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

engagements ciblés communs (de R-D, de formation, de sous-traitance, de production conjointe, de distribution partagée, de création de normes, etc.). Lorsqu'il s'agit d'accords contractuels, les décisions de coopération ne s'accompagnent pas de prise de participation dans le capital de la société coopérante.

Dans la deuxième catégorie d'accords (capitalistiques), on rencontre aussi divers cas de figure : ceux qui ne s'accompagnent pas de création d'une nouvelle entité juridique (prises de participation minoritaires dans le capital d'une société coopérante, échange d'actions ou de parts), ceux qui contribuent à la création d'une nouvelle entité juridique telle une « coentreprise » ou *joint venture*, ou une filiale, enfin, ceux qui contribuent à la dissolution d'entités juridiques existantes, par fusion ou acquisition.

La forme de ces accords n'est évidemment pas insignifiante : elle est le témoignage d'un engagement plus ou moins fort. Une prise de participation minoritaire peut être entendue, par exemple, comme l'expression d'une volonté de minimiser le risque de perte ; une prise de participation majoritaire, comme l'expression de la volonté de maîtriser la gestion et la politique d'entreprise ; la sous-traitance, comme une stratégie alternative à l'investissement direct ou complémentaire de celui-ci, etc.

Le CESAG a créé une banque de données relative aux rapprochements noués par les entreprises européennes, durant la période 1993-1998, et portant sur 6 996 cas. Durant cette période, correspondant à l'achèvement du marché unique, les entreprises européennes s'allient en premier lieu avec leurs homologues communautaires : dans 36,5 % des accords, le partenaire est situé dans un autre pays de la Communauté européenne. Les alliances intérieures, qui associent des acteurs de même nationalité, représentent 13,8 % des accords signés (selon l'échantillon étudié). L'intérêt des firmes européennes pour des alliances dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) est limité : seulement 5,6 % des accords impliquent un partenaire situé dans les pays de cette zone. En revanche, les rapprochements noués avec des firmes nord-américaines sont nombreux : ils représentent au total 23,6 % des accords ; 10 % des alliances sont noués dans la zone Asie-Pacifique, et 10,5 % des accords sont signés avec des acteurs d'autres pays[32].

32. Pour la méthodologie, voir S. Urban *et al.* (2000). *International Business Partnership*, Londres, Palgrave ; M.H. Tayeb (dir.) (2000). *op. cit.*, p. 179-202.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

La distribution géographique des accords reflète le fait que les entreprises européennes ont largement intégré, dès les années 1990, à la fois les progrès de la mondialisation et ceux de l'intégration communautaire à leurs stratégies de développement. La taille et la dynamique des marchés nord-américains et asiatiques expliquent l'intérêt des firmes européennes pour des alliances dans ces zones. Par contre, relativement peu d'accords sont signés dans les PECO à cette époque, et ceci malgré la proximité géographique et culturelle de ces pays et malgré le dispositif d'« association » mis en place par la Commission européenne en vue de l'intégration de dix nouveaux membres intervenus officiellement en 2004. L'évolution récente ne vient que timidement contrecarrer ce constat, prémonitoire d'une difficulté avisée de renforcer l'approfondissement de l'intégration en période d'élargissement. Finalement, dans les années 1990, le choix des « alliés » semble dicté par le processus de mondialisation. Si les entreprises s'allient encore de préférence avec leurs homologues communautaires pour se renforcer mutuellement, elles cherchent également à tisser des liens avec des firmes nord-américaines et asiatiques, pour assurer leur expansion internationale. Au-delà des années 2000 ces alliances s'apparentent souvent à des tactiques de « cheval de Troie » au profit des entreprises étrangères, cherchant par cette voie à s'approprier en Europe des technologies et des savoir-faire de pointe, dans des secteurs comme la mécanique très spécialisée, la robotique, l'aéronautique, les composants automobiles, les sous-marins, l'électronique, etc.

L'analyse de la répartition sectorielle des accords de coopération ou de rapprochement capitalistique souligne une dominance des secteurs manufacturiers traditionnels, d'une part, et des secteurs de services, d'autre part. La chimie-pharmacie figure au premier rang, ce qui peut s'expliquer par l'importance des investissements technologiques et des tests cliniques dans ce secteur, et donc par un jeu de recherche de complémentarités et de partage des coûts. Au deuxième rang, on trouve les industries alimentaires, suivies par l'industrie automobile (véhicules et équipementiers). Ces deux secteurs, de même que celui des télécommunications (quatrième position) vivent depuis lors un très intense processus de concentration à l'échelle mondiale. Dans le domaine des services, on peut noter un puissant mouvement de rapprochement dans les secteurs des banques (intermédiation financière, crédit-bail, distribution de crédit, gestion de portefeuille) et des assurances (assurance-vie, non-vie, capitalisation, caisses de retraite) à la suite des politiques de libéralisation mises en œuvre au sein de l'espace européen, de même que dans le secteur des « services aux entreprises » (activités juridiques, comptables, de conseil, de contrôle et d'analyse, publicité, sélection de personnel,

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

lobbying), qui est, lui, largement influencé par les pratiques de gestion qui tendent à s'uniformiser au niveau mondial sous l'influence des normes, règles et *best practices* anglo-saxonnes.

Quant aux formes juridiques repérées pour ces 6 996 cas analysés de rapprochements noués par les entreprises européennes, on relève une part dominante des acquisitions (61 % de l'échantillon), suivies par l'engagement sous forme de société commune (17,0 %), de prise de participation minoritaire (11,1 %), d'accord contractuel (7,5 %) et de fusion (3,6 %). La prédominance des acquisitions montre l'effet structurant de ces choix, mais il faut aussi souligner que les informations disponibles pour les simples accords contractuels sont très partielles. Au-delà de ces tendances générales, concernant le nombre des opérations, on peut noter d'une part que la valeur de ces opérations tend à augmenter, en particulier pour les fusions et acquisitions, et que, d'autre part, les formes juridiques utilisées varient selon le secteur d'activité et la zone géographique concernée.

Si la dynamique des accords est largement fluctuante dans le temps, on relève cependant que, au-delà des cycles conjoncturels[33], la tendance de fond est celle d'une imbrication croissante des activités industrielles et de services en Europe et dans le monde, ainsi que des capitaux matériels ou immatériels (savoirs codifiés sous forme de brevets d'invention ou savoirs tacites). Des réseaux aux frontières et aux périmètres de plus en plus flous se constituent et se déploient. Cette tendance est pour partie spontanée, impulsée par des stratèges d'entreprises, pour partie soutenue, voulue, par des institutions, car désormais la concurrence s'exprime toujours davantage par la compétition entre réseaux.

Dans l'industrie aéronautique, un exemple emblématique européen est celui d'EADS (avions civils – avec Airbus – et militaires, hélicoptères, lanceurs spatiaux civils, missiles, satellites et équipements électroniques), société « anonyme » encore largement adossée à des pouvoirs politiques (plus particulièrement en France et en Allemagne, dans une moindre mesure en Grande-Bretagne et en Espagne). Ce groupe européen est devenu leader mondial sur plusieurs de ses segments d'activité, grâce à son aptitude à la coopération transnationale.

Dans l'industrie européenne de défense, l'histoire est également riche de coopérations[34]. Quelques années seulement après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la coopération européenne en matière d'armements s'est esquissée pour se développer à tel point qu'elle est

33. Voir UNCTAD, Rapport 2004, *op. cit.*, p. 6.

34. Voir Jean-Paul Hébert et Jean Hamiot (dir.) (2004). *Histoire de la coopération dans l'armement*, Paris, Centre national de la recherche scientifique.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

devenue une caractéristique dominante de la production d'armement de l'Europe, avec, depuis, la conduite d'une centaine de programmes, allant des missiles tactiques à l'avion de transport Transall C 160, aux chars, sous-marins, hélicoptères, porte-avions, frégates, etc. Fait nouveau et remarquable, cette coopération associait au départ des États jaloux de leurs prérogatives et de leur souveraineté, des États qui avaient également une longue tradition de guerres et de conflits. Des échecs et des difficultés ont bien évidemment ponctué cette histoire ; le développement de la coopération européenne en matière d'armements est loin d'avoir été linéaire. Les succès côtoient les échecs.

Cette histoire de la coopération, c'est aussi celle de la transformation économique des firmes européennes d'armement, marquée par la perte du pouvoir direct de l'État sur les entreprises et par un impressionnant mouvement de concentration. En particulier dans les années 1990, le paysage industriel européen a été bouleversé. British Aerospace est devenu BAE Systems ; Thomson-CSF est devenu Thales ; DASA aérospatiale, Matra, CASA sont fondus dans EADS ; GEC est devenu Marconi ; Oerlikon-Bührle est devenu Unaxis ; les holdings publics italien et espagnol IRI et ENI ont liquidé leur participation dans la défense, mais Finmeccanica (ex-IRI) est apparu comme groupe indépendant coté en Bourse et, en Espagne, DEPI a pris le relais de l'ENI ; Bremer Vulkan, en faillite, a disparu ; Dassault électronique a été absorbé dans l'opération d'ouverture du capital de Thomson-CSF ; Thyssen a fusionné avec Krupp et Siemens est sorti de l'activité d'électronique de défense. Racal a été racheté par Thales et Labinal par SNECMA. Krauss-Maffei a fusionné avec Wegmann, Sextant avionique est devenu Thales avionics[35]… Trois acteurs européens majeurs ont finalement émergé : EADS, Thales et BAE Systems. L'Europe industrielle de l'armement est en train de modifier les rapports de force avec les États-Unis, tout en esquissant une production unique. Une compétition transatlantique se précise, avec une course à la suprématie dans la technologie militaire, dont l'enjeu est la maîtrise des marchés des pays « amis » et alliés d'une part, des marchés émergents d'autre part. Mais cette industrie « militaire » est aussi source de *spillovers*, c'est-à-dire d'applications novatrices dans l'industrie civile (aux États-Unis, on utilise le concept de « complexe militaro-industriel », qui permet de masquer des aides publiques).

Ces évocations industrielles conduisent à soulever quelques questions d'importance qui apparaissent comme de véritables défis pour l'Europe.

35. Voir J.-P. Hébert et J. Hamiot, *op. cit.*, chap. 12, p. 201-217.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

3. QUESTIONS DÉLICATES EN SUSPENS

Le rayonnement et le déploiement de l'Europe dépendent en premier lieu de sa capacité de dégager un **leadership** à la mesure de ses ambitions historiques, culturelles, scientifiques, politiques et économiques, et donc aussi susceptible de défendre des valeurs autres que purement commerciales ou financières. Ce défi est à la fois primordial et considérable ; il s'exprime au plan politique comme à celui des entreprises.

Les événements récents, au plan institutionnel, à savoir le rejet, à une forte majorité, par les Français (le 29 mai 2005) et par les Néerlandais quelques jours plus tard, du « traité établissant une Constitution pour l'Europe », illustrent le fossé qui s'est creusé entre la classe politique et les citoyens. Les leaders politiques n'ont pas réussi à entraîner la société civile, avec un minimum d'enthousiasme ou de capacité de rassurer, vers une vision stimulante de l'Europe. Ces « leaders » ont par ailleurs été incapables de surmonter leurs égoïsmes nationalistes à visée électorale individuelle, entraînant l'Europe institutionnelle dans une crise grave, confortée par des mésententes sur le projet budgétaire pluriannuel. L'Europe politique manque de crédibilité et d'idées innovantes, et cela n'est pas dû à l'élargissement intervenu en 2004, avec l'intégration de pays majoritairement d'Europe centrale et orientale[36].

Au plan des entreprises, l'Europe a, dans une certaine mesure, du mal à assurer la maintenance de son « capital entrepreneurial » et de son énergie créatrice. Nombre d'entreprises moyennes, techniquement performantes et riches de savoir-faire accumulé, sont l'objet d'acquisitions étrangères ; d'autres ferment leurs portes faute de repreneur ou de successeur familial, ou en raison de l'imposition du capital productif et des droits de succession prohibitifs. Des cadres d'entreprise ou des chercheurs, souvent de grande qualité, émigrent, privant l'espace européen d'une richesse vive longtemps exceptionnelle. Ces hémorragies productives et scientifiques peuvent être traitées, mais au prix de changements d'attitude, d'une volonté politique et de mesures opérationnelles adéquates. La capacité d'assurer des formations efficientes et d'attirer des élites intellectuelles en provenance du monde entier est une des conditions requises, non seulement pour soutenir une richesse enracinée dans la diversité des cultures, mais aussi pour limiter l'impact négatif du vieillissement de la population européenne. La définition d'une politique industrielle adéquate, anticipatrice et ouverte sur les exigences du XXIe siècle en est une autre. Elle ne saurait, à nos yeux, se limiter à des mesures

36. Voir Stefano Manzocchi (dir.) (2003). *The Economics of Enlargement : Central Issues in Contemporary Economic Theory and Policy*, Londres, Palgrave Macmillan.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

tendant à vérifier les conditions d'une concurrence non déloyale, sans distorsions. La réalité se construit *ex ante* et ne se contrôle pas simplement *ex post*.

Ces observations mettent en exergue l'importance pour l'Europe de **gérer la diversité culturelle.** Pour être une source de richesse, la diversité (très caractéristique de l'Europe) doit être respectée. Au niveau des entreprises, il s'agit de trouver les modalités d'un **management interculturel**.

Les États-Unis ont une tradition, depuis plus de deux siècles, de *melting pot* efficace en matière d'intégration. Cela n'empêche que les entreprises américaines ont, comme leurs homologues européennes, des conflits et divergences de points de vue à arbitrer, que ce soit au niveau des systèmes de valeurs et des principes fondamentaux de l'organisation ou plus simplement à celui des pratiques courantes de gestion. En termes généraux, si l'on se réfère aux travaux de Horst Steinmann et Andreas Georg Scherer[37], les dirigeants d'entreprise peuvent concevoir l'interaction entre les différentes cultures en présence, soit en proclamant la supériorité de certaines valeurs qui sont le reflet d'une culture dominante (et de fait impérialiste), soit en s'engageant dans un processus commun et inédit d'apprentissage interculturel, reposant sur l'application d'un raisonnement et d'un dialogue respectueux de la valeur des différentes cultures. Logiquement, raisonnablement, on peut affirmer que les chances de règlement « pacifique » des conflits interculturels sont nettement meilleures lorsque toutes les parties concernées (d'entreprises multinationales) optent pour une stratégie d'« apprentissage » plutôt que pour une stratégie de « proclamation » unilatérale. De fait, beaucoup d'entreprises européennes en sont conscientes et ont développé des programmes de formation intensifs, voire des universités d'entreprise (*corporate universities*) dans ce sens. Les expériences montrent que le succès des processus de coopération ou des fusions-acquisitions est largement dépendant des convergences ou divergences culturelles[38]. Mais même une grande attention portée aux variables culturelles ne permet pas d'éviter des chipotages interorganisationnels ou interpersonnels, d'origine interculturelle, souvent mesquins dans leur teneur. Des cas fameux comme celui de la fusion Daimler/Chrysler ou celui d'EADS en témoignent. Il est vrai qu'au-delà des problèmes culturels, ce sont des conflits de leadership qui viennent compliquer la donne, en Europe comme ailleurs.

37. Voir M. Ricciardelli *et al.*, « Considérations philosophiques sur le pluralisme culturel et le management », dans *Mondialisation et sociétés multiculturelles : l'incertain du futur*, *op. cit.*, p. 99-130.

38. Voir Ph. d'Iribarne (1998). *Cultures et mondialisation : gérer par-delà les frontières*, Paris, Seuil ; Ch. Barmeyer (2000). *Interkulturelles Management und Lernstile : Studierende und Führungskräfte in Frankreich, Deutschland und Québec*, Francfort/New York, Campus.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

À défaut de l'existence d'un pouvoir politique efficient au niveau supranational ou global, il apparaît qu'une certaine « **responsabilité sociale** » incombe aux entreprises, au niveau national, mais aussi à un niveau transnational. Le sens de ce concept de responsabilité sociale des entreprises (RSE) est loin d'être clair ; il est l'objet d'interprétations multiples et divergentes selon les régions du monde. Plus généralement, on peut estimer qu'une orientation dans cette voie s'inscrit dans la logique d'un nouveau paradigme en émergence qui permettrait de repenser les rapports entre État (et institutions supranationales), marché et société civile, et donc aussi d'opérer une redistribution des tâches et responsabilités des différents acteurs[39]. L'Union européenne se soucie de la RSE, car celle-ci « peut apporter une contribution positive à l'objectif stratégique défini à Lisbonne : devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »[40]. L'invitation de la Commission européenne à l'intention des entreprises est de se déployer qualitativement dans le sens de l'approfondissement de leur mission. « Bien que leur responsabilité première soit de générer des profits, les entreprises peuvent en même temps contribuer à des objectifs sociaux et à la protection de l'environnement, en intégrant la responsabilité sociale comme investissement stratégique au cœur de leur stratégie commerciale, dans leurs instruments de gestion et leurs activités. […] La RSE, à l'instar de la gestion de la qualité, doit être considérée comme un investissement et non comme un coût […] Elles (les entreprises) devraient mettre en œuvre leur responsabilité sociale à l'échelon non seulement de l'Europe, mais aussi de la planète, y compris tout au long de leur chaîne de production[41]. » Le « redéploiement » « social », suggéré, est certes marqué du sceau de l'innovation organisationnelle et même sociétale, mais aussi d'une certaine incantation. Compte tenu de l'état de la planète, qui souffre d'un évident « mal de terre[42] » selon l'expression de Hubert Reeves, on aimerait que l'Europe puisse effectivement entraîner un redéploiement des ressources industrielles dans le sens d'un développement durable. Elle s'y emploie par la publication de « Communications de la Commission »

39. Voir Benoît Lévesque (2003). « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 74, nº 4, p. 489-513 ; Christian Joerges et Christine Godt (2005). « Free Trade : The Erosion of National and the Birth of Transnational Governance », *European Review,* vol. 13, suppl. 1, mai, p. 93-118.

40. Commission des Communautés européennes (2001). *Livre vert : Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*, Bruxelles, COM (2001), 366 final, p. 3.

41. *Ibid*., p. 5.

42. Hubert Reeves avec F. Lenoir (2003). *Mal de terre*, Paris, Seuil.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

qui assurent « le suivi du Livre vert[43] ». Cette orientation semble cependant très controversée dans un contexte de capitalisme « sauvage » qui trouve son credo dans la maximisation des gains monétaires à court terme. Cependant, on peut aussi entrevoir les intérêts des entreprises du fait de pareil redéploiement de leur mission ; les principes du développement durable, l'investissement humain et technologique qu'ils supposent, sont sources de rentabilité, mais cette argumentation dépasse le cadre du présent chapitre.

CONCLUSION

L'Europe, en tant qu'entité institutionnelle, mais aussi en tant qu'ensemble de personnes, d'acteurs œuvrant individuellement ou en groupes organisés, est aujourd'hui à une croisée de chemins. L'Europe est partagée entre deux conceptions socioéconomiques, l'une donnant la priorité à la régulation des activités par le libre marché et aux intérêts financiers individuels, l'autre davantage orientée vers une combinatoire alliant forces du marché, arbitrages des pouvoirs publics, politiques d'orientation et d'action communes. La première renforce les intérêts des entreprises transnationales (les marchés nationaux européens n'ayant plus une taille d'efficience suffisante), considérées comme des acteurs autonomes, déployant leurs activités de recherche, de production, de vente, leurs emplois, le paiement de leurs impôts, dans des territoires mondiaux multiples, au gré de leur volonté et de leurs intérêts financiers à court terme. La deuxième se propose de stimuler une compétitivité conjointe (appuyée sur des programmes de recherche coordonnés, une politique industrielle adossée à des savoir-faire cumulés et des innovations harmonisées, une politique d'éducation et de formation de haut niveau susceptible de créer des économies externes, au même titre que des infrastructures de transport et de communication réalisés à l'échelle européenne) tout en mettant l'accent sur une nécessaire solidarité entre les États membres ainsi que sur le respect d'un ensemble de valeurs fondamentales. Cette deuxième configuration serait nécessairement plus politique et non exclusivement mercantile. Elle reprendrait à son compte les objectifs d'un « développement durable » dans ses trois dimensions : économique, sociale, environnementale. Pour cela il ne suffit pas de concevoir une nouvelle vision, responsable et cohésive, de la vie en société ; il faut aussi la faire partager. C'est une tâche que doivent à présent mener à bien l'Europe et les Européens.

43. COM (2002).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

7

L'UNION DU MAGHREB ARABE ET LA MONDIALISATION

Riadh Zghal
Professeure émérite
Université de Sfax (Tunisie)

> « Le problème de l'illusion traverse toute l'histoire, toutes les sociétés, tous les individus, et les esprits à peine désabusés sont prêts à tomber dans une autre illusion. »
>
> Edgar Morin (2001). *La méthode. 5. L'humanité de l'humanité. L'identité humaine,* p. 88

> « [N]ombreux sont ceux qui voient dans le partenariat euro-méditerranéen, une sorte de mariage dont les termes du contrat auraient été empruntés au divorce. »
>
> *L'OCDE Observateur,* octobre 1999, p. 52

L'idée d'une union maghrébine a germé au lendemain des indépendances du Maroc et de la Tunisie. C'est en avril 1958, à Tanger au Maroc, que fut initiée la première action en vue de la constitution de l'entité maghrébine. La structure choisie pour la matérialiser par les trois partis politiques maghrébins (l'Istiqlal pour le Maroc, le Néo-Destour pour la Tunisie, le FLN pour l'Algérie) était une assemblée élue au suffrage universel. Mais les fondateurs de ce projet furent écartés rapidement du pouvoir des nouveaux États. D'autres initiatives ont suivi dans les années

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

1960, sans grand succès. La dernière initiative qui prit un caractère formel fut scellée par le traité du 17 février 1989, signé par cinq chefs d'État maghrébins à Marrakech.

Aujourd'hui, peut-on dire que le Maghreb est une réalité ? Ou bien reste-t-il encore une illusion ? Nous pensons qu'il est les deux à la fois. Les ingrédients de l'unité sont nombreux ; ceux de la diversité et de la conflictualité le sont aussi. Ceux de l'unité expliquent le formidable élan porteur des peuples maghrébins dans un mouvement de solidarité tous azimuts lors des soulèvements armés de lutte pour l'indépendance. Cet élan trouve son répondant dans les tentatives récurrentes de construction du Maghreb. Mais au-delà des bonnes intentions, ni le Maghreb économique, ni le Maghreb politique ne se sont réalisés, ce qui donne la preuve de l'existence de forces centrifuges puissantes. Nous tenterons de démontrer que ces forces ont influencé le concept même d'Union du Maghreb arabe (UMA).

D'aucuns peuvent penser que les accords de partenariat avec l'Union européenne (UE) signés d'abord par la Tunisie en 1995, puis par le Maroc et, dernièrement, par l'Algérie agiront comme accélérateur de la construction effective de l'UMA. Pour l'UE, l'intégration maghrébine est un gage de succès de l'association euro-méditerranéenne. Mais les termes de cette association sont minés par une méfiance réciproque des partenaires du Nord et du Sud et, éventuellement, par une approche qui mise trop sur le dialogue, laissant en suspens des questions essentielles pour une véritable intégration économique entre les deux rives de la Méditerranée. Néanmoins l'aide européenne destinée au développement du secteur privé a généré, comme cela apparaît dans le cas de la mise à niveau des entreprises tunisiennes, une dynamique de changement du paradigme et des pratiques de la gestion, à la fois volontaire et soutenue par l'État.

Qu'il s'agisse de l'UMA ou de l'association avec l'UE, l'appréciation des progrès réalisés dans le sens de l'intégration et des freins qui s'y opposent devrait à notre avis se faire à deux niveaux : l'institutionnel et celui des acteurs de la société civile. Le succès ou l'échec de l'intégration est en rapport avec le concept élaboré par les politiques, de même qu'avec les comportements des acteurs au quotidien. C'est cette hypothèse que nous essaierons de vérifier dans ce chapitre, à travers une analyse du concept de l'UMA, des structures mises en place pour servir cette union, de la réalité des échanges commerciaux entre les pays du Maghreb, de l'esprit du processus de Barcelone et des accords d'association euro-méditerranéenne, et enfin, de l'expérience de mise à niveau des entreprises industrielles.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

1. L'UNION DU MAGHREB ARABE : CONCEPT ET INTÉGRATION

Le texte instituant l'Union du Maghreb arabe date du 17 février 1989. Il a été signé par les 5 chefs d'État de l'époque (Ould Sidi Ahmed Ettaya pour la Mauritanie, Hassan II pour le Maroc, Chadli Ben Jedid pour l'Algérie, Zine el Abidine Ben Ali pour la Tunisie et Mouammar Kadhafi pour la Libye). Les motifs de cette union sont certes politiquement multiples, mais ils sont également économiques et liés au mythe de l'unité si présent dans la conscience collective du monde arabe dans son ensemble. Il faut aussi rappeler qu'au moment de la signature de cette association, la situation économique des cinq pays était peu reluisante. La Tunisie et le Maroc étaient engagés dans un programme d'ajustement structurel. L'Algérie était à la veille du déclenchement des années de guerre civile sanglante, la Libye était engagée dans une politique qui menait à l'isolement international. Par contre, en Tunisie, le changement à la tête de l'État en 1987 apportait avec lui un certain espoir d'amélioration des rapports avec la Libye mis à mal par un accord d'union avorté en janvier 1974, lorsque Bourguiba était le président de la république tunisienne.

C'est donc sur un fond d'atmosphère de crise économique et sociale qu'a été signé cet accord. Les objectifs déclarés devraient préparer à une intégration des cinq pays. Une lecture de la Déclaration de l'Institution de l'Union du Maghreb et du Traité qui la concrétise permettra de dégager les principes qui fondent le concept de cette union.

La Déclaration fait référence à cinq dimensions motivant la formation de cette union :

1. les facteurs unissant les pays du Maghreb : une communauté de langue, de religion, d'histoire, une contribution active au rayonnement de la civilisation arabo-islamique et une lutte commune pour la libération des peuples maghrébins du joug colonial ;
2. l'aspiration des peuples maghrébins à l'unité ;
3. le contexte international chargé de défis à la fois politiques, économiques, culturels et sociaux ; le caractère « délicat de la conjoncture » est reconnu en même temps que celui d'un contexte offrant un exemple à suivre, à savoir celui « des projets d'unions régionales à travers le monde » ;
4. les potentialités « humaines, naturelles et stratégiques » de la région ;
5. la volonté de s'intégrer et de contribuer en tant qu'ensemble homogène au dialogue international.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Au-delà de toutes les intentions politiques et géopolitiques, le traité portant création de l'UMA mentionne d'ambitieux objectifs d'intégration économique, de progrès et de prospérité des populations des cinq pays concernés. Les signataires du traité se proposent d'« œuvrer progressivement à réaliser la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux ». Cette vision intégrative se nourrit d'une volonté de développement économique à travers « la réalisation du développement industriel, agricole, commercial, social des États membres […] en mettant sur pied des projets communs et en élaborant des programmes globaux et sectoriels ». On reconnaît, à travers les objectifs visés, une approche d'intégration économique s'appuyant sur des principes d'économie libérale (liberté de circulation des hommes, des biens, des services et des capitaux) et d'alliance économique (programmes globaux et sectoriels élaborés en commun, projets spécifiques communs). Un tel concept s'intègre parfaitement dans la mouvance mondiale de mondialisation et de prédominance du libéralisme économique. Si l'UMA était à même de réaliser ses objectifs, elle se donnerait les moyens d'une intégration dans l'économie mondiale qui lui permettrait non seulement d'éviter les effets négatifs de la concurrence sur une arène mondialisée, mais aussi de se positionner de manière avantageuse sur la scène économique et politique internationale. Mais le hic, c'est que le libéralisme économique s'accommode mal de l'absence d'un libéralisme politique. La circulation libre des hommes, des biens, des services et des capitaux nécessite des garanties juridiques quant aux libertés d'expression et d'association et à l'équité dans le traitement des conflits éventuels. Elle exige aussi des valeurs de confiance qui ne se décrètent pas d'en haut, mais se construisent au fur et à mesure de l'expérience collaborative des acteurs sociaux. C'est pourquoi le succès ou l'échec de la construction d'un Maghreb intégré dépend des dispositifs qui seront mis en place pour le management du processus d'intégration souhaitée. Il dépend aussi de la durabilité des principes déclarés et de leur résistance face aux changements d'humeur des dirigeants politiques. De même, une autonomie minimale du fonctionnement des structures mises en place est nécessaire car, au moment de l'action, de multiples questions vont se poser et elles nécessitent des prises de décision souvent trop urgentes pour attendre un recours aux instances suprêmes.

À ce propos, on s'interroge sur les structures que l'UMA s'est données pour un projet si ambitieux et si révolutionnaire – peut-on dire aussi –, car le modèle de libéralisme économique et de libertés individuelles auquel il se réfère est en grande partie sinon totalement différent de la réalité des cinq pays du Maghreb. De même, il est difficile d'imaginer que la nature même des structures mises en place par l'accord maghrébin ne soit pas à l'image de cette réalité.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

L'UMA s'est dotée en effet d'un conseil suprême, dit Conseil de la présidence, composé des cinq chefs d'État et secondé par quatre conseils ministériels érigés en commissions spécialisées (sécurité alimentaire, économie et finance, infrastructures de base, ressources humaines). Le Conseil de la présidence est le seul organe habilité à prendre des décisions avec l'exigence extrême de l'unanimité : « Le Conseil de la présidence est seul habilité à prendre des décisions. Ses décisions sont prises à l'unanimité des membres » (article 6 du Traité). Comme organe de « contre-pouvoir », on a choisi de constituer un conseil consultatif (donc sans véritable pouvoir) composé de « trente représentants par pays choisis par les organes législatifs des États membres ou conformément aux règles internes de chaque pays ». Un secrétariat général, un comité de suivi, en plus des mécanismes de réunions périodiques des ministres et des chefs d'État, constituent les dispositifs principaux mis en œuvre pour assurer le fonctionnement de l'UMA. Un ensemble de traités et de conventions à vocation économique ont été signés entre 1990 et 2002 :

- la Charte maghrébine pour la protection de l'environnement et le développement durable (11 novembre 2002) ;
- la Convention relative au transport routier des personnes et des biens, et au transit (23 juillet 1993) ;
- la Convention commerciale et tarifaire (10 mars 1991) ;
- la Convention relative à la création de la Banque maghrébine pour l'investissement et le commerce extérieur (10 mars 1991) ;
- la Convention de coopération dans le domaine maritime (10 mars 1991) ;
- la Convention relative à l'échange des produits agricoles (23 juillet 1990).

Les conventions commerciales de juillet 1991 (échange des produits agricoles) et de mars 1991 (convention commerciale et tarifaire) constituent les premiers jalons d'une libéralisation des échanges commerciaux entre les pays du Maghreb. Dans la première convention, il est fait mention dans l'article premier d'un objectif ultime d'Union douanière : « Les parties contractantes s'engagent à édifier progressivement entre elles une Union douanière en vue de réaliser un marché agricole maghrébin commun. » En attendant sa réalisation, les pays du Maghreb s'engagent à lever les barrières douanières face à l'exportation des produits agricoles d'origine et de provenance locales, sous condition de présentation d'un certificat d'origine. La convention maintient toutefois les barrières non tarifaires sanitaires et liées à la qualité, en vigueur dans chacun des pays. Il n'est pas question de normes communes, mais la convention stipule

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

l'engagement des parties contractantes à « œuvrer progressivement pour l'unification des législations du contrôle sanitaire, des normes et des politiques des prix » (article 9).

La convention commerciale et tarifaire signée en mars 1991, moins d'une année après la précédente convention, élargit aux produits industriels l'exonération de taxes sur les exportations d'un pays de l'UMA vers un autre. Les conditions imposées sont le pourcentage de la valeur ajoutée (pas moins de 40 % de la valeur globale réalisée dans le pays exportateur) ou l'origine de la matière première (pas moins de 60 % de la valeur globale), selon le produit. D'autres restrictions liées aux règles phytosanitaires, zoovétérinaires, à la santé et à la sécurité figurent dans l'article 2 de la convention. Les produits fabriqués en utilisant des matières premières ou semi-finies importées sont soumis à une taxe de 17,5 % (article 6). Une disposition concernant la coordination commerciale entre les pays de l'Union prévoit la coordination des achats extérieurs et les ventes des produits maghrébins sur les marchés internationaux et la création de groupements et de sociétés mixtes de production et de commercialisation. Des mesures de protection et des mesures transitoires sont définies pour protéger des industries naissantes, protéger du *dumping* et réparer les préjudices dus à « un manque substantiel des recettes financières provenant des droits de douane ».

À travers ces décisions, il apparaît que les conventions destinées à libérer les échanges entre les pays du Maghreb portent en elles des insuffisances qui rendent leur application problématique. En l'absence de préalables de définition des normes, de moyens rigoureux de contrôle de l'application de ces normes, de procédures de certification éprouvées, il est difficile d'assurer une fluidité dans la circulation des biens entre les partenaires maghrébins. Les dispositions de ces conventions manifestent autant de volonté d'intégration économique et d'ouverture des marchés que de frilosité et de méfiance. L'intention d'ouverture des marchés est explicite, mais les restrictions sont formulées sans garantie des préalables nécessaires à leur application rigoureuse et équitable. En l'absence de normes interrégionales établies, la seule référence réside dans les législations nationales. Ces dernières ne sont pas nécessairement convergentes ; de plus, l'application des textes législatifs se prête à des interprétations, pas toujours les mêmes. À travers l'exemple de ces deux conventions, on touche du doigt le caractère utopique du projet d'unification du Maghreb. Un manque de cohérence entre les intentions et les dispositifs de réalisation apparaît comme l'une des raisons principales de la sous-performance dans la concrétisation du projet d'intégration. Le procès verbal du comité de suivi de l'UMA, instance chargée de mettre en application les décisions du Conseil de la présidence, à sa troisième réunion du 13-14 mars 2003 à Tripoli illustre cette lourde défaillance (voir l'encadré 7.1).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ENCADRÉ 7.1

Le Comité de suivi de l'UMA : concilier les réformes des structures et les missions des instances de l'Union (Tripoli, 13-14 mars 2004)

Les participants à la session extraordinaire du comité de suivi de l'Union du Maghreb arabe (UMA), qui a clos ses travaux dimanche (14 mars 2004) à Tripoli, ont souligné la nécessité de concilier les réformes des structures de l'Union et les missions assignées aux instances de l'UMA.

Les chefs des délégations maghrébines ont insisté, dans le procès verbal de la réunion de deux jours, sur la nécessité « d'ouvrir de nouveaux chantiers de travail qui soient en harmonie avec les objectifs stratégiques de l'Union et les mutations aux plans régional et international ».

Le comité a également appelé à promouvoir l'aspect économique dans l'action commune des pays de l'UMA, recommandant la constitution le plus tôt possible d'un « groupe de travail » chargé d'élaborer une étude sur la mise en place d'un « groupement économique maghrébin », et ce, conformément aux résolutions du Conseil des ministres maghrébins des Affaires étrangères, tenu en décembre dernier en Algérie.

Le comité a également recommandé la mise en place « d'un groupe de réflexion » regroupant des académiciens et des experts des pays membres, qui sera chargé d'élaborer, en coordination avec le Secrétariat général de l'UMA et l'Académie maghrébine des sciences, un plan d'action stratégique à moyen et long terme dans tous les domaines.

S'agissant des missions du Secrétariat général, le comité a estimé que cette instance doit bénéficier de l'appui nécessaire, notamment par le renforcement de ses ressources humaines.

Le comité a par ailleurs relevé le retard enregistré au niveau de l'application des accords maghrébins, ajoutant que certains de ces textes sont devenus caducs à cause des développements sur la scène régionale et internationale.

Il a fait savoir à ce propos que des commissions ministérielles spécialisées sont en train de réviser tous les accords en vue de leur actualisation. Cette réunion du comité de suivi est la troisième du genre après celles tenues au Maroc en février et avril 2002 (MAP).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Une réunion de cette même commission, plus d'une année après le 4 décembre 2004, relève les insuffisances des moyens financiers et administratifs disponibles pour mettre en application les accords et les conventions du comité exécutif de l'UMA :

> Les participants aux travaux du Comité de suivi de l'Union du Maghreb arabe (UMA), réuni à Rabat pour débattre des questions administratives et financières des structures de l'Union, ont appelé samedi à l'amélioration des moyens administratifs et financiers pour dynamiser l'action de ce groupement régional.

La convention pour la création de la Banque maghrébine pour l'investissement et le commerce extérieur du 10 mars 1991 devait doter l'UMA d'un instrument pour générer une nouvelle économie associant les agents économiques des différents pays. Les objectifs de cette banque sont en effet définis ainsi à l'article 2 de la convention portant sa création :

> La Banque a pour objectif de contribuer à la mise en place d'une économie maghrébine liée et intégrée et de là, élaborer, réaliser et financer les projets d'intérêt commun agricoles, industriels et autres dans les pays maghrébins ainsi que l'encouragement de la circulation des capitaux et leur placement dans les projets économiquement fiables et financièrement rentables et le développement des échanges commerciaux et les paiements courants y afférents.

Malheureusement, jusqu'au moment où nous écrivons ce texte, ce projet est resté lettre morte, les États partenaires n'ayant pas débloqué leur quote-part pour lui donner une existence.

Un document publié sur le site du secrétariat général fait le bilan de l'accord maghrébin en termes particulièrement optimistes en ce qui concerne la conception d'outils institutionnels et particulièrement pessimiste en ce qui concerne les réalisations (voir l'encadré 7.2).

Cinq ans après la signature du traité d'union maghrébine, la première phase d'intégration prévue par ces accords n'a pu être enclenchée. Les divergences d'orientation économiques des différents pays ont été sous-estimées, selon ce document. Une lecture du tableau 1, « Caractéristiques économiques et environnement des affaires dans les divers pays du Maghreb », en annexe, permet d'apprécier l'ampleur des différences qui séparent le contexte économique des pays du Maghreb. Les points communs entre les quatre pays cités sont l'origine française de la législation et l'importance de l'économie informelle, qui varie entre 34 % et 38 % des revenus en ce qui concerne l'Algérie, le Maroc et la Tunisie en 2003 ! Cette économie peu contrôlée par les États constitue sans doute l'interstice par lequel s'infiltre le commerce illégal des trabendistes de chaque côté des frontières lorsqu'elles ne sont pas bouclées.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ENCADRÉ 7.2
La stratégie d'intégration maghrébine

Entre 1990 et 1994, plus d'une trentaine de conventions et accords, chartes et protocoles ont été élaborés par les pays membres de l'UMA. Toutefois, bon nombre d'entre eux ne sont pas ratifiés ou entrés en vigueur. L'institutionnalisation des relations maghrébines a toutefois permis la tenue de réunions au niveau politique et technique. L'absence de structure administrative stable durant les premières années a cependant retardé la mise en œuvre du projet d'intégration.

Le traité de Marrakech et les « grandes lignes de la stratégie maghrébine pour le développement commun » adoptée en juillet 1990, ont été un peu trop rapides, au regard par exemple des divergences en matière d'orientation économique et de l'importance des écarts de développement, si bien que les différentes étapes du processus d'intégration ont été reportées. En outre, des problèmes sont apparus quant à la définition des mécanismes de compensation, indispensables à la mise en place d'une telle intégration. Force est également de constater que les problèmes politiques intermaghrébins ont différé la mise en œuvre de la stratégie maghrébine d'intégration.

L'adoption de la Convention relative aux échanges de produits agricoles entre les pays de l'Union du Maghreb arabe et de la Convention commerciale et tarifaire maghrébine a toutefois permis d'adopter un corpus juridique transitoire. Aujourd'hui, il s'agit de mettre en œuvre la première phase de la stratégie maghrébine pour le développement commun : la zone de libre-échange maghrébine.

Source : <www.maghrebarabe.org>.

L'UMA ne s'est finalement pas imposée comme une entité régionale sur l'échiquier mondial. Dans son rapport de développement du MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord) publié en 2004, la Banque mondiale évoque un certain nombre de raisons pour expliquer l'échec de l'intégration économique de la région malgré les multiples accords et conventions censés favoriser à la fois la stimulation de la dynamique économique et celle des échanges à l'échelle régionale et mondiale. Dans le chapitre 7 du volume de ce rapport consacré aux échanges commerciaux et à l'investissement, et intitulé « Accélérer l'intégration grâce à des accords régionaux », les auteurs donnent des explications de la non-intégration régionale

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

et mondiale des pays du MENA. Ils rappellent que les accords régionaux d'intégration se sont multipliés dans la région durant les dernières années, notamment avec l'Union européenne, en plus de l'accord panarabe de libre-échange (PAFTA). Il est significatif qu'à ce propos ils ne citent que le Conseil de coopération des pays du Golfe (GCC), qui a réussi à former une union douanière, et non l'UMA, dont les réalisations seraient négligeables. Ce qui freine l'intégration économique régionale, c'est, selon le rapport de la Banque mondiale :

- le caractère limité des réformes structurelles nationales destinées à améliorer le climat d'investissement et réduire les coûts de transaction (logistique des transports, administration des douanes, politique de concurrence, droit des sociétés, droits de la propriété intellectuelle, services de financement et d'assurance). Des réformes sont engagées mais restent encore insuffisantes ;
- une couverture étroite des accords assortie de restrictions concernant les échanges commerciaux dans le domaine de l'agriculture et des services, en plus de la domination du public sur le secteur des services en particulier ;
- la réglementation concernant l'origine des produits, qui est à la fois simple (40 % de la valeur ajoutée) et difficile à appliquer en l'absence de dispositions précises pour déterminer la conformité des produits à la règle (voir l'encadré 7.3).

Les données statistiques sur le volume des échanges intermaghrébins confirment la très faible performance dans la réalisation du projet. Selon les calculs du secrétariat général de l'UMA, les importations UMA représentent 2,8 % de l'ensemble des importations, les exportations 3 % (<www.maghrebarabe.org/fr/AproposUMA/statistiques>, consulté le 25 juillet 2005).

Il est évident que le concept même de l'UMA a signé son échec du fait des contradictions et des paradoxes qui lui sont inhérents : une structure au sommet, une absence de relais au niveau de la société civile, une absence de considération de la réalité politique, économique et sociale des divers pays qui ont pris chacun une voie différente dans les réformes engagées. Le projet de l'UMA pèche par :

- l'absence de structure représentative de la société civile ;
- l'absence de structures techniques capables de mettre en forme des projets émanant des besoins exprimés par les différentes sociétés ;
- la non-prise en considération de la diversité des pays ainsi que du différentiel des rapports de force qui caractérise chacun d'eux ;

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ENCADRÉ 7.3
Barrières économiques dans la région MENA

Parmi les barrières économiques, dans les pays de la région MENA, on a les taux tarifaires élevés, le climat d'investissement inhospitalier, les coûts de transaction élevés et la prédominance du secteur public. Ainsi, par exemple, dans les pays arabes, les taux tarifaires moyens pondérés sont plus élevés que dans d'autres groupements régionaux comme Mercosur, l'ANSEA ou l'UE. Les barrières non tarifaires sont aussi élevées… le coût de la mise en conformité avec les mesures non liées aux tarifs dans divers pays de la région MENA peut atteindre 10 % de la valeur des articles importés (Zarrouk, 2003). Par ailleurs, dans la région MENA, le secteur privé, qui joue souvent un rôle leader dans les efforts d'intégration, est probablement moins efficace dans cette fonction en raison de la prédominance du secteur public.

Les règles d'origine de PAFTA sont plus simples que celles des accords Euro-Med. La règle adoptée est que les marchandises doivent comporter au moins 40 % de leur valeur ajoutée à l'intérieur de la zone de libre-échange. Le problème est que la réglementation applicable pour déterminer la conformité avec cette règle n'a pas été définie avec le niveau de détail nécessaire.

Banque mondiale (2004), p. 214-215.

– l'absence de fonds pour le financement de projets communs éventuels ;
– la dépendance forte de la volonté des chefs d'État.

Les divergences politiques et les conflits territoriaux entre le Maroc et l'Algérie amenuisent les chances d'intégration économique. De 1994 à nos jours, les frontières entre le Maroc et l'Algérie sont fermées. Les visas exigés pour la circulation entre les pays maghrébins sont de rigueur, sauf dans le cas de la Tunisie, qui a libéré de cette contrainte les ressortissants maghrébins désireux de traverser ses frontières.

Si, au plan institutionnel, les défaillances retardent la structuration de l'Union du Maghreb, et si cette union répond à une aspiration populaire vivace alimentée par l'histoire commune et renforcée par l'agression coloniale, on peut s'attendre à ce qu'une dynamique d'échanges se développe, du moins entre les pays voisins. Même si, dans le processus

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

politique, la société civile est relativement marginalisée, il se développe sur les différentes frontières une dynamique inexorable d'échanges commerciaux et de circulation des hommes. Le commerce illicite a trouvé dans les politiques nationales de subvention des produits alimentaires un différentiel générant des marges bénéficiaires consistantes. Le différentiel de développement industriel, de ressources naturelles et de politiques de taxation douanières variables selon les pays et les produits alimentent les échanges commerciaux illicites mais tolérés.

Dans le secteur financier, on note la constitution de banques maghrébines privées *offshore* ou de développement installées à Tunis[1]. Les statistiques des échanges entre la Tunisie et Libye et entre le Maroc et la Mauritanie dénotent des relations d'échanges commerciaux relativement importantes comme l'indiquent les données statistiques publiées sur le site de l'UMA, à la page <www.maghrebarabe.org/fr/AproposUMA/statistiques_tableaux.htm>. On remarque que les importations de la Mauritanie en provenance du Maroc représentent plus de 57 % et celles de la Libye en provenance de la Tunisie, plus de 33 % (voir le tableau 7.1).

Tableau 7.1
Indice d'intensité des échanges bilatéraux entre les pays de l'UMA

	Provenance				
	Algérie	**Libye**	**Mauritanie**	**Maroc**	**Tunisie**
Importations de l'Algérie (1995)	*	0,1	3,4	4,4	9,4
Importations de la Libye (1997)	0,1	*	3,6	19,3	33,7
Importations de la Mauritanie (1995)	3,3	0,0	*	57,3	0,5
Importations du Maroc (1996)	3,9	8,0	0,7	*	3,6
Importations de la Tunisie (1997)	3,0	14,6	1,9	5,7	*

Source : CNUCED, calculs du Secrétariat.

On peut déduire de la lecture de ces données que les échanges entre les pays de l'UMA se font selon la proximité et les relations traditionnelles entre les pays voisins, et non pas en fonction d'une impulsion en provenance de l'accord de l'Union du Maghreb.

Le Maghreb n'est donc pas en train de réaliser une véritable intégration, et cela a des effets sur les autres accords d'intégration. Les analyses relatives au succès des accords de partenariat avec l'Europe s'accordent pour affirmer qu'il ne peut qu'être renforcé par une intégration régionale entre les pays maghrébins. En effet, l'objectif poursuivi par l'Europe à

1. Banque de coopération du Maghreb arabe, International Maghreb Merchant Bank, Banque tuniso-libyenne d'investissement.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

travers les accords séparés avec chacun des pays du sud de la Méditerranée est la création d'une vaste zone de libre-échange méditerranéenne soumise aux mêmes règles : règles d'origine, propriété intellectuelle, circulation des capitaux, règles de la concurrence, convertibilité de la monnaie… (Rhein, 1999).

L'association Europe-Maghreb est d'autant plus opportune que le principal partenaire commercial pour les différents pays du Maghreb reste l'Union européenne, comme le montre le tableau 7.2. Cette forte dépendance envers l'Europe induit des espoirs de développement énormes attachés aux accords de partenariat avec l'UE.

2. L'ACCORD DE PARTENARIAT DES DIVERS PAYS MAGHRÉBINS AVEC L'UNION EUROPÉENNE : LES LIMITES D'UN ACCORD CENTRÉ SUR L'INDUSTRIE

Depuis 1995, l'UE s'est engagée dans la signature d'accords de partenariat avec les pays du sud de la Méditerranée. La Tunisie a été le premier pays à signer cet accord en 1995, suivie par le Maroc en 1996 puis l'Algérie en 2002 ; la Libye et la Mauritanie ne sont pas encore engagées dans ce processus, mais elles sont sur la voie d'y adhérer :

> À la suite des déclarations faites par la Libye au sujet des armes de destruction massive en décembre dernier, les relations avec ce pays sont en voie d'amélioration (en particulier si des progrès peuvent être réalisés pour résoudre les questions en suspens avec certains États membres) et l'on espère que la Libye adhérera finalement au partenariat euro-méditerranéen.
>
> La Mauritanie est membre de l'Union du Maghreb arabe, organisation régionale importante qui relève du champ d'application géographique de la présente initiative et à laquelle participent plusieurs autres membres du partenariat euro-méditerranéen. La Mauritanie sera incluse dans l'initiative actuelle en tenant pleinement compte des instruments existants, à savoir l'accord de Cotonou et les structures qui en découlent (*Euromed Report,* n° 73, 24 mars 2004).

Les analyses s'accordent sur les maigres résultats de ces accords et les raisons données à cela sont de deux ordres : le contenu même des accords motivés par des soucis divergents et la lenteur des réformes dans les pays du Sud.

Les pays du Maghreb qui ont mis en application l'accord de partenariat, sont principalement intéressés par l'accroissement de la part de leurs exportations vers les pays européens et la modernisation de leur tissu économique. Pour les pays européens qui ont pris l'initiative de ces

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 7.2

La composition géographique des échanges des pays membres

	(1) Importations (1995)		(2) Exportations (1997)		(2 – 1) Balance commerciale	
	(M$US)	% total	(M$US)	% total	(M$US)	% des importations
Algérie						
États-Unis	5 834	59	8 817	63	2 983	51
États-Unis/Canada	1 705	17	2 692	19	987	58
Japon	333	3	78	1	–256	–77
Ligue arabe	101	1	20	0	–81	–80
UMA	181	2	209	2	28	15
Autres	1 679	17	2 078	15	399	24
Total	9 833	100	13 894	100	4 061	41
Libye						
États-Unis	3 142	55	7 124	78	3 982	127
États-Unis/Canada	233	4	3	0	–230	–99
Japon	462	8	5	0	–457	–99
Ligue arabe	197	3	178	2	–19	–10
UMA	346	6	431	5	85	25
Autres	1 297	23	1 430	16	133	10
Total	5 677	100	9 171	100	3 494	62
Maroc						
États-Unis	4 469	54	2 915	62	–1 554	–35
États-Unis/Canada	792	10	201	4	–590	–75
Japon	152	2	330	7	177	116
Ligue arabe	54	1	48	1	–5	–10
UMA	284	3	229	5	–55	–19
Autres	2 506	30	1 010	21	–1 496	–60
Total	8 256	100	4 733	100	–3 523	–43
Mauritanie						
États-Unis	334	71	172	58	–166	–49
États-Unis/Canada	9	2	7	2	–3	–28
Japon	5	1	57	19	51	1 015
Ligue arabe	0	0	0	0	0	–100
UMA	35	7	1	0	–34	–98
Autres	90	19	60	20	–31	–34
Total	473	100	296	100	–183	–38
Tunisie						
États-Unis	6 425	73	4 817	78	–1 608	–25
États-Unis/Canada	449	5	45	1	–404	–90
Japon	215	2	10	0	–205	–95
Ligue arabe	408	5	68	1	–340	–83
UMA	83	1	364	6	281	336
Autres	1 204	14	844	14	–360	–30
Total	8 784	100	6 147	100	–2 637	–30

Source : CNUCED.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

accords, l'objectif ultime est le développement d'une zone partagée de prospérité à côté d'un fort souci de sécurité et de prévention de l'émigration clandestine.

Pour apprécier l'envergure et l'impact des accords de partenariat européens avec les pays du sud, on les compare généralement à ceux signés avec les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO). Ainsi dans son rapport sur le développement de la région MENA (2004), la Banque mondiale dresse un tableau comparatif des termes des accords de partenariat euro-méditerranéens avec ceux de l'accession à l'Union européenne signés avec les PECO :

Tableau 7.3
Accords euro-méditerranéens et d'accession à l'UE

Réformes dans les accords	Accords euro-méd.	Accession à l'UE
	Liberté de mouvement	
Produits de l'industrie	Oui	Oui
Produits de l'agriculture	À négocier	Oui
Services	Non	Oui
Main-d'œuvre	Non	Oui, avec une période de transition
	Réformes structurelles complémentaires	
Politique de la concurrence Privatisation Lois sur les sociétés Réforme du secteur financier Droits de la propriété intellectuelle	Comprises en tant que domaines de coopération et d'harmonisation mais sans mécanisme de mise en application	Comprises comme conditions préalables à l'accession

Source : Banque mondiale (2004), p. 209, d'après Diwan *et al.* (2003).

Il apparaît qu'un fossé sépare les deux types d'accord. Les pays du Maghreb ont en fait accepté une libre circulation des biens qui les avantagent le moins, à savoir les biens industriels. Leurs industries sont à la fois jeunes et fragiles ; elles accusent, au plan de la technologie et de la gestion, un important retard. Si ce fossé n'est pas comblé, c'est l'existence même de cette industrie qui est menacée par une concurrence rude avec les produits européens et ceux du monde entier. L'agriculture, qui constitue traditionnellement un secteur exportateur vers l'Europe, est exclue

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

des accords de partenariat. Le secteur des services est également exclu, mais ceci est dû à une résistance des pays du sud. L'accord de partenariat est aussi amputé du volet circulation libre des capitaux et des hommes.

Un tel concept tranche avec celui des accords d'accession à l'UE, qui sont beaucoup plus globaux et couvrent tous les secteurs ainsi que l'environnement des affaires. Aucun secteur n'est exclu ; de plus, les réformes concernant l'environnement institutionnel et financier ont constitué une étape préliminaire. Cela a induit l'octroi d'une aide plus conséquente aux PECO et des retombées économiques très importantes. Ces pays ont bénéficié d'une aide dans le cadre de plusieurs programmes concernant divers secteurs, notamment ceux de l'agriculture, des transports et de l'environnement. L'accès à l'UE au début des années 1980 a induit pour certains pays du PECO (Hongrie, Pologne, République tchèque) un accroissement des parts sur le marché d'importation européen, qui sont passées de 1,5 % à 3 %. Les parts de marché du Maroc, de la Tunisie et de la Jordanie, trois pays qui ont mis en application les accords d'association avec l'Union européenne, ont stagné à un niveau ne dépassant pas 0,5 % du marché d'importation européen (Banque mondiale, 2004, p. 209).

Un autre objet de comparaison reflète la modestie des effets des accords d'association avec l'Union européenne. C'est celui de l'accord de libre-échange américano-jordanien, qui a généré un accroissement de 200 % des exportations de la Jordanie vers les États-Unis de 1999 à 2002 (*ibid*.).

Plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer la faiblesse de l'impact de l'accord d'association euro-méditerranéen. Certaines sont imputables aux termes de l'accord et à l'insuffisance de l'aide accordée pour assurer la convergence des systèmes économiques et de l'environnement des affaires entre le nord et le sud. L'aide accordée dans le cadre du programme MEDA pour l'ensemble de la région du sud de la Méditerranée est comprise entre 800 millions et 1 milliard d'euros par an (*Euromed Report*, nº 73, 24 mars 2004). D'autres sont liées à la lenteur du processus de réforme dans les pays du sud, qui freine la réalisation des bénéfices d'un accès plus important au marché européen.

Mais cette lenteur est en quelque sorte soutenue par les termes mêmes de l'accord d'association, qui relègue à des échéances lointaines des domaines essentiels pour la concrétisation de la convergence et de l'intégration. Les domaines politique et social font simplement l'objet d'un dialogue. C'est ce qui ressort des objectifs et des principes que l'UE associe au partenariat avec les pays du sud méditerranéen (voir l'encadré 7.4).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ENCADRÉ 7.4
Onze objectifs et principes du partenariat UE – pays méditerranéens

Onze objectifs et principes clés de l'Union en ce qui concerne cette stratégie pourraient être définis comme suit.

1. Le principal objectif est de promouvoir, par le biais d'un partenariat, le développement d'une zone commune de paix, de prospérité et de progrès. L'objectif est de maintenir des relations étroites, fondées sur la coopération, et répondant dans la mesure du possible aux demandes émanant de la région.
2. La stratégie de partenariat portera avant tout sur les relations entre l'UE et les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.
3. La résolution du conflit israélo-arabe constituera une priorité stratégique. La réalisation de progrès dans le cadre du processus de paix au Moyen-Orient ne doit pas être une condition préalable à la réalisation de réformes dans la région et inversement. Toutes deux sont souhaitables en soi et doivent se poursuivre en partenariat avec une même détermination.
4. Le partenariat doit donner lieu à un engagement à long terme et durable.
5. Le partenariat exige un renforcement du dialogue politique de l'Union avec la région.
6. L'UE mettra à profit les occasions fournies par le dialogue mené dans le cadre du partenariat pour faire état de ses préoccupations en matière de respect des droits de l'homme et d'État de droit.
7. L'UE mettra à profit les occasions se présentant dans le cadre du partenariat avec les pays de la région pour promouvoir l'action et la coopération en matière de terrorisme, d'armes de destruction massive et de non-prolifération.
8. L'UE travaillera en partenariat pour appuyer les réformes menées de l'intérieur dans les domaine économique, politique et social par un engagement aux côtés des intervenants publics et civils et compte tenu du cadre défini par les rapports pertinents du PNUD sur le développement humain en termes de promotion du savoir (éducation), de la liberté (gouvernance) et de renforcement de l'autonomie des femmes.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

9. L'UE œuvrera en faveur d'un dialogue renforcé avec la région en matière de sécurité, y compris par le biais de ses propres initiatives à l'égard des partenaires méditerranéens dans le cadre de la PESD d'une part et par le biais des échanges de vues au sein des enceintes reliant l'OTAN et l'Union européenne d'autre part.
10. La modernisation du cadre réglementaire et la libéralisation des importations et des exportations permettront à l'UE d'œuvrer en faveur de l'accession à l'OMC des pays de la région et contribueront à l'amélioration de l'environnement des entreprises.
11. L'UE coopérera aussi étroitement avec les États-Unis, l'ONU et d'autres intervenants extérieurs dans la poursuite de ces objectifs.

Source : *Euromed Report,* nº 73, 24 mars 2004.

Si l'ultime objectif est de « promouvoir le développement d'une zone commune de paix, de prospérité et de progrès », les réformes d'ordre social et politique restent l'objet d'opportunités de dialogue. Les termes utilisés sont « le renforcement du dialogue politique », l'UE « mettra à profit les occasions fournies par le dialogue mené dans le cadre du partenariat pour *faire état de ses préoccupations* en matière de respect des droits de l'homme et d'État de droit […] pour promouvoir l'action et la coopération en matière de terrorisme, d'armes de destruction massive et de non-prolifération », « travaillera en partenariat pour appuyer les réformes menées de l'intérieur dans les domaine économique, politique et social par un engagement aux côtés des intervenants publics et civils ».

Tout se passe comme si l'accord de partenariat était soumis à des concessions motivées par des craintes et une méfiance réciproques. L'Union européenne craint la concurrence pour ses produits agricoles et ne les inclut donc pas dans le libre-échange ; les pays du Sud craignent la concurrence dans le domaine des services et, en échange, les gardent en dehors de l'alliance avec l'Europe. L'Europe perçoit les pays du Sud comme étant d'abord des pays d'émigration vers ses territoires, les pays du sud de la Méditerranée perçoivent encore l'Europe, anciennement colonisatrice, comme une puissance dominante et refusent toute ingérence

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

dans leurs affaires politiques. Ils préfèrent garder les mains libres dans la conduite des réformes politiques à leur rythme particulièrement lent et par doses homéopathiques[2].

Le domaine industriel est finalement celui qui est le plus concerné par les accords d'alliance euro-méditerranéens. Il s'ensuit des réformes à deux niveaux : celui de la privatisation des entreprises publiques et celui de la modernisation des entreprises privées. Si la privatisation est une affaire d'État et a fait l'objet d'un engagement du processus dans les trois pays du Maghreb qui ont signé le contrat d'alliance avec l'UE, la modernisation des entreprises dépend de la prédisposition des agents économiques privés et de leur engagement volontaire à transformer leur mode de gestion. C'est ce dernier point que nous analyserons pour apprécier la réaction d'une catégorie de la société civile au processus de partenariat avec l'Europe.

3. PARTENARIAT AVEC L'UNION EUROPÉENNE ET « MISE À NIVEAU DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES »

On examinera dans cette partie le cas de la Tunisie, pour lequel nous disposons d'un ensemble d'enquêtes successives qui dénotent l'évolution de la gestion des ressources humaines impulsée par l'aide financière européenne accordée à l'État tunisien en vue de « mettre à niveau » les entreprises industrielles.

Pour réduire le coût de l'ouverture à la concurrence internationale, l'UE a soutenu un programme de « mise à niveau des entreprises » impliquant restructuration, renouvellement des parcs technologiques, développement des compétences, formation du personnel.

Il s'agit de mettre la performance des entreprises tunisiennes au niveau de celle des entreprises concurrentes sur le marché international et plus précisément celle de l'Europe, qui est le principal client de l'industrie tunisienne. Compte tenu de l'urgence de l'entrée en application des accords de partenariat, on ne pouvait pas compter sur la dynamique interne des entreprises pour élever ce niveau de performance, notamment en matière de prix et de qualité du produit, vu les insuffisances constatées du point de vue des finances, de la gestion dans toutes ses

2. Une information récente confirme la lenteur du processus de réforme dans les pays du Maghreb. Les États-Unis viennent de reporter d'un an la mise en application de l'accord de libre-échange avec le Maroc signé il y a deux ans et devant entrer en application en juillet 2005. La raison est que le Maroc n'a pas encore adopté toutes les lois lui permettant de se mettre en conformité avec les engagements pris lors de la signature de l'accord (*Allafrica* du 6 juillet 2005).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

dimensions et de la technologie. Le programme de mise à niveau est qualifié de national, et c'est le ministère de l'Industrie qui a été chargé de son implantation et son pilotage. Après une campagne d'information, les entreprises étaient appelées à s'y engager sur la base du volontariat et aussi sous certaines conditions de santé économique définies par le comité de pilotage du programme. L'entreprise dont le dossier est accepté pour une adhésion au PMN reçoit une aide devant servir à financer des investissements matériels pour renouveler les équipements technologiques, et des investissements immatériels dans le diagnostic, les études et la prospection de marchés, le développement des ressources humaines et de l'organisation, en plus de la restructuration financière.

L'adhésion de l'entreprise au programme de mise à niveau pour bénéficier des avantages financiers qu'il apporte implique :

– une analyse diagnostic de sa situation interne et de son marché permettant d'identifier les points forts et les points faibles et de formuler des hypothèses sur l'avenir de l'organisation ;
– un plan de mise à niveau.

Ces deux exigences introduisent un changement profond dans les paradigmes de la gestion. Le nouveau concept de la gestion pour la mise au niveau des entreprises concurrentes introduit des exigences et une vision inspirées du nouveau management telles que la stratégie, la qualité, l'innovation, la gestion des compétences, la planification, la gestion de la technologie, l'usage de technologies de l'information et de la communication qui donnent un nouveau statut à l'information… Ce concept a été bien compris par les agents économiques, comme l'indique le résumé qu'en donne le Centre de formation des dirigeants des PME, rattaché au syndicat patronal (voir le tableau 7.4).

On peut lire aussi, à travers ce qu'il est demandé de faire, la perception que les acteurs de la mise à niveau ont de la réalité de la gestion des entreprises et des lourdes insuffisances qui la caractériseraient.

– Au plan technique, on serait en présence, entre autres problèmes, de technologies désuètes, de moyens techniques et d'espace sous-utilisés, d'un processus de gestion de la production à réviser.
– Au plan commercial, les défaillances concernent tous les aspects du marketing depuis la disponibilité des compétences jusqu'à la distribution en passant par la communication marketing.
– Au plan financier, on est en présence à la fois d'un manque de liquidités et d'un verrouillage du capital, limité à un cercle réduit de copropriétaires.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 7.4
Éléments d'un plan d'action de mise à niveau de l'entreprise

Niveaux d'action	Exemples de proposition d'action
Technique	Modernisation des équipements, exploitation des capacités de production non utilisées, normalisation et certification, adoption de nouvelles méthodes d'approvisionnement, de stockage et de distribution, gestion des espaces et des ateliers, amélioration de l'emballage, changement du processus de fabrication
Commerciale	Formation de vendeurs, lancement de campagnes publicitaires, création d'un service commercial, recrutement de spécialistes en marketing et en commerce international, participation à des salons spécialisés, adoption de nouvelles politiques commerciales, constitution de circuits de distribution ou implantation à l'étranger
Financière	Restructuration financière, ouverture à l'actionnariat privé, injection de fonds propres, recherche de nouveaux partenaires financiers
Organisationnelle	Restructuration, mise en place d'un système d'information, élaboration d'un manuel de procédures, délégation de pouvoir, définition des postes, délimitation des responsabilités et des attributions

Source : Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA) (1995). *Mise à niveau de l'entreprise*, publication du Centre de formation des dirigeants des PME, novembre, p. 26 ; cité par H. Khedher Ouinniche (2004), p. 316.

– Au plan de la gestion des ressources humaines et du processus organisationnel, l'organisation souffrirait notamment de sous-encadrement, de l'absence d'un système d'information, de définition des attributions, de délégation de pouvoir.

Tout serait donc à faire, mais il faudra compter avec la prédisposition des entreprises à adopter les changements organisationnels nécessaires à la mise à niveau.

L'équipe de recherche en gestion des entreprises de l'Université de Sfax a mené trois enquêtes successives, d'abord auprès d'entreprises classées parmi les plus performantes, puis auprès d'entreprises engagées dans le programme de mise à niveau, et ce, entre 1994 et 2004. Les résultats obtenus, même s'ils ne concernent pas les mêmes échantillons, dénotent une évolution des modes de gestion, particulièrement au niveau de la stratégie, de la gestion des ressources humaines et de l'utilisation des TIC.

Chaque enquête révèle une image de la gestion qui évolue sans cesse, mais à un rythme relativement plus accéléré impulsé par la mise à niveau (Zghal, 1998, 2001).

Le tableau 7.5 résume les caractéristiques principales de la gestion stratégique et des ressources humaines révélées par les enquêtes successives.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 7.5
Évolution des pratiques et des concepts de la gestion des organisations

Caractéristiques de la gestion	Enquête 1994-1995	Enquête 1999-2000	Enquête 2004
Formulation d'une stratégie globale		88 %	97 %
Diffusion de la stratégie auprès des cadres		56 %	95 %
Existence d'une direction des ressources humaines	50 %	95 %	92 %
Participation du DRH au conseil de direction		77 %	91 %
Gestion prévisionnelle des RH, stratégie RH	Inexistante	Oui (plus de 50 %)	
Recrutement du personnel	Décisions centralisées au niveau de la direction générale	Recours aux relations pour le choix des cadres (33 %) Usage de l'interview individuelle pour la sélection (50 %) Recherche de niveaux plus élevés de compétence et de formation Besoins en directeurs et en professionnels et techniciens difficiles à satisfaire sur le marché national Réduction des effectifs Utilisation du développement des ressources humaines pour attirer et retenir ceux qui ont des qualifications rares Formes de travail flexible en croissance	Recours aux relations pour le choix des cadres (8 %) Usage de l'interview individuelle pour la sélection (de 65 % à 83 % selon les catégories)
Motivation	Avantages sociaux, contrats à durée indéterminée	La formation (81,3 % des réponses) L'augmentation des salaires et avantages (68,8 %) La promotion de l'image de l'organisation (32,8 %)	Salaires supérieurs aux niveaux conventionnés pour tout le personnel Intéressement aux résultats de l'entreprise

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 7.5
Évolution des pratiques et des concepts de la gestion des organisations *(suite)*

Caractéristiques de la gestion	Enquête 1994-1995	Enquête 1999-2000	Enquête 2004
Salaires pratiqués	Supérieurs aux salaires conventionnels	Augmentation de la part variable des rémunérations (67,2 %) Détermination des salaires des cadres sur des bases individuelles (25 %)	Détermination des salaires des cadres sur des bases individuelles (30 %)
Structures légales de représentation	Pas de participation aux décisions stratégiques Résolution de problèmes personnels ou de discipline	Disposition d'une commission consultative d'entreprise[1] (90 %)	Disposition d'une commission consultative d'entreprise[1] (95 %)
Paradigme	Bureaucratie Taylorisme	Stratégie Participation	Stratégie Participation
Formation		Formation sur le tas Recours à des formateurs externes Investissement en formation (5,4 % de la masse salariale en moyenne) Évaluation des programmes de formation Domaines de formation les plus prisés : gestion de la qualité, informatique, TIC	Proportion de la masse salariale réservée à la formation : 3,5 %
Perception du marché		Comme étant international Facteurs de succès et de compétitivité très importants : la qualité (88 %), le service (70 %)	
Système d'information en ressources humaines			Indépendant : 65 % des cas Intégré dans un système général d'information : 30 % des cas Utilisé principalement pour la fonction administrative des ressources humaines

1. Parmi les prérogatives de ces commissions, on prévoit la discussion des méthodes de production, des moyens d'amélioration de la productivité ainsi que tout ce qui concerne la politique sociale de l'entreprise.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Le mode de gestion des entreprises est passé d'un mode fondé sur le paradigme de la bureaucratie et du taylorisme à un mode intégrant une nouvelle vision des ressources humaines, une vision stratégique et une participation à la prise des décisions par le biais des structures de gestion et celles, telles que la commission consultative d'entreprise, représentatives du personnel. L'introduction des TIC, la gestion de la qualité et le développement des ressources humaines constituent également les changements d'orientation du management des entreprises impulsées par la mise à niveau. Ces changements d'orientation ne sont pas absolus, certes. Les enquêtes réalisées montrent des inerties et des pratiques qui réduisent l'exploitation des nouveaux moyens et concepts introduits dans le processus. Mais dès le moment où des perceptions ont été bousculées, on peut s'attendre à des effets durables dans les pratiques et les comportements des managers.

CONCLUSION

Le Maghreb est aujourd'hui placé devant un double défi : celui de la mondialisation, qui exige une intégration économique et politique réussie, au risque d'être éliminé de la course et largué dans une position marginalisée et sans perspective sur l'échiquier mondial ; celui du partenariat avec l'Union européenne, impulsé par cette dernière et appelant une participation active au choix des termes de la coopération, au risque d'être confiné dans une position réactive aux initiatives européennes naturellement fondées sur des intérêts propres avant tout.

L'expérience d'intégration institutionnelle par la signature de traités et d'accords au niveau des chefs d'États montre, par les limites de ses réalisations, que l'approche doit être reconsidérée. La dynamique générée par les initiatives des acteurs sociaux de manière licite ou illicite révèle que le processus d'intégration est plus alerte et plus efficace lorsque les intérêts économiques se libèrent des idéologies trompeuses. Les échanges commerciaux transfrontaliers informels toujours vivaces, les initiatives privées de création de projets communs, notamment dans le domaine financier, le succès de l'aide européenne dirigée vers le secteur privé dénotent de l'intérêt à impulser l'intégration « par le bas » si l'on veut en assurer l'efficacité. Un ancien ambassadeur tunisien écrivait :

> Les obstacles à l'édification du Maghreb ne sont pas le fait de la volonté populaire. Les sociétés du Maghreb intériorisent et assument leur fraternité et réalisent leur interdépendance. Levez les censures, donnez-leur la parole libre, les Maghrébins mettront fin au gâchis, ils édifieront le Maghreb moderne graduellement et sûrement, dans la fraternité et dans la vérité (Ounaies, 2002).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

La comparaison entre les accords d'alliance et ceux d'accès à l'UE montre que, lorsqu'il s'agit d'intégration économique, l'approche gagne à être globale et non sectaire. À trop exclure certains secteurs des impératifs de la convergence des normes, on multiplie les problèmes empêchant le succès de l'alliance au niveau du secteur sélectionné. Le déséquilibre en faveur du Nord dans la prise en compte des intérêts ajoutera aux risques de déstabilisation de l'équilibre fragile des pays du Sud (Jon, 1999).

Mais l'intégration, même si elle est économique, ne peut se soustraire à l'intégration culturelle et politique. Ce sont ces deux domaines qui constituent la frontière essentielle séparant le Nord du Sud. C'est la donne dont on ne peut faire abstraction dans une politique économique. L'UE s'y attelle par les initiatives de « dialogue » à divers niveaux institutionnels. Les pays du Maghreb semblent ignorer complètement les différences culturelles entre leurs peuples. Le facteur historique commun, monté en épingle, occulte les divergences culturelles réelles que les voies diverses adoptées en matière de politiques éducative, culturelle, économique et autres ont imprimé aux mentalités des populations des différents pays maghrébins.

L'intégration se fait au moyen d'institutions, mais surtout par les hommes. Tant que la circulation des hommes et des femmes à travers les pays qui souhaitent réaliser une unité ou « une zone partagée de prospérité » est soumise à des restrictions draconiennes, la méfiance primera sur la confiance, les vœux pieux primeront sur l'action et le fonctionnement effectif des structures, la domination primera sur la coopération.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ANNEXE 1

CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENT DES AFFAIRES DANS LES DIVERS PAYS DU MAGHREB

ALGERIA			
Economy Characteristics		***Starting a Business***	
GNI per capita (US $)	1,720	Number of procedures	18
Population	30,835,000	Time (days)	29
Informal economy (% of income)	34.1	Cost (% of income per capita)	31.9
Legal origin	French	Minimum capital (% of income per capita)	73.0
MAURITANIA			
Economy Characteristics		***Starting a Business***	
GNI per capita (US $)	410	Number of procedures	11
Population	2,749,150	Time (days)	73
Informal economy (% of income)		Cost (% of income per capita)	110.2
Legal origin	French	Minimum capital (% of income per capita)	896.7
MOROCCO			
Economy Characteristics		***Starting a Business***	
GNI per capita (US $)	1,190	Number of procedures	11
Population	29,170,000	Time (days)	36
Informal economy (% of income)	36.4	Cost (% of income per capita)	19.1
Legal origin	French	Minimum capital (% of income per capita)	762.5
TUNISIA			
Economy Characteristics		***Starting a Business***	
GNI per capita (US $)	2,000	Number of procedures	10
Population	9,673,600	Time (days)	46
Informal economy (% of income)	38.4	Cost (% of income per capita)	16.4
Legal origin	French	Minimum capital (% of income per capita)	351.7

Source : Banque mondiale (2003).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ANNEXE 2

L'UNION DU MAGHREB ARABE EN BREF

1. DÉNOMINATION OFFICIELLE

- اتحاد المغرب العربي
- UNION DU MAGHREB ARABE (UMA)
- ARAB MAGHREB UNION (AMU)
- UNION DEL MAGREB ARABE (UMA)

2. MEMBRES

- République tunisienne
- République algérienne démocratique et populaire
- Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste
- Royaume du Maroc
- République islamique de Mauritanie

3. SIÈGE

14 Rue Zalagh Agdal
Rabat, Royaume du Maroc
Tél. : +212 37 671 274 / +212 37 671 278 / +212 37 671 280 / +212 37 671 285
Téléc. : +212 37 671 253

4. TRAITÉ CONSTITUTIF

- Date de signature : 17 février 1989 à Marrakech (Royaume du Maroc)
- Date d'entrée en vigueur : 1er juillet 1989

5. BREF HISTORIQUE

L'UMA a été fondée le 17 février 1989, date à laquelle le Traité constitutif de l'Union du Maghreb arabe a été signé par les cinq chefs d'État à Marrakech.

Le Sommet de Marrakech a été précédé de la réunion tenue par les cinq chefs d'État maghrébins à Zeralda (Algérie) le 10 juin 1988, au cours de laquelle il a été décidé de constituer une Grande Commission, chargée de définir les voies et moyens permettant la réalisation d'une Union entre les cinq États du Maghreb arabe. Les travaux de cette grande Commission ont constitué par la suite, le Programme de travail à court et à moyen terme de l'UMA.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Outre la signature du Traité, le Sommet de Marrakech a adopté une Déclaration solennelle relative à la création de l'UMA ainsi que le Programme de travail de l'Union.

Par la suite, six Sommets ont été tenus à :

- Tunis les 21-23 janvier 1990,
- Alger les 21-23 juillet 1990,
- Ras Lanouf (Libye) les 10-11 mars 1991,
- Casablanca (Maroc) les 15-16 septembre 1991,
- Nouakchott les 10-11 novembre 1992.
- Tunis les 2-3 avril 1994.

Au cours de ces sommets, le Conseil de la présidence a pris plusieurs résolutions parmi lesquelles on peut citer :

- le parachèvement des structures de l'UMA telles qu'elles sont prévues par le Traité constitutif,
- l'adoption des conventions maghrébines (au nombre de 36) intéressant divers secteurs,
- l'adoption des programmes d'exécution des travaux initiés par les instances de l'UMA.

6. BUTS, OBJECTIFS ET ACTVITÉS

Le Traité constitutif de l'UMA a fixé les objectifs suivants :

- la consolidation des rapports de fraternité qui lient les États membres et leurs peuples ; la réalisation du progrès et du bien-être de leurs communautés et la défense de leurs droits ;
- la réalisation progressive de la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux entre les États membres ;
- l'adoption d'une politique commune dans tous les domaines. En matière économique, la politique commune vise à assurer le développement industriel, agricole, commercial et social des États membres.

Dans la perspective d'instituer à terme une union économique maghrébine entre les cinq États membres, les étapes suivantes ont été fixées :

- l'institution d'une zone de libre-échange avec le démantèlement de l'ensemble des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce entre les pays membres ;
- l'union douanière tendant à instituer un espace douanier unifié avec adoption d'un tarif extérieur commun vis-à-vis du reste du monde ;

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

- le marché commun, qui doit consacrer l'intégration des économies maghrébines avec la levée des restrictions à la circulation des facteurs de production à travers les frontières nationales des pays membres.

7. STRUCTURES

L'Union du Maghreb arabe est dotée :

- d'un Conseil de la présidence, instance suprême de l'Union et seul organe habilité à prendre les décisions ; les décisions sont prises à l'unanimité (un projet d'amendement pour la prise de certaines décisions à la majorité est en cours) ;
- d'un Conseil des ministres des Affaires étrangères, chargé de préparer les sessions du Conseil de la présidence et d'examiner les propositions des autres institutions de l'UMA ;
- d'un Secrétariat général permanent qui assure le Secrétariat du Conseil de la présidence, du Conseil des ministres des Affaires étrangères, du Comité de suivi et des Commissions ministérielles spécialisées ;
- d'un Comité de suivi composé d'un membre de chaque gouvernement, chargé du suivi des affaires de l'Union ;
- de quatre commissions ministérielles spécialisées, chargées respectivement de l'économie et des finances, de la sécurité alimentaire, de l'infrastructure et des ressources humaines. Chacune de ces commissions peut créer des conseils ministériels sectoriels et des Comités d'experts chargés de préparer les travaux à soumettre aux conseils, puis à la commission ministérielle spécialisée concernée ;
- d'une Assemblée consultative composée de vingt représentants par pays, choisis au sein des institutions législatives des États membres ;
- d'une instance judiciaire.

Dans la pratique, le Secrétariat général entretient des liens étroits avec ces institutions, dont il conserve les actes. De par ses statuts, le Secrétariat général travaille en étroite collaboration avec le Conseil des ministres des Affaires étrangères, le Comité de suivi et les commissions ministérielles spécialisées.

8. INSTRUMENTS À CARACTERE ÉCONOMIQUE ÉLABORÉS DANS LE CADRE DE L'UMA

8.1. Actes

Résolution relative aux principes et aux règles d'établissement de l'union douanière maghrébine, adoptée à la deuxième session du Conseil de la présidence à Alger le 23 juillet 1990.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Résolution relative aux grandes lignes de la stratégie maghrébine commune de développement, adoptée à la troisième session du Conseil de la présidence à Ras Lanouf le 11 mars 1991.

Déclaration relative à la création d'une zone de libre-échange entre les pays de l'Union du Maghreb arabe, dont le champ d'application s'étend aux produits d'origine et de provenance maghrébines avec possibilité d'extension à d'autres domaines, y compris les services. Cette Déclaration a été adoptée à la sixième session du Conseil de la présidence à Tunis le 3 avril 1994.

8.2. Conventions

- Convention relative aux échanges de produits agricoles, signée à Alger le 23 juillet 1990 et entrée en vigueur le 14 juillet 1993.
- Convention commerciale et tarifaire, signée à Ras Lanouf le 11 mars 1991, complétée par quatre protocoles additionnels.
- Convention relative au transport terrestre des voyageurs et des marchandises et au transit, signée à Alger le 23 juillet 1990 et entrée en vigueur le 14 juillet 1993.
- Convention relative à la création de la Banque d'investissement et de commerce extérieur, signée à Ras Lanouf le 11 mars 1991.
- Convention de coopération administrative en vue de la prévention des infractions douanières, signée à Tunis le 3 avril 1994.
- Accord de paiement bilatéral unifié, signé entre les banques centrales à Rabat le 2 février 1991 et entré en vigueur le 1er avril 1992.
- Convention d'encouragement et de garantie des investissements, signée à Alger le 23 juillet 1990 et entrée en vigueur le 14 juillet 1993.
- Convention relative à la non double imposition entre les pays de l'UMA, signée à Alger le 23 juillet 1990 et entrée en vigueur le 14 juillet 1993.
- Nomenclature douanière maghrébine unifiée, adoptée à Tunis le 14 février 1991.
- Convention portant création du Conseil de coopération douanier, paraphée par les directeurs généraux des douanes maghrébines à Alger le 19 avril 1995.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

9. ACCORDS DE COOPÉRATION AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET RÉGIONALES

Le Traité constitutif de l'UMA ainsi que les résolutions pertinentes du Conseil de la présidence de l'Union ont affirmé le principe d'entretenir des relations fructueuses de coopération, tant avec les organes et les institutions spécialisées des Nations Unies qu'avec les autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales.

À ce titre, l'UMA est appelée à nouer des relations avec :

– les institutions spécialisées du système des Nations Unies telles que la CNUCED, la FAO, l'OIT, le FMI, la Banque mondiale, la Commission économique pour l'Afrique, ainsi qu'avec l'OCDE, la CCI, etc. ;
– les organisations intergouvernementales arabes et islamiques : Ligue des États arabes, Organisation de la Conférence islamique, Conseil de coopération des États du Golfe, etc. ;
– les organisations intergouvernementales africaines poursuivant des objectifs similaires à ceux de l'UMA ;
– L'Union européenne, dans le cadre des accords de coopération qui lient les pays du Maghreb à la CEE et dans le cadre des Dialogues Cinq + Douze et Cinq + Cinq ;
– les organisations intergouvernementales et non gouvernementales des pays en développement, dans le cadre de la coopération Sud-Sud.

À l'heure actuelle, le Secrétariat général de l'UMA bénéficie du statut d'observateur à la CNUCED et dans d'autres instances internationales et régionales. Il veille à ce que ses relations avec les groupements régionaux similaires fassent l'objet d'accords de coopération et de programmes communs.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ANNEXE 3

TRAITÉ INSTITUANT L'UNION DU MAGHREB ARABE[3]

[Traduction non officielle.]

- Sa Majesté le roi Hassan II, roi du Maroc ;
- Son Excellence le président Zine El Abidine Ben Ali, président de la République tunisienne,
- Son Excellence le président Chadli Bendjedid, président de la République algérienne démocratique et populaire,
- Le leader de la Révolution du 1er septembre, le colonel Mouamar El Kadhafi, président de la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste,
- Son Excellence le colonel Mouaouia Ould Sidi Ahmed Taya, président du Comité militaire de salut national, président de la République islamique de Mauritanie,
- Ayant foi dans les liens solides qui unissent les peuples du Maghreb arabe et qui sont fondés sur la communauté d'histoire, de religion et de langue ;
- Répondant aux profondes et fermes aspirations de ces peuples et leurs dirigeants à l'établissement d'une Union qui renforcera davantage les relations existantes entre eux et leur donnera davantage la possibilité de réunir les moyens appropriés pour s'orienter vers une plus grande intégration ;
- Conscients des effets qui résulteront de cette intégration et qui donneront la possibilité à l'Union du Maghreb arabe d'acquérir un poids spécifique lui permettant de contribuer efficacement à l'équilibre mondial, de consolider les relations pacifiques au sein de la communauté internationale et de consolider la paix et la sécurité internationales ;
- Considérant que l'édification de l'Union du Maghreb arabe nécessite des réalisations tangibles et l'instauration de règles communes concrétisant la solidarité effective entre ses composantes et garantissant leur développement économique et social ;

3. Traité signé à Marrakech le 10 Rajab 1409 de l'Hégire, correspondant au 17 février 1989, amendé par le Conseil de la présidence de l'Union du Maghreb arabe.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

– Exprimant leur sincère détermination à œuvrer pour l'Union du Maghreb arabe, soit un moyen de réaliser l'unité arabe complète et un point de départ vers une union plus large, englobant d'autres États arabes et africains.

ont convenu de ce qui suit :

Article 1

Il est institué, en vertu de ce traité, une Union dénommée : Union du Maghreb arabe.

Article 2

L'Union vise à :

– renforcer les liens de fraternité qui unissent les États membres et leurs peuples ;
– réaliser le progrès et la prospérité des sociétés qui les composent et la défense de leurs droits ;
– contribuer à la préservation de la paix fondée sur la justice et l'équité ;
– poursuivre une politique commune dans différents domaines ;
– œuvrer progressivement à réaliser la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux.

Article 3

La politique commune mentionnée dans l'article précédent a pour but la mise en œuvre des objectifs suivants :

– sur le plan international : la réalisation de la concorde entre les États membres et l'établissement d'une étroite coopération diplomatique fondée sur le dialogue ;
– sur le plan de la Défense : la sauvegarde de l'indépendance de chacun des États membres ;
– sur le plan économique : la réalisation du développement industriel, agricole, commercial, social des États membres et la réunion des moyens nécessaires à cet effet, notamment en mettant sur pied des projets communs et en élaborant des programmes globaux et sectoriels ;
– sur le plan culturel : l'établissement d'une coopération visant à développer l'enseignement aux différents niveaux, à préserver les valeurs spirituelles et morales inspirées des généreux enseignements de l'Islam et à sauvegarder l'identité nationale arabe

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

en se dotant des moyens nécessaires pour réaliser ces objectifs ; notamment pour l'échange des enseignants et des étudiants et la création d'institutions universitaires et culturelles ainsi que d'instituts de recherche maghrébins.

Article 4

– L'Union est dotée d'un Conseil de présidence composé des chefs d'État membres et qui est l'organe suprême de l'Union.

– La présidence du Conseil est assurée, pour une période d'une année, par rotation entre les chefs d'État des pays membres.

Article 5

– Le Conseil de la présidence de l'Union tient ses sessions ordinaires une fois par an. Toutefois, le Conseil peut tenir des sessions extraordinaires chaque fois que cela est nécessaire.

Article 6

– Le Conseil de la présidence est seul habilité à prendre des décisions. Ses décisions sont prises à l'unanimité des membres.

Article 7

– Les premiers ministres des États membres, ou ceux qui en font fonction, peuvent se réunir chaque fois que cela est nécessaire.

Article 8

– L'Union comprend un conseil des ministres des Affaires étrangères qui prépare les sessions du Conseil de la présidence et examine les questions que lui soumettent le Comité de suivi et les commissions ministérielles spécialisées.

Article 9

– Chaque État membre désigne, parmi les membres de son gouvernement ou de son Comité populaire général, un membre qui sera chargé des affaires de l'Union. Ces membres constitueront un Comité qui se chargera du suivi des affaires de l'Union et qui soumettra les résultats de ses travaux au Conseil des ministres des Affaires étrangères.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Article 10

– L'Union est dotée de commissions ministérielles spécialisées instituées par le Conseil de la présidence qui en définit les compétences[4].

Article 11

– L'Union est dotée d'un Secrétariat général permanent créé par le Conseil de la présidence, qui en fixe le siège et les attributions et désigne le Secrétaire général[5].

Article 12

– L'Union dispose d'un Conseil consultatif composé de trente représentants par pays, choisis par les organes législatifs des États membres ou conformément aux règles internes de chaque État.

– Le Conseil consultatif tient une session ordinaire chaque année, de même qu'il se réunit en session extraordinaire à la demande du Conseil de la présidence.

– Le Conseil consultatif donne son avis sur tout projet de décision que lui soumet le Conseil de la présidence comme il peut présenter au Conseil toutes recommandations pouvant renforcer l'action de l'Union et la réalisation de ses objectifs.

– Le Conseil consultatif élabore son règlement intérieur et le soumet au Conseil de la présidence pour approbation[6].

Article 13

– L'Union est dotée d'une instance judiciaire composée de deux juges de chaque État, qui seront désignés pour une période de six ans, et renouvelée par moitié tous les trois ans. Cette instance élit son président parmi ses membres pour une période d'une année.

4. Le Conseil de la présidence a créé quatre Commissions ministérielles spécialisées : la Commission de la sécurité alimentaire, la Commission de l'économie et finance, la Commission des infrastructures de base et la Commission des ressources humaines.

5. Le siège permanent du Secrétariat général de l'Union du Maghreb arabe a été fixé au Royaume du Maroc (Rabat).

6. Le siège du Conseil consultatif a été fixé en République algérienne démocratique et populaire.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

– Ladite instance a pour compétence de statuer sur les différends relatifs à l'interprétation et à l'application du Traité et des accords conclus dans le cadre de l'Union, que lui soumet le Conseil de la présidence ou un État partie au différend, conformément aux dispositions du Statut de l'instance. Ses jugements sont exécutoires et définitifs.
– L'instance judiciaire donne des avis consultatifs au sujet de questions juridiques que lui soumet le Conseil de la présidence.
– Ladite instance prépare son statut et le soumet à l'approbation du Conseil de la présidence. Ce statut fait partie intégrante du présent Traité.
– Le Conseil de la présidence fixe le siège de l'instance judiciaire et arrête son budget[7].

Article 14

– Toute agression contre un État membre est considérée comme une agression à l'égard des autres États membres.

Article 15

– Les États membres s'engagent à ne permettre sur leurs territoires respectifs aucune activité ni organisation portant atteinte à la sécurité, à l'intégrité territoriale ou au système politique de l'un des États membres.
– Ils s'engagent également à s'abstenir d'adhérer à tout pacte, ou alliance militaire ou politique, qui serait dirigé contre l'indépendance politique ou l'unité territoriale des autres États membres.

Article 16

– Les États membres sont libres de conclure tout accord bilatéral, entre eux ou avec d'autres États ou groupements, tant que ces accords ne sont pas contraires aux dispositions du présent Traité.

Article 17

– Les autres États appartenant à la Nation arabe ou à la Communauté africaine peuvent adhérer à ce Traité sur acceptation des États membres.

7. Le siège de l'instance judiciaire a été fixé en République islamique de Mauritanie.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Article 18

– Les dispositions de ce Traité peuvent être amendées sur proposition d'un État membre. L'amendement entrera en vigueur après sa ratification par tous les États membres.

Article 19

– Ce traité entrera en vigueur après sa ratification par les États membres conformément aux procédures suivies dans chaque État.

– Les États membres s'engagent à prendre les mesures nécessaires à cet effet dans un délai maximum de six mois à partir de la signature du présent traité.

– Fait à Marrakech, le jour béni du vendredi 10 Rajab 1409 de l'Hégire (1398 du décès du Prophète) correspondant au 17 février (nouar) 1989

Pour le Royaume du Maroc
Hassan II

Pour la République tunisienne
Zine El Abidine Ben Ali

Pour la République algérienne démocratique et populaire
Le président Chadli Bendjedid

Pour la Grande Jamahiria arabe libyenne populaire et socialiste
Mouammar Kadhafi

Pour la République islamique de Mauritanie
Mouaouya Ould Sidi Ahmed Taya

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ANNEXE 4

EUROMED REPORT, Nº 91, 20 JUIN 2005 – *PROCESSUS DE BARCELONE*

Le Conseil européen se félicite de la tenue à Luxembourg de la VII[e] Conférence ministérielle euro-méditerranéenne, qui a permis de dresser un bilan exhaustif du partenariat depuis son lancement en 1995, de définir les bases de l'avenir du processus et d'adopter, pour la première fois, des conclusions communes portant, entre autres, sur la nécessité de promouvoir des réformes politiques et sociales dans les pays partenaires. Il a par ailleurs pris note avec satisfaction des progrès réalisés dans le dialogue politique et de sécurité ainsi que dans la mise en œuvre du partenariat social, culturel et humain du Processus de Barcelone, notamment à travers l'inauguration, à Alexandrie, de la Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures, et la constitution, à Luxembourg, de la plateforme non gouvernementale euro-méditerranéenne. Le Conseil européen salue enfin la tenue de la première session plénière de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, au Caire, qui traduit l'attachement aux valeurs démocratiques et au principe de l'appropriation commune propres au Processus de Barcelone. Il se réjouit de l'organisation, fin novembre à Barcelone, d'une réunion extraordinaire à haut niveau marquant le dixième anniversaire de la Déclaration de Barcelone.

L'intégration complète de la Libye dans le Processus de Barcelone constitue l'objectif global de la politique d'engagement de l'UE avec ce pays. La participation à ce processus, et la progression ultérieure vers la conclusion d'un accord d'association, restent fonction de la volonté de ce pays d'accepter dans son intégralité et sans condition la déclaration ainsi que l'acquis de Barcelone. Des consultations sur ce sujet et sur d'autres questions en suspens se poursuivent.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ANNEXE 5

REGIONAL AND BILATERAL MEDA CO-OPERATION IN THE AREA OF JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY – VALENCIA ACTION PLAN

Justice, freedom and security issues are a key element in the framework of the Euro-Mediterranean relations, both at regional and bilateral level.

Following the « MEDA-Justice & Home Affairs Workshop » held in Brussels from 16 to 19 June 2003, in order to set out the priorities for the implementation of the programme, the Commission decided together with all Mediterranean partners to realise a EUR 6 million programme regrouping the three following components : "Migration," "Justice" and "Police".

In this context, the RIP provides for a ***EUR 15 million budget*** *to cooperate in priority areas such as border controls, management of migratory flows, fight against terrorism, money laundering, promotion of independent judiciary, as well as judicial co-operation in criminal and civil matters (including family law).*

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE (2003). *Doing Business in 2004 : Understanding Regulation*, New York, Oxford University Press.

BANQUE MONDIALE (2004). *Rapport de développement du MENA. Échanges commerciaux, investissement et développement dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord. Pour une intégration à l'économie mondiale*, Genève, Éditions Banque mondiale, Eska.

EUROMED REPORT (2003). *Interim Report on a EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East*, nº 73.

EUROMED REPORT (2005). *European Council – Brussels, 16 and 17 June 2005. Presidency Conclusions*, nº 91.

GUERRAOUI, D. et X. RICHET (dir.) (1995). *Stratégies de privatisation : comparaison Maghreb-Europe*, Casablanca, Paris, Toubkal, L'Harmattan.

KHEDHER OUINNICHE, H. (2004). *Mise à niveau des entreprises : management stratégique et management par projets*, thèse pour le doctorat en sciences de gestion, Université de Tunis.

MARKS, J. (1999). « The European Challenge to North African Economies : The Downside to the Euro-Med Policy », dans G. Joffé (dir.), *Perspectives on Development : The Euro-Mediterranean Partnership*, Londres, Frank Cass.

OUNAIES, A. (2002). « L'appel du Maghreb », *Études internationales*, vol. 3, nº 84.

RHEIN, E. (1999). « Euro-Med Free Trade Area for 2010 : Whom Will It Benefit ? », dans G. Joffé (dir.), *Perspectives on Development : The Euro-Mediterranean Partnership*, Londres, Frank Cass.

UNION DU MAGHREB ARABE, <www.maghrebarabe.org>, site consulté en septembre 2005.

ZGHAL, R. (dir.) (1998). *La gestion des entreprises : contextes et performances*, Tunis, Éditions du CERP.

ZGHAL, R. (2001). « HRM in Tunisia : An Evolving Process under State's Impulse », dans *Human Resources Global Management Conference : Comparative HRM – Learning from Diversity*, 19-22 juin, comptes rendus disponibles sur cédérom, Barcelone, CRANET et ESADE.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

8

LA CHINE ET LA NOUVELLE ROUTE DE LA SOIE

Morteda Zabouri
Science politique, Université de Montréal

Taïeb Hafsi
École des hautes études commerciales de Montréal

1. LA CHINE ET LA NOUVELLE ROUTE DE LA SOIE

Li Peng, premier ministre de Chine (1987-1998), déclarait lors d'un voyage en Asie centrale en 1994 « qu'il était important de promouvoir l'ouverture d'une version moderne de la Route de la soie » (Roy et Johnson, 2001, p. 153). Plus récemment, le premier ministre de l'Inde revenait sur cette idée et insistait sur son caractère prometteur pour le développement d'une synergie des efforts dans cette direction. L'ancien président américain, Bill Clinton, participait à une rencontre avec des dirigeants de 50 grandes entreprises, au Xingjian en septembre 2005, et y prononçait un discours sur la Route de la soie et la mondialisation. Ce sujet, très ancien, semble soudain reprendre vie.

Les premiers ministres de Chine et de l'Inde et le président américain faisaient référence à un espace commercial historique formé d'un ensemble de routes commerciales actives rayonnant sur une vaste échelle durant plus de deux millénaires, avec des périodes relativement courtes de déclin. Ces routes passaient initialement par l'Asie centrale et liaient la Chine au Moyen-Orient, au sous-continent indien, à la Russie et à

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

l'Europe. C'était une structure de cohérence du commerce en Asie et dans l'Eurasie (Etiemble, 1989). Elle avait pour pilier la Chine à l'est et la Perse[1] – actuel Iran – à l'ouest (Boulnois, 2001 ; Curtin, 1998). La Route de la soie peut être considérée comme une longue expérience de mondialisation avant les temps modernes (Frank, 1998 ; Maddison, 2001). Elle avait donné à l'Asie un poids économique, une influence politique et une prospérité de premier ordre (Braudel, 1979, p. 461-463 ; Frank, 1998, p. 171-172).

Au-delà du discours, depuis une décennie, « *rebuilding the Silk Road* » est devenu en Chine une composante des réformes et des politiques économiques chinoises. Cette stratégie a aussi une influence sensible sur l'aménagement du territoire et sur la politique étrangère. Pour ce pays, l'idée d'une nouvelle Route de la soie apparaît comme un enjeu où s'entrelacent différentes problématiques de première importance, dont celle de l'approvisionnement pétrolier en ces temps de rareté de la ressource[2].

De même, cette référence à la Route de la soie est de plus en plus évoquée par des dirigeants de pays de l'OCDE ou d'organisations multilatérales. La Banque asiatique de développement a conçu, depuis 2002, un programme pour l'Asie centrale[3] qui s'inscrit dans la réactivation des marchés de l'ancienne Route de la soie. D'autres programmes et d'autres organisations multilatérales s'inscrivent dans cet objectif. L'Europe s'y intéresse activement à travers différents programmes[4]. Les États-Unis, même si leur intérêt pour cette région n'est pas intégré à une logique de réanimation de la Route de la soie, accordent une importance significative à l'Asie centrale. Des considérations pétrolières, politiques et stratégiques sont à l'origine d'un tel intérêt et de la politique américaine dans la région. En particulier, la valorisation des hydrocarbures de la région et la construction de l'oléoduc transcaucasien (BTC) (Jafalian, 2004) ont fait l'objet de nombreux travaux.

Plus récemment, les observateurs ont assisté à un développement potentiellement majeur. L'Organisation de la coopération de Shanghai (OCS), composée initialement de la Chine, de la Russie et des pays d'Asie centrale, s'est élargie à l'Inde, au Pakistan et à l'Iran. De plus, les questions de développement économique et d'intégration régionale y prennent une place plus importante, ce qui suggère la direction d'une dynamisation

1. Voir l'historique du rôle de l'Iran avant et pendant la période islamique dans le chapitre 2 de David C. Christian et C. Benjamin (dir.) (2000).
2. *Energy Economist*, 2004.
3. *Technical Assistance for the Greater Silk Road Initiative*.
4. Voir notamment le programme d'infrastructure Transport Corridor Europe Caucasus Asia (Traceca), <www.traceca-org.org/default.php>.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

des rapports entre la Chine et les pays de la région, peut-être comme une alternative cruciale à la sauvegarde de leurs identités économiques et sociales. Cet intérêt particulier pour l'Asie centrale repose sur l'intuition que cette région, malgré son importance quantitative négligeable, constitue le baromètre du développement intra-asiatique et euro-asiatique (Frank, 1992).

Ce texte propose une évaluation des potentialités favorisant la réactivation de la Route de la soie, comme nouvel axe fondamental des rapports économiques et sociaux entre les pays de la région et avec l'Europe. Une attention particulière est portée à la relance du commerce et du développement entre la Chine et l'Asie centrale. L'approche privilégiée consiste à examiner, au-delà des facteurs immédiats comme la complémentarité entre les besoins chinois en matières premières et en hydrocarbures et leur abondante disponibilité en Asie centrale, les ressorts institutionnels qui favorisent ou entravent un tel développement. Pour ce faire un retour sur l'histoire institutionnelle de la Route de la soie est proposé pour dégager les traits les plus significatifs pouvant favoriser les développements ultérieurs. Puis le développement du commerce et de ses enjeux entre la Chine et les pays d'Asie centrale est analysé. Cela permet finalement de proposer que la direction que prend le développement de la Chine et de l'Asie centrale est irrémédiable et pourrait constituer le prochain axe d'équilibre géopolitique de la planète.

1.1. La Route de la soie

Le concept de « Route de la soie » fait référence à un vaste phénomène historique et commercial qui s'est développé à partir de la Chine vers l'Asie centrale depuis plus de deux millénaires à l'initiative de l'empereur chinois Wudi. Philippe Norel écrit à propos du début de ce processus :

> Pour ce qui est du commerce terrestre, tout semble s'accélérer à Xian, capitale de l'empire Han, en 139 av. J.-C., lorsque l'empereur Wudi demande à son officier Zhang Qian d'ouvrir la route de l'ouest. Cette mission permet l'établissement, dès 114 av. J.-C., d'ambassades avec les peuples occupant le Ferghana, la Sogdiane, la Bactriane, soit le cœur de l'Asie centrale. Des liens diplomatiques sont aussi établis avec l'Empire parthe qui, au niveau de l'Iraq et de l'Iran actuels, sépare l'Asie centrale de l'Empire romain […] : la Route de la soie est née (Norel, 2004b, p. 4).

La référence à la soie tient au fait que ce produit a servi à l'empereur de levier pour organiser des rapports pacifiques avec les petits royaumes d'Asie centrale (Boulnois, 2001). La rareté de ce produit et le secret de fabrication entretenu par les Chinois ont fini par en faire une marchandise noble et une sorte de monnaie de référence et de réserve. Plus tard, la

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Route de la soie est devenue un concept mythique chez les élites romaines qui rêvaient de refaire le voyage d'Alexandre et de l'étendre jusqu'en Chine. Dans les temps modernes, c'est le baron Ferdinand von Rischtofen, géographe allemand, qui reprend ce concept – « *Seidenstrassen* » – en 1870 pour souligner l'importance géopolitique de l'Asie centrale (Foltz, 1999).

Deux conceptions principales dominent la littérature concernant la Route de la soie. La première est une conception large qui englobe le développement du commerce et celui d'un marché intra-asiatique et eurasiatique (voir la figure 8.1). Les auteurs qui s'en prévalent (Frank,

Figure 8.1
La Route de la soie selon une archive japonaise du XVe siècle

Source : UNESCO.

2002) cherchent, par une approche comparative, à découvrir les ressemblances et différences dans les ressorts du développement sans faire de l'histoire moderne ou européenne une référence centrale.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Figure 8.2
La Route de la soie selon la Silk Road Foundation

La seconde conception est une vision plus étroite de la Route de la soie qui se focalise sur les interactions entre la Chine et « son Occident » (voir la figure 8.2). Les auteurs[5] s'inscrivant dans cette optique appartiennent plutôt à la tradition orientaliste. Ils accordent une place importante à l'Asie centrale et aux interactions éthiques, institutionnelles et commerciales entre le monde musulman, la Chine et l'Inde.

Dans les deux cas, on reconnaît le rôle central de la Chine et l'importance de l'Asie centrale comme pont ou comme goulot d'étranglement au développement des échanges. De plus, ces différences dans la conception de la Route de la soie peuvent converger vers une synthèse féconde et une approche qui examine les questions de développement dans une optique institutionnelle. C'est cette dernière approche qui est privilégiée dans cette partie du texte.

1.2. Les performances économiques de la Route de la soie

L'histoire de l'Asie sur la longue durée, telle que définie par Braudel (Braudel, 1985a, p. 44-61), montre qu'un développement économique de premier ordre y a le plus souvent prévalu. À la veille du déclin asiatique des temps modernes, Braudel (1979, p. 461-462) en accord avec Bairoch

5. Voir les nombreux auteurs de la Silk Road Foundation, <www.silkroadfoundation.org/toc>.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

(1997)[6] évalue le produit national chinois par habitant à 228 $US en 1800, alors qu'il n'est, selon ces auteurs, que de 213 $US en Europe. Frank (1998, p. 171-172) note que le poids de l'Asie dans la production mondiale durant les dernières décennies du XVIIIe siècle était de 80 % pour une population estimée à 66 % de la population mondiale. Pour Frank, l'écart entre l'Europe et l'Asie est de l'ordre de 30 %, donc plus élevé que pour Braudel.

Cette prépondérance économique de l'Asie repose sur des techniques de production efficaces pour l'époque et une diversité de produits que le reste du monde découvrait notamment grâce au commerce de la Route de la soie. Pomeranz et Topik (1999, p. 17) font référence à ce flux de marchandises, notamment au riz dont la production se diffuse vers l'Inde et dans le monde musulman, au coton dont la production est maîtrisée en Inde, au papier, au gouvernail axial, à l'imprimerie et à la boussole maîtrisée en Chine depuis le VIe siècle. Pour la métallurgie, la Chine a, la première, utilisé la houille sous la dynastie Song. L'Inde, pour sa part, avait encore à la fin du XVIIIe siècle dix mille fourneaux produisant un acier de qualité équivalente à celui des Anglais. En matière de construction navale, la taille des bateaux chinois et la quantité de navires produits faisait clairement de la Chine le plus grand producteur mondial au XVIIe siècle. L'Inde était également performante dans ce domaine. Elle a fabriqué 300 navires pour le compte de la Royal Navy entre 1780 et 1820 (Frank, 1998). Au niveau des transports, enfin, il suffit de citer Adam Smith, qui considérait les systèmes de transport fluvial et par canaux de l'Inde et de la Chine supérieurs à ceux de l'Europe en 1776[7].

Cette prépondérance économique de l'Asie reposait aussi sur une productivité plus élevée. Pomeranz (2000, p. 45) souligne, à propos de l'agriculture, de la sauvegarde des forêts et du développement de l'irrigation, la supériorité de la Chine, de l'Inde et du Japon à la fin du XVIIe siècle. En matière de textiles, des auteurs (Frank, 1998, p. 175 ; Mukund, 1992 ; Brook, 1998, p. 117) soulignent la performance de la division du travail, de la spécialisation des marchés et des régions. Ils notent surtout une flexibilité du système productif favorable à l'innovation depuis le XVe siècle.

Au niveau financier, de nombreux auteurs ont fait état d'un développement important et d'innovations pionnières. Par exemple, la lettre de change viendrait de la Route de la soie et aurait pour origine, selon Goitein (1967, p. 243), la *suftaja* persane, utilisée depuis le XIe siècle dans l'océan Indien. Cette innovation aurait migré bien plus tard vers l'Europe,

6. Voir notamment les tables statistiques.
7. *La richesse des nations*, cité par Frank, 1998, p. 203.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

selon Abu-Lughod (1989, p. 134). Elle n'était pas la seule ; il existait également dans la région d'autres formes de titres de valeurs mobilières. D'une façon plus générale, le crédit et ses instruments se sont développés en rapport avec le commerce de longue distance pour éviter le transport des contreparties en métal précieux. Ils accompagnaient et facilitaient la fragmentation des transactions et favorisaient le développement des courtiers et des donneurs d'ordre (Chaudhuri, 1985, p. 205).

Un tel champ financier suppose un calcul complexe de la rentabilité, une gestion et une diversification appropriées du risque. Nous sommes loin de l'économie exclusivement familiale, dont seule l'Europe se serait dégagée, comme le propose Weber (1971, p. 46 et 175 ; 1981, p. 74). Le marché centre-asiatique associé à la Route de la soie était, par beaucoup d'aspects (économique, financier et aussi sociopolitique), complexe et multinational, tout en ayant par d'autres aspects les caractéristiques d'un marché global.

Cette économie centre-asiatique reposait sur une organisation sociale et politique qui favorisait le développement des villes et les commerces de courte et grande distances. Les institutions qui sont à la base de ces phénomènes restent, aujourd'hui encore, un champ d'étude à peine défriché. Cependant, il existe déjà de nombreux travaux portant sur une vision d'ensemble et d'autres explorant des facettes particulières ou des séquences historiques jugées névralgiques.

1.3. La Route de la soie et ses institutions

Une conception moyennement abstraite des institutions fait référence à des relations sociales récurrentes (Berger et Luckmann, 1967 ; DiMaggio et Powell, 1983 ; Scott, 2001). De tels rapports traduisent un compromis entre, d'une part, l'éthique dominante, les valeurs et les normes qui l'accompagnent et, d'autre part, les contraintes et les possibilités qu'offre ou impose l'environnement.

Certes, les rapports entre les acteurs s'institutionnalisent parce qu'ils s'ancrent dans la longue tradition. Ils deviennent une référence pour les acteurs, avec une relative inertie qui n'autorise le plus souvent que des transformations lentes. Cependant, lorsqu'il s'agit de comprendre des phénomènes de l'histoire longue, comme c'est le cas pour la Route de la soie, une telle approche ne peut permettre une interprétation générale.

Sur cette échelle, les configurations institutionnelles changent au gré d'une multitude de variables (Wieger, 1950 ; Granet, 1952 ; Ts'ien, 1967 ; Gernet, 1972) qui peuvent résulter du jeu politique et de visions « déviantes » des dirigeants. Les problèmes peuvent naître également de contraintes objectives, comme les cataclysmes climatiques ou biologiques

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

et les chocs démographiques qui leur sont associés. Durant les périodes de contrainte, des conflits se développent, entraînant une fragmentation politique et aboutissant par ailleurs au déclin de la Route de la soie. Des situations intermédiaires ont été à l'origine de difficultés de communication ou de transport et ont par ailleurs amené des développements et des élaborations de la Route de la soie. Elles sont aussi à l'origine des innovations mentionnées plus tôt.

Dans le cas de la Chine, par exemple, il y a eu des périodes où les relations sociales étouffaient le développement. Ainsi, cela s'est présenté lorsqu'une féodalité se cristallisait et contrôlait le pouvoir ou s'érigeait en un contre-pouvoir puissant et étouffait la paysannerie et le commerce, lignes vitales de la Route de la soie. Concernant les contraintes objectives, citons le cas de la forte croissance démographique en Chine au XVIIIe siècle. Comme en d'autres périodes anciennes, induit par les succès économiques et sociaux de la période précédente, cet emballement démographique a engendré une autre famine. Cela a conduit à une concentration sans précédent des moyens de la bureaucratie et à une centralisation du pouvoir pour limiter l'impact des crises de subsistance. Cette démarche d'« administration de la famine » a entraîné le déclin économique à partir du XIXe siècle (Will, 1990). Cet environnement socialement intense et économiquement tendu avait pourtant été géré avec un certain succès depuis le XVIIe siècle. Mais, parvenu à un certain seuil, il est devenu incontrôlable et générateur d'effets pervers, même dans la conception de l'administration.

À d'autres époques, comme ce fut le cas, par exemple, entre le VIIe et le XIIe siècles, la richesse des échanges et des rapports a permis une configuration des institutions qui favorise la prospérité et la croissance des marchés. Durant ces périodes, le commerce ne cessa de s'amplifier. Ainsi, il apparaît notamment que sous la dynastie Song (960-1279) s'est développée, pour la première fois, une vraie révolution industrielle.

Pour illustrer les situations intermédiaires où les facteurs de blocage ont coexisté avec les facteurs de développement, référons-nous aux cas des trois royaumes (220-280 ap. J.C), où les luttes politiques et militaires créaient à la fois des possibilités et beaucoup de contraintes. Autre exemple, à un moment de l'Empire mongol (1165-1227), les Mongols, malgré leur militarisme, ont fini par adopter les valeurs et les cultures des élites des pays de la Route de la soie, contribuant ainsi à la prospérité qu'elle générait (Roux, 1993).

Il n'est donc pas possible de faire une évaluation générale sur la longue période avec cette approche des institutions, car l'analyse perd de l'élégance parce qu'il faut prendre en compte un nombre trop élevé

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de variables. Une conception plus abstraite des institutions, inspirée de l'institutionnalisme sociologique, sera plus utile. En effet, dans cette perspective, les institutions incarnent et reflètent des valeurs, des symboles et des pratiques culturelles accumulées sur la longue durée favorisant la reproduction et le développement des organisations, grâce à l'observation de règles et de procédés propices à la synergie et à la mobilisation des acteurs. L'institutionnalisation est ici aussi conçue comme un processus social, mais qui aboutit à trois ensembles d'idées qui dominent les comportements : 1) les lois et règlements ; 2) les normes de comportement social et professionnel ; 3) les normes culturelles-cognitives. Ce qui donne une force particulière aux institutions, c'est leur caractère souvent préconscient. De ce fait, les institutions finissent par être tenues pour acquises et par influencer le comportement sans qu'on s'en rende complètement compte.

Sous cet angle, les constantes de la dynamique chinoise et celles de toute la Route de la soie apparaissent d'abord dans les normes ; elles se prolongent ensuite dans l'architecture organisationnelle et, finalement, dans le type d'acteurs qui arrivent à se développer.

Au plan normatif, c'est d'abord l'importance accordée au statut de l'éthique qui conditionne la hiérarchie sociale. Les plus éduqués, au plan éthique, forment les élites dirigeantes et l'administration en Chine[8]. C'est aussi l'origine de la hiérarchie plus rigide des castes en Inde[9]. De même, chez les musulmans, le calife et les *hakem*, étymologiquement héritiers de la tradition éthique et de la sagesse, sont les gardiens des normes et l'autorité légitime pour faire respecter les règles[10].

Cependant, la légitimité de cette élite n'est pas absolue. La norme veut qu'elle puisse être renversée s'il s'accumule, dans la société, le sentiment que les dirigeants violent les canons éthiques qu'ils sont censés protéger. En d'autres termes, la légitimité des dirigeants est fonction de ce qu'ils font et non du mode de désignation qui leur a permis d'accéder à l'autorité. De nombreux empereurs chinois, pourtant adorés comme des demi-dieux ont été jetés à bas parce qu'ils avaient failli au plan éthique.

8. Pour les travaux sur la pensée chinoise voir : Wong, 1997a et b ; Balazs, 1968 ; Cheng, 2002. Cette auteure est particulièrement recommandée. Elle propose une synthèse de l'évolution de la pensée chinoise depuis la dynastie des Shang, au deuxième millénaire avant notre ère, jusqu'au mouvement du 4 mai 1919, qui marque à la fois la rupture avec le passé et le renouveau d'une pensée qui n'a pas dit son dernier mot.
9. De Liège, 2004, chapitre 4, « Caste et économie ».
10. Pour l'histoire des idées dans le monde musulman, voir : Zarcone, 2001 ; Foltz, 1999 ; Whitfield, 1999.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Le statut de référent suprême accordé à l'éthique se traduit également dans la conception de la société. Cette dernière est d'abord une communauté éthique avant d'être une communauté de sang comme le sont les tribus ou les groupes qui se définissent par un découpage territorial et comme l'a été à l'origine l'État national. Ce statut de l'éthique facilite le développement de méga-États comme c'est le cas en Chine et en Inde ou comme l'ont été la Oumma et l'État califal musulman[11].

En même temps, ce statut de l'éthique favorise, dans certaines conditions, la fragmentation et des luttes parfois violentes pour la prépondérance d'une conception sur les autres. Cependant, dans ce domaine, il semble que l'éthique a, le plus souvent, joué un rôle intégrateur. Il n'est pas étonnant qu'en Asie, dans de nombreux cas, la civilisation et l'État ne fassent qu'un. Ce statut de l'éthique ne signifie pas que les solidarités et allégeances tribales et l'importance du territoire sont complètement absentes. Mais ces variables ont une influence beaucoup moins déterminante[12]. C'est le retour de cette tendance dans les conceptions qui a conduit Bertrand Badie à souligner l'échec « de l'État importé » en terre d'islam[13]. La même tendance conduit Huntington à voir dans la civilisation « une structure de cohésion ». Il la définit comme « le mode le plus élevé de regroupement et le niveau le plus haut d'identité culturelle dont les humains ont besoin pour se distinguer des autres espèces. Elle se définit à la fois par des éléments objectifs, comme la langue, l'histoire, les coutumes, les institutions, et par des éléments subjectifs, d'auto-identification[14] ».

Dans les valeurs, après le statut de l'éthique, vient une préférence pour l'égalitarisme, qui ne signifie pas que la société ne tolère pas l'existence de groupes plus fortunés que d'autres. Elle signifie surtout que l'État doit constamment pondérer cette tendance en endiguant la formation de monopoles et de féodalités et les mécanismes qui en facilitent la reproduction. Braudel (1985b, p. 76) montre comment, dans le cas de la Chine, la redistribution relative des cartes économiques, permise par le système des examens nécessaires pour accéder aux fonctions officielles, a, en partie, empêché la création de grandes familles capitalistes sur plusieurs

11. À titre d'exemple, le califat abbasside a gouverné du rivage africain et européen de l'Atlantique aux frontières de l'Inde et de l'Australie pendant plus de sept siècles.

12. Badie, 1992 et 1995. Voir à ce sujet Bertrand Badie (1987), *Les deux États : pouvoir et société en Occident et en terre d'islam*, Paris, Fayard ; Sanlian, 2003 ; Hanafi, 2002, p. 171-189. Voir aussi Chambers et Kymlicka, 2002 ; Madsen, 2002 ; Linklater, 1998. Voir aussi une synthèse d'Al-Farabi chez Rosenthal, 1958.

13. Badie (1992).

14. Huntington (1996), p. 40.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

générations. L'éthique égalitaire, la règle du *jingtian*[15] en Chine, se retrouve également dans le monde musulman, particulièrement chez les soufis dominants en Asie.

À titre d'exemple, en Chine, Elvin (1973, p. 49-50) rapporte que, dès l'Antiquité, des opérations de redistribution de terres suivant le principe du « champ équitable » sont mises en place ou revendiquées. Certaines périodes ont été des moments de combat épique contre la formation de féodalité, comme c'est le cas entre le XIVe et le XVIe siècle (Maspéro et Balasz, 1967, p. 200). Dans ce cas, l'État redistribue les terres aux paysans et leur reconnaît le droit de les utiliser sans en être propriétaires. Selon Pomeranz (2000, p. 71-75), ce procédé ne semble pas avoir pénalisé l'investissement productif. De même, dans le monde musulman, la terre dite *melk*[16], plus individuelle, a toujours été marginale en superficie par rapport aux terres *arch* et *habbous*, plus collectives. Dans tous ces pays, il y a donc interférence permanente du pouvoir sur la structure de la propriété foncière.

Cet attachement à l'égalitarisme conduit à trois développements à la fois complémentaires et en tension perpétuelle : l'engouement pour le marché ; l'État justicier, auquel on accorde le droit légitime de faire respecter les règles et le monopole de la violence ; une conception de la société fondée sur l'adhésion à la même éthique.

L'engouement pour le marché est perçu comme un mécanisme de redistribution favorable à l'égalité. Ce marché ne devra cependant pas favoriser la formation de monopoles, mais la mobilité sociale verticale et géographique. Dans ce domaine, une intervention excessive de la part de l'État conduit d'ailleurs à la contestation des milieux religieux, comme cela a été le cas sous les Han en Chine (Walter, 1978 ; Brook, 1998). Cet engouement pour le marché avait favorisé la structuration d'un marché du travail en Chine (Elvin, 1973, p. 268-284 ; Pomeranz, 1998, p. 87), le développement du travail manufacturier chez les paysans, notamment dans le textile[17], et dans les villes[18]. Cette norme s'est manifestée, dans le monde musulman, par l'extension, sous l'effet de l'éthique religieuse

15. Le *jingtian* est un système communautaire d'assolement. Il procède par un découpage d'un territoire en neuf parcelles, les huit parcelles paysannes encadrant celle du seigneur. Voir Balasz, 1968, p. 141.

16. C'est-à-dire propriété individuelle.

17. La traditionnelle primauté donnée à l'augmentation du revenu des foyers paysans (Wong, 1997a et b, p. 138).

18. On sait que les villes asiatiques étaient, à l'époque, nettement plus grandes en moyenne qu'en Europe et que le taux d'urbanisation de la population était plus grand en Asie. Pomeranz (2000) souligne le développement de politiques démographiques entre 1500 et 1800, un taux de natalité plus faible qu'en Europe et une espérance de vie plus forte de 3 à 5 ans qu'en Europe développée de l'époque (p. 36-40).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

favorable au commerce, au développement de réseaux marchands dans tout l'océan Indien. Les commerçants musulmans voyageaient du Golfe jusqu'en Chine du Sud (Canton essentiellement) ou à travers l'Asie centrale jusqu'au Xinjiang en Chine. Ils deviennent le principal agent d'intermédiation entre des communautés et des cultures initialement isolées (Curtin, 1998, p. 107). Ils s'appuyaient, selon cet auteur, sur les diasporas perses et juives anciennement installées.

Les interactions entre les réseaux marchands chinois, indiens et musulmans favorisent l'établissement d'un premier droit commercial, qui sécurise les marchands de toutes origines. Du VII^e^ au IX^e^ siècle, de très nombreux ports se développent ou se créent. La disparition de l'État des Parthes – entre l'Extrême-Orient et la Méditerranée orientale – et l'institutionnalisation d'une frontière entre Chinois et Musulmans en 751 stimulent le commerce de la Route de la soie.

Les spécialisations se complexifient avec la fabrication du fil de soie et de soieries au Moyen-Orient, à partir du VII^e^ siècle. Van Leur (1955, p. 120-121) décrit cette effervescence :

> *Indian and Burmese shipping and trade and the traveling trade from the Persian, Arabian, and Turkish towns came to the Far East from the Indian ports and the Moslem states to the west of them. Junk shipping with its traders and its emigrants swarming out from the ports of South China* […] *was directed toward the ports and shores of Farther India and Indonesia. The Indonesian produces, cloves, nutmeg, mace, pepper, sandal wood, sapan wood, gold, tin, precious stones, drugs and medicinal products and rarities* […] *were shipped to the north and the west, traded in exchange for Indian and Persian textiles, slaves, money and uncoiled metal, and/or Chinese goods – silk and silk cloth, porcelain, lacquered objects, copper work, paper, medicinal products, sugar, sumptuous handicraft goods – the largest part of which later were reshipped to the west from the Indonesian staple ports.*

Une éthique favorable au marché a également stimulé le commerce de longue distance. L'océan Indien apparaît comme un important vecteur de transfert des produits et de savoir-faire entre les civilisations eurasiennes (Pomeranz et Topik, 1999, p. 17) et ce commerce ne semble pas tributaire de pouvoirs politiques forts. Basé sur l'existence de diasporas chinoise, indienne, musulmane et méditerranéenne sur l'ensemble des parcours pratiqués (Curtin, 1998), ce commerce survit aux empires[19].

Aux XIV^e^ et XV^e^ siècles, les Indiens constituent la diaspora la plus importante de l'océan. Les marchands Gujarâtis s'implantent fortement à Malacca, port vital au carrefour de l'Asie du Sud-Est et de son détroit. Ils

19. C'est le cas après la disparition de l'empire Han en 220 ap. J.-C. et de l'éclatement de la Chine en dynasties rivales jusqu'en 581. Au même moment, des invasions brisent les empires Maurya (dès 185) puis Gupta (vers 450) en Inde du Nord.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

cohabitent avec des diasporas chinoise, birmane, siamoise, perse (Norel, 2004b, p. 8). De même, sous les Ming (1368-1644), la Chine crée le gigantesque chantier de construction navale de Nankin et rayonne jusqu'à Aden avec les expéditions de l'amiral Zheng He (Leonard, 1984, p. 274-278). Elle fait également du port de Quanzhou, au Fujian, le principal lieu de contact intra-asiatique. Par ailleurs, la diaspora égyptienne se déploie à l'ouest de l'océan Indien et stimule le trafic avec la Méditerranée à travers la mer Rouge.

Barendse souligne l'absence d'accompagnement militaire de ces marchands avant le XIVe siècle, preuve d'une navigation relativement exempte de piraterie et de l'absence d'ambition hégémonique des États sur ce commerce. Par contre, il est connu que les expéditions de Zheng He étaient armées et ont notamment permis aux troupes chinoises d'occuper Singapour et d'en faire une base de maintenance de leurs bateaux.

Concernant les diasporas, Curtin (1998) y voit un facteur explicatif de la réussite millénaire du commerce maritime dans l'océan Indien, comme partie de la Route de la soie. Il montre surtout une forme de polycentrisme du fait qu'aucune de ces communautés ne sera hégémonique, ni sur les autres diasporas, ni sur les pouvoirs politiques locaux, avant la pénétration portugaise. En rapport avec ces diasporas, la littérature souligne l'existence de structures d'accueil des étrangers qui, la plupart du temps, leur donnent une importante autonomie de fonctionnement et les assurent d'une non-discrimination[20]. Malacca se distingue en ce domaine, offrant les services de transport, de banque et de stockage pour les marchands étrangers, en instituant des zones résidentielles et surtout en officialisant des intermédiaires (les *shahbandars*) entre les différentes communautés et l'administration.

C'est ensuite un mode de fixation des prix rapide et collective, décrit par Barendse et Chaudhuri. La négociation se fait entre la collectivité des marchands locaux et le capitaine et les marchands qui l'accompagnent. Ainsi les bateaux à peine accostés sont généralement assurés que leur cargaison sera achetée au juste prix.

Il faut également souligner une forme de transport multimodale avec la fascinante connexion entre les ports entrepôts et l'intérieur des terres. De Bassora sur le golfe Persique à Surat au Gujarât, tous les ports significatifs sont l'extrémité d'un commerce caravanier traditionnel, d'abord sur courte distance, mais avec le plus souvent des relations assez

20. Chaudhuri, 1985, p. 194-198. Voir aussi Barendse, 2002, chapitre 3, notamment la partie sur les *communities trade diasporas*. Voir aussi Norel, 2004b, p. 8.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

directes avec le reste de la Route de la soie. Par ailleurs, les fleuves et rivières sont largement utilisés pour ces relations entre ports et intérieurs des terres, de nombreux ports se situant précisément dans un estuaire (Barendse, 2002).

L'importance de l'éthique et la proximité entre les systèmes de normes en Asie et l'engouement pour le commerce ont eu également deux autres conséquences :

– les fonctionnaires et les religieux pratiquent autant le commerce que les marchands. Les réseaux confucéens, bouddhistes et les confréries et marjaîyates chiites forment une véritable toile de marchands, de sites religieux et éducatifs sur l'ensemble de la Route de la soie ;

– les commerçants comme les fonctionnaires reçoivent la même éducation éthique dans des temples et mosquées. De ce fait, se crée entre ces deux corps une imprégnation des mêmes visions. Dans ces conditions, les fonctionnaires chargés d'élaborer les règles et d'en assurer le respect voient leur légitimité et leurs taches plus faciles à établir et à accomplir.

2. LA CHINE, SES PROVINCES DE L'OUEST ET L'ASIE CENTRALE

Au cours de la période récente, depuis la mort de Mao Ze Dong, le développement rapide de la Chine a engendré une augmentation rapide de ses besoins pétroliers et gaziers. Ses potentialités propres étant limitées, la Chine est dépendante, en matière d'hydrocarbures, de l'approvisionnement extérieur. L'évaluation de la performance de la Chine dans la résolution de ce problème peut être envisagée selon deux perspectives.

Premièrement, on peut la comparer aux pays développés du point de vue du développement de ses entreprises dans cette branche, de l'état de la mise en valeur de ses propres potentialités et du niveau d'implantation de ses firmes à l'extérieur. Dans cette optique, la Chine apparaît comme un pays fragile qui commence à peine à émerger dans le domaine pétrolier. Si l'on tient compte de sa dépendance à l'égard de la région du Golfe, de l'hégémonie américaine dans cette région et de l'instabilité de cette dernière, elle est vulnérable.

Deuxièmement, on peut envisager le problème différemment et examiner la vitesse avec laquelle la Chine a progressé dans la mise en place des instruments et des relations internationales lui permettant de résoudre ce problème, nouveau pour elle. Dans cette autre perspective, on ne peut que constater les capacités et les potentialités redoutables qu'a

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ce pays de faire irruption sur le marché et la géopolitique des hydrocarbures. Si on approfondit l'analyse et que l'on s'intéresse au mode de gestion de cette question et de son arrière-fond institutionnel, il apparaît clairement que la Chine a les moyens de devenir un acteur majeur avec lequel il faut compter dans ce domaine.

C'est cette seconde perspective que nous privilégions dans ce texte. Maintenant que la Route de la soie a été présentée au lecteur, le reste de ce document traitera des processus par lesquels la question énergétique se résout en interaction avec le renouveau des traditions institutionnelles de la Route de la soie. Nous examinerons comment la dépendance pétrolière, contrainte structurelle importante, se transforme en un stimulant du renouveau des routes commerciales antiques de l'Asie et surtout comment elle favorise un développement institutionnel par la réappropriation et la modernisation des traditions sociale et commerciale de la Route de la soie.

Après un rappel de la problématique pétrolière, l'attention est focalisée sur un ensemble de leviers que la Chine a développés et sur lesquels elle joue pour résoudre son problème. Ces leviers sont examinés, en particulier, dans les cas de la mise en valeur des ressources pétrolières de la province du Nord-Ouest de la Chine et du développement du partenariat avec les pays d'Asie centrale.

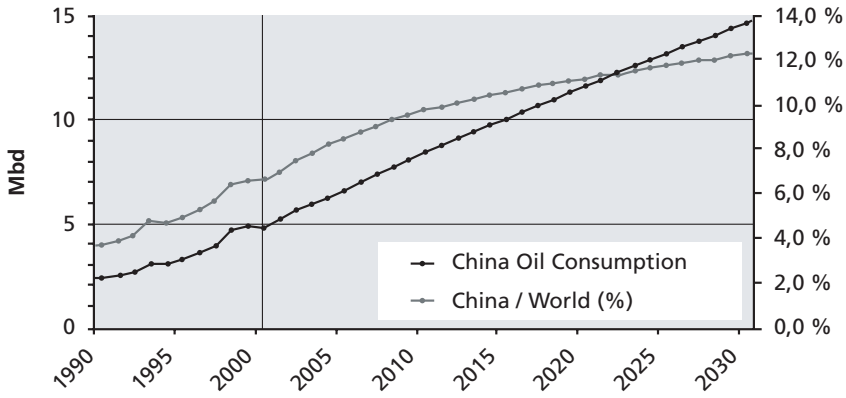
Le choix de ces exemples a le mérite de montrer comment se renouvellent la Route de la soie et son patrimoine institutionnel. C'est là, en effet, que se manifestent le mieux les itérations et la synergie entre l'ensemble des leviers qui participent à la résolution de la question énergétique chinoise.

2.1. L'ENJEU PÉTROLIER ET LA STRATÉGIE DES LEVIERS

La Chine est devenue, en quelques années, le deuxième importateur mondial de pétrole après les États-Unis, alors même que les tensions sur les marchés pétroliers sont déjà importantes. Une révolution des transports en Chine alimente ce processus et les importations constituent déjà 40 % de sa consommation (voir la figure 8.3) et 7 % du commerce mondial du pétrole (contre 27 % pour les États-Unis). De plus, la Chine dépend pour plus de 50 % des approvisionnements externes en pétrole des pays du golfe Persique.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Figure 8.3
Évolution de la consommation pétrolière en Chine



Sources : hlsl : EP, SRWE ; projections : WETP (POLES Model).

Les importations de la Chine se sont multipliées par plus de 11 fois en dix ans, passant de 11 millions de tonnes en 1995 à 122 millions de tonnes en 2004[21], et cette tendance ne donne aucun signe d'infléchissement. Le scénario le plus optimiste, prévu par les autorités chinoises, évalue que le taux de dépendance (production/importation de pétrole) passera à 50 % en 2010 et 60 % en 2020[22].

Dans de telles conditions, l'émergence de la Chine sur les marchés pétroliers pose incontestablement la question de ses fournisseurs et de son mode d'insertion dans l'économie pétrolière mondiale. Vu de Chine, le problème n'est pas tant d'accéder au pétrole dans l'absolu, mais plutôt d'y accéder sans être dépendant des grandes multinationales. À un niveau plus stratégique, les autorités chinoises considèrent que leur pays est vulnérable avec un approvisionnement pétrolier qui est pour une grande part acheminé par voie maritime alors que le Pacifique est contrôlé militairement par l'armée américaine. En effet, note Kellner, « les États-Unis disposent d'un avantage sur la Chine en matière de contrôle des voies de communications maritimes » (Kellner, 2002, p. 27). Cet

21. Annuaire statistique et des statistiques douanières de Chine, 2003.

22. En 2020, l'empire du Milieu pourrait avoir besoin de 420 millions de tonnes de brut et de 220 milliards de mètres cubes de gaz. Sources : AIEA, les agences de planification chinoises et Tong Lixia, 2005.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

auteur cite également des analystes chinois qui font état de l'incapacité « de la marine chinoise, à court terme, […] de protéger les lignes de communications maritimes » (*ibid*.).

Autour de cet enjeu, il a existé, dans les années 1990, deux points de vue en Chine. Le premier mettait l'accent sur l'autosuffisance énergétique par l'exploitation de nouvelles ressources (Yishan, 2001). Le second considérait la dépendance croissante de la Chine vis-à-vis de l'extérieur comme une conséquence inévitable de son développement[23]. Le débat a été tranché en faveur d'un compromis qui consiste à développer les potentialités du Nord-Ouest de la Chine, à favoriser l'économie d'énergie et à promouvoir une politique énergétique dynamique à l'extérieur. Le statut de cette dernière est résumé par un chercheur de l'Institut de recherche sur les affaires internationales de Chine : « La stratégie des ressources énergétiques est en tête des priorités de la diplomatie chinoise » (Lijun, 2005).

Cette option a conduit également à la restructuration des entreprises pétrolières. En 1998, les deux principales compagnies pétrolières et gazières d'État, la CNPC (China National Petroleum Corporation) et SINOPEC (China Petroleum Corporation) ont été transformés en sociétés par actions (*joint stock company*) selon un processus de « corporatisation » traditionnel dans les ex-économies planifiées. Elles ont également été réorganisées sur une base régionale en deux grandes compagnies verticalement intégrées[24]. La CNPC domine dans le Nord et l'Ouest et SINOPEC dans le Sud. La Chine confie à une entreprise spécialisée, China National Offshore Company (CNOOC), la majorité de la production d'hydrocarbures *offshore* (Xiucheng et Logan, 2002, p. 16-18 ; Yergin *et al.*, 1998, p. 9-12).

Ces entreprises forment, pour l'État chinois, un ensemble de leviers qui servent la mise en œuvre de sa politique pétrolière. Les autres leviers dont dispose l'État chinois peuvent être regroupés en quatre groupes.

– La mise en valeur et le développement de la province du Nord-Ouest de la Chine servent à l'amélioration de l'offre pétrolière nationale et de point d'appui pour faciliter le retour de la Chine

23. Ögütçü, 1998.

24. Généralement, les entreprises en Chine dans l'industrie et les services sont en effet relativement peu concentrées en comparaison avec les configurations des entreprises des pays de l'OCDE. Cependant, dans le domaine pétrolier, très politisé par les enjeux de sécurité énergétique, les entreprises s'apparentent à des administrations d'État qui servent la politique intérieure et extérieure sensible dans ce domaine.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

en Asie centrale après plus d'un siècle d'absence. C'est également un laboratoire pour le développement des entreprises pétrolières et gazières chinoises.

– Le développement d'un partenariat multidimensionnel avec les pays de l'Asie centrale est à la fois un objectif en soi et un levier. Il permet à la Chine, à travers l'Asie centrale, d'approfondir sa coopération avec la Russie. C'est le lieu privilégié d'une alliance dont la Russie a besoin pour faire face aux tentatives américaines d'affaiblir davantage son influence sur son « étranger proche » (Pravda, 1995, p. 19-24). La Chine s'emploie à convaincre la Russie, en particulier lors des forums de l'OCS, qu'il est plus efficace de développer une politique de *soft power* compétitive en Asie centrale que de privilégier les conceptions étroitement sécuritaires approfondissant son ancrage en Asie[25]. La position de la Russie a également évolué face au renouveau de l'islam[26]. Par ailleurs, le partenariat entre la Chine et l'Asie centrale sert également de pont vers le Golfe pour le pétrole et vers l'Europe pour le commerce.

– Le développement d'un partenariat avec les pays émergents d'Asie, en particulier ceux qui dépendent d'un approvisionnement extérieur en pétrole, telle l'Inde[27], est un levier qui sert à éviter que ces pays glissent vers un conflit pour l'accès au pétrole au lieu de coopérer pour réduire l'hégémonie des grands groupes américains. Ce partenariat vise également à affaiblir la politique d'endiguement des États-Unis à l'égard de l'Iran. Dans ce cadre, il faut noter l'association de l'Inde, du Pakistan et de l'Iran à l'OCS et le soutien à la construction d'oléoducs reliant ces trois pays (Djalili et Kellner, 2005, p. 5). Notons également la promotion d'un dialogue entre la Chine, la Corée, l'ASEAN et les pays du Moyen-Orient sur la coopération et l'énergie.

25. Notons l'adhésion récente, en septembre 2004, de la Russie à l'Organisation de coopération des pays d'Asie centrale, Kazakhstan, Tadjikistan, Ouzbékistan, Kirghizstan, à laquelle pourrait également participer le Japon. Ceci peut présager d'une intégration commerciale plus forte entre ces pays, mais aussi d'une nouvelle influence stratégique de la Russie sur des pays de son « étranger proche » (source : Kellner, 2004, p. 22-23).

26. Il n'est pas impossible que cette influence de la Chine sur la politique étrangère de la Russie ait pesé dans la décision de ce pays de demander un siège dans l'Organisation de la conférence islamique, qui regroupe 56 États musulmans. La Russie est, depuis 2005, membre observateur de l'OCI.

27. <economictimes.indiatimes.com/articleshow/1202788.cms>. Selon le quotidien indien *Economic Times*, Gail Ltd., le plus grand fournisseur de gaz naturel indien, a créé une *joint venture* avec Sinopec. Elle produira 500 000 tonnes de produits pétrochimiques et les transportera à Shanghai dans un gazoduc indien.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

– Le dernier levier consiste en la promulgation d'une série de règlements en matière d'économie d'énergie en Chine[28]. Non seulement ce programme vise à réduire le problème de l'approvisionnement énergétique et celui de la détérioration de l'environnement, mais il sert également à endiguer l'image d'un pays menaçant pour la sécurité énergétique des autres pays consommateurs, notamment asiatiques.

Chacun de ces leviers, pris isolement, apparaît encore dans un état initial de développement dont la perspective reste incertaine quand à leur capacité à résoudre le problème énergétique de la Chine. Cependant, lorsqu'ils sont observés dans leurs interactions, il apparaît un développement d'itérations qui impriment une tendance au renforcement mutuel des différents leviers, ce qui conduit à conclure que la Chine s'est dotée d'institutions qui pourraient lui permettre de résoudre durablement son problème énergétique. Elle a également acquis les moyens de modifier avec ses partenaires la géopolitique du pétrole à son profit et au profit de l'Asie dans son ensemble.

2.2. Le développement de l'ouest de la Chine

Le développement de l'ouest de la Chine concerne en particulier la mise en valeur de la province du Nord-Ouest (Xinjiang), à la fois relativement riche en pétrole et à proximité des pays d'Asie centrale, pourvoyeurs potentiels en gaz et en pétrole. La Chine devait composer, au Xinjiang, avec une région largement plus pauvre que les provinces du sud et où se sont développées des tendances centrifuges avec des mouvements indépendantistes.

Dans cet environnement intense, le développement énergétique ne pouvait aboutir et bénéficier de la légitimité que s'il s'inscrivait dans une démarche qui favorise la solution des problèmes sociaux[29]. Au départ, les mesures adoptées localement n'ont pas donné les résultats escomptés[30]. C'est pourquoi les autorités centrales ont décidé d'un plan social spécial dans le cadre du 10e Plan quinquennal, avec une enveloppe de 8,45 milliards de dollars, qui s'inscrit dans un gigantesque plan de développement

28. L.B., 2004, note : « Alors que l'Europe consomme 13 tonnes d'équivalent pétrole par unité de PIB et les États-Unis 20 tonnes, la Chine en consomme 69 ! » Cela est souligné par un officiel chinois cité par l'agence de presse : « La Chine vise à réduire de le poids des hydrocarbures par $ du PIB de 3,3 % à 2,27. Elle est actuellement 1,8 fois supérieure à la moyenne mondiale » (<www.bejinformation.com/fw-2005/2005.33/2005.33-bus1.htm>).

29. Le PIB y représentait, dans les années 1990, le tiers de celui des provinces moyennes. Il est passé, en 2002, à un niveau légèrement supérieur à la moyenne nationale.

30. Voir l'analyse de Dreyer, 2000, p. 137-154.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

public de 51 milliards de dollars américains pour développer les provinces plus pauvres dans le mord et l'ouest du pays. Les projets touchent « principalement l'infrastructure, l'environnement et l'hydroélectricité » (Kellner, 2002, p. 22). C'est ainsi que, par exemple, en 2005, les autorités chinoises évaluent à 750 000 km – dont 8 600 km d'autoroutes – les nouvelles routes qui sillonneraient l'Ouest. De plus, de nombreuses mesures ont été adoptées. Six zones ont obtenu des conditions préférentielles comme celles qui prévalaient dans les zones économiques spéciales sur le Pacifique[31]. Elles ont bénéficié d'un approfondissement de la décentralisation dans l'administration de l'économie et du commerce, en particulier du droit de développer leur propre stratégie de commerce extérieur, d'attraction de l'investissement international et de mise à profit des diasporas ouïgoures à l'étranger, notamment en Asie centrale (Besson, 1998).

Un Projet intitulé « Cercle économique de Kashi de l'Asie du Centre et du Sud » constitue le point de synergie entre les projets de développement de l'ouest de la Chine et l'intensification de la coopération avec l'Asie centrale et du Sud. Le choix symbolique de cette ville tient à son rôle central à l'époque de la prospérité de la Route de la soie. Kashi est devenue le lieu de consultations multilatérales et d'études pour les projets de la région. Le 22 août 2004, économistes et représentants des gouvernements chinois et des pays de l'Asie centrale et du sud ont discuté des stratégies de développement économique de la ville[32]. Kashi a déjà bénéficié de la construction d'une voie ferrée d'une longueur totale de 577 km reliant la Chine à l'Ouzbékistan via le Kirghizistan. C'est un consortium formé de sociétés chinoises, kirghizes et allemandes qui en a assuré la réalisation.

Dans le domaine des hydrocarbures, c'est la mise en valeur des bassins de Tarim, du Junggar et de Turpankulum qui a requis la priorité. La CNPC s'est fixé pour objectif d'y produire 35 Mt/an d'ici 2010. La SINOPEC prévoit y dépenser 845 M$ et d'y faire passer la production de 3,1 Mt à 5Mt dès 2006. Mais le projet le plus important est un gazoduc de 3 900 km pour transporter le gaz du bassin de Tarim jusqu'à Shanghai. Il coûtera 5,2 G$US et c'est le deuxième plus grand projet d'infrastructure au pays après le barrage des Trois-Gorges. Le gazoduc, dont la construction a débuté en juillet 2002, a commencé en 2003 à devenir progressivement opérationnel. Son achèvement est prévu pour 2005. Globalement,

31. Les mesures sont énoncées en détail par *Xinhua*, 24 juin 1992. Voir également, pour l'implantation des firmes étrangères, *China Daily*, 24 juin 1992.

32. <service.china.org.cn/link/wcm/Show_Text_f?info_id=128886&p_qry=kashi>.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

les résultats de ces développements ont permis, en 2004, au Xinjiang de produire 22,28 Mt de pétrole brut, ce qui le classe au 3e rang en Chine, alors que sa production de gaz naturel le classe au 2e rang.

Cette double démarche de développement socioéconomique global de l'Ouest et la valorisation des hydrocarbures se retrouve dans la démarche diplomatique en Asie centrale. Elle vise à combiner un cercle vertueux entre l'exploitation des potentialités de cette région et l'élargissement des bases de la légitimité de ce développement dans les sociétés concernées.

Du point de vue de la perspective régionale, le développement de l'Ouest sert de point d'appui à la coopération avec l'Asie centrale et du Sud à plus d'un titre. Par exemple, les efforts d'aménagement du territoire et de peuplement (Kellner, 2004, p. 5) qui s'y développent permettront de créer un continuum de bassins de consommation de produits énergétiques. Cela facilite, à long terme, l'amortissement des importants investissements initiaux, tant dans le Xinjiang qu'en Asie centrale.

À ce titre, le gouvernement chinois a encouragé « une politique de peuplement du Nord-Ouest », ce nouveau « pont terrestre Asie-Europe », comme aime à l'anticiper les dirigeants de la région. Le développement de cette région a d'autant plus de chances de réussir qu'elle dispose d'autres richesses naturelles, en particulier des gisements importants de 115 des 157 types de minéraux recensés en Chine (Triolo et Hegadorn, 1996 ; Christoffersen, 1993). Ses potentialités sont également importantes dans les secteurs de services, pour l'industrie du pétrole et, en général, en soutien au développement de l'Asie centrale.

Parallèlement, ces nouvelles compagnies pétrolières et gazières se servent de leur propre déploiement dans cette région pour acquérir de l'expérience et des capacités d'organisation pour se préparer à occuper une posture leur permettant de coopérer et de rivaliser avec des compagnies concurrentes à l'étranger.

2.3. La relance du partenariat avec l'Asie centrale

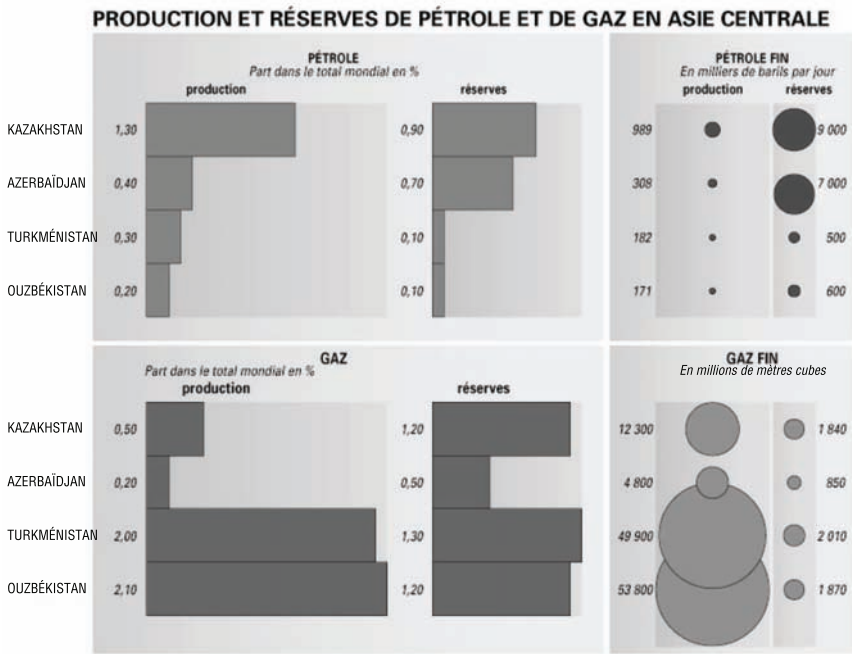
L'Asie centrale représentait au début des années 1990 une source d'instabilité et de luttes d'influence entre les grandes puissances occidentales et l'Union soviétique. Le retour économique de la Chine dans cette zone a donc été entamé dans un contexte de fortes tensions. C'est pourquoi la coopération pétrolière s'est inscrite dans une démarche d'ensemble de développement incluant les relations politiques, la poursuite d'un objectif d'intégration à long terme et la prise en charge des problèmes de la transition post-soviétique. La démarche chinoise s'accompagne d'une

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

invitation des pays d'Asie centrale à renouer avec les traditions institutionnelles de la Route de la soie et à s'inspirer de son expérience contemporaine de développement (Munro, 1994, p. 233 ; Anderson, 1995, p. 522 ; Rumer, 1993, p. 104).

La problématique pétrolière est au centre des préoccupations actuelles de la Chine en Asie centrale. Les potentialités en hydrocarbures de cette région demeurent intéressantes, comme l'illustrent les estimations reprises dans la figure 8.4, même si elles ont été surestimées, dans les années 1990, par les experts internationaux qui croyaient découvrir un « nouveau Moyen-Orient » (Noël, 1998).

Figure 8.4
Les hydrocarbures en Asie centrale



Source : *BP Statistical Review of World Energy*, June 2003.

Les plus grandes réserves prouvées de pétrole en Asie centrale se trouvent au Kazakhstan ; BP les évaluait à 9 milliards de barils en 2003 (Locatelli, 2004 ; BP Statiscal Review of World Energy, 2004). Ce pays

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

pourra exporter jusqu'à 2,4 millions de barils jour en 2010 (Khartukov, 2000, p. 26). Pour le gaz, c'est le Turkménistan qui possède les plus grandes réserves (3 000 Gm^3).

Cette configuration a conduit la Chine à mettre l'accent sur le Kazakhstan (Gleason, 2002). La CNPC y détient actuellement 85 % de la *joint venture* Aktobemunaigaz, qui développe le gisement d'Aktobe et celui de Zhanazhol[33]. Elle est majoritaire dans la *joint venture* créée pour le gisement pétrolier de North Buzachi (Kazakhstan)[34]. La coopération sino-kazakhe a commencé à prendre une tournure structurante à la suite des accords de 1997 qui prévoyaient la construction de deux oléoducs (Walker et Corziner, 1997). En 2002 a débuté la construction du West China–West Kazakhstan Oil Pipeline de 6 000 km de long (voir la figure 8.2). Partiellement opérationnel depuis 2003, il devrait franchir une deuxième phase à la fin de 2005 avec l'achèvement par SINOPEC d'un tronçon de 988 km au coût de 650 millions de dollars. Il transportera, en 2010, 20 millions de barils de brut par an[35].

Chaliand et Jafalian (2005), reprenant l'avis d'experts pétroliers, estiment que cet investissement très coûteux répondait à des considérations plus stratégiques qu'économiques. Cependant, l'évaluation de sa rentabilité économique est à examiner dans le cadre du plan à long terme qu'envisage la Chine. Elle l'a, en effet, inscrit dans le cadre du développement d'une toile d'oléoducs, de gazoducs, de gisements et d'industries de raffinage et transformations de part et d'autre de sa frontière avec l'Asie centrale. Elle vise également à en faire, à terme, une zone de passage pour le pétrole en provenance du Golfe. De plus, cette infrastructure participe au décollage économique de toute la région, par-delà le pétrole.

Il faut d'ailleurs souligner l'augmentation des échanges économiques entre Pékin et l'Asie centrale. Celle-ci est devenue le second partenaire de la Chine après la Russie[36]. Dix-huit compagnies chinoises possédaient, dès 1995, une représentation au Kazakhstan et 350 *joint-ventures* sino-kazakhes

33. En août 2003, la CNPC a acquis 35 % des parts du champ pétrolifère de Buzachi Nord, situé au nord-ouest du Kazakhstan et détenu jusque-là par la compagnie saoudienne Nimir Petroleum. La CNPC a ensuite acheté la compagnie subsidiaire de Chevron-Texaco, la Texaco North Buzachi Inc., qui détient les 65 % restants de ce champ (40 à 70 Mt). En décembre, Sinopec a également acheté pour 2,3 millions de dollars des intérêts pétroliers au Kazakhstan.

34. La région de Mangistau, entre les rives méridionales de la Caspienne et la mer d'Aral, recense 66 gisements totalisant 170 Gm^3 de réserve de gaz et 5,6 Mt de condensat. Les plus connus sont ceux d'Ouzen, de North Buzachi, de Kalamkas et de Karajambas.

35. *Energy Economist*, 2004.

36. Rashid, janvier 1994, p. 30.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

y opéraient[37]. En 2004, plus de 2 000 entreprises chinoises opèrent dans ce pays et y investissent 1,8 milliard de dollars[38]. S'installe de plus au Kazakhstan une diaspora chinoise qui, dès les années 1990 (Ferdinand, 1994, p. 103), était estimée à plus de 35 000 personnes. Cette effervescence dynamise les échanges commerciaux, notamment frontaliers. Le commerce bilatéral entre la Chine et le Kazakhstan, son principal partenaire en Asie centrale, est passé de 494 millions de dollars en 1994[39] à 4,5 milliards de dollars en 2004, soit une multiplication par 10 en 10 ans.

Au niveau politique, quarante documents bilatéraux touchant à la protection de l'investissement et à la promotion du transport ont été signés entre Pékin et Almaty[40]. La Chine a encouragé l'importation de matières premières et de matériels de transport lourd par les Kazakhs pour faciliter la restructuration de ces secteurs hérités par le Kazakhstan de la période soviétique (Fontagnes, 1995, p. 4). Un accord de transport permet désormais au Kazakhstan d'utiliser le port chinois de Lianyungang, sur la mer Jaune, comme point de transit offrant à Almaty les moyens de son désenclavement[41]. Un vaste programme d'infrastructure de transport est en cours de réalisation à travers toute l'Asie centrale (Xin, 1995, p. 4). Les marchandises peuvent déjà circuler depuis la province de Jiangsu, sur la côte du Pacifique de la Chine, jusqu'à Rotterdam à travers l'Asie centrale ou la Russie[42].

Pékin devient également un partenaire décisif pour le Tadjikistan[43], le Kirghizistan (Kellner, 2002, p. 28) et l'Ouzbékistan (Kellner, 2002, p. 27 ; Shao et Zheng, 2003). Avec le Turkménistan, des projets d'exploitation et de transport du gaz vers la Chine et le Japon ont fait l'objet d'accords.

Ainsi, l'Asie centrale gagne en importance et la Chine fait un retour marqué dans cette région après une absence de plus d'un siècle. En effet, en une décennie, le commerce de la Chine avec l'Asie centrale s'est multiplié par quatre (Kellner, 2002, p. 19-20) et, depuis 2003, il progresse de 32 % en moyenne par année[44]. Le commerce frontalier de la province du

37. B. Guo, 12 septembre 1995, p. 5.

38. China Internet Information Center, <service.china.org.cn/link/wcm/Show_Text_f?info_id=143639&p_qry=kazakhstan2004/11/19>. Voir aussi Thaisrivongs, 2004.

39. <service.china.org.cn/link/wcm/Show_Text_f?info_id=181638&p_qry=kazakhstan>.

40. Dave, 1995, p. 3.

41. ONU, ECOSOS, E/ESCAP/1335, 23 mars 2005.

42. *Xinhua*, 30 mai 2002. Voir aussi Li Xin, cité dans Jia Hepeng, *China Daily Business Weekly*, 2002.

43. *Xinhua News*, 3 septembre 2003.

44. <China.org.cn>. Les relations de la Chine avec les cinq pays d'Asie centrale, 19 novembre 2004.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Nord-Ouest de la Chine, le Xinjiang, voisin de l'Asie centrale, est passé de 36 millions de dollars en 1988 à 4,9 milliards de dollars en 2004, représentant 77 % du commerce extérieur de cette province et se situant au premier rang du commerce frontalier des provinces chinoises[45].

Une version moderne de la Route de la soie se dessine. Elle implique l'ensemble des voisins de l'Asie centrale, mais également l'Europe à l'ouest et le Japon et la Corée à l'est. L'oléoduc initié par les États-Unis et leurs alliés dans la Caspienne, même s'il s'inscrivait dans un objectif d'endiguement de la Russie et de l'Iran peut parfaitement constituer une composante du pont centrasiatique entre l'Europe et l'Asie.

CONCLUSION

La tradition institutionnelle de la Route de la soie tend à orienter le développement économique en Chine et fournir un sous-bassement au développement du commerce en Asie et dans l'Eurasie. Déjà, les extrémités du spectre eurasiatique se polarisent, comme le montre le fait que l'Europe devient le premier client de la Chine et bientôt son premier acheteur, comme l'attestent les derniers chiffres de l'Eurostat. De même, le commerce intra-asiatique gagne en densité avec le fait que la Chine devient le premier client et fournisseur du Japon, de la Corée, de l'ASEAN. Le Golfe suit la même trajectoire et ses relations commerciales avec l'Asie en général ont déjà pris la première place depuis quelques années.

La réinsertion de l'Asie centrale dans les circuits asiatiques du commerce en est à sa phase de maturation, mais le potentiel est d'autant plus important qu'il coïncide avec les enjeux de l'approvisionnement pétrolier de la Chine et de l'Inde, devenu plus aigus avec la nouvelle politique américaine de l'après-septembre 2001. De plus, les restructurations en cours dans cette région s'inscrivent dans un cercle vertueux avec l'accroissement du commerce eurasiatique, notamment l'approfondissement des relations de l'Allemagne et de la Russie avec l'Asie en général et la Chine en particulier.

Comme dans le passé, les diasporas chinoises, indiennes et les réseaux de différentes communautés qui traversent l'Asie jouent un rôle fondamental d'autant plus important que la décentralisation favorise l'initiative, comme en témoigne l'exemple des communautés ouïgoures en Chine et en Asie centrale[46].

---

45. <www.chinawestnews.net/gb/westnews/french/fyxb/userobject10ai24523.html>.

46. *Le Xinjiang : développement stable*, nº 42. Voir également, pour les diasporas chinoises : Aubert, 1999.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Figure 8.5
Carte des oléoducs et gazoducs de l'Asie centrale

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Les accords de coopération intergouvernementaux et l'investissement dans les infrastructures jouent un rôle tout aussi important à cette phase. C'est pourquoi la décentralisation se couple avec une intervention intense des pouvoirs centraux. En effet, l'élaboration d'accords qui augmentent la fluidité du commerce nécessite la résolution concomitante ou préalable des problèmes politiques hérités du passé comme les contentieux frontaliers et autres. L'exemple des accords frontaliers conclus entre la Chine et ses voisins et ceux concernant le statut de la Caspienne montre les corrélations entre les questions de commerce et les problèmes diplomatiques généraux. Cette corrélation est à l'origine d'une implication du pouvoir central au plus haut niveau. De même, la taille des infrastructures en cours de mise en place nécessite l'implication des autorités centrales, étant donné les capitaux qu'elles requièrent et leurs perspectives de rentabilité qui ne sont envisageables qu'à long terme.

La résurgence en cours du commerce intra-asiatique et eurasiatique constitue un bouleversement d'une grande ampleur et peut entraîner une longue période de croissance de l'économie mondiale. Elle requiert, cependant, un suivi et une évaluation interdisciplinaire plus profonde pour en mesurer la portée, l'intensité et les ajustements ou adaptations chez les acteurs de la mondialisation.

BIBLIOGRAPHIE

ABU-LUGHOD, J.L. (1989). *Before European Hegemony : The World System, 1250-1350*, Oxford, Oxford University Press.

ANDERSON, J. (1995). « Authoritarian Political Development in Central Asia : The Case of Turkmenistan », *Central Asian Survey*, vol. 14, nº 4.

AUBERT, C. (dir.) (1999). *La Chine et les Chinois de la diaspora*, Paris, CDU-SEDES.

AUBIN, J. et D. LOMBARD (1988). *Marchands et hommes d'affaires asiatiques dans l'Océan Indien et la mer de Chine, XIIIe-XXe siècle*, Paris, École des hautes études en sciences sociales.

BADIE, B. (1992). *L'État importé*, Paris, Fayard.

BADIE, B. (1995). *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard.

BAECHLER, J. (1971). *Les origines du capitalisme*, Paris, Gallimard.

BAIROCH, Paul (1997). *Histoire économique et sociale du monde du XVIe siècle à nos jours*, vol. 2, *Victoires et déboires*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Histoire ».

BALASZ, Étienne (1968). *La bureaucratie céleste : recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle*, Paris, Seuil.

BARENDSE, Rene J. (2002). *The Arabian Seas : The Indian Ocean World of the Seventeenth Century*, Armonk (N.Y.), M.E. Sharpe.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

BERGER, P.L. et T. LUCKMANN (1967). *The Social Construction of Reality*, New York, Doubleday Anchor.

BERGÈRE, M-C. (1986). *L'âge d'or de la bourgeoisie chinoise*, Paris, Flammarion.

BESSON, F.-J. (1998). « Les Ouïgours hors du Turkestan oriental : de l'exil à la formation d'une diaspora », *CEMOTI*, nº 25.

BOULNOIS, L. (2001). *La Route de la soie : dieux, guerriers et marchands*, Genève, Olizane.

BP Statistical Review of World Energy (2004). « Energy in Focus », *BP Statistical Review of World Energy*, juin, <www.bp.com/statisticalreview2004>.

BRAUDEL, F. (1979). *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe-XVIIIe siècle*, tome III, Paris, Armand Colin.

BRAUDEL, F. (1985a). *Écrits sur l'histoire*, Paris, Flammarion.

BRAUDEL, F. (1985b). *La dynamique du capitalisme*, Paris, Arthaud.

BROOK, T. (1998). *The Confusions of Pleasure : Commerce and Culture in Ming China*, Berkeley, Berkeley, University of California Press.

CHALIAND, Gérard et Annie JAFALIAN (dir.) (2005). *La Chine et le pétrole : perceptions sécuritaires et démarche stratégique dans la dépendance pétrolière. Mythes et réalités d'un enjeu stratégique*, Paris, Encyclopaedia Universalis.

CHAMBERS, S. et W. KYMLICKA (dir.) (2002). *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton, Princeton University Press.

CHAUDHURI, K.N. (1985). *Trade and Civilisation in the Indian Ocean*, Cambridge, Cambridge University Press.

CHENG, A. (2002). *Histoire de la pensée chinoise*, Paris, Seuil.

CHRISTIAN, D. et C. BENJAMIN (2000). *Realms of the Silk Roads: Ancient and Modern*, Turnhout (Belgique), Brepols, 356 p.

CHRISTOFFERSEN, G. (1993). « Xinjiang and the Great Islamic Circle : The Impact of Transnational Forces on Chinese Economic Planning », *The China Quarterly*, nº 133.

CURTIN, P.-D. (1998). *Cross-cultural Trade in World History*, Cambridge, Cambridge University Press.

DAS GUPTA, A. (1979). *Indian Merchants and the Decline of Surat*, 1700-1750, Wiesbaden, Steiner.

DAVE, B. (1995). « Nazarbaev Visits China », *OMRI Daily Digest*, vol. 1, nº 177, 12 septembre.

DE LIÈGE, R. (2004). *Le système des castes*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? ».

DETRIE, M. (1992). *Le voyage en Chine : anthologie des voyageurs occidentaux du Moyen Âge à la chute de l'empire chinois*, Paris, Robert Laffont.

DIMAGGIO, P.J. et W.W. POWELL (1983). « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, p. 147-160.

DJALILI, M.R. et T. KELLNER (2005). *Iran, regard vers l'est : la politique asiatique de la république islamique*, Les rapports du GRIP, 2005/2.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

DREYER, J.T. (2000). « Ethnicity and Economic Development in Xinjiang », *Inner Asia*, vol. 2, nº 2.

EDWARDS, J. (1998). « Fueling Asia's Recovery », *Foreign Affairs*, avril.

ELVIN, M. (1973). *The Pattern of the Chinese Past,* Stanford, Stanford University Press.

Energy Economist (2004). « Will Kasakh Oil Follow the Silk Road To China ? », nº 273, juillet, p. 9-15.

ÉTIEMBLE (1989). *L'Europe chinoise*, 2 vol., Paris, Gallimard.

FAIRBANK, J.K. (1973). *Chinese Thought and Institutions,* Chicago, University of Chicago Press.

FERDINAND, P. (1994). *The New Central Asia and China, The New States of Central Asia and Their Neighbours,* New York, Peter Ferdinand, The Royal Institute of International Affairs.

FOLTZ, Richard C. (1999). *Religions of the Silk Road : Overland Trade and Cultural Exchange from Antiquity to the Fifteenth Century,* New York, St. Martin's Press.

FONTANGES, E. (1995). « Les échanges entre la Chine et le Kazakhstan : la fin de l'enthousiasme », *La lettre d'Asie centrale*, nº 3, printemps.

FRANK, A.G. (1992). *Centrality of Central Asia*, Amsterdam, University Press for Center for Asian Studies Amsterdam (CASA), Comparative Asian Studies, nº 8.

FRANK, A.G. (1998). *ReOrient* : *Global Economy in the Asian Age*, Berkeley, University of California Press.

FRANK, A.G. et B.K. GILLS (1996). *The World System : Five Hundred Years or Five Thousand ?*, Londres, Routledge.

GERNET, J. (1972). *Le monde chinois,* Paris, Armand Collin.

GERNET, J. (1994). *L'intelligence de la Chine : le social et le mental,* Paris, Gallimard.

GLEASON, G. (2002). « Kazakhstan Positioned as Locomotive of Eurasian Integration », *Eurasia Insight*, 11 février.

GOITEIN , S. (1967). *A Mediterranean Society : The Jewish Communities of the Arab World as Portrayed in the Documents of the Cairo Geniza*, vol. 1, *Economic Foudations*, Berkeley, University of California Press.

GRANET, M. (1952). *La féodalité chinoise*, Oslo, Université d'Oslo.

GUO, B. (1995). « Kazakhstan boosts economic ties with China », *China Daily,* vol. 15, nº 4565, 12 septembre, p. 5.

HANAFI, H. (2002). « Alternative Conceptions of Civil Society : A Reflective Islamic Approach », dans Simone Chambers et Will Kymlicka (dir.), *Alternative Conceptions of Civil Society,* Princeton, Princeton University Press.

HUNTINGTON, S.P. (1997). *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob.

JAFALIAN, A. (2004). « L'oléoduc Bakou-Ceyhan : paradoxes et cohérence de la stratégie américaine des pipelines », *Politique étrangère*, nº 1, printemps.

JULLIEN, F. (1992). *La propension des choses : pour une histoire de l'efficacité en Chine,* Paris, Seuil.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

KELLNER, T. (2002). *La Chine et la nouvelle Asie Centrale : de l'indépendance des républiques centrasiatiques à l'après-11 septembre*, Rapport du Grip 2002/1, Bruxelles.

KELLNER, T. (2004). « La Chine et les républiques d'Asie centrale : de la défiance au partenariat », *Cemoti*, nº 22.

KELLNER, T. (2005). *Arabes et Iraniens*, <cemoti.revues.org/document144.html>, avril 2005.

KHARTUKOV, E. (2000). « East Asian's Energy Security : A Russian Perspective », *The Journal of Energy and development*, vol. 24.

L.B. (2004). « Chine : le développement asphyxié ? », *TOIC*, Paris, École des hautes études commerciales.

LEONARD, Jane K. (1984). *Wei Yuan and China's Rediscovery of the Maritime World*, Cambridge (Mass.), Council of East Asian Studies, Harvard University Press.

LEVATHES, L. (1994). *When China Ruled the Seas*, Oxford, Oxford University Press.

LIJUN, Z. (2005). « La sécurité informatique et la diplomatie », *Beijing Information*, nº 33, <www.bjinformation.com/fw-2005/2005.33/2005.33-bus2.htm>.

LINKLATER, A. (1998). *The Transformation of Political Community : Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Cambridge, Polity Press.

LOCATELLI, C. (2004). *L'enjeu énergétique des relations entre la Chine et la Russie caspienne*, LEPII-EPE, CNRS, Université de Grenoble II, octobre, <web.upmf-grenoble.fr/iepe/textes/CL_Chine-Russie-Caspienne_RevEnergieFev05.pdf>.

LOGAN, J. (2002). *Expanding Natural Gas in China*, Advanced International Studies Unit, Pacific Northwest-National Laboratory.

MADDISON, A. (2001). *L'économie mondiale, une perspective millénaire*, Paris, OCDE.

MADSEN, R. (2002). « Confucian Conceptions of Civil Society », dans S. Chambers et W. Kymlicka (dir.), *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton, Princeton University Press.

MASPÉRO, H. et E. BALASZ (1967). *Histoire et institutions de la Chine ancienne*, Paris, Presses universitaires de France.

MUKUND, K. (1992). « Indian Textile Industry in the 17th and 18th Centuries : Structure, Organization and Response », *Economic and Political Weekly*, septembre.

MUNRO, R.H. (1994). *Central Asia and China*, *in Central Asia and the World*, New York, Michael Mandelbaum, Council on Foreign Relations Press.

NOËL, P. (1998). *Les hydrocarbures de la Caspienne*, Institut d'économie et de politique de l'énergie (IEPE), mars.

NOREL, P. (2004a). *L'invention du marché : une histoire économique de la mondialisation*, Paris, Seuil.

NOREL, P. (2004b). *Le développement économique est-il né en Asie ?*, texte présenté aux 1res journées du développement du GRES, Université Montesquieu, Bordeaux IV, septembre.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ÖGÜTÇÜ, M. (1998). « China and the World Energy System : New Links », *Journal of Energy and Development*, vol. 23, printemps, p. 281-318.

ÖGÜTÇÜ, M. (1999). « China's Rise in World Energy : Its Global Search for Supply Security », *Sinosphere*, vol. 2, nº 4, automne.

POMERANZ, K. (2000). *The Great Divergence : China, Europe and the Making of the Modern World Economy*, Princeton, Princeton University Press.

POMERANZ, K. et S. TOPIK (1999). *The World That Trade Created*, Armonk, Sharpe.

PRAVDA, A. (1995). « La Russie et la sécurité européenne : un équilibre délicat », *Revue de l'OTAN*, vol. 43, nº 3, mai.

RASHID, A. (1994). « Chinese Challenge », *Far Estern Economic Review*, janvier, p. 30.

RAYCHAUDHURI, T. et I. HABIB (1982). *The Cambridge Economic History of India*, vol. 1 (1200-1750), Hyderabad, Cambridge University Press et Orient Longman.

ROSENTHAL, E.J. (1958). *Political Thought in Medieval Islam*, Cambridge, Cambridge University Press.

ROUX, J.P. (1993). *Histoire de l'Empire mongol*, Paris, Fayard.

ROY, A. et L. JOHNSON (2001). *Central Asian Security : The New International Context*, Swedish Institute of International Affairs, Royal Institute of International Affairs.

RUMER, B.Z. (1993). « The Gathering Storm in Central Asia », *Orbis*, vol. 37, nº 1, hiver.

SANLIAN, S. (2003). *Confucianisme politique : la réorientation, les caractères et le développement du confucianisme contemporain*, Pékin, Sanlian shudian.

SCOTT, R.W. (2001). *Institutions and Organizations*, 2e éd., Thousand Oaks, Sage.

SHAO, Da et G. ZHENG (2003). *Good Neighbors in Deed : Sino-Uzbekistan Relations*, <china.org.cn>, consulté le 2 septembre.

TARLING, N. (1999). *The Cambridge History of Southeast Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.

THAISRIVONGS, D. (2004). « A New Silk Road : The Future of US-Kazakh Relations », *Harvard International Review*, vol. 26.

TONG, Lixia (2005). *La Chine : une menace pour l'énergie du monde ?*, Institut de recherches sur le commerce international, Ministère du Commerce de Chine, 33/2005.

TRACY, J.D. (1997). *The Political Economy of Merchant Empires*, Cambridge, Cambridge University Press.

TRIOLO, P.S. et C. HEGADORN (1996). « China's Wild West », *The China Business Review*, vol. 2, mars-avril.

TS'IEN, Se-ma (1967). *Mémoires historiques*, trad. Édouard Chavannes, Paris, Adrien Maisonneuve.

VAN LEUR, J.C. (1955). *Indonesian Trade and Society*, La Haye, W. VanHoeve.

WALKER, T. et R. CORZINER (1997). « China Buys Dollars 4.3 bn Kazakh Oil Stake », *Financial Times*, 5 juin.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

WALTER, G. (1978). *Dispute sur le sel et le fer*, Paris, Lanzmann et Seghers.

WEBER, M. (1971). *Économie et société*, Paris, Plon.

WEBER, M. (1981). *Histoire économique : esquisse d'une théorie universelle*, Paris, Gallimard.

WEBER, M. (2000). *Confucianisme et taoïsme*, Paris, Gallimard.

WHITFIELD, S. (1999). *Life along the Silk Road*, Berkeley, University of California Press.

WIEGER, L. (1950). *Les pères du système taoïste,* Paris, Les Belles Lettres.

WILL, P.-E. (1980). *Bureaucratie et famine en Chine au XVIII^e siècle*, Paris, Mouton/EHESS.

WONG, R.B. (1997a). *Civilisations et sociétés*, Ithaca, Cornell University Press.

WONG, R.B. (1997b). *China Transformed : Historical Change and the Limits of European Experience,* Ithaca, Cornell University Press.

XIN, X. (1995). « New Roads Drive Xinjiang Economy », *China Daily*, vol. 15, n° 4648, 5 décembre.

XIUCHENG, D. et J. LOGAN (2002). « Expanding Natural Gas Use in China », *Advanced International Studies Unit*, avril, p. 16-18 et 52.

YERGIN, D., D. EKLOF et J. EDWARDS (1998). « Fueling Asia's Recovery », *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 2, mars-avril.

YISHAN, X. (2001). « My view on China Energy Situation », *Beijing Renmin Ribas*, version Internet du quotidien du Parti communiste chinois, 10 août.

ZARCONE, Thierry (dir.) (2001). « Saints and Heroes on the Silk Road », *Journal d'histoire du soufisme*, fasc. 3-2001.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

9

LES FIRMES MULTINATIONALES L'OMC face à l'agenda de l'Accord général sur le commerce des services

Emmanuel Nyahoho
Ph. D., Professeur titulaire d'économie internationale à l'École nationale d'administration publique
En collaboration avec
Cindy Serre, consultante en Afrique de l'Est

Dans son édition de décembre 2004, le journal *Alternatives* rapporte que le Conseil de la Ville de Montréal a adopté une résolution sans équivoque demandant « au gouvernement fédéral de s'assurer qu'aucun accord international, notamment l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), ne puisse être interprété comme limitant le pouvoir des citoyens de décider, par l'entremise de leurs élus, du type de services pouvant être offerts et contrôlés par leurs pouvoirs publics locaux ». Cette position de la Ville de Montréal, visant le respect du droit démocratique et la protection du bien-être des citoyens, se traduit dans les faits par un rejet de l'AGCS conclu lors des négociations de l'Uruguay en 1993. C'est précisément l'interprétation du journal *Alternatives*, qui indique que cette décision de la Ville de Montréal est identique à celle d'autres villes européennes (au Royaume-Uni, en Autriche, en Belgique, en Italie et en

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

France), de la Nouvelle-Zélande ainsi que du Canada qui, en plus, réclament un moratoire sur les négociations de l'AGCS déjà entamées dans le cadre du Cycle de Doha.

En regard de ce vaste mouvement de contestation, on ne peut qu'être attentif aux raisons évoquées, lesquelles se résument, le plus souvent, comme suit : « Ce sont, entre autres, les grandes multinationales de l'eau, de l'énergie, de la santé, de l'éducation et de la culture qui influencent l'agenda de l'AGCS à travers leurs puissants lobbys et font pression sur les gouvernements des pays riches qui y voient un outil formidable pour conquérir les marchés extérieurs » (*Alternatives*, 2004). En d'autres termes, ces villes appréhendent que l'AGCS brise leur quasi-monopole de pourvoyeur de services et profite ainsi aux multinationales au détriment des citoyens. En dépit du caractère unanime de cette résolution de protestation contre l'AGCS, on peut néanmoins se demander si elle est justifiée, ou encore exagérée. C'est l'objet de ce chapitre, structuré en quatre sections distinctes. D'abord, nous commençons par évoquer les raisons militant pour un accord sur les services, pour traiter ensuite des caractéristiques de cet accord tel qu'arrêté au Cycle de l'Uruguay. La deuxième section est consacrée à une analyse des répercussions de la dynamique concurrentielle des services tant de façon globale que dans certains secteurs comme l'éducation, les services financiers, les télécommunications et l'énergie. Dans la troisième partie, nous nous attardons à évaluer l'efficacité de l'AGCS pour un règlement harmonieux des litiges commerciaux. Enfin, la quatrième section dégage des perspectives du présent cycle de négociation à propos de l'AGCS.

1. L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LE COMMERCE DES SERVICES

Toute analyse sérieuse de l'AGCS ne saurait se faire sans avoir expliqué au préalable sa rationalité. La question « A-t-on besoin d'un accord international sur les services ? » mérite d'être analysée à la lumière de l'évolution structurelle de chacune des économies et des pratiques protectionnistes largement répandues.

1.1. LE POURQUOI D'UN AGCS

Le débat sur les vertus de la liberté des échanges ne date pas d'aujourd'hui. Sans s'attarder sur toutes ses occurrences, relevons certaines caractéristiques de l'évolution du commerce international comparativement à celle de la production intérieure brute, afin de souligner certains enjeux majeurs.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Alors que le mot « mondialisation » (ou le calque « globalisation ») est aujourd'hui sur toutes les lèvres, on oublie trop souvent que ce phénomène, loin d'être instantané, résulte d'une évolution structurelle du commerce international s'étalant sur environ cinq décennies. En effet, comme Lévy (1997) le rappelle fort bien, l'internationalisation des firmes (à savoir le fait de produire ou vendre à l'étranger) a pris son envolée dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale à la suite du démarrage des industries de biens de consommation, de logement et d'infrastructure. Mais les premières multinationales ainsi concernées, principalement américaines (GM, Ford, Gillette, Carterpillar, GE, etc.), non seulement présentent un faisceau d'éléments de compétitivité à l'échelle planétaire, mais profitent aussi des occasions d'affaires générées par les plans Marshall et Dodge pour se diversifier géographiquement. Aussi fort significatif, ce processus d'internationalisation, qui a cours tout au long des années 1950 et début 1960, n'interpelle que les biens de ressources agricoles et minières et ceux du secteur manufacturier. La période allant du milieu des années 1960 jusqu'au début de 1980 est qualifiée d'étape de mondialisation. Cette fois, si les pays d'origine des firmes multinationales sont plus diversifiés (États-Unis, Europe de l'Ouest, Japon, Canada, Corée, Mexique, Australie), la composition des biens échangés n'a pas beaucoup varié, presque exclusivement limitée aux mêmes industries primaires et manufacturières de la période précédente. À partir de 1980 jusqu'à aujourd'hui encore, on parle de « mondialisation », définie comme étant le processus multidimensionnel de restructuration de l'économie mondiale. Plus précisément, ce phénomène est caractérisé par un surcroît de sociétés mondiales ou multinationales qui se distinguent par des investissements étrangers élevés, une vaste répartition géographique de leurs ressources et un haut degré d'intégration et de coordination des activités régionales (Investissement Canada, 1990, p. 25-28). Parmi ces sociétés mondiales, on retrouve autant de firmes américaines, européennes ou japonaises que celles des NPI et également des PVD. Même des PME, spécialisées dans l'exportation de certains produits se diversifient géographiquement. Ainsi, à la croissance rapide du commerce mondial des biens associés à ce processus de mondialisation s'ajoute l'essor notoire des échanges internationaux de services et du flux des capitaux. Rapportons ici quelques chiffres pour définir la hauteur des montants dont on parle. D'abord, les exportations mondiales de marchandises d'à peine 2 000 milliards de dollars américains en 1985 ont un peu plus que quadruplé pour passer à 8 880 milliards en 2004. Parallèlement, les exportations mondiales de services se sont multipliées par plus de 5,51 pendant cette période, passant d'une valeur d'environ 381 milliards en 1985 à 2 100 milliards de dollars en 2004 (OMC, 2005a). Il ressort de plus en plus clairement que diverses catégories de services s'échangent au niveau mondial.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

À la question « Quels sont les facteurs propices à l'internationalisation des services ? », des réponses sont déjà apportées. Selon Baker *et al.* (2002), si le phénomène d'internationalisation des services n'est pas nouveau, son intensification, depuis le début des années 1980, est tout de même remarquable, à la faveur d'un climat de déréglementations et d'accords d'ouverture des marchés autant sur le plan multilatéral (OMC) que sur celui des préférences régionales, et surtout de l'avènement des technologies de l'information. Ces technologies rendent aisé l'échange des services en facilitant leur mode de stockage et de livraison. Qu'on pense, par exemple, aux possibilités désormais offertes par Internet pour la prestation des services bancaires, la distribution de produits de détail et les services de divertissement, pour ne citer que ceux-là.

Une autre particularité des services qui retient l'attention est leur mode de prestation qui est plus varié que celui des marchandises, à savoir notamment :

- les transactions directes entre pays grâce aux télécommunications (banques, architecture, etc.) ;
- le déplacement du consommateur vers le pays de production (tourisme, voyage, éducation, santé) ;
- l'ouverture de succursales, de bureaux à l'étranger (finances, génie-conseil, distribution) ;
- le placement du personnel du pays pourvoyeur vers le pays demandeur (santé, éducation, génie).

Il est facile de comprendre que tout service peut s'exporter, en partant des services aux entreprises (comptabilité, juriconsulte, publicité, génie-conseil, informatique, finances/assurances), au transport (voyage, hôtellerie et restructuration), aux activités de recherche, à la construction, en passant par des services sous contrôle public (tels l'éducation, la santé, l'administration publique). Mais la variété de prestation internationale des services rend plus complexe leur estimation statistique. Même la définition des services, leur catégorisation selon des groupes et sous-groupes, ainsi que la délimitation de leur univers ne sont guère aisées, comme l'expliquent divers auteurs, dont entre autres Nyahoho (1990, 2001), Moati (1993) et Benghozi et Sagot-Duvauroux (1995). Par ailleurs, des dénominations identiques ne recouvrent pas les mêmes réalités. Un regard transversal sur les statistiques disponibles révèle que le degré d'internationalisation des services est beaucoup plus faible que celui des industries manufacturières. En effet, en 1998, la part du commerce des services (somme des exportations et des importations) dans le total du commerce est évaluée à 18,4 % aux États-Unis, 20,0 % au Japon, et 20,6 %

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

dans l'Union européenne (Union des quinze). En d'autres termes, en dépit de la hausse constante des transactions internationales des services, l'essentiel du commerce mondial est accaparé par les marchandises (à plus de 80 % pour les pays les plus industrialisés). Paradoxalement, le processus de tertiarisation de chacune des économies ne fait que se renforcer, au point où la part des services dans le PIB de la plupart des pays industrialisés avoisine maintenant les 70 %.

Évidemment, cette sous-représentativité des services, peut-on dire, s'explique partiellement par le système de comptabilité, qui ne saurait être à la hauteur de la difficile tâche de retracer des transactions aussi complexes. Mais les facteurs d'ordre réglementaire et relevant du protectionnisme contribuent également à empêcher ou à limiter l'internationalisation des services.

Le débat sur l'utilité d'ouvrir le marché des services renvoie aux bénéfices qu'un pays peut en tirer. À ce sujet rien de nouveau, car l'argumentation des effets bénéfiques du libre-échange dans les services est similaire à celle tenue pour les marchandises. En fait, les modèles d'analyse d'échange entre pays ont évolué, d'une explication à la Heckscher Ohlin-Samuelson (chaque pays exporte le bien intensif en son facteur abondant) vers celles se basant sur l'organisation industrielle ou la théorie éclectique de Dunning (1981-1989), qui mise sur les actifs internes que détiennent les firmes multinationales. Ces divers modèles aident à expliquer le déploiement spatial des firmes multinationales de services. C'est ce que nous livrent Neil (2002) concernant les industries américaines de technologies de l'information, Roberts (2002) à propos de l'internationalisation des services britanniques aux entreprises (publicité, comptabilité, relations publiques, études de marché, informatique, consultation en gestion), Henten et Torben (2002) concernant le cas des services danois et Toivonen (2002) relativement au cas des services finlandais.

Rapportons ici les propos de Roberts (2000, p. 168-169) :

> *Dunning's (1981-1988) eclectic approach, which draws together three groups of firm-specific advantages arising from ownership, location and internationalization (OLI approach), provides a useful framework with which to explore the existence and development of multinational firms. Ownership-specific advantages include the firm's unique assets such as brands, technology, knowledge base and reputation. Locational advantages relate to the characteristics of overseas location, those that are specific to the market, the availability of resources and the general economic and political environment. Finally, internalization advantages arise from securing ownership advantages within the boundaries of the firm, for example, rather that licensing unique knowledge through contractual mechanisms the firm gains greater advantage by internalizing such assets within the firm. Originally developed to analyse the activities of manufacturing firms, the approach was*

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

later applied by Dunning (1989) to service firms. Although Dunning's eclectic approach has weaknesses, it does provide a useful framework with which to analyse the international development of business service firms.

Bref, on peut raisonnablement déceler des critères de compétitivité dans la prestation des services. Cependant, à la différence des biens manufacturiers, les avantages compétitifs dans les services prennent du temps à se développer, sont plus fragiles et plus difficiles à protéger. Par exemple, des études tendent à montrer que le facteur de compétitivité « réputation » est beaucoup plus important que l'élément « coût » dans l'offre de service (Aharoni, 2000 ; Grosse, 2000).

Il en découle que les firmes de services se distinguent les unes des autres, non seulement à l'intérieur d'un même pays, mais également entre pays. Ainsi, dans le domaine de l'éducation, de la santé, des services financiers, un pays peut profiter de quelques firmes jouissant d'une bonne réputation et attirant de la clientèle à travers le monde. Il faut bien se rappeler que derrière l'évaluation subjective du consommateur sur la réputation d'une firme de services se cachent des réalités observables concernant la qualité du service. Par exemple, une école qui favorise l'apprentissage et la diplomation, un hôpital reconnu pour l'habileté de son personnel médical à rendre la santé à sa clientèle rapidement et à un moindre coût, une banque à l'écoute de ses clients, une firme de génie-conseil qui construit un pont qui ne s'écroule pas à la moindre montée d'eau. La qualité d'un service, bien que difficilement mesurable, ne se révèle le plus souvent qu'avec le temps et, souvent, après son achat. En conséquence, les résidants d'un pays restent désireux d'acquérir les services livrés par des firmes étrangères (ou d'y avoir accès), d'où l'intérêt pour chacune des nations de ne plus ériger de barrières artificielles dans les échanges de services qui, par nature, sont déjà complexes.

1.2. Les traits fondamentaux de l'AGCS

Pour éviter tout malentendu dans l'évaluation des répercussions de l'AGCS, il importe de mettre en évidence le contenu même de cet Accord ainsi que sa portée de couverture, tel que conclu à l'issue du Cycle de l'Uruguay.

1.2.1. Les paramètres d'ouverture

L'AGCS est subdivisé en six parties distinctes et six annexes[1]. C'est la partie II qui précise les obligations et les disciplines générales de façon à permettre une libéralisation plus étendue du commerce des services.

1. Partie I : Portée et définition ; Partie II : Obligations et disciplines générales ; Partie III : Engagements spécifiques ; Partie IV : Libéralisation progressive ; Partie V : Dispositions institutionnelles ; Partie VI : Dispositions finales. Les annexes traitent des : 1. exceptions ; 2. mouvements de personnes ; 3. services financiers ; 4. télécommunications ; 5. services de transport aérien ; 6. négociations sur les télécommunications de base.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

On y retrouve une quinzaine de principes généraux dont deux des plus importants : clause de nation la plus favorisée et transparence. L'article II stipule que « chaque membre accordera immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs de services de tout autre membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux services et fournisseurs de services similaires de tout autre pays ».

L'expression « immédiatement et sans condition » devrait retenir l'attention. Car cela implique notamment qu'on interdit la pratique de « réciprocité ». Par la clause de la transparence (article III), l'obligation est faite au membre de rendre publiques les lois, réglementations et autres directives administratives affectant les services. De plus, chaque membre devra répondre dans les moindres délais à toutes les demandes de renseignements émanant de tout membre. Aussi, chaque membre informera l'OMC, au moins une fois l'an, de l'adoption de toute nouvelle loi, réglementation ou directive administrative. Il est à noter ici que le délai de publication ou de réponse à des demandes de renseignement n'est pas précisé. D'autres obligations méritent d'être relevées. L'article VI, portant spécifiquement sur la réglementation intérieure, énonce notamment : « chaque membre fera en sorte que toutes les mesures d'application générale qui affectent le commerce des services soient administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale ». L'obligation est ainsi faite à chaque membre de maintenir ou d'instituer aussitôt que possible des tribunaux judiciaires, administratifs ou d'arbitrage qui verront à l'application de ces lois et réglementations.

L'article VII aborde les conditions pour la délivrance d'autorisations, les licences et la reconnaissance d'éducation pour l'exercice des professions, sans pour autant prescrire des obligations autres que celle d'inviter les membres à collaborer avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes pour l'établissement de ces normes d'exercice de progression.

Aussi fort significatif dans le contexte de cette analyse est l'article VIII, qui permet à chaque membre non seulement de maintenir des monopoles de services, mais également d'en créer, à condition toutefois que ces entités n'abusent pas de leur pouvoir monopolistique. Afin d'éviter que certaines pratiques commerciales ne viennent limiter la concurrence dans la prestation des services, l'article IX invite les pays membres à se consulter mutuellement pour éliminer ces pratiques. C'est notamment le cas pour les subventions, considérées comme une pratique anticoncurrentielle (article XV) qu'il convient de contenir par une série de négociations multilatérales. L'obligation est faite pour que « tout membre qui considère qu'une subvention accordée par un autre membre lui est préjudiciable [puisse] demander à engager des consultations avec cet autre membre à ce sujet ».

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Des exceptions sont prescrites dans la partie II de l'AGCS. L'article XII autorise des restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements, tandis que l'article XIII soustrait les marchés publics du champ d'application de des articles II (nation la plus favorisée), XVI (liste des engagements) et XVII (traitement national). Plus lourd de conséquences encore, l'article XIV dit expressément :

> Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où des conditions similaires existent, soit une restriction déguisée au commerce des services, aucune disposition du présent Accord ne sera interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application par tout Membre de mesures :
>
> a) nécessaires à la protection de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public ;
>
> b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ;
>
> c) nécessaires pour assurer le respect des lois ou réglementations qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord, y compris celles qui se rapportent :
>
> *i)* à la prévention des pratiques dolosives et frauduleuses ou aux moyens de remédier aux effets d'un manquement à des contrats de services ;
>
> *ii)* à la protection du caractère privé de la vie des personnes pour ce qui est du traitement et de la dissémination de données personnelles, ainsi qu'à la protection de la confidentialité des dossiers et comptes personnels ;
>
> *iii)* à la sécurité […]

Donc, les prérogatives des gouvernements de légiférer dans les divers domaines relatifs à la protection de la vie privée, à la sécurité publique, à la santé et à l'environnement sont pleinement reconnues.

Un autre thème aussi important abordé par l'AGCS se retrouve à la partie III portant sur les engagements spécifiques. Il s'agit des règles d'accès aux marchés (article XVI) et de la clause du traitement national (article XVII). Ces deux obligations ne s'appliquent qu'aux services pour lesquels un pays membre a pris les engagements durant ou après les négociations de l'Uruguay. L'article XVI invite les pays membres à ne pas recourir à des mesures qui freinent l'accès au marché et dont une liste est fournie, telles :

- limitations concernant le nombre de fournisseurs de services ;
- limitations concernant la valeur totale des transactions ou avoirs en rapport avec les services ;

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

– limitations concernant le nombre total d'opérations de services ou la quantité totale de services produits ;
– limitations concernant le nombre total de personnes physiques qui peuvent être employées dans un secteur de services particulier, ou qu'un fournisseur de services peut employer ;
– mesures qui restreignent ou prescrivent des types spécifiques d'entité juridique ou de coentreprise par l'intermédiaire desquels un fournisseur de services peut fournir un service ;
– limitations concernant la participation de capital étranger.

L'article XVII reconduit la clause du traitement national par laquelle chaque membre ne devrait pas imposer ou maintenir de mesures discriminantes à l'égard des pourvoyeurs étrangers de services. Enfin, la partie IV de l'Accord adopte le principe de la libéralisation progressive en invitant les pays membres à s'engager dans des séries de négociations successives.

1.2.2. L'AGCS est-il contraignant ?

Comme nous venons de le voir et pour synthétiser, l'AGCS adopte les principes suivants :

– clause de la nation la plus favorisée ;
– transparence dans les réglementations ;
– traitement national ;
– libéralisation progressive ;
– accès au marché ;
– restriction sur les subventions ;
– clause d'exception : liste des engagements, équilibre de la balance des paiements, protection de la santé, moralité publique, respect des lois…

La question reste maintenant de savoir si l'ensemble de ces mesures permet d'ouvrir le marché des services. Il est de mise de ne pas trop vite déborder d'optimisme pour les raisons suivantes. Premièrement, l'Accord autorise diverses interprétations en raison de son ambiguïté, voire de sa complexité. En effet, l'article I limite la portée du champ d'application de l'Accord en spécifiant : « Les "services" comprennent tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental. Un "service fourni dans

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

l'exercice du pouvoir gouvernemental" comprend tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services » (article I, alinéas 3b et c).

En d'autres termes, les services relevant du pouvoir public ne sont pas réglementés par l'Accord. Mais la définition ainsi précisée sur le service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental n'est pas pour autant claire et sans équivoque. Par exemple, un service de transport ferroviaire peut relever du pouvoir gouvernemental dans un pays alors qu'il est fourni sur une base commerciale dans un autre. Il peut en être de même des services de santé, d'éducation et de tant d'autres. On se retrouve donc dans une situation où un service quelconque est régi ou non par l'Accord, dépendamment du pays. Il n'appartient qu'à un pays de démontrer que tel service relève de son pouvoir gouvernemental pour le soustraire de l'Accord, ce qu'entérine l'article XIII, qui soustrait les marchés publics de l'application de l'article II (clause de la nation la plus favorisée), de l'article XVI (liste des engagements) et de l'article XVII (traitement national). L'adoption de l'article XIII ne laisse-t-elle pas entendre que toutes les mesures de l'Accord autres que les articles II, XVI et XVII s'appliquent aux marchés publics ? Dans l'affirmative, l'idée d'exclure les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental (article I) ne peut que semer la confusion.

C'est ainsi que pour Sinclair et Grieshaber-Otto (2002, p. V et VI), la déclaration du directeur général de l'OMC, Michael Moore, à l'effet que l'AGCS exclut les services fournis par les gouvernements est simplement fausse, pour la bonne raison que la définition de « services publics » fondée sur la notion de « base commerciale » ou de « concurrence » est encore imprécise. Ces auteurs renchérissent : « *The GATS governmental authority exclusion which proponents claim protects public services is, at best, unclear and subject to conflicting interpretations. At worst, if narrowly interpreted by dispute panels, the exclusion is of little or no practical effect.* »

On semble peut-être faire une distinction entre les « marchés publics » (services acquis ou achetés par les pouvoirs publics) et les services fournis par les pouvoirs publics. Mais ces deux types de services ne peuvent être offerts par le même fournisseur. L'existence même d'une liste des engagements (article XVI) ne peut que limiter la portée de l'Accord. Comme le démontre assez bien le tableau 9.1, les engagements varient selon les services et les pays. Les services postaux, les bibliothèques, les archives, les musées, le transport spatial, le transport par voies navigables intérieures et les services sociaux brillent par un faible niveau d'engagement, que ce soit dans les pays développés ou dans les

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 9.1
Les engagements par sous-secteur

	PD	PED	Pays en transition	Total
Maximum	**25**	**76**	**5**	**106**
1. Services aux entreprises				
A. Services professionnels	25	37	4	66
B. Services informatiques	25	34	4	63
C. Recherche-développement	22	15	3	40
D. Services immobiliers	23	3	0	26
E. Crédit-bail/location	25	13	3	41
F. Autres	25	38	4	67
2. Communications				
A. Services postaux	0	3	0	3
B. Courrier	4	15	3	22
C. Télécommunications	4	18	3	25
– de base	2	16	3	21
– à valeur ajoutée	25	22	5	52
D. Audiovisuel	2	11	0	13
E. Autres	6	0	6	12
3. Construction				
A. Bâtiments	24	21	3	48
B. Génie civil	24	20	3	47
C. Pose d'installations et montage	24	19	3	46
D. Achèvement et bâtiments et finition	23	13	3	39
E. Autres	20	15	2	37
4. Distribution				
A. Courtage	22	2	0	24
B. Commerce de gros	25	8	4	37
C. Commerce de détail	24	7	2	33
D. Franchisage	23	5	2	28
E. Autres	2	0	0	2
5. Éducation				
A. Enseignement primaire	18	5	4	27
B. Enseignement secondaire	19	5	4	28
C. Enseignement supérieur	18	4	4	26
D. Enseignement pour adultes	18	1	4	23
E. Autres	3	2	2	7
6. Environnement				
A. Voirie	23	7	2	32
B. Enlèvement des ordures	24	7	3	34
C. Assainissement	23	5	3	31
D. Autres	24	6	1	31
7. Services financiers				
A. Assurance	25	47	4	76
B. Services bancaires	25	37	4	66
C. Autres	0	0	0	0

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 9.1
Les engagements par sous-secteur *(suite)*

	PD	PED	Pays en transition	Total
Maximum	**25**	**76**	**5**	**106**
8. Santé				
A. Services hospitaliers	14	14	1	29
B. Autres services de santé humaine	2	4	0	6
C. Services sociaux	13	1	0	14
9. Tourisme et voyages				
A. Hôtels et restaurants	25	68	4	97
B. Agences de voyages, organisateurs touristiques	25	53	4	82
C. Guides touristiques	23	21	2	46
D. Autres	1	13	0	14
10. Services récréatifs, culturels et sportifs				
A. Spectacles	17	16	1	34
B. Agences de presse	22	0	0	22
C. Bibliothèques, archives, musées	4	3	0	7
D. Services sportifs	21	16	1	38
E. Autres	1	1	0	2
11. Transports				
A. Transports maritimes	5	26	1	32
B. Transports par voies navigables intérieures	2	2	3	7
C. Transports aériens	23	17	3	43
D. Transport spatial	2	0	0	2
E. Transport ferroviaire	19	5	3	27
F. Transports routiers	25	15	3	43
G. Transports par conduites	3	1	1	5
H. Services auxiliaires	21	15	1	37
I. Autres	14	6	0	20

Notes : 1. Les trois groupes de pays sont les pays développés (PD), les pays en développement (PED) et les pays en transition.
2. Les 12 membres de l'Union européenne sont comptés individuellement.
Source : OMC (1994).

PVD[2]. Ces derniers sont particulièrement réservés sur l'ouverture des services d'éducation, d'environnement, de santé, de distribution, d'immobilier, ainsi que sur tous les services essentiellement fournis ou achetés par les pouvoirs publics.

Deuxièmement, l'ensemble des mesures de l'AGCS, parce qu'elles relèvent du domaine non tarifaire, présentent la particularité d'être poreuses, c'est-à-dire qu'elles laissent beaucoup de place à des manœuvres protectionnistes. En effet, il importe de distinguer entre un « traitement de droit » et un « traitement de fait ». Un gouvernement n'a pas besoin

2. Il s'agit de la liste des engagements pris par les pays à la clôture du Cycle de l'Uruguay, liste qui est néanmoins appelée à varier dans le temps.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

d'avoir des réglementations écrites pour continuer à discriminer, dans ses politiques d'achat public, entre les firmes nationales et étrangères. Dans les transactions de services, c'est leur qualité présumée qui devient le principal critère ; cette qualité résulte elle-même d'une évaluation subjective des consommateurs. Il s'ensuit que les prix des services sont difficilement comparables, vu leur hétérogénéité. En conséquence, même si un pays adhère à un accord de libre prestation des services, il est capable de mettre en œuvre des mesures protectionnistes sans attirer l'attention réprobatrice des autres pays membres. Comme les intérêts nationaux de protection dans divers secteurs d'activité économique demeurent forts, il est peu probable qu'un accord multilatéral de libéralisation puisse être littéralement observé. En somme, la crédibilité d'un tel accord ne repose pas tant sur ses dispositions que sur la réalité de leur application.

En résumé, la capacité de l'AGCS d'ouvrir le marché des services s'avère limitée pour deux raisons principales. La première est liée à la nature même de l'Accord, dont la conception se prête à diverses interprétations et qui, surtout, présente de nombreuses clauses dérogatoires. La deuxième raison trouve son explication dans le fait que les mesures non tarifaires ne sauraient être véritablement supprimées par un accord quelconque. Comme le résument si bien Frétillet et Véglio (1994), les mesures non tarifaires constituent une artillerie lourde qui n'a jamais le temps de rouiller, d'où une distinction à faire entre le « traitement de fait » et le « traitement de droit » dans l'application de l'AGCS.

Avant de tirer des conclusions définitives à propos de l'effet probable de l'AGCS, essayons d'examiner le résultat des études empiriques au sujet de certains services.

2. LES ÉTUDES SECTORIELLES D'ÉVALUATION D'IMPACT DE L'OUVERTURE DES SERVICES

La libéralisation des services déjà entamée donne-t-elle des résultats mesurables ? Référons-nous à quelques études pour y apporter des réponses. Dans sa publication intitulée *Pour l'ouverture des marchés des services*, l'OCDE (2002) considère que les pays gagneraient en termes de croissance économique et de bien-être. Afin de mieux éclairer les enjeux et par souci de simplicité, nous convenons de nous attarder à quelques cas de services : les télécommunications, les services financiers, l'éducation et l'énergie. Les deux premiers résistent difficilement à la vague de la mondialisation, alors que les derniers constituent encore un champ privilégié de protectionnisme des gouvernements.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2.1. Les services financiers : en forte expansion sous l'effet conjugué des technologies et de la libéralisation

En regard des services financiers, l'AGCS vise la négociation d'une série d'engagements contraignants en vertu même du principe de libéralisation progressive. Pour ce faire, les dispositions générales de l'AGCS, exposées précédemment, ainsi que deux annexes de l'Accord s'appliquent aux services financiers, à l'exception de ceux fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental.

La première annexe cherche à préciser les services fournis par le pouvoir gouvernemental, lesquels comprennent :

i) les activités menées par une banque centrale ;

ii) les régimes de sécurité sociale ou des plans de retraite publics ;

iii) les « autres activités menées par une entité publique pour le compte ou avec la garantie de l'État ou en utilisant les ressources financières de l'État ».

Le lecteur notera l'imprécision de cette troisième catégorie de services relevant du pouvoir gouvernemental. Le paragraphe 5 de l'annexe définit ce qu'on entend par services financiers, soit tous les services d'assurances et services connexes, ainsi que les services bancaires (acceptation de dépôts, offre de prêts, crédit, bail, opérations sur devises, produits dérivés, valeurs mobilières, instruments du marché monétaire, services-conseil, fiducies). On constate donc que l'annexe définit mieux les services financiers ainsi que ceux relevant du pouvoir gouvernemental. Aussi, par le paragraphe 2, l'annexe reconnaît que les pays peuvent prendre des mesures pour des raisons prudentielles visant notamment la protection des investisseurs, des déposants et des titulaires de polices, ou pour assurer la stabilité du système financier. Toutefois, ces mesures ne peuvent pas être utilisées pour se soustraire aux dispositions de l'AGCS. Enfin, les listes nationales d'engagements concernant l'accès au marché et le traitement national viennent compléter l'accord d'ouverture des services financiers. Comme l'indique le tableau 9.1, dès la fin du Cycle de l'Uruguay, le nombre de pays ayant pris des engagements dans les services financiers est relativement élevé par comparaison à ceux d'autres services. Par exemple, on dénote 66 engagements dans les services d'assurance vie-accident-maladie et 63 dans les services d'acceptation de dépôts et de prêts.

La seconde annexe sur les services financiers de l'AGCS prévoit qu'un membre peut améliorer, modifier ou retirer en totalité ou en partie les engagements contractés. Ainsi, plusieurs négociations sur les services financiers se sont déroulées après la fin du Cycle de l'Uruguay, soit celles

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

achevées le 28 juillet 1995, améliorant les listes d'engagements. Par contre, les États-Unis, la Colombie et l'île Maurice ont décidé de ne pas améliorer leurs engagements et ont inscrit dans leur liste de vastes exemptions NFP (nation la plus favorisée) fondées sur la réciprocité (OMC, 1998, p. 112-117).

Une autre négociation achevée en 1997 et entrée en vigueur en janvier 1999 a permis d'augmenter le nombre d'engagements à environ 102 pays, dont les États-Unis, qui ont retiré leurs exemptions fondées sur la réciprocité. Ainsi, l'OMC (1998, p. 113) conclut que « les nouveaux engagements issus des négociations de 1997 comportent des améliorations significatives sur la présence commerciale des fournisseurs étrangers de services financiers, les limitations ayant été supprimées ou assouplies en ce qui concerne la participation étrangère dans les institutions financières nationales, la forme juridique de la présence commerciale ».

En d'autres termes, de plus en plus de pays libéralisent leurs services financiers. Quel a été l'impact de l'AGCS sur l'offre internationale des services financiers ? Dans son étude sur ce sujet, l'OMC (1998) constate que les services financiers sont en forte expansion dans presque toutes les économies, qu'elles soient développées ou en développement. Le commerce international des services financiers ne cesse de s'amplifier, tiré par les progrès technologiques (informatique, guichets automatiques, télépaiements, services Internet) et par l'ouverture des pays en transition de l'Europe, grâce aussi aux efforts de libéralisation de ces services réalisés notamment au sein de l'ALENA et de l'Union européenne. Quelques chiffres sont ici de mise.

Le total des exportations de services financiers (commerce transfrontalier) pour l'ensemble de neuf pays industrialisés (Allemagne, Autriche, Belgique-Luxembourg, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni, Singapour, Suisse) est passé de 15 milliards de dollars en 1985 à près de 50 milliards de dollars en 1995. On observe aussi une présence commerciale accrue sur les marchés étrangers par l'intermédiaire de filiales ou succursales.

Parmi les avantages de la libéralisation du commerce des services financiers, l'OMC (1998, p. 17-23) mentionne l'amélioration de l'efficience et de la stabilité du secteur, une incitation à de meilleurs règlements et politiques macroéconomiques, et une meilleure affectation des ressources. Les défis de cette libéralisation sont également soulignés dont, entre autres, la possibilité d'exacerber les crises financières, une plus grande volatilité du marché des capitaux et la nécessité de recentrer les politiques

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de stabilisation ainsi que de contrôle du système financier, et ce, de concert avec d'autres pays et institutions internationales (comité de Bâle de la BRI).

L'incidence positive des directives du marché unique de l'Union européenne (Europe 1992) est rapportée par plusieurs auteurs : OMC (1998), Lohéac (1991), Weidenfeld (1996), *Financial Times* (1997). Selon l'OMC (1998, p. 19), le marché unique de l'UE a contribué à augmenter l'établissement de succursales bancaires de 50 % entre 1993 et 1996.

En résumé, il se dégage de plus en plus de la littérature économique que la libéralisation des services financiers peut contribuer à une hausse des transactions mondiales de ce secteur et stimuler la croissance économique. Des études de cas de pays semblent renforcer cet optimisme, notamment aux États-Unis, où des auteurs tels que Jayaratne et Strahan (1996) estiment que la levée des restrictions stimulerait la croissance économique de l'ordre de 0,3 à 0,95 du PIB durant les 10 premières années qui suivent la déréglementation. Rapportons intégralement les résultats observés au Chili, car ils précisent assez bien les enjeux de l'ouverture des marchés financiers.

> Au Chili, les réformes du secteur financier ont donné naissance à un système bancaire solide dans lequel règne désormais un grand climat de confiance. Les dépôts bancaires sont passés de 350 millions de dollars américains en 1989 à 12,2 milliards à la fin de 1997 ; le montant des prêts par salarié est passé de 27 000 $US à 490 000 $US et les taux d'intérêt réels sont tombés de plus de 40 % à environ 9 % au cours de la même période. L'ensemble de la société bénéficie désormais de services bancaires de meilleure qualité et d'un accès plus facile au crédit, tandis que des activités économiques productives comme l'agriculture et l'élevage, autrefois jugées trop risquées, disposent à présent de circuits de financement plus efficaces. Alors que les prêts accordés à ces deux secteurs ne représenteraient que 54 millions de dollars américains en 1990, ils ont atteint 440 millions en 1997 (OCDE, 2002, p. 44).

Les résultats positifs de la libéralisation des services financiers sont également observés en Afrique du Sud, en Maurice, en Corée et en Colombie (OCDE, 2002, p. 45).

2.2. Services des télécommunications : optimisme à l'horizon

L'annexe relative aux télécommunications (ART) est considérée à bien des égards comme une approche modèle de libéralisation des services. En effet, les télécommunications répondent assez bien tant à la définition de service relevant du pouvoir gouvernemental qu'à celle de service fourni sur une base commerciale ou en concurrence avec plusieurs fournisseurs. L'annexe offre une définition du terme « télécommunications »,

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

comme un « service public de transport des télécommunications » (télégraphes, téléphones, transmission des données) ainsi que de « réseau public de transport des télécommunications » (infrastructure).

L'expression « service public de transport des télécommunications » comprend tout service qu'un membre est obligé expressément ou de fait d'offrir au public en général. Il est à remarquer qu'il n'est pas nécessaire que ce service soit fourni par le gouvernement lui-même pour qu'il soit classifié comme public. Outre cet aspect de la définition, le paragraphe 4 de l'annexe vient renforcer l'article III de l'AGCS portant sur la transparence. En effet, par ce paragraphe, il est demandé à chaque membre de faire en sorte que les renseignements pertinents sur les conditions affectant l'accès et le recours aux réseaux et services publics de transport des télécommunications soient mis à la disposition du public, y compris en ce qui concerne les tarifs et autres modalités et conditions du service. Le paragraphe 5 de l'annexe précise l'obligation qu'a tout membre d'accorder l'accès aux réseaux et services publics de transport de télécommunications à tout fournisseur de tels services d'un autre membre. Malheureusement, le nombre de pays ayant pris des engagements dès la fin du Cycle de l'Uruguay dans le domaine des télécommunications est très limité : seulement 10 engagements dans le service de téléphones, dont aucun des pays industrialisés, sept dans le Télex, dont un des pays industrialisés.

En dépit de ce degré d'engagement limité dans les télécommunications, l'OCDE (2002, p. 43) constate néanmoins que l'AGCS a joué un rôle déterminant dans la croissance des recettes mondiales de cette activité, qui passent de 192 milliards de dollars en 1999 à 230 milliards en 2000 (une hausse de 25 %). Aussi, il semble que la densité des téléphones mobiles a augmenté, parallèlement à une chute des prix et à une hausse de la productivité. Plus pertinente encore est la réalité vécue par divers pays. Au Chili, l'ouverture du secteur des télécommunications en 1994 a fait en sorte que le « coût des appels locaux a chuté de 36 % entre 1989 et 1994, celui des appels interurbains de 38 % et celui des appels internationaux de 50 % » (OCDE, 2002, p. 43). On rapporte que le Salvador a également amélioré ses infrastructures de télécommunications et la qualité des services après l'introduction de la concurrence. Aux Philippines, la réforme du secteur des télécommunications aurait eu des résultats indéniablement positifs si l'on se fie au nombre de lignes téléphoniques, qui passe de près de 1 million avant la libéralisation en 1993 à 6,5 millions au premier trimestre de 1998. Sur le continent africain ainsi qu'entre l'Afrique et le reste du monde, l'OCDE constate que l'Internet rend les communications beaucoup plus abordables.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2.3. Énergie : libéralisation partielle et effet mitigé

Evans (2002) a procédé à une analyse de l'application de l'AGCS au secteur énergétique. Il ressort de son évaluation que l'efficacité de l'AGCS à ouvrir le marché de l'énergie est fort limitée pour deux raisons essentielles. La première vient du fait que l'OMC ne fournit pas un système approprié de classification de ce secteur d'activité[3]. Les pays en viennent alors à prendre des engagements, un peu ambigus, sur certaines activités énergétiques, dans la mesure où la couverture de ces engagements n'est pas bien délimitée. La deuxième raison est que, justement, peu de pays ont pris des engagements dans ce secteur.

En effet, sur les 34 pays ayant pris des engagements dans les services annexes aux industries extractives, seulement quatre ont pris des engagements sur l'activité ambiguë de « services annexes à la distribution d'énergie[4] ». En dépit des engagements limités contractés par les pays, Evans s'interroge tout de même sur les conséquences d'une plus grande ouverture du marché de l'énergie. L'auteur conclut qu'il y a suffisamment de preuves empiriques, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, démontrant que la déréglementation de ce marché entraîne des retombées économiques positives.

Par exemple, dans le domaine pétrolier, la législation américaine de contrôle des prix instaurée dans les années 1970 a entraîné une perte sèche de bien-être estimée à 1 à 5 milliards de dollars par année. De même, la législation au Japon limitant le droit d'importation des produits pétroliers a eu des effets pervers jusqu'à son élimination en 1996. Des effets favorables de la libéralisation du gaz naturel sont au contraire rapportés pour les États-Unis et le Royaume-Uni. Le cas du secteur électrique est plus difficile à cerner compte tenu de sa complexité. En Europe, selon Evans, les prix de l'électricité ont chuté après l'introduction des directives communautaires de l'Union en vue de sa libéralisation. Par contre, aux États-Unis, la chute spectaculaire d'Enron (un géant de l'industrie) vient semer le doute quant aux vertus de la libéralisation du secteur électrique, d'où la persistance de nombreuses barrières formelles et informelles dans cette industrie.

De ces observations, il est raisonnable de ne pas s'attendre à une grande ouverture du service d'énergie. Les intérêts nationaux sont assez puissants pour perpétuer tout un faisceau de mesures protectionnistes,

3. Bien que l'industrie de l'énergie se réfère à son produit physique (pétrole, charbon, gaz, électricité), elle comprend aussi bien toute une variété de services de prospection, de transport et de distribution.

4. Il s'agit de la liste des engagements issue du Cycle de l'Uruguay.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

pour des raisons allant de la sécurité d'approvisionnement jusqu'au maintien d'un système de contrôle de prix, en passant par des motifs de préservation de l'environnement.

2.4. L'ÉDUCATION : UN SERVICE RELATIVEMENT FERMÉ

L'étude de l'OCDE (2002) ne précise pas les répercussions à espérer d'une ouverture du marché de l'éducation, mais elle fournit des indicateurs sur l'importance de l'enseignement international dans l'économie de certains pays. Par exemple, en 1998, les États-Unis accueillaient 32 % de tous les étudiants étrangers de la zone OCDE, devant le Royaume-Uni (18 %), l'Allemagne (13 %), la France (11 %) et l'Australie (8 %). Aux États-Unis, le secteur de l'éducation figure au cinquième rang des principaux exportateurs de services, avec des recettes d'exportation de plus de 14 milliards de dollars.

C'est Grieshaber-Otto et Sanger (2002) qui se sont particulièrement penchés sur l'apport de l'AGCS dans le secteur de l'éducation, notamment au Canada. D'abord, ces deux auteurs soutiennent que le classement de l'AGCS n'est pas précis pour les services d'éducation et qu'un certain nombre de services ne se retrouvent pas dans cette catégorie, dont entre autres les activités parascolaires, les bibliothèques et les garderies. Ce problème de classification semble être assez préoccupant dans la mesure où il détermine quelles règles et obligations de l'AGCS seront appliquées.

Les auteurs considèrent également que certains principes propres à l'OMC s'appliqueront, peu importe les services, engendrant d'importants coûts administratifs pour les gouvernements. Ainsi, le principe de transparence devra être respecté aussi bien dans le secteur de l'éducation que dans tous les autres services. Chaque commission scolaire, chaque palier de gouvernement devra alors s'assurer que ses activités sont en accord avec les règles internationales promues par l'AGCS. Mais cet accord étant destiné à évoluer constamment, les écoles seront-elles en mesure de suivre ces changements ?

Bien qu'aucun engagement en matière d'éducation n'ait encore été pris, les auteurs mettent en évidence la volonté du gouvernement d'exporter certains de ses services d'éducation tout en filtrant l'entrée des distributeurs de services sur le territoire canadien. Cette pratique unilatérale risque d'accroître les pressions sur le gouvernement canadien et pourrait l'amener à ouvrir ses frontières aux distributeurs étrangers et à participer aux négociations de l'AGCS.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Toujours selon les mêmes auteurs, la commercialisation ou la privatisation des services d'éducation viendraient éroder les valeurs fondamentales du système d'éducation canadien, soit l'universalité et l'accessibilité. La commercialisation tend à promouvoir des intérêts plus étroits et nuit aux principes d'équité, de diversité et d'ouverture sur lesquels se fonde le système d'éducation canadien. Plusieurs mesures initialement destinées à atteindre un objectif précis dans le domaine de l'éducation pourraient être considérées comme des barrières à la commercialisation des services d'éducation. La liste des obstacles dans ce domaine est d'ailleurs très longue. Ils visent essentiellement à préserver les valeurs fondamentales partagées par l'ensemble de la société.

On souligne aussi qu'outre l'influence sur les valeurs fondamentales, la commercialisation des services risque de limiter la capacité de régulation du gouvernement. Déjà le secteur privé tend à s'infiltrer dans les écoles publiques par le biais de collectes de fonds et de commandites. Des *lobbies* importants militent pour le développement de partenariats public/privé au sein des écoles. L'éducation est perçue par les firmes multinationales comme une source potentielle de revenus importants. Ces FMN pourraient chercher, par le biais de l'AGCS, à influencer les politiques des gouvernements en leur faveur dans des domaines tels que les chaînes télévisées éducatives, les services privés de tutorat ou les tests de préparation.

L'argumentation de Grieshaber-Otto et Sanger contient selon nous quelques faiblesses qu'il convient de souligner. Les conclusions que tirent ces deux auteurs à propos des répercussions de l'AGCS sur le système d'éducation canadien résultent de leur compréhension personnelle de cet accord et non d'une enquête ou de données quantitatives. Elles relèvent davantage du spéculatif, puisque le Canada n'a pas encore pris d'engagements dans ce domaine.

Les auteurs tentent ainsi de démontrer que l'AGCS est néfaste, mais ils n'expliquent pas clairement en quoi il nuirait aux services offerts en matière d'éducation. Ils se proposent essentiellement de démontrer que le gouvernement ne doit pas entamer de négociations dans ce domaine, en s'appuyant sur le fait que la clause d'autorité gouvernementale ne serait pas assez inclusive. Les auteurs auraient pu davantage expliciter les possibles répercussions de la commercialisation et de la libéralisation des services d'éducation sur la qualité des services rendus.

Faisons à présent l'hypothèse qu'un pays prend volontiers un engagement en vue de la libéralisation de son service d'éducation conformément aux dispositions de l'AGCS. Par la clause du traitement national, de transparence et d'accès au marché, le gouvernement de ce pays

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

devrait traiter le fournisseur étranger du service d'éducation de la même manière que les fournisseurs locaux. Par exemple, si l'Université Harvard de Boston implantait un campus à Montréal, elle aurait droit à l'aide financière du gouvernement du Québec au même titre que les autres universités de la province. De la même façon, ce campus de Harvard serait assujetti aux réglementations du système scolaire du Québec (notamment à la limite des frais de scolarité). Dans ces conditions, Harvard de Montréal ne serait pas en mesure d'imposer des frais de scolarité aussi élevés que ceux du siège social à Boston. Des étudiants ne manqueraient donc pas de se diriger vers le campus de Montréal, qui exigerait les frais de scolarité les plus bas. Par conséquent, la rentabilité obligeant, Harvard n'aurait pas intérêt à trop discriminer ses prix (frais de scolarité) selon la région géographique. Bref, cet exemple montre assez bien que la possibilité d'expansion des établissements d'enseignement à l'étranger (présence locale) ne peut qu'être limitée. Le mode d'exportation privilégié par ces établissements serait encore l'attraction des étudiants étrangers sur le territoire national. Le cas des services de santé est similaire à celui de l'éducation que nous venons d'exposer. En résumé, le courant de libéralisation, aussi fort soit-il, n'aura qu'un impact marginal dans le secteur de l'éducation.

2.5. SYNTHÈSE

Bien que des études sectorielles tendent à faire valoir les effets globalement positifs de l'AGCS, il reste que la circonspection est de mise pour transposer ces résultats à tous les services et à tous les pays puisque les réglementations en vigueur varient énormément d'un pays à l'autre. Par ailleurs, s'il est encore difficile d'arriver à une évaluation précise des effets de la libéralisation du marché des services, elle demeure une réalité qui ne passe pas inaperçue pour tout observateur le moindrement attentif, à savoir « la mondialisation est heureuse ». En effet, les agents économiques, à commencer par le consommateur ou le travailleur, trouvent largement leur compte dans cet échange mondialisé. Un rappel serait ici de mise. Le consommateur, rationnel ou pas, exige des produits à bas prix, de bonne qualité et facilement disponibles. Il aimerait bien se déplacer et s'installer là où il le désire avec le minimum de contraintes. Aucun épargnant n'aimerait voir son portefeuille ou ses investissements confisqués sous prétexte de politiques de nationalisation. S'il arrive au travailleur de se voir lésé dans ce processus d'échange, c'est d'abord parce qu'il est séduit par la stratégie de « pas dans ma cour ». Par ailleurs, en dépit de sa simplicité, une mauvaise compréhension du principe des avantages comparatifs peut très vite donner lieu à de fausses interprétations.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Quant aux gouvernements, aucun ne peut véritablement démontrer que l'ouverture de son économie a des effets pervers sur les principaux objectifs de gestion macroéconomiques, tels l'efficience (efficacité technique, spécialisation industrielle), l'équilibre (chômage/inflation), la croissance du revenu et même l'équité (distribution du revenu). Par exemple, les pays les plus commerçants au monde ou très orientés vers l'extérieur (les États-Unis, les Pays-Bas, les NPI asiatiques, le Japon) vivent presque en situation de plein emploi, contrairement aux pays relativement fermés tels l'Inde, l'Argentine, le Mexique et la Chine. Leurs gouvernements figurent parmi les plus grands emprunteurs sur les marchés financiers internationaux parce que l'épargne intérieure est nettement insuffisante. C'est donc davantage en raison de ces évidences empiriques et observables dans la libéralisation progressive du commerce des marchandises, orchestrée par le GATT et l'OMC, qu'on peut être optimiste quant aux possibilités offertes par l'ouverture du marché des services. Il convient maintenant d'intégrer à notre réflexion les enjeux soulevés par la mise en œuvre de l'AGCS.

3. LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGCS : PEU DE LITIGES COMMERCIAUX

L'un des aspects novateurs du Cycle de l'Uruguay est l'adoption d'un organe de règlement des différends (ORD). Ainsi, et comme l'exprime clairement Jouanneau (2003, p. 37) : « Là où le GATT était désarmé face à l'unilatéralisme, l'OMC a introduit sécurité et prévisibilité. Chaque État sait qu'il pourra avoir accès à l'ORD s'il s'estime lésé, aussi puissante que soit l'autre partie. » La question demeure cependant de savoir si cet espoir de résolution des conflits commerciaux par l'ORD peut être entretenu en ce qui concerne la mise en œuvre de l'AGCS. Comme le règlement des litiges commerciaux établi par l'OMC est régulièrement commenté dans son rapport annuel, nous avons jugé opportun d'examiner chacun de ces rapports, depuis sa création (1993) jusqu'en 2004. Une simple lecture permet de tirer deux principaux constats. Le premier est ce que certains considèrent comme « l'activisme » des États-Unis : c'est la nation la plus attaquée. Par exemple, pour l'année 2004, sur 46 litiges commerciaux examinés par l'ORD, 27 concernent les États-Unis, dénoncés le plus souvent par la Communauté européenne, le Canada et le Japon. La deuxième caractéristique des plaintes est qu'elles portent sur des mesures commerciales principalement liées aux marchandises, notamment des mesures de sauvegarde, des droits *antidumping*, de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

propriété intellectuelle, des marchés publics, des subventions et des mesures compensatoires. Nous n'avons relevé sur toute la période de 1993 à 2004 inclusivement que trois litiges commerciaux reliés à l'AGCS.

Il s'agit de litiges sur :

i) la banane ;

ii) les services de télécommunications ;

iii) les services de jeux et paris.

i) La banane

En février 1996, l'Équateur, les États-Unis, le Guatemala, le Honduras et le Mexique faisaient valoir auprès de l'ORD que le régime de la Communauté européenne sur l'importation, la vente et la distribution de bananes est incompatible avec les articles I, II, III, X, XI et XIII du GATT 1994, ainsi qu'avec les dispositions de l'Accord sur les procédures de licences d'importation, de l'Accord sur l'agriculture, de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce et de l'AGCS. Comme on peut le constater, ce litige dépasse largement le cadre précis de l'AGCS. À titre de rappel, la politique de la CE réserve un traitement préférentiel aux bananes de cette région et des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Les bananes en provenance des fournisseurs traditionnels ACP entrent en franchise de droits dans la limite d'un contingent maximum attribué à chaque pays, alors que celles provenant des pays tiers sont plus lourdement taxées.

À la suite à la plainte déposée par les pays précités, l'ORD mandate le 8 mai 1996 un groupe spécial pour l'étudier. Ce groupe dépose le 22 mai 1997 un rapport dans lequel il note que les dispositions communautaires contreviennent à leurs obligations relatives au traitement national du GATT 1994 et de l'AGCS (article II, nation la plus favorisée, et article XVII, traitement national). Ce constat établi par le groupe de travail a été confirmé par l'organe d'appel. Il est alors demandé à la CE de répondre à ces obligations, ce qu'elle tente de faire depuis lors. En effet, une entente a été conclue en 2001, par laquelle Bruxelles abandonnera ses quotas le 1er janvier 2006, date à laquelle seront introduits des droits de douane qui resteront néanmoins variables (élevés pour l'Amérique latine et faibles pour les pays ACP).

Mais revenons un peu aux origines mêmes de ce litige commercial qui remonte au début des années 1930, comme nous l'explique assez bien Myers (2004). En fait, le système de préférence britannique, mis en place en 1932, accorde une protection spéciale aux exportations de bananes de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

la Jamaïque, du Cameroun anglais et de certaines autres îles des Caraïbes. De leur côté, la France et l'Italie ont une politique préférentielle pour les pays producteurs de bananes de leurs anciennes colonies.

La communauté européenne en vient alors à adopter cette politique préférentielle à l'égard des bananes, en dépit des fortes dissensions entre les membres[5], et l'étend aux pays ACP par la Convention de Lomé en 1974. Mais alors, le marché de la banane présente des particularités distinctes tant du point de vue de la production que de la distribution. Cette dernière, fortement exigeante en capital, devient oligopolistique par la présence de trois grandes firmes, Chiquita, Dole et Del Monte, toutes américaines, qui contrôlent en plus de vastes plantations en Amérique latine. C'est ainsi qu'on assiste à d'intenses négociations et à des jeux d'influence de la part de tous les intervenants. La communauté européenne, pour des raisons historiques et à la demande expresse des pays ACP, s'aligne sur cette politique préférentielle qui devient coûteuse pour ses citoyens. Le premier ministre de Saint-Vincent-et-Grenadines, Ralph E. Gonsalves, va plus loin en demandant une préférence plus généreuse à l'égard des producteurs des Caraïbes, qui dépendent fortement de l'exportation de cette denrée agricole. Les firmes multinationales américaines (Chiquita, Dole, Del Monte), alliées aux producteurs latino-américains, font des pressions sur leur gouvernement, allant jusqu'au financement des partis politiques de sénateurs candidats aux élections pour démanteler le régime protectionniste de la Communauté européenne. Pourtant, au-delà de ces disputes, se profilent les vrais enjeux du système de production. Rapportons ici intégralement les propos de Myers (2004, p. 34-35).

> *The problem was – and remains to this day – that Caribbean banana production simply cannot compete on price with bananas from Latin America. Production, particularly in the Windward Islands, tends to be on small farms and largely on hilly land. The farms would be very expensive and is in many places impracticable. But reliance on rain alone leads to large variations in yield. Shipping costs in the Caribbean are also high because vessels have to load at several ports, and because the variable volumes available increase unit costs. This contrasts with the vast plantations in Latin America, often many thousands of hectares in size, which are operated on an industrial basis, with huge investments in mechanization and irrigation.*
>
> *Soil depths and mineral contents are better in Latin America and provide a yield per hectare more than double that in the Caribbean. Moreover, large areas of plantation land are situated around ports dedicated to banana shipments. These factors offer substantial economies of scale. As a result, export prices for Latin American bananas were less than half the level in the Caribbean.*

5. L'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Danemark et l'Irlande avaient peu de restrictions aux importations, contrairement à la France, au Royaume-Uni et à l'Italie, qui favorisent leurs autres colonies et les territoires outre-mer.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

En d'autres termes, la compétitivité des producteurs des Caraïbes et des pays ACP soutient difficilement la comparaison avec celle des pays d'Amérique latine. Certes, les firmes multinationales américaines de distribution ont usé de leur pouvoir oligopolistique mais, en réalité, la politique de protection de la Communauté européenne pour la banane ressemble étrangement à l'accord multifibre (AMF) dans les textiles et vêtements, dont on sait que les multiples dérogations ont favorisé des fraudes et des détournements. L'AMF a fini par être démantelé lors du Cycle de l'Uruguay, quoiqu'on observe encore une remontée du protectionnisme dans ce secteur, tant dans l'Union européenne qu'aux États-Unis.

ii) Les services de télécommunications

Dans les télécommunications de base et à valeur ajoutée, les États-Unis accusent le Mexique d'adopter ou de maintenir des mesures réglementaires anticoncurrentielles et discriminatoires, contrevenant ainsi à ses obligations au chapitre de l'AGCS. Plus précisément, les États-Unis ont allégué que les mesures appliquées par le Mexique :

i) ne garantissaient pas que Teléfonos de México (Telmex) assure l'interconnexion aux fournisseurs de services de télécommunication de base transfrontière des États-Unis moyennant des taxes, suivant des modalités et à des conditions raisonnables ;

ii) ne garantissaient pas aux fournisseurs de services de télécommunication de base des États-Unis un accès et un recours raisonnables et non discriminatoires aux réseaux et services publics de télécommunication ;

iii) ne conféraient pas le traitement national aux entreprises de commercialisation à capitaux des États-Unis ;

iv) n'empêchaient pas Telmex d'adopter des pratiques anticoncurrentielles (OMC, 2004, p. 116).

À la suite du dépôt de cette plainte, le 17 avril 2002, l'ORD a mis sur pied un groupe spécial de travail. L'Australie, le Brésil, le Canada, la Communauté européenne, Cuba, le Guatemala, le Honduras, l'Inde, le Japon et le Nicaragua ont réservé leur droit de participer aux travaux du groupe spécial en qualité de tierces parties. Après analyse de ce litige, le rapport du groupe spécial, adopté le 1er juin 2004, établit que le Mexique avait manqué à ses engagements au titre de l'AGCS :

a) parce qu'il n'avait pas assuré l'interconnexion moyennant des taxes fondées sur les coûts pour la fourniture transfrontière de services de télécommunication avec des installations propres […]

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

b) parce qu'il n'avait pas pris de mesures appropriées pour empêcher des pratiques anticonstitutionnelles de la part d'entreprises qui sont un fournisseur principal de services de télécommunication […]

c) parce qu'il n'avait pas fait en sorte que l'accès et le recours aux réseaux de télécommunications soient raisonnables et non discriminatoires […] (OMC, 2005b, p. 49-50).

Le Mexique n'a pas tardé à s'entendre avec les États-Unis sur un accord de mise en œuvre des recommandations du rapport du groupe spécial sur une période de 13 mois.

iii) Les services de jeux et paris

Le troisième différend commercial relatif à l'application de l'AGCS touche les mesures visant la fourniture transfrontalière de services de jeux et paris, entre les États-Unis et la République d'Antigua-Barbuda. Cette dernière considère que les mesures prises par le gouvernement central, régional et local des États-Unis sur la fourniture de services de jeux et paris empêche la fourniture de services de jeux par un autre membre de l'OMC aux États-Unis. L'ORD, saisi de cette plainte, forme un groupe spécial dont le rapport, distribué aux membres le 10 novembre 2004, conclut que « trois lois fédérales et quatre lois d'État des États-Unis, telles qu'elles étaient libellées, prohibaient un, plusieurs ou tous les moyens de livraison inclus dans le mode 1 de l'AGCS (soit la fourniture transfrontalière), ce qui était contraire aux engagements spécifiques des États-Unis en matière d'accès aux marchés dans le cadre du mode 1 pour les services de jeux et paris » (OMC, 2005b, p. 58). On voit ici un petit pays gagner une bataille commerciale contre une puissance telle que les États-Unis grâce à l'intermédiation de l'ORD. Mais on est encore loin d'un accord définitif et mutuellement acceptable entre les deux pays en litige, puisque les États-Unis ont décidé le 7 janvier 2005 d'interjeter appel de certains aspects du rapport du groupe spécial.

Il ressort de ces observations que depuis une douzaine d'années, la mise en œuvre de l'AGCS n'a pas été confrontée à de vifs litiges commerciaux. En fait, la quasi-absence de litiges commerciaux dans les services s'explique non pas tant par la nature dissuasive de l'AGCS que par ses nombreuses clauses d'exceptions et le principe même de « libéralisation progressive » et de « liste d'engagement », lesquels autorisent un certain protectionnisme. Ainsi, si le Cycle de l'Uruguay a permis d'incorporer les services aux dispositions du GATT, il est permis de penser que les règles de son ouverture vont être raffermies pendant le Cycle de Doha présentement en cours.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

4. LES PERSPECTIVES DU CYCLE DE DOHA

Le Cycle de l'Uruguay a été conclu tout en précisant à l'avance l'objet des futures négociations, notamment l'agriculture et les services, d'où la terminologie désormais utilisée d'« agenda intégré » (en anglais *built-in agenda* ou BIA). Ainsi, la déclaration ministérielle de Doha (9 au 14 novembre 2001) déterminant le calendrier des négociations comprend entre autres le BIA (agriculture et services). Plus précisément, le paragraphe 15 de cette déclaration ministérielle dit :

> Les négociations sur le commerce des services seront menées en vue de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en développement et des pays les moins avancés.
>
> Nous reconnaissons les travaux déjà entrepris sur les négociations, engagées en janvier 2000 au titre de l'article XIX de l'Accord général sur le commerce des services, et le grand nombre de propositions présentées par les Membres sur un large éventail de secteurs et plusieurs questions horizontales, ainsi que sur le mouvement des personnes physiques. Nous confirmons les Lignes directrices et procédures pour les négociations adoptées par le Conseil du commerce des services le 28 mars 2001 comme étant la base sur laquelle poursuivre les négociations, en vue d'atteindre les objectifs de l'Accord général sur le commerce des services, tels qu'ils sont énoncés dans le Préambule, l'article IV et l'article XIX de cet accord. Les participants présenteront des demandes initiales d'engagements spécifiques d'ici au 30 juin 2002 et des offres initiales d'ici au 31 mars 2003.

Comme on peut le constater, cette déclaration d'ouverture de négociations dans les services n'annonce que des objectifs généraux et ne contient pas d'orientations précises, sinon l'invitation aux pays membres à présenter leurs listes d'engagements. Il ressort donc que l'amélioration ou le renforcement, peut-on dire, de l'AGCS passe par une offre de liste d'engagements plus grande de la part des pays membres. À ce sujet, l'OMC (2004, p. 3), dans son rapport annuel de l'année 2004, rapporte : « Les Membres devaient présenter pour le 31 mars 2003 leurs offres initiales d'engagements nouveaux ou améliorés dans le cadre des négociations sur les services. »

Cet optimisme de la part de l'OMC ne devrait cependant pas nous empêcher de nous interroger sur la rationalité même de ce principe de liste d'engagements. Certes, on comprend bien le fondement de ce principe de libéralisation progressive, visant à offrir une flexibilité aux pays membres à des stades de développement différents dans le respect des objectifs de politique nationale (article XIX). Cependant, cette procédure de libéralisation progressive présente des inconvénients majeurs de par sa lourdeur et sa complexité. En fait, on semble ici faire un parallèle entre l'ouverture des services et celle rapportée avec succès dans les marchandises.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Dès la création du GATT, il est vite apparu qu'une politique de libre-échange dans les marchandises est peu susceptible de rallier l'adhésion de bon nombre de pays. On en vient donc à reconnaître le principe de libéralisation progressive, par lequel un pays est appelé à déclarer un taux maximum de tarif sur des catégories de biens et à ne le baisser que graduellement à travers des cycles de négociations multilatérales. Le résultat de ce mode d'opération du GATT et de l'OMC est bien connu : baisse généralisée des tarifs (voire élimination pour certains produits et certains pays) mais persistance du protectionnisme tarifaire dans certains pays, notamment dans les PVD. Comme nous le rappelle Panagariya (2003), alors que le tarif moyen se situe à 3 % dans les pays industrialisés, il est d'environ 13 % dans les pays pauvres. Et il a fallu plus d'une cinquantaine d'années au GATT pour parvenir à ce résultat d'ouverture des échanges mondiaux.

Pourtant, on sait aujourd'hui que les pays très ouverts (Hong-Kong, Singapour, Corée du Sud, Taïwan) performent mieux à l'exportation en comparaison des pays relativement fermés, tels que l'Inde, l'Argentine et l'Égypte. Il est notoire que la réussite économique actuelle de la Chine coïncide avec le moment de son adhésion à l'OMC. Bref, Panagariya (2003) nous rapporte les propos très significatifs de Joan Robinson : « *If your trading partner throws rocks into his harbor, that is no reason to throw rocks into your own.* » En d'autres termes, la poursuite du libre-échange, même unilatéral, peut être bénéfique. De là, nous concluons qu'il n'est pas nécessaire d'ouvrir le marché des services selon une approche progressive, laquelle conduit chaque pays à établir sa liste d'épicerie et, par conséquent, amène de la confusion. Encore faut-il rappeler que la liste des engagements non seulement est variable selon les pays, mais se modifie autant par un ajout que par un retrait, conformément à l'article XXI qui dit : « un membre pourra modifier ou retirer tout engagement figurant sur la liste à tout moment après que trois ans se seront écoulés à compter de la date à laquelle cet engagement est entré en vigueur ». L'AGCS constitue-t-il un traité de marché irréversible vers le libre-échange ? On ne saurait l'affirmer. Alors que les exemptions ne devraient en principe pas durer plus de 10 ans, il est mentionné qu'elles feront l'objet de négociations lors des séries ultérieures de libéralisation des échanges.

Afin de pallier le problème de confusion soulevé par la « liste des engagements », il serait souhaitable d'établir une liste de services que l'on désire ouvrir ou protéger, et qui serait identique à tous les pays. Mais cette approche de liste positive ou négative demande une classification exhaustive des services, tâche très difficile. Les travaux déjà engagés à cet égard par l'OMC sont assez révélateurs. Par exemple, rien que dans le domaine des télécommunications, les Communautés européennes

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

(2005) considèrent que le système de classification de cette industrie adopté par l'OMC dans le cadre de l'AGCS est fondé sur des concepts et des termes commerciaux qui ne correspondent pas clairement à la réalité actuelle dans ce secteur. Parmi les problèmes liés à cette classification, on dénote : le chevauchement des catégories ; la confusion (mention séparée des services d'interconnexion et des services de téléphones publics) ; la classification non à jour ; l'inadaptation aux modèles commerciaux. Ces problèmes de classification peuvent fort bien s'appliquer à d'autres catégories de services. Bien qu'un système de classification des services s'impose, ne serait-ce que pour des fins de compilation des données statistiques, il ne faut néanmoins pas espérer qu'il serait de nature à corriger toutes les déficiences qui peuvent y être associées. En conséquence, il serait approprié de procéder à la libéralisation des services de façon générale, c'est-à-dire sans les définir expressément, un peu comme l'approche suivie par les marchandises. Ainsi, on libéralise tous les services à l'exception de quelques-uns fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental. Ces derniers seront répertoriés sur une liste commune à tous les pays et annexée à l'Accord (approche de liste négative). Les négociations ultérieures permettront de réduire la liste annexée.

CONCLUSION

L'idée que les multinationales de tout genre influencent le calendrier de l'AGCS et font pression sur leurs gouvernements dans le but de conquérir des marchés extérieurs peut être réfutée pour quatre raisons essentielles. Premièrement, l'avènement des technologies de l'information permet de rendre plus facile l'échange des services en facilitant leur mode de stockage et de livraison. Deuxièmement, même si, à la différence des biens manufacturiers, les avantages compétitifs dans les services prennent du temps à se développer et sont plus fragiles et plus difficiles à protéger, il n'en demeure pas moins que le déploiement spatial des firmes de services épouse presque les mêmes logiques que celui des marchandises et fait face aux exigences de la demande. Il en découle que la liberté d'échange, étendue aux services, a des effets économiques positifs.

Troisièmement, l'AGCS, prenant en compte les principes de la non-discrimination (clause de la nation la plus favorisée), de transparence et de traitement national, de libéralisation progressive et d'accès aux marchés, ne s'avère pas véritablement contraignant puisqu'il se prête à diverses interprétations et qu'il reconnaît de nombreuses clauses dérogatoires. Quatrièmement, quelques études sectorielles d'évaluation démontrent que l'ouverture des services entraînent des retombées favorables en termes de croissance économique et de bien-être des citoyens.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

C'est notamment le cas des services financiers, dont les échanges mondiaux ne cessent de s'amplifier ; celui des télécommunications, où l'on observe une hausse de la densité des téléphones mobiles parallèlement à une chute des prix des appels internationaux, alors que des pans entiers de services demeurent relativement fermés (éducation, santé, énergie, culture).

Enfin, nous proposons de rendre l'AGCS plus fort, en abandonnant le principe de liste d'engagements en faveur d'une stratégie d'ouverture de « liste négative » par laquelle on libéralise tous les services sauf ceux qui seront annexés à l'Accord, lesquels seront communs à tous les pays.

BIBLIOGRAPHIE

AHARONI, Y. (2000). « The Role of Reputation in Global Professional Business Services », dans Yair Aharoni et L. Nachum (dir.), *Globalization of Services : Some Implications for Theory and Practice*, Londres, Routledge, p. 25-41.

Alternatives (2004). « La ville de Montréal se prononce contre l'AGCS », *Alternatives*, vol. 11, nº 4, décembre, p. 5.

BAKER, Paul, Marcela MIOZZO et Ian MILES (2002). « The Internationalization of European Services : What Can Data on International Services Transactions Tell Us ? », dans Marcela Miozzo et Ian Miles (dir.), *Internationalization, Technology and Services*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 59-86.

BENGHOZI, Pierre Jean et Dominique SAGOT-DUVAUROUX (1995). « Les économies de la culture », *Problèmes économiques*, nº 2422, 3 mai.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2005). « Classification dans le secteur des télécommunications dans le cadre de l'MC et de l'AGCS », communication, OMC, Comité des engagements spécifiques, 10 février.

EVANS, Peter (2002). *Liberalizing Global Trade in Energy Services*, Washington, The American Enterprise Institute.

Financial Times (1997). « Doing Financial Business On-line : A Financial Times Guide », Londres, *Financial Times*.

FRÉTILLET, Jean-Paul et Catherine VÉGLIO (1994). *Le GATT démystifié*, Paris, SYROS.

GRIESHABER-OTTO, Jim et Matt SANGER (2002). *Perilous Lessons : The Impact of the WTO Services Agreement (GATS) on Canada's Public Education System*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives.

GRIESHABER-OTTO, Jim et Scott SINCLAIR (2004). *Return to Sender : The Impact of GATS, Pro-competitive Regulation on Postal and Other Public Services*, Ottawa, Canadian Center for Policy Alternatives.

GROSSE, R. (2000). « Knowledge Creation and Transfer in Global Service Firms », dans Y. Aharoni et L. Nachum (dir.), *Globalization of Services : Some Implications for Theory and Practice*, Londres, Routledge, p. 217-232.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

HENTEN, Anders et Torbe VAD (2002). « Services Internationalization, Characteristics, Potentials and Barriers of Danish Services Firms », dans Marcela Miozzo et Ian Miles (dir.), *Internationalization, Technology and Services*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 184-205.

HOEKMAN, Bernard et Pierre SAUVÉ (1994). « Liberalizing Trade in Services », Discussion Papers, nº 243, Washington, World Bank, 85 p., JEL 95 – 0109.

INVESTISSEMENT CANADA (1990). « Les conséquences de la mondialisation pour les entreprises », document de travail nº 1990-V, Ottawa, Gouvernement du Canada.

JAYARATNE J. et P.E. STRAHAN (1996). « The Finance-Growth Nexus : Evidence from Bank Branch Deregulation », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, p. 639-690.

JOUANNEAU, Daniel (2003). *L'Organisation mondiale du commerce*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? ».

LÉVY, Brigitte (1997). « Multilatéralisme et régionalisme : interdépendance stratégique des États et des firmes », document de travail 97-09 (février), Faculté d'administration, Université d'Ottawa.

LOHÉAC, F. (1991). « Deregulation of Financial Services and Liberalization of International Trade in Services », *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 61, p. 406-413.

MOALI, Philippe (1993). « Rationalité et marchés des biens culturels », *Problèmes économiques*, nº 2339, 1er septembre.

MYERS, Gordon (2004). *Banana Wars : The Price of Free Trade, A Caribbean Perspective*, 2e édition, Londres, Zed Books.

NEIL, Coe M. (2002). « Globalization, Regionalization and Scales of Integration : USIT Industry Investment in Southeast Asia », dans Marcela Miozzo et Ian Miles (dir.), *Internationalization, Technology and Services*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 117-136.

NYAHOHO, Emmanuel (1990). « Libéralisation multilatérale du commerce des services : enjeux et stratégies de négociations », *Revue Études internationales*, volume 21, nº 1, mars.

NYAHOHO, Emmanuel (2001). *Le marché culturel à l'ère de la mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

OCDE (2002). *Pour l'ouverture des marchés de services. L'Accord général sur le commerce des services*, Paris, OCDE.

OMC (1994). *Résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round. Accès aux marchés pour les marchandises et les services : Aperçu des résultats*, Genève, OMC, novembre.

OMC (1998). *L'ouverture des marchés des services financiers et le rôle de l'AGCS*, Genève, OMC.

OMC (2004). *Rapport annuel*, Genève, OMC.

OMC (2005a). « Le commerce mondial en 2004, les perspectives pour 2005 », communiqué de presse, 14 avril, Genève, OMC.

OMC (2005b). *Rapport annuel*, Genève, OMC.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

PANAGARIYA, Arvind (2003). « Think Again, International Trade », *Foreign policy*, nov.-déc.

ROBERTS, Joanne (2002). « From Market to Resource-Oriented Overseas Expansion : Re-examining a Study of the Internationalization of UK Business Services Firms », dans Marcela Miozzo et Ian Miles (dir.), *Internationalization, Technology and Services*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 161-183.

SINCLAIR, Scott et Jim GRIESHABER-OTTO (2002). *Facing the Facts : A Guide to the GATS Debate*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives.

TOIVONEN, Marja (2002). « Internationalisation of Knowledge-intensive Business Services in a Small European Country : Experiences from Finland » dans Marcela Miozzo et Ian Miles (dir.), *Internationalization, Technology and Services*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 200-226.

WEIDENFELD, G. (1996). « Expectations Assessments and Consequences for Business Policy from the Insurer's Point of View : Questionnaire Results », *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 78, p. 77-107.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

10

LA POLITIQUE DE PRODUIT ET DE COMMUNICATION INTERNATIONALE
Un retour vers la prise en compte des spécificités nationales ?

Ulrike Mayrhofer
Professeure agrégée des Universités en sciences de gestion
Faculté des affaires internationales, Université du Havre et Groupe ESC Rouen

Dans un contexte de mondialisation des marchés et de la concurrence, de nombreuses entreprises se sont efforcées de standardiser leur politique de marketing international. Pour répondre à l'homogénéisation croissante des besoins des consommateurs, elles ont choisi de proposer des produits identiques à l'échelle mondiale. Ces produits « universels » ont souvent été commercialisés à l'aide d'une communication standardisée. Durant les années 1990, un nombre croissant d'entreprises a suivi ce mouvement initié par les grandes entreprises multinationales. La standardisation des actions marketing a essentiellement été motivée par des objectifs de réduction des coûts. Elle permettait notamment de limiter les coûts liés au développement et à la fabrication des produits, à la gestion des marques et à la conception des messages publicitaires utilisés (Schuiling et Kapferer, 2004). Le mouvement a entraîné une centralisation croissante

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

des décisions marketing où les filiales mettaient en œuvre des actions élaborées par la direction marketing de la société mère. Dans la pratique, de nombreuses actions se sont traduites par un échec, car elles ne répondaient pas aux exigences des différents marchés géographiques. Les consommateurs se sont alors tournés vers des marques locales proposant des produits mieux adaptés à leurs besoins.

Compte tenu de ces évolutions, il paraît légitime de se demander si la politique de standardisation constitue encore une voie de développement qui permet aux entreprises de réussir sur les marchés internationaux. Les entreprises n'auraient-elles pas plutôt intérêt à s'adapter aux spécificités de chaque marché afin de mieux satisfaire les exigences et les goûts des consommateurs locaux ? Pour répondre à ces interrogations, nous allons d'abord examiner les caractéristiques de la politique de produit et de communication dans un contexte international (partie 1). Ensuite, nous nous intéresserons plus spécifiquement aux avantages associés à la standardisation et à l'adaptation de ces deux décisions de marketing international (partie 2).

1. LES SPÉCIFICITÉS DE LA POLITIQUE DE PRODUIT ET DE COMMUNICATION INTERNATIONALE

L'élaboration de la politique de produit internationale est étroitement liée à celle de la politique de communication internationale. En effet, la commercialisation de produits identiques à l'échelle mondiale implique souvent la standardisation des actions de communication. À l'inverse, si l'entreprise décide d'adapter ses produits, elle est amenée à concevoir des messages différenciés en fonction des marchés.

1.1. L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE DE PRODUIT INTERNATIONALE

Lorsque l'entreprise souhaite commercialiser ses produits sur différents marchés géographiques, elle peut soit concevoir des produits identiques, soit adapter le produit aux spécificités des marchés locaux. Une adaptation implique une modification des attributs physiques, symboliques ou de service des produits proposés. Dans l'approche marketing, un produit peut est considéré comme un ensemble d'attributs qui sont destinés à satisfaire le consommateur (Mayrhofer, 2006). Ces attributs peuvent être répartis en trois catégories principales :

1. les attributs physiques, qui désignent les caractéristiques intrinsèques du produit, telles que sa composition, sa forme, sa taille, son poids, ses performances techniques et les aspects matériels du *packaging* ;

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2. les attributs de service, qui concernent l'ensemble des services proposés par le fabricant : les conditions de paiement, la livraison, l'installation, les instructions d'utilisation, la garantie, la réparation, la maintenance et le service après-vente ;
3. les attributs symboliques, qui renvoient aux significations symboliques véhiculées par le produit à travers le nom de marque, le logo utilisé, le pays d'origine du fabricant, la forme du produit, les odeurs associées au produit et les couleurs utilisées pour le produit et le *packaging*.

Dans la détermination des attributs associés à un produit, l'entreprise doit accorder une attention particulière aux différences socioculturelles. Elle doit notamment prendre en considération les différences dans les habitudes de consommation et les goûts des consommateurs. L'encadré 10.1 fournit quelques exemples de marques qui ont choisi d'adapter les attributs physiques aux spécificités des marchés nationaux.

Les exemples développés montrent que plusieurs grandes sociétés multinationales ont choisi d'adapter les attributs physiques de leurs produits afin de répondre aux exigences des consommateurs locaux. Il paraît intéressant de noter que même les entreprises qui sont considérées comme des acteurs « globaux » sont amenées à prendre en considération les différences entre les marchés. Il convient également de remarquer que

ENCADRÉ 10.1
L'adaptation des produits dans le secteur agroalimentaire

L'exemple des yaourts en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux États-Unis, en Turquie et en Afrique du Sud

En France, où les yaourts sont généralement consommés après le repas, la plupart des producteurs proposent des pots de yaourt de 125 grammes. À l'inverse, en Allemagne et en Grande-Bretagne, où le yaourt est plutôt consommé pour le goûter, de nombreux producteurs vendent les yaourts en pots de 150 grammes. Lorsque le groupe Danone a commencé à exporter ses produits laitiers sur les marchés allemand et britannique, il a dû s'adapter aux habitudes de consommation de la population locale. Aux États-Unis, Danone adapte la consistance et le goût des yaourts aux attentes du consommateur américain. En Turquie et en Afrique du Sud, la société propose des yaourts liquides en bouteille (et non pas en pot) pour s'adapter aux habitudes locales de consommation.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

L'exemple des crèmes glacées en Chine et au Mexique
Dans le domaine des crèmes glacées, de nombreux producteurs ont choisi d'adapter les parfums aux goûts de la population locale. Par exemple, le groupe anglo-néerlandais Unilever a introduit des crèmes glacées au thé vert sur le marché chinois et des crèmes glacées au chili sur le marché mexicain.

L'eau minérale en France et en Allemagne
La plupart des consommateurs français montrent une préférence pour l'eau minérale plate, qui est généralement commercialisée dans des bouteilles en plastique de 1,5 litres. En revanche, les consommateurs allemands affichent une préférence pour l'eau minérale gazeuse, qui est vendue dans des bouteilles en verre de 1 litre (bouteilles consignées). Il paraît intéressant de noter que l'évolution des habitudes de consommation d'eau qui se traduit par une demande croissante pour l'eau minérale plate en Allemagne a conduit les marques françaises (par exemple, Evian et Volvic) à renforcer leur présence outre-Rhin.

L'exemple du café
En raison des goûts différenciés des consommateurs concernant le café, le groupe Nestlé a choisi d'adapter la composition du café instantané Nescafé aux goûts des consommateurs locaux.

Le* fast-food *en Autriche, en France, en Inde et en Nouvelle-Zélande
McDonald's adapte une partie des produits proposés dans ses chaînes de restaurants aux goûts des consommateurs locaux. Sur le marché autrichien, la société propose un petit déjeuner viennois (composé d'un café, d'un petit pain, de beurre et de confiture). En France, le groupe commercialise une variante française du hamburger, appelée McDeluxe, et des produits laitiers frais. Sur le marché indien, où la majorité de la population locale ne mange pas de viande bovine, McDonald's a conçu une variante indienne du hamburger, préparée avec un steak au poulet assaisonné avec des épices locales (« Maharajah Mac »). En Nouvelle-Zélande, la société propose un « kiwiburger » qui se compose des ingrédients utilisés pour un hamburger, auxquels sont rajoutés des betteraves et des œufs.

Source : Mayrhofer, 2004, p. 111.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

les consommateurs affichent souvent des attentes et des perceptions différentes à l'égard des services proposés par les fabricants (Van Birgelen *et al.*, 2002). De même, les symboles associés à un produit sont susceptibles d'être interprétés en fonction de la culture d'appartenance des consommateurs (Usunier, 2000). Dans le choix des attributs symboliques, l'entreprise doit accorder une attention particulière à la symbolique des couleurs et aux effets de l'image du pays d'origine.

Les couleurs possèdent des caractéristiques émotionnelles et psychologiques importantes. Chaque couleur peut ainsi être associée à certaines images : le bleu symbolise souvent la richesse, la confiance et la sécurité ; le gris incarne la force, l'exclusivité et le succès ; le rouge est considéré comme la couleur de l'amour ; l'orange est plutôt associé à des produits bon marché. Certaines couleurs telles que le bleu et le rouge possèdent des significations similaires dans différents contextes culturels, mais d'autres couleurs peuvent provoquer des réactions contrastées (Madden *et al.*, 2000). En effet, la perception des couleurs est étroitement liée à l'environnement culturel des individus. L'encadré 10.2 précise quelques couleurs dont la signification varie en fonction du contexte culturel.

ENCADRÉ 10.2
La perception des couleurs dans différents contextes culturels

Plusieurs recherches révèlent que les couleurs peuvent avoir des significations différentes suivant les pays. Par exemple, le blanc, qui est généralement associé à des événements heureux dans les civilisations occidentales, exprime le deuil et l'affliction au Congo, en Chine, au Japon et en Nouvelle-Guinée. De même, le vert, qui est associé à la fraîcheur et à la santé en Occident, est souvent lié à la maladie dans les pays où la jungle est très dense, notamment en Asie du Sud-Est (Divard et Urien, 2001). Les consommateurs américains ont tendance à associer le violet à des produits bon marché, alors que leurs homologues chinois, coréens et japonais considèrent le violet comme une couleur associée à des produits à prix élevés. Ces différences peuvent être attribuées aux conceptions morales, religieuses et idéologiques des cultures, mais aussi à l'histoire, à la géographie et aux possibilités techniques de production (Madden *et al.*, 2000).

Il apparaît également que les civilisations affichent des préférences différentes à l'égard des couleurs. En Europe occidentale, le bleu constitue la couleur préférée de plus de la moitié de la population, devant le vert (20 %) et le rouge (8 à 10 %), tandis que

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

les couleurs les moins appréciées sont habituellement le violet, l'orange, le brun et le jaune. La seule exception concerne l'Espagne, où le rouge précède le bleu et le jaune. Le bleu est aussi une couleur très appréciée dans les autres pays occidentaux (Australie, Canada, États-Unis, etc.) et dans les pays de l'Europe de l'Est. Dans les cultures asiatiques, les couleurs sombres semblent généralement moins appréciées que les couleurs claires. En Indonésie, on observe ainsi une préférence pour le blanc ; en Chine et au Japon, le bleu vif se révèle la couleur de prédilection.

Ces divergences dans la perception et la préférence des couleurs peuvent provoquer des réactions différentes à l'égard des couleurs utilisées pour le *packaging*. Les couleurs associées à certaines catégories de produits sont dès lors susceptibles de varier suivant les pays. Par exemple, les boissons gazeuses sont plutôt associées au rouge aux États-Unis, au jaune au Japon et en Corée du Sud, et au brun en Chine. De même, le vert paraît comme une couleur acceptable pour les équipements électroménagers au Japon, mais provoque plutôt de la méfiance pour cette catégorie de produits aux États-Unis. La décision prise par Canon, Fuji et Nikon de lancer des boîtiers colorés (jaune, rouge, bleu) a suscité un vif intérêt en Europe et aux États-Unis, mais a profondément déplu au Japon où les consommateurs préfèrent des boîtiers noirs.

Les couleurs peuvent également se trouver associées symboliquement à certains pays, par exemple les couleurs du drapeau national. L'entreprise qui s'appuie sur l'image de son pays d'origine peut ainsi renforcer les effets du *« made in »* en utilisant les couleurs associées à son pays d'origine. En revanche, si l'entreprise souhaite atténuer l'aspect étranger de son produit, elle peut décider de recourir à des couleurs associées au marché local.

Il paraît également intéressant de noter que l'aptitude à discriminer avec précision les couleurs varient selon les populations. Les travaux menés dans ce champ de recherche montrent que les peuples disposent d'un vocabulaire plus ou moins riche pour identifier et différencier les couleurs. Par exemple, le terme celtique *« glas »* ne constitue pas un simple équivalent de bleu, car il couvre également une partie de la gamme des verts et des gris. De même, le terme breton « *glaz* » correspond au bleu français, mais également au vert naturel. Certaines civilisations ont développé des capacités extraordinaires pour différencier les couleurs. Par exemple, les tribus maories de Nouvelle-Zélande utilisent un vocabulaire qui leur permet de distinguer une centaine de rouges (Divard et Urien, 2001).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Dans la décision d'achat d'un produit étranger, l'image associée au pays d'origine de l'entreprise (*country of origin effect*) peut également jouer un rôle déterminant (Mayrhofer, 2004). L'image du pays d'origine peut avoir des effets positifs ou négatifs sur les ventes du produit à l'étranger. Lorsque le pays d'origine de l'entreprise bénéficie d'une réputation internationale pour certaines catégories de produits, l'entreprise peut tirer avantage de son origine géographique. Certaines entreprises ont ainsi choisi de s'appuyer sur les effets positifs de l'image de leur pays d'origine pour positionner leurs produits sur les marchés internationaux. Par exemple, les producteurs français de champagnes et de parfums s'appuient sur leur provenance géographique et ont tendance à standardiser les produits commercialisés. En effet, les consommateurs français et étrangers qui achètent des produits de luxe sont généralement séduits par le luxe et le savoir-vivre *à la française*. Dans cette optique, un nom de marque à consonance française peut être considéré comme un atout. À l'inverse, si l'image du pays d'origine est négative pour la catégorie de produits commercialisée par l'entreprise, l'entreprise peut chercher à masquer son origine géographique, par exemple en changeant le nom de ses produits ou en s'associant avec une marque locale.

Dans un contexte où les sociétés multinationales disposent de sites de production dans plusieurs pays, on peut s'interroger sur la place accordée par les consommateurs à l'image du pays d'origine. En effet, de nombreux produits constituent des produits hybrides dont le pays d'origine de la marque et le pays de fabrication ne sont pas identiques. Une étude récemment menée auprès de consommateurs coréens montre que l'évaluation d'un produit dépend non seulement de l'image du pays d'origine de la marque, mais aussi de l'image associée au pays de fabrication du produit (Park, 2005). L'auteur de cette recherche a analysé deux catégories de produits sélectionnées en fonction du niveau d'implication lié au produit (les ordinateurs portables et les piles électriques), deux marques différentes pour chaque catégorie de produit (des marques très connues et des marques peu connues) et trois pays de fabrication choisis en fonction de leur niveau de développement économique (le Japon, la Corée et la Chine). L'étude empirique réalisée confirme que l'image du pays de fabrication influence l'évaluation et l'intention d'achat de produits nationaux et de produits étrangers : plus l'image associée au pays de fabrication est positive, plus le consommateur a tendance à évaluer de manière favorable les produits provenant de ce pays. Cette recherche met en relief l'importance de la décision du choix du pays de fabrication des produits.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Par ailleurs, il convient de remarquer que l'image associée à un pays peut être perçue de manière différente par les consommateurs. Ainsi, les consommateurs des pays développés n'affichent pas les mêmes réactions par rapport au pays d'origine d'un produit que les consommateurs de pays moins développés. Les consommateurs des pays développés préfèrent généralement les produits nationaux ou les produits fabriqués dans des pays qui connaissent un niveau de développement équivalent à leur pays d'origine. À l'inverse, les consommateurs de pays moins développés ont tendance à privilégier les produits étrangers provenant des pays développés au détriment des produits nationaux. La proximité culturelle entre le pays d'origine du produit et le pays d'origine du consommateur peut aussi influencer l'évaluation des produits (Gürhan-Canli et Maheswaran, 2000).

Le choix des attributs associés à un produit joue également un rôle déterminant dans l'élaboration de la politique de communication internationale (Alden *et al.*, 1999 ; Farrall et Whitelock, 2001). En effet, seules les entreprises qui commercialisent des produits identiques ont la possibilité de standardiser leur campagne de communication. Dans ce cas, des adaptations peuvent néanmoins être nécessaires (par exemple, en raison de l'indisponibilité de certains moyens de communication et en raison des différences linguistiques). Les entreprises qui adaptent les produits aux spécificités des marchés locaux sont amenées à proposer des campagnes de communication différenciées suivant les pays.

1.2. La conception de la politique de communication internationale

La question de la standardisation ou de l'adaptation de la politique de communication internationale concerne plus spécifiquement les moyens de communication utilisés et la conception des messages véhiculés. Pour commercialiser des produits « universels », de nombreuses entreprises ont choisi de standardiser leur politique de communication. Dans un contexte où les entreprises prennent à nouveau davantage en compte les spécificités des marchés nationaux, il convient de se demander si ce choix paraît encore justifié.

Pour communiquer sur les marchés internationaux, l'entreprise peut utiliser la communication médias ou la communication hors-médias. Lorsqu'une entreprise cherche à se développer sur un nouveau marché ou qu'elle décide de lancer un nouveau produit, elle a généralement recours à la communication médias (la presse, la télévision, la radio, le cinéma, l'affichage). En effet, celle-ci permet de toucher des auditoires relativement larges. En revanche, si l'entreprise souhaite nouer des liens

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

plus étroits avec le public visé, elle a plutôt intérêt à privilégier la communication hors-médias (le marketing direct, la promotion des ventes, le parrainage, les relations publiques, la communication événementielle) qui s'adresse à un public plus restreint. Dans la pratique, les moyens de la communication médias sont souvent utilisés conjointement avec les moyens de la communication hors-médias (Mayrhofer, 2006).

Si l'entreprise décide d'avoir recours à la presse, elle doit négocier des encarts publicitaires dans les journaux ou les magazines qui sont diffusés dans les pays où elle souhaite mener la campagne publicitaire. Elle est alors amenée à s'intéresser aux auditoires des supports nationaux disponibles afin d'identifier ceux qui correspondent le mieux à ses exigences. À ce jour, peu de journaux et de magazines bénéficient d'une audience internationale. Il s'agit essentiellement de supports de presse en langue anglaise. Dans la plupart des cas, l'entreprise doit sélectionner des supports différents en fonction des marchés.

Concernant la publicité télévisée, il est nécessaire d'étudier le taux d'équipement des ménages en postes de télévision. Dans les pays où le taux d'équipement des ménages en postes de télévision est faible, l'entreprise doit envisager l'utilisation d'autres moyens de communication. Par ailleurs, on peut observer que la majorité des consommateurs continue de privilégier les chaînes de télévision nationales au détriment des chaînes de télévision internationales. Si l'entreprise envisage de mener une campagne télévisée dans plusieurs pays, elle a plutôt intérêt à sélectionner des chaînes de télévision nationales.

La radio constitue un média très utile dans les pays caractérisés par un taux élevé d'illettrisme. Sur les autres marchés, elle est souvent utilisée conjointement avec d'autres moyens de communication. Le recours à ce média implique le choix d'antennes différentes selon les pays visés.

Le choix du cinéma pour une campagne de communication internationale ne se justifie que si les pays visés connaissent un taux de fréquentation élevé des cinémas.

Selon les conditions climatiques de la zone géographique concernée, l'affichage peut permettre de toucher des audiences plus ou moins larges. Son efficacité est généralement plus élevée dans les pays qui bénéficient d'un climat assez doux.

Concernant la communication hors-médias, il convient de remarquer que les technologies de l'information et de la communication (TIC) facilitent considérablement l'utilisation internationale des techniques de marketing direct. Toutefois, l'entreprise doit s'interroger sur la diffusion effective de ces moyens sur les marchés visés. Malgré l'expansion rapide

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

du *World Wide Web*, les pays continuent d'afficher des taux d'équipement différents en micro-ordinateurs. Dans la plupart des pays occidentaux, les techniques de marketing direct sont largement répandues, mais dans les pays en voie de développement, il est généralement plus difficile d'établir un contact individualisé avec les consommateurs.

Les techniques de promotion des ventes connaissent un développement rapide à l'échelle internationale. En effet, des promotions ponctuelles peuvent avoir un impact déterminant sur le volume de vente réalisé.

Concernant la sponsorisation et le mécénat, il paraît important de noter que ces actions sont souvent limitées à un seul pays, voire à une seule région. La plupart des manifestations sportives et culturelles ont un caractère national ou régional. De même, les personnalités et les équipes qui bénéficient d'une renommée internationale sont peu nombreuses. Seules les manifestations internationales comme les Jeux olympiques ou les Championnats du monde permettent de toucher les consommateurs dans plusieurs pays.

Dans le cadre des relations publiques, les contacts avec les journalistes revêtent une importance particulière. Ils permettent de bénéficier de la publicité rédactionnelle.

Si l'entreprise souhaite conquérir de nouveaux marchés, la participation à des foires et à des salons (communication événementielle) peut se révéler très utile. L'entreprise a alors la possibilité de nouer des contacts avec des clients potentiels et de récolter des informations sur les concurrents locaux (Dekimpe *et al.*, 1997). Exception faite de certains secteurs d'activité comme l'automobile et le tourisme, la plupart des foires et des salons visent essentiellement un public national, voire régional.

Les développements présentés révèlent que la diffusion des moyens de communication est variable suivant les pays (Tellefsen et Takada, 1999). L'entreprise doit s'intéresser à la disponibilité des moyens de communication sur le marché visé, mais aussi aux habitudes affichées par les consommateurs en ce qui concerne l'utilisation des différents moyens de communication. Dans certains pays, le choix concernant les moyens de communication peut être plus restreint du fait de la non-disponibilité de certains médias. Par ailleurs, les supports disponibles ne sont pas identiques et peuvent avoir des audiences fortement différenciées. Il est également nécessaire d'étudier le temps que la population locale consacre, en moyenne, aux différents moyens de communication. Ces différences peuvent conduire l'entreprise à adapter le choix des moyens de communication aux caractéristiques des marchés locaux.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Dans la conception des messages, l'entreprise doit accorder une attention particulière aux différences socioculturelles et linguistiques. En effet, les consommateurs sont susceptibles d'interpréter de manière différente les messages publicitaires qui leur sont destinés (Lundstrom *et al.*, 1999 ; Tai et Pae, 2002 ; Wiles *et al.*, 1995). Les études disponibles montrent que les styles de communication utilisés dans différents pays présentent de nombreuses divergences. Par exemple, en France, les campagnes de communication ont souvent un caractère implicite, utilisent davantage l'humour, la séduction et les mises en scène. À l'inverse, en Allemagne, les entreprises utilisent plutôt un mode de communication explicite, à fort contenu informatif, et mettent en avant les caractéristiques intrinsèques des produits (Colmerauer et Mayrhofer, 2003 ; Walliser et Moreau, 2000). L'encadré 10.3 illustre les caractéristiques des styles français et allemand de la publicité télévisée. Dans l'élaboration du message, l'entreprise doit s'interroger plus spécifiquement sur la signification des concepts (par exemple, la beauté, le temps, le luxe) et des symboles (par exemple, des personnages, des animaux, des objets) utilisés. Elle doit aussi examiner la symbolique associée aux couleurs.

Dans l'élaboration du message publicitaire, l'entreprise doit non seulement s'intéresser aux différences socioculturelles entre les pays, mais aussi à l'éventuelle coexistence de plusieurs groupes culturels au sein d'un pays. Par exemple, aux États-Unis, certaines entreprises adaptent leurs actions de communication aux attentes spécifiques des différents groupes ethniques (Forehand et Deshpandé, 2001).

Les aspects linguistiques jouent également un rôle important dans toute action de communication. Parfois, le texte publicitaire peut être traduit sans déformation d'une langue à l'autre. Dans d'autres cas, il peut être nécessaire d'adapter le message utilisé. Si l'entreprise rencontre des difficultés dans la traduction du message publicitaire, elle peut tenter de réduire le texte ou proposer des messages en anglais ou des messages qui peuvent également être compris dans d'autres langues. L'utilisation de la langue du pays d'origine pour des messages publicitaires peut être destinée à accentuer l'origine géographique du produit (effet du pays d'origine) (Neelankavil *et al.*, 1995).

Une politique de communication standardisée implique que l'entreprise utilise des moyens de communication et des messages publicitaires identiques. En raison des différences entre les marchés nationaux, les entreprises sont souvent amenées à adapter du moins partiellement les moyens utilisés et les messages véhiculés.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ENCADRÉ 10.3
Comparaison des styles français et allemand de la publicité télévisée

L'analyse approfondie de 200 publicités télévisées françaises et allemandes réalisée par B. Walliser et F. Moreau (2000) confirme que les styles de communication utilisés dans ces deux pays continuent à présenter de nombreuses différences, même si une certaine harmonisation semble se dessiner.

La comparaison des spots sélectionnés a permis d'identifier les spécificités des styles de communication français et allemand. Elle révèle que les publicités télévisées françaises se caractérisent par un style de communication plutôt implicite : elles font fréquemment appel à l'imagination du téléspectateur et utilisent davantage des jeux de mots, des allusions, des sous-entendus et des messages cachés. Les mannequins sont souvent dénudés et affichent une attitude corporelle sensuelle. Presque la moitié des spots analysés sont personnalisés et s'adressent aux téléspectateurs, par exemple à travers une interrogation. La relation avec le public paraît dès lors plus impliquante. À l'inverse, les publicités télévisées allemandes présentent un caractère fortement explicite : l'information transmise est très claire et souvent centrée sur les caractéristiques et les performances du produit. À la différence des publicités françaises, les produits sont présentés de manière directe, même s'il s'agit de sujets plutôt délicats. Il paraît également intéressant de noter que les séquences d'images et de textes sont plus rapides en France qu'en Allemagne.

Source : Walliser et Moreau, 2000.

2. UN RETOUR VERS LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS NATIONALES ?

Dans un contexte de mondialisation des marchés et d'homogénéisation croissante des besoins des consommateurs, de nombreuses entreprises ont choisi de standardiser leur politique de produit et de communication. Cette tendance, qui a marqué la décennie 1990, est-elle encore suivie aujourd'hui ? Compte tenu des mutations de l'environnement mondial et de la régionalisation croissante des espaces géographiques, les entreprises

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

n'auraient-elles pas intérêt à s'orienter vers une politique d'adaptation ? Pour répondre à ces interrogations, il est nécessaire de mettre en exergue les principaux avantages associés à chacune de ces deux stratégies.

2.1. Les avantages associés à la standardisation de la politique de produit et de communication

Parmi les avantages associés à une politique de produit et de communication standardisée, quatre facteurs jouent un rôle essentiel : 1) les économies d'échelle et d'expérience, 2) la cohérence des actions menées, 3) l'uniformité de l'image de marque, 4) la rapidité de mise en œuvre.

La standardisation de la politique de produit et de communication permet à l'entreprise de réaliser des économies d'échelle et d'expérience, notamment dans le développement et la fabrication des produits et la conception des messages publicitaires (Moon et Jain, 2002). Plutôt que de concevoir un produit et un message publicitaire pour chaque marché, l'entreprise peut mettre au point des produits et des messages identiques. La standardisation des produits facilite la diffusion internationale des innovations et l'utilisation internationale des produits commercialisés (Usunier, 2000). Pour l'élaboration d'une communication standardisée, il est conseillé de s'adresser à une agence de communication ayant acquis une solide expérience sur les marchés internationaux. Les grandes agences de communication internationales disposent désormais de filiales dans de nombreux pays, ce qui facilite la mise en place d'une campagne standardisée (Tharp et Jeong, 2001).

La standardisation de la politique de produit et de communication nécessite une structure organisationnelle centralisée (Décaudin, 1997). En effet, les actions menées sur différents marchés doivent être planifiées et coordonnées par le service marketing de la société mère. Ce mode de fonctionnement garantit généralement une plus grande cohérence que lorsque l'entreprise confie la réalisation des actions marketing aux filiales locales (Laroche *et al.*, 2001).

Si l'entreprise vise à construire une image de marque uniforme à l'échelle mondiale, elle doit s'efforcer de proposer une politique de produit et de communication identique sur différents marchés géographiques (Moon et Jain, 2002). En effet, les personnes qui se déplacent régulièrement et celles qui habitent dans des régions frontalières sont souvent amenées à acheter des produits à l'étranger. Elles sont aussi régulièrement exposées aux messages publicitaires diffusés dans d'autres pays. Grâce au développement des technologies de l'information et de la communication (TIC), les consommateurs peuvent consulter plus facilement les informations diffusées dans d'autres pays (Dickson, 2000). Par

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

conséquent, l'entreprise qui cherche à bénéficier d'une image de marque uniforme a plutôt intérêt à standardiser sa politique de produit et de communication internationale. Par ailleurs, l'utilisation d'un même nom de marque accroît la notoriété internationale de l'entreprise. Celle-ci peut alors fidéliser une clientèle mobile en quête de produits de qualité facilement reconnaissables.

Le développement de produits et de messages publicitaires identiques s'avère généralement plus rapide que la mise en place d'une politique de produit et de communication différenciée. Il nécessite la conception d'un seul produit et d'un seul message qui peuvent être utilisés dans plusieurs pays. Dans cette optique, il convient de rappeler que le développement de produits et de messages publicitaires demande du temps, notamment lorsque l'entreprise doit s'adapter aux spécificités des marchés locaux et tester les produits et les messages avant leur utilisation.

2.2. Les avantages associés à l'adaptation de la politique de produit et de communication

L'adaptation de la politique de produit et de communication aux spécificités des marchés locaux présente aussi des avantages qui sont principalement liés 1) à l'existence de règlements nationaux, 2) aux différences socioculturelles, 3) aux barrières linguistiques, 4) à une plus forte implication des filiales locales.

La mise en place d'une politique de produit et de communication adaptée permet de prendre en considération les règlements nationaux. En effet, la plupart des normes techniques et des réglementations continuent de varier suivant les pays. Ces différences réglementaires peuvent imposer une adaptation des produits commercialisés. De même, les unités de mesure utilisées peuvent être différentes selon les marchés visés. Un exemple est fourni par le secteur de l'habillement où les entreprises doivent prendre en considération les différentes tailles utilisées.

Chaque pays dispose également d'une réglementation spécifique concernant les moyens de communication autorisés et le contenu des messages publicitaires (Décaudin, 1997 ; Thomas, 1998). Dans la plupart des pays européens, la réglementation concernant la communication d'entreprise se révèle plus restrictive qu'en Amérique du Nord. Par exemple, la réglementation française interdit la diffusion de publicités télévisées pour certaines catégories de produits telles que l'alcool et le tabac. De même, la publicité comparative n'est autorisée que dans certaines conditions spécifiques. Enfin, les messages publicitaires rédigés en langue étrangère doivent être traduits en français.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

L'adaptation de la politique de produit et de communication internationale permet de prendre en considération les différences socioculturelles entre les pays. Dans la conception des produits et du *packaging*, l'entreprise doit notamment s'intéresser à la symbolique associée aux images, aux caractères et aux couleurs utilisés. Dans certains contextes culturels, les consommateurs sont davantage sensibles aux aspects visuels qu'aux aspects sémantiques et phonétiques des noms de marque. Contrairement aux consommateurs nord-américains et européens, qui ont tendance à mémoriser les noms de marque, les consommateurs chinois focalisent leur attention sur le logo, les caractères et les couleurs associés aux marques. Cette différence peut s'expliquer par l'utilisation des idéogrammes dans la langue chinoise (Tavassoli et Han, 2002). De même, dans les pays caractérisés par l'illettrisme, les aspects visuels d'une marque constituent des signes importants de reconnaissance du produit.

Il paraît également intéressant de noter que les valeurs symboliques associées à certaines marques sont susceptibles de varier suivant les pays. Par exemple, en Chine, la marque McDonald's symbolise la modernité (en raison de la propreté, des installations sanitaires, de la technologie, de la clarté et de la nouveauté) et la jeunesse. En raison de la différence marquée avec les traditions culinaires chinoises, les restaurants McDonald's sont plutôt fréquentés par les jeunes. Par ailleurs, les consommateurs chinois attachent une attention particulière à la valeur sociale des marques : ils considèrent les marques comme un moyen d'affirmer un certain statut social (Eckhardt et Houston, 2002). À l'inverse, les consommateurs japonais évaluent une marque en fonction de la qualité intrinsèque du produit (Johansson et Hirano, 1999). En règle générale, les consommateurs européens et japonais sont davantage sensibles à la qualité des produits que les consommateurs américains (Brouthers *et al.*, 2000).

Les différences socioculturelles jouent également un rôle important dans la politique de communication. En fonction de leur appartenance socioculturelle, les consommateurs sont susceptibles d'interpréter de manière différente les messages élaborés. L'entreprise doit aussi s'interroger sur la pertinence des personnages sélectionnés (Wiles *et al.*, 1995). Par exemple, les consommatrices françaises affichent une attitude plus tolérante à l'égard du rôle joué par la femme dans la publicité que les consommatrices américaines (Lundstrom *et al.*, 1999). L'entreprise doit se demander si la cible visée peut réellement s'identifier aux personnages utilisés. Comme les messages universels présentent souvent un caractère assez neutre, ils n'attirent pas toujours l'attention des consommateurs. De ce fait, leur impact peut être limité.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

L'adaptation de la politique de produit et de communication permet de surmonter d'éventuelles barrières linguistiques. L'entreprise a la possibilité de choisir des noms de marque qui sont faciles à prononcer et à mémoriser dans différentes langues. La traduction du nom de marque s'impose généralement lorsque l'entreprise souhaite commercialiser ses produits dans les pays asiatiques qui utilisent des idéogrammes. Pour traduire le nom de la marque, l'entreprise peut privilégier la dimension sémantique (la signification) ou la dimension phonétique (la prononciation) (Francis *et al.*, 2002 ; Hong *et al.*, 2002 ; Zhang et Schmitt, 2001).

Dans le domaine de la communication, la traduction des messages publicitaires constitue souvent un exercice difficile, et il n'est pas toujours possible de traduire un message dans d'autres langues sans le déformer. Dans le cas de l'utilisation de la langue anglaise dans des pays non anglophones, le message risque de ne pas être compris par certains groupes de consommateurs.

Enfin, il convient de noter que les filiales locales se sentent généralement plus impliquées dans le cadre d'une politique d'adaptation (Décaudin, 1997). La réussite des entreprises sur les marchés internationaux est souvent conditionnée par une collaboration étroite entre la société mère et les filiales locales concernées. Il est ainsi préférable d'associer les différentes entités impliquées dans le développement de nouveaux produits et de nouvelles campagnes publicitaires. Le service marketing de la société mère doit soumettre ses propositions aux responsables locaux afin de respecter les spécificités des différents pays. Dans la pratique, les responsables marketing sont souvent amenés à accepter un compromis entre les exigences de chaque marché local et l'élaboration d'une politique commune. L'encadré 10.4 explique comment le groupe allemand Schwan Stabilo réussit à concilier les propositions émises par la société mère avec la réalité des marchés locaux.

Le tableau 10.1 résume les principaux avantages associés à la standardisation et à l'adaptation de la politique de produit et de communication internationale.

Tableau 10.1

Arguments en faveur de la standardisation et de l'adaptation de la politique de produit et de communication internationale

Arguments en faveur de la standardisation	Arguments en faveur de l'adaptation
• Économies d'échelle et d'expérience	• Existence de règlements nationaux
• Cohérence des actions menées	• Prise en compte des différences socioculturelles
• Uniformité de l'image de marque	• Barrières linguistiques
• Rapidité de mise en œuvre	• Implication des filiales locales

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ENCADRÉ 10.4
La politique de communication menée par le groupe Schwan Stabilo

Sur le marché très concurrentiel des instruments d'écriture, le fabricant allemand de stylos Schwan Stabilo a réussi à impliquer les filiales locales dans l'élaboration de la politique de communication internationale. En 2002, le groupe est présent dans près de 70 pays et réalise un chiffre d'affaires de 305 millions d'euros. Les actions de communication sont élaborées conjointement par la maison mère et les principales filiales de commercialisation du groupe. Les axes stratégiques de la communication sont définis par la maison mère en Allemagne, mais les filiales étrangères sont régulièrement invitées à émettre des suggestions et à exprimer leur avis sur les propositions concernant les campagnes de communication envisagées. Comme les styles de communication sont étroitement liés à l'héritage socioculturel des consommateurs, le groupe estime qu'il est nécessaire d'intégrer les différences culturelles en amont du processus de prise de décision. La consultation des filiales locales lui permet d'élaborer des actions de communication qui peuvent être menées sur plusieurs marchés. Après la mise au point des campagnes publicitaires, les slogans et le texte sont traduits dans la langue du pays et, si nécessaire, des modifications peuvent être apportées par les filiales locales.

Les actions de communication réalisées par le groupe Schwan Stabilo ont non seulement séduit les consommateurs, mais également les spécialistes de la communication : en 2000, le spot télévisé proposé pour la commercialisation du stylo *move the elastic writer* a ainsi été primé au festival de New York (concours international de créativité) ; en 2002, la société a reçu le prix allemand de la communication commerciale (décerné par la Bundesverband der Deutschen Industrie [Fédération allemande de l'industrie]). Ces réussites reposent en grande partie sur la collaboration étroite entre la maison mère et les filiales étrangères du groupe.

Source : Colmerauer et Mayrhofer, 2003.

En raison des spécificités inhérentes à chaque marché, il est généralement difficile de standardiser la politique de produit et de communication à l'échelle mondiale. De nombreuses entreprises qui, dans le passé, avaient opté pour une standardisation des actions marketing accordent désormais une place grandissante aux spécificités des marchés locaux.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Elles ont pris conscience de la nécessité d'apporter des modifications aux produits proposés et aux messages véhiculés afin de mieux satisfaire les exigences des consommateurs. Une adaptation partielle de la politique de produit et de communication permet de concilier les avantages associés à la standardisation avec les bénéfices de l'adaptation des actions marketing.

CONCLUSION

La mondialisation des marchés et de la concurrence a conduit de nombreuses entreprises à réviser leurs stratégies de développement et à intégrer leurs activités au plan mondial. Le processus de mondialisation économique et l'apparente homogénéisation des besoins des consommateurs ont incité les entreprises à harmoniser leur politique de produit et de communication internationale. La mise en place d'une telle politique s'est souvent heurtée à l'existence de différences réglementaires, socioculturelles et linguistiques entre les marchés. Il apparaît que, malgré l'émergence de certains segments globaux, les attentes affichées par les consommateurs continuent de varier suivant les pays. Ces divergences nécessitent souvent des adaptations au niveau de la politique de produit et de communication proposée.

L'analyse présentée dans ce chapitre alimente la réflexion sur la mondialisation des entreprises. À l'heure où le monde semble devenir un « village global », de nombreux acteurs choisissent d'adapter leur politique marketing aux spécificités des marchés locaux. En effet, les entreprises qui souhaitent développer leurs activités sur les marchés internationaux ne peuvent ignorer les différences entre les pays. Pour réussir leurs projets, elles doivent décrypter les caractéristiques inhérentes aux différents marchés nationaux et adapter certaines décisions de leur politique marketing aux attentes des consommateurs locaux.

BIBLIOGRAPHIE

ALDEN, D.L., J.-B.E.M. STEENKAMP et R. BATRA (1999). « Brand Positioning Through Advertising in Asia, North America, and Europe : The Role of Global Consumer Culture », *Journal of Marketing*, vol. 63, nº 1, p. 75-87.

BROUTHERS, L.E., S. WERNER et E. MATULICH (2000). « The Influence of Triad Nations' Environments on Price-Quality Product Strategies and MNC Performance », *Journal of International Business Studies*, vol. 31, nº 1, p. 39-62.

COLMERAUER, M. et U. MAYRHOFER (2003). « Les choix de communication du groupe Schwan Stabilo », *Regards sur l'économie allemande*, nº 63, p. 35-40.

DÉCAUDIN, J.-M. (1997). « Publicité internationale : choisir une stratégie », *Décisions marketing*, nº 11, p. 61-67.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

DEKIMPE, M.G., P. FRANÇOIS, S. GOPALAKRISHNA, G.L. LILIEN et Ch. VAN DEN BULTE (1997). « Generalizing about Trade Show Effectiveness : A Cross-national Comparison », *Journal of Marketing*, vol. 61, nº 4, p. 55-64.

DICKSON, P.R. (2000). « Understanding the Trade Winds : The Global Evolution of Production, Consumption, and the Internet », *Journal of Consumer Research*, vol. 27, nº 1, p. 115-122.

DIVARD, R. et B. URIEN (2001). « Le consommateur vit dans un monde en couleurs », *Recherche et applications en marketing*, vol. 16, nº 1, p. 3-24.

ECKHARDT, G.M. et M.J. HOUSTON (2002). « Cultural Paradoxes Reflected in Brand Meaning : McDonald's in Shanghai, China », *Journal of International Marketing*, vol. 10, nº 2, p. 68-82.

FARRALL, N. et J. WHITELOCK (2001). « A Comparative Analysis of Advertising Characteristics, Strategy, Style and Form in Global and National Brand Advertising », *Journal of Marketing Communications*, vol. 7, nº 3, p. 125-136.

FOREHAND, M.R. et R. DESHPANDÉ (2001). « What We See Makes Us Who We Are : Priming Ethnic Self-awareness and Advertising Response », *Journal of Marketing Research*, vol. 38, nº 3, p. 336-348.

FRANCIS, J.N.P., J.P.Y. LAM et J. WALLS (2002). « The Impact of Linguistic Differences on International Brand Name Standardization : A Comparison of English and Chinese Brand Names of Fortune-500 Companies », *Journal of International Marketing*, vol. 10, nº 1, p. 98-116.

GÜRHAN-CANLI, Z. et D. MAHESWARAN (2000). « Cultural Variations in Country of Origin Effects », *Journal of Marketing Research*, vol. 37, nº 3, p. 309-317.

HONG, F.C., A. PECOTICH et C.J. SHULTZ (2002). « Brand Name Translation : Language Constraints, Product Attributes, and Consumer Perceptions in East and Southeast Asia », *Journal of International Marketing*, vol. 10, nº 2, p. 29-45.

JOHANSSON, J.K. et M. HIRANO (1999). « Brand Reality : The Japanese Perspective », *Journal of Marketing Management*, vol. 15, nºs 1-3, p. 93-105.

LAROCHE, M., V.H. KIRPALANI, F. PONS et L. ZHOU (2001). « A Model of Advertising Standardization in Multinational Corporations », *Journal of International Business Studies*, vol. 32, nº 2, p. 249-266.

LUNDSTROM, W.J., D.S. WHITE et J.A. CHOPOORIAN (1999). « Attitudes of Contemporary European Women toward Sex Role Portrayal, Company Image and Purchase Intention : The French versus U.S. Experience », *Journal of Marketing Management*, vol. 15, nº 6, p. 485-493.

MADDEN, T.J., K. HEWETT et M.S. ROTH (2000), « Managing Images in Different Cultures : A Cross-national Study of Color Meanings and Preferences », *Journal of International Marketing*, vol. 8, nº 4, p. 90-107.

MAYRHOFER, U. (2004). *Marketing International*, Paris, Economica.

MAYRHOFER, U. (2006). *Marketing*, Paris, Boréal, coll. « Lexifac ».

MOON, B.J. et S.C. JAIN (2002). « Consumer Processing of Foreign Advertisements : Roles of Country-of-origin Perceptions, Consumer Ethnocentrism, and Country Attitude », *International Business Review*, vol. 11, nº 2, p. 117-138.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

NEELANKAVIL, J.P., V. MUMMALANENI et D.N. SESSIONS (1995). « Use of Foreign Language and Models in Print Advertisements in East Asian Countries », *European Journal of Marketing*, vol. 29, nº 4, p. 24-38.

PARK, J.-P. (2005). *Les déterminants du choix d'un produit étranger : proposition d'un modèle intégrateur – application au marché coréen*, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris XII – École supérieure des affaires, Institut de recherche en gestion.

SCHUILING, I. et J.-N. KAPFERER (2004). « Real Differences between Local and International Brands : Strategic Implications for International Marketers », *Journal of International Marketing*, vol. 12, nº 4, p. 97-112.

TAI, S.H.C. et J.H. PAE (2002). « Effects of TV Advertising on Chinese Customers : Local versus Foreign-sourced Commercials », *Journal of Marketing Communications*, vol. 18, nºs 1-2, p. 49-72.

TAVASSOLI, N.T. et J.K. HAN (2002). « Auditory and Visual Brand Identifiers in Chinese and English », *Journal of International Marketing*, vol. 10, nº 2, p. 13-28.

TELLEFSEN, T. et H. TAKADA (1999). « The Relationship between Mass Media Availability and the Multicountry Diffusion of Consumer Products », *Journal of International Marketing*, vol. 7, nº 1, p. 77-96.

THARP, M. et J. JEONG (2001). « The Global Network Communications Agency », *Journal of International Marketing*, vol. 9, nº 4, p. 111-131.

THOMAS, A.O. (1998). « Transnational Satellite Television and Advertising in South East Asia », *Journal of Marketing Communications*, vol. 4, nº 4, p. 221-236.

USUNIER, J.-C. (2000). *Marketing across Cultures*, 3e édition, Harlow, Prentice Hall.

VAN BIRGELEN, M., K. de RUYTER, A. de JONG et M. WETZELS (2002). « Customer Evaluations of After-sales Service Contact Modes : An Empirical Analysis of National Culture's Consequences », *International Journal of Research in Marketing*, vol. 19, nº 1, p. 43-64.

WALLISER, B. et F. MOREAU (2000). « Comparaison du style français et allemand de la publicité télévisée », *Décisions marketing*, nº 19, p. 75-84.

WILES, J.A., C.R. WILES et A. TJERNLUND (1995). « A Comparison of Gender Role Portrayals in Magazine Advertising », *European Journal of Marketing*, vol. 29, nº 11, p. 35-49.

ZHANG, S. et B.H. SCHMITT (2001). « Creating Local Brands in Multilingual International Markets », *Journal of Marketing Research*, vol. 38, nº 3, p. 313-325.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

PARTIE

3

LES CONSÉQUENCES DE LA MONDIALISATION SUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

11

LES RÉFORMES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS LE MONDE

Louis Côté
Professeur à l'École nationale d'administration publique
et directeur de L'Observatoire de l'administration publique
En collaboration avec
Charlie Mballa, assistant de recherche
Marc Cambon, chargé de mission
Nicolas Charest, professionnel de recherche

Les administrations publiques sont des entités vivantes. Elles agissent et se transforment dans des écosystèmes politiques, économiques et sociaux en constante évolution. Or ces systèmes traversent depuis plusieurs années une période de remise en question profonde. Cette phase critique est d'une facture nouvelle. Elle est d'une part d'une ampleur sans précédent dans l'histoire des États modernes, parce qu'elle impose de relever des défis qui touchent aux fondations mêmes de l'action publique, voire de répondre à un questionnement sur la légitimité de celle-ci. Elle est d'autre part récurrente, car elle exige des États et de leurs administrations publiques de s'adapter en permanence en apprenant à surfer sur des vagues successives de réformes administratives.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Il convient de rappeler, ne serait-ce que brièvement, ces mouvements tectoniques survenus durant les deux dernières décennies dans l'environnement des États et des institutions publiques. Il s'agit de véritables séismes qui ont atteint à la fois les pratiques en vigueur dans les administrations publiques et les fondements juridiques et moraux de leur action. Parmi les plus remarquables, il faut tout d'abord distinguer la crise des finances publiques. Dans certains pays, par exemple la Nouvelle-Zélande, elle était suffisamment grave pour menotter les pouvoirs publics. Dans ces pays, elle sera l'élément déclencheur de réformes vigoureuses à la hauteur de la menace qui pesait sur la continuité même de l'action de l'État. Elle servira souvent de justification pour mettre un terme, sinon au concept, du moins au confort des régimes providentiels.

C'est dans ce contexte de fortes coercitions budgétaires que les États et leurs administrations ont commencé à ressentir les effets du phénomène dit de mondialisation. Il n'est pas dans notre propos de procéder à une nouvelle analyse d'un phénomène qui a été abondamment commenté. Soulignons cependant, aux fins du présent chapitre, qu'il a eu pour effet de dessiner les contours d'une remise en cause de l'État-nation. Cette interpellation a pris la forme d'un mouvement en tenaille entre l'émergence autour de zones géographiques (Europe, Amériques, Sud-Est asiatique), d'un « multilatéralisme » politico-économique et de l'apparition d'un régionalisme infranational qui aspire à une reconnaissance institutionnelle. Contraint à la fois « par le haut et par le bas », par des mécanismes exogènes et endogènes, l'État voit sa souveraineté concurrencée et limitée.

Si, malgré les attaques dont ils sont l'objet, l'État providence et l'État-nation peuvent se donner les moyens de résister, il n'en est pas de même de l'État omniscient, emporté lors du passage de la société industrielle à la société informationnelle. Une fois encore, on ne s'attardera pas aux conséquences de la déferlante « technologie de l'information ». Tout a été dit ou presque sur l'inversion de la pyramide des savoirs. Tout a été dit sur l'instantanéité de l'information. De la gestion du tangible à la saisie de l'intangible, de la gestion de processus à la surveillance de flux, l'État affronte une complexité croissante de la gouverne et ses administrations publiques révisent, au prix parfois de quelques ruptures, leurs obligations et leurs méthodes.

Enfin, l'État omnipotent, lointain, anonyme, au-dessus de tout soupçon, avare d'explications sur son action, est défié aujourd'hui par l'approfondissement de la dynamique démocratique. Prenant appui justement sur un maniement virtuose des outils de la communication contemporaine, mais également sur le retour en grâce de ce qu'on nomme désormais le « local », le citoyen se réinvite dans la décision publique.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Avec l'affirmation du secteur associatif aux côtés du secteur public et du secteur marchand, la société civile est dorénavant un interlocuteur à part entière. Ses représentants expriment des attentes élevées en matière de service et de participation et la réponse des pouvoirs publics ne va pas de soi.

Les États sont ainsi confrontés à des défis majeurs. Globalisation de la production et des marchés, autonomisation de la sphère financière internationale, ubiquité de la communication immédiate, élan de l'individualisme sociologique, les bouleversements de leur environnement leur sont communs. Ainsi, tous les États sont-ils réduits à revoir leurs modes d'insertion et d'intervention dans leur société respective. Mais ce faisant, peut-on avancer qu'ils font front commun ? Remplissent-ils de manière identique leurs nouvelles obligations ? Convergent-ils vers un seul modèle de gouvernance ou plus précisément, sous l'influence des théories néolibérales et de l'actuel hégémonisme américain, vers le modèle anglo-saxon, c'est-à-dire celui d'un État faiblement institutionnalisé et peu interventionniste ? La clé d'une administration moderne se résumerait-elle au bannissement du modèle bureaucratique « wébérien » ?

Par-delà les frontières, l'homogénéité des stratégies réformatrices mises en œuvre par les États et leurs administrations publiques a autorisé certains à franchir le pas. Oui, il n'existerait qu'une seule voie de sortie (de crise) pour les gouvernements. Nous ne partageons pas ce postulat, relevé par Fukuyama (1997), comme constituant un des symptômes de la « fin de l'histoire », car ce serait négliger la sociologie historique moderne qui nous avertit de la pluralité des trajectoires politiques nationales (Badie et Birnbaum, 1982). Nous opèrerions alors un retour vers une position évolutionniste symétrique, quoique inverse à celle qui a longtemps prévalu et selon laquelle l'État, organe de rationalité et porteur de civilisation, était supposé se développer en tous lieux et en tout temps selon des lois identiques.

Convenons toutefois que la confluence des idées nouvelles qui servent de plateforme aux politiques d'ajustements décidées puis suivies par la plupart des administrations publiques peut donner le change. En effet, de quoi s'agit-il ? Premièrement, « de désencombrer l'État et de partager la gouverne » ; deuxièmement, « d'importer des façons de faire du privé ». Que recouvrent ces deux orientations que les réformateurs se sont appropriées et qui ne sont plus guère discutées de nos jours ? La première renvoie aux démarches décentralisatrices qui se multiplient, aux recours de plus en plus fréquents aux secteurs privé et associatif qui empruntent les voies de la privatisation, de la sous-traitance ou du partenariat et enfin à la généralisation des approches consultatives et participatives. La seconde a trait à de nombreuses pratiques avec lesquelles

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

les administrations publiques se sont familiarisées. On citera l'approche clientèle, les démarches qualité et l'accent mis sur les résultats avec ce qu'il implique : l'assouplissement des règles, les déconcentrations, la création d'agences, la contractualisation, l'évaluation de la performance et l'imputabilité. On n'aurait garde d'oublier en outre les expérimentations de gouvernement en ligne.

Or, à l'encontre de cette vision réductrice du *one best way*, la réalité observée des réformes administratives apparaît foisonnante, complexe et diversifiée. Tout le contraire d'un modèle unique de gouvernance. La globalisation en cours n'a pas érodé les spécificités nationales même si quelquefois, les élites, doutant de l'adaptabilité de leurs institutions nationales, se réfugient dans la facilité de solutions venues d'ailleurs (Boyer, 1996). Les dernières années ont démontré l'inanité de telles transpositions. Il existe certes, nous l'avons vu, de fortes similitudes dans les tracés réformateurs, mais les singularités nationales interdisent l'importation et la copie conforme de modèles réputés supérieurs.

La gouvernance exercée par l'État varie en effet en fonction de la place et du rôle que l'histoire accorde à celui-ci dans une société donnée. L'évolution des modèles nationaux de gouvernance et, par conséquent, les objectifs, le rythme et le contenu des réformes administratives puisent leurs racines dans ce terreau historique et se développent donc selon une trajectoire propre à chaque pays. Ce phénomène d'autorenforcement et de « dépendance au chemin parcouru » (*path dependency*) explique les forts contrastes relevés entre les démarches réformatrices des administrations publiques, y compris en Occident. Pour les institutions publiques en mutation, il s'agit de préserver et d'optimiser les acquis de la culture politico-administrative nationale tout en veillant à les consolider par la pratique de l'hybridation. Enfin, dernière variable, mais non la moindre, à prendre en compte pour mesurer plus justement les différences de forme et de nature entre les réformes : les changements sont accomplis par des acteurs eux-mêmes produits d'une culture et inscrits dans des rapports de force caractéristiques de leur milieu.

Prenant en compte les crises économiques, sociales ou politiques à répétition, les administrations publiques innovent et se modernisent. C'est un fait avéré. Mais la complexité et la disparité des situations incitent à la prudence et rendent malaisé l'exercice qui consiste à dresser un portrait d'ensemble des réformes. Comment procéder ? Quel est le dénominateur commun ? S'agit-il de l'idéologie ou de la transformation des pratiques ? Doit-on cerner pour les comparer les changements survenus dans certains secteurs particuliers ? Le recours à la typologie, quels

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

que soient ses inconvénients, permet d'éviter les généralités et d'écarter le spectre de l'amalgame. À l'aide des typologies proposées par différents chercheurs, nous nous attacherons dans ce chapitre à construire un cadre de référence utile à une analyse comparative des réformes administratives à travers le monde. Nous consacrerons les deux premières parties à la recherche d'une compréhension plus affinée des changements survenus dans les administrations publiques à travers un développement typologique ancré d'abord sur les objectifs et les démarches, puis sur les raisons et les contextes des réformes. Une troisième partie nous permettra de compléter et de présenter dans sa globalité notre cadre de référence. Bien sûr, l'application de celui-ci à des cas significatifs viendra étayer notre exploration au fur et à mesure qu'elle se déroulera. Par ailleurs, dans une quatrième et dernière partie, nous traiterons de façon particulière des pays en voie de développement ou en transition.

1. LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES : OBJECTIFS ET DÉMARCHES

Tel qu'évoqué dans notre introduction, la possibilité ou la nécessité d'une réforme administrative répond à des considérations multiples. La mondialisation de l'économie, la perspective démographique, la mutation des modèles de gestion, la régionalisation des politiques ou au contraire leur caractère supranational expliquent – entre autres – qu'on puisse observer des convergences entre les réformes engagées à travers le monde. À l'inverse, nombre d'influences plus spécifiques concourent à la réalité, à la diversité et à la complexité des réformes administratives et forgent leur dynamique. Avec le double souci de ne pas privilégier un aspect plutôt qu'un autre, mais aussi d'éviter de sombrer dans une analyse de détails, notre synthèse typologique visera donc à regrouper les approches selon leur proximité conceptuelle.

Nous avons choisi d'entamer notre démarche en distinguant les réformes administratives en fonction de leurs objectifs et de leurs démarches. Il nous apparaît qu'il s'agit là d'une distinction de premier niveau qui prend en compte la nature et le niveau des réformes, leurs cycles et leurs effets, mais également les styles de gestion adoptés pour leur conduite. Nous envisagerons plus loin une distinction de deuxième niveau qui se fondera sur l'étude des facteurs explicatifs des réformes, c'est-à-dire leurs raisons, d'une part, et le contexte dans lequel elles ont été décidées, d'autre part.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

1.1. Les réformes administratives à la lumière de leurs objectifs

Les approches qui se fixent sur cet aspect sont souvent qualifiées de « substantielles ». Nous n'opposons pas ici ce qualificatif à « superficielles » ou encore à « symboliques ». Il s'entend en l'occurrence comme un dérivé de « substance », à savoir qui est de l'essence ou de la nature intrinsèque des réformes. Les approches dites « substantielles » accordent en effet de l'importance à la matière des changements en mettant en évidence leur objet et les modèles de transformation induits (Thompson, 2000).

1.1.1. La visée de la réforme

La visée, ou l'intention, d'une réforme permet de considérer son orientation à partir d'un point de départ qui est la définition du but recherché ou poursuivi. La compréhension de la réforme repose alors, selon le cas d'espèce, sur les desseins politique, technique, économique ou culturel des réformateurs. Pour Thompson (2000), il ne suffit pas toutefois de considérer le but affiché, mais il est nécessaire de s'interroger sur les conséquences des réformes, c'est-à-dire de voir si les nouvelles pratiques administratives correspondent bien aux objectifs de départ, autrement dit faire la part des choses entre les réalisations effectives et la rhétorique officielle. Thompson dresse une typologie en trois dimensions des changements affectant l'État : la contraction (amaigrissement et réduction des coûts) et la réforme des systèmes administratifs, la dévolution (décentralisation au profit d'agences, renforcement des compétences des acteurs du terrain) et le changement culturel et enfin, les réformes qualitatives (amélioration de la qualité des services et de l'efficacité des méthodes de travail).

Prenant prétexte d'une analyse des motivations politiques des privatisations dans un certain nombre de pays, Feigenbaum, Henig et Hamnett (1999) font la distinction entre les réformes pragmatique, tactique et systémique. La réforme pragmatique se réduit à des ajustements à caractère incrémental et jugés peu « sensibles » politiquement. À la différence de la précédente réforme, celle qualifiée de tactique touche à l'allocation de ressources politiques et au repositionnement des acteurs. Son impact se fait sentir à court terme. Elle trahit un opportunisme à visée électoraliste et se manifeste par la distribution de récompenses et de prébendes. La réforme systémique vise le rééquilibrage à long terme des pouvoirs au sein de l'État et le réalignement des règles de fonctionnement du secteur public sur celles du secteur privé.

Observée du point de vue de ses objectifs techniques et économiques, la réforme recherche l'efficacité des administrations publiques, l'amélioration du rapport entre les fonctionnaires et les administrés et la prestation

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de services publics de qualité à moindre coût. Mesurant l'intégration de la nouvelle gestion publique dans les réformes suédoises, Forssell (2001) distingue trois principaux types de réformes : les réformes visant l'efficacité interne des administrations publiques (*internal efficiency reforms*) par l'introduction d'incitants économiques ; les réformes visant l'augmentation du libre-choix du citoyen-client (*extended freedom of choice reforms*) ; les réformes visant l'amélioration de la compétitivité externe des administrations (*external competition reforms*) à l'aide de mécanismes contractuels mis en œuvre sur le plan de la prestation de services. Si cette typologie permet à son auteur de conclure que les réformes aux niveaux local et régional sont plus poussées que celles initiées au niveau central (du moins en Suède), la limite entre l'efficacité interne et l'efficacité externe n'est pas aisée à fixer et les déterminants de cette efficacité sont encore plus difficiles à repérer. Regardant le type de finalité poursuivie, on peut aussi présenter la réforme selon qu'elle se donne les moyens de lutter contre le gaspillage (Italie), qu'elle permet d'alléger l'État (Allemagne) ou encore qu'elle cherche à optimiser l'utilisation des ressources humaines (Espagne) (Timsit, 2004).

Toujours sous l'angle technique et économique, Peters (1996 et 2001a) applique aux changements administratifs des critères de différenciation qui relèvent de modèles sociétaux. Ainsi démarque-t-il quatre modèles : le marché, l'État participatif, le gouvernement flexible et le gouvernement « dérégulateur ». On comprendra que la frontière entre les visées politiques et les visées techniques et économiques des réformes n'est pas étanche. Certaines réformes techniques servent parfois des finalités politiques. Sur ce constat, Pollitt et Bouckaert (2000) procèdent à une séparation typologique à quatre entrées : maintien, modernisation par réorganisation ou « marchandisation » et « minimalisation » de l'État. Si les réformes conservatrices s'attachent au maintien de l'État (Allemagne), les réformes qui créent les conditions d'une modernisation du rôle de l'État reposent soit sur la réorganisation du système d'administration (Canada, Finlande, France, Pays-Bas, Suède), soit sur l'introduction des mécanismes du marché et des modes de fonctionnement du secteur privé (Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et, accessoirement, Finlande et Suède). Aucun pays ne s'est réellement engagé dans la quatrième voie, dont les réformes se réclament d'un concept d'État minimal, avec une privatisation maximale des services publics et un appareil administratif confiné à une fonction de veille. Notons que Pollitt et Bouckaert reconnaissent la difficulté de classer les États-Unis, dont les réformes varient entre modernisation et « marchandisation » dans leur typologie. Le concept de « l'intention » permet à Olsen et Peters (1996) de faire un

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

distinguo entre les réformes globales (*comprehensive reforms*), de type systémique ou radical, les réformes incrémentales, qui modifient les compromis administratifs existants, et les réformes préservant le statu quo.

Il nous reste à considérer les réformes dont la visée est d'ordre culturel. Pour Brunsson et Olsen (1993), elles ont pour objectif un véritable bouleversement institutionnel de nature à affecter de manière fondamentale l'identité d'une organisation ou d'une institution. Ils les opposent aux réformes dont les visées politiques, techniques et économiques sont gages de stabilité et de continuité et conduisent simplement à des ajustements institutionnels. Ces dernières réformes relèvent de la routine et réagissent à des signaux politiques, aux critiques, à l'évolution des marchés, à la croissance ou à la récession économique, au développement des nouvelles technologies ou à la relève des élites.

De ce premier « balayage » concernant la visée des réformes, nous retiendrons à titre d'hypothèse la distinction entre les quatre types de réformes suivants : 1) les réformes radicales ou systémiques, qui visent l'introduction des mécanismes de marché et de ses modes de fonctionnement ; 2) les réformes de maintien ou conservatrices, qui cherchent à préserver le statu quo en ajustant ou en adaptant les pratiques ; 3) les réformes modernisatrices, qui souhaitent modifier les compromis existants et adopter de nouvelles pratiques ; 4) les réformes tactiques, qui tendent à une réaffectation des ressources et au repositionnement des acteurs. Nous nous attarderons maintenant aux liens entre l'objet et le niveau ou l'échelle des réformes.

1.1.2. L'objet et le niveau de la réforme

En croisant l'objet de la réforme avec la sphère administrative concernée par celle-ci, Ziller (2003) propose une classification comprenant quatre niveaux : la microréforme, qui porte sur un élément aisément déterminé de l'administration ou de son fonctionnement ; la méso-réforme : à mi-chemin de la précédente et de la suivante, elle vise la création de nouvelles structures ; la macroréforme, qui est une tentative de changement institutionnel ; la réforme globale, qui affecte tous les niveaux en même temps. L'approche par niveau reste cependant incertaine, car il n'est pas aisé de distinguer entre niveau de réforme et niveau d'analyse. C'est ainsi qu'en fonction de ce qu'il appelle « les niveaux d'analyse » de la réforme, Ziller distingue : les réformes d'appellation, dont l'effet d'annonce maximal s'accompagne souvent d'un changement effectif minimal ; les réformes du cadre réglementaire, que la plupart des pays européens ont adoptées comme principal instrument de leurs stratégies réformatrices ; les réformes de structure, à la base des réformes « méso » ou « macro » ; les réformes

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

des modes de fonctionnement, qui tendent à modifier les méthodes et les procédés ; les réformes des comportements, difficiles à structurer comme projet, mais dont on peut vérifier l'effectivité.

Sur cette même idée de stratification par niveau, Rieder et Lehmann (2001) caractérisent une réforme selon qu'elle a trait à la répartition des compétences et des décisions stratégiques (niveau parlementaire), aux processus « d'agencification » et de contractualisation (niveaux gouvernemental et ministériel), aux processus d'autonomisation (niveau des agences) ou à la mesure de la productivité des agences (niveau du contrôle des résultats). Ils reconnaissent cependant la difficulté, dans une telle typologie, de séparer avec netteté les niveaux et les résultats.

À la notion de niveau, Halligan (2001a) préfère celle d'échelle. Sa typologie repose sur trois dimensions : l'échelle (*scale of change*), les modalités des changements (*process of reform*) et le style de management des réformes. En faisant le lien entre l'échelle et la substance des réformes, il définit trois ordres de réformes : le premier touche à la fois l'étendue des réformes et les nouvelles pratiques instituées ; le deuxième et le troisième se situent à un degré inférieur et concernent les réformes spécialisées, par exemple de type « corporisation » ou décentralisation, ainsi que les réformes sectorielles, telles les politiques de la santé ou de l'éducation. Pour Halligan, si le premier ordre (*large scale reform*) parvient à intégrer les deux autres, on est en présence d'une réforme globale (*comprehensive reform*).

L'expression « réforme globale » est également utilisée par Cazalis (1996). Il a recours à cette appellation pour désigner les réformes portant sur l'État lui-même et sur l'ensemble de l'appareil administratif et plus précisément sur la réévaluation de leur rôle et des modalités de leur action au sein de la communauté nationale considérée. Cazalis sépare les réformes globales des réformes ponctuelles d'une part, proches des premières, mais limitées dans l'espace administratif ou territorial, et des réformes des « systèmes de production des services publics » d'autre part, de nature managériale et technologique.

Avec Cazalis ou Halligan, on peut voir qu'une réforme perçue sous l'angle de l'objet, du niveau ou de l'échelle comporte des dimensions qualitatives et quantitatives. Timsit (2004) s'accorde sur ce point en distinguant réformes des structures, qui visent à réduire la taille et le poids de l'État, réformes des processus, dont le but est plus de souplesse et de rigueur, et réformes des moyens, axées sur l'augmentation du professionnalisme et de l'efficacité des personnels et l'autonomie des instances de contrôle.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

De cette exploration touchant le niveau des réformes, nous pouvons tirer quelques précisions concernant les quatre types dégagés au paragraphe précédent. Visant un véritable changement institutionnel et l'introduction de nouvelles pratiques, les réformes radicales et les réformes modernisatrices ont toutes les chances de revêtir un caractère global et de s'appliquer tout autant aux structures et à la répartition des compétences, aux modes de fonctionnement et aux processus qu'aux comportements. Tout en pouvant atteindre les niveaux « micro » et « méso », les réformes de maintien s'attachent probablement plus souvent à la révision du cadre réglementaire. Enfin, les réformes tactiques peuvent vraisemblablement emprunter le caractère de réforme d'appellation au sens de Ziller.

1.1.3. La génération et le processus de la réforme

Peters (2001b) souligne que l'objet et le niveau de la réforme peuvent varier dans le temps. Il fonde sa démonstration en isolant les réformes initiales des années 1960 et 1970 (*first rounds of change*) des réformes en cours ou engagées dans les années 1980 et 1990 (*subsequent and current rounds of change*). Les premières offrent quatre caractéristiques principales : des changements structurels avec une redistribution verticale et horizontale des pouvoirs ; un État participatif qui démocratise l'affectation des ressources et la prise de décision ; un gouvernement « dérégulateur » qui responsabilise les dirigeants ; un appel sélectif aux mécanismes du marché dans les secteurs de la santé et de la protection des personnes âgées. Ce sont également quatre composantes qui singularisent les réformes de la deuxième période : le contrôle de la performance, un gouvernement « re-régulateur », un gouvernement cohérent et coordonnateur et une administration responsabilisée.

Avec la notion d'évolution historique des réformes que nous avons introduite à la suite des travaux de Peters, il faut nous intéresser désormais à l'ascendant du temps sur la substance des réformes. Les approches, appelées parfois diachroniques, des réformes administratives en termes de « génération » ou de cycle recueillent de plus en plus de suffrages. L'empreinte de cette variable irréductible soulève plusieurs questions : le facteur temps agit-il sur les objectifs de la réforme et comment ? Les influences sur les intentions des décideurs sont-elles concourantes, concurrentes, prohibitives ou dirimantes ? La réforme est-elle toujours « parricide » ou bien au contraire répétitive, oublie-t-elle la précédente ou la reproduit-elle ? (Brunsson et Olsen, 1993).

Jones (2004) considère par exemple trois générations de réformes. La première, qui suit généralement une alternance démocratique, est marquée par l'adoption de nouvelles politiques, y compris budgétaires,

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

et par l'expérimentation de nouvelles approches de gestion. La deuxième génération prend en charge et garantit la continuité et la permanence de l'accomplissement des réformes par leurs initiateurs. La troisième génération débute quand la logique de l'alternance démocratique entraîne le remplacement des initiateurs et que surviennent alors les premières réorientations. C'est une phase périlleuse durant laquelle les réformes sont évaluées, critiquées et leur mise en œuvre soumise à l'épreuve de nouvelles problématiques. Or, dans la mesure où la stratégie initiale des réformes a été transcrite dans des documents d'intention et des plans d'action et inscrite dans un plan d'action, attendu également que les premiers signes de changement (nouveaux services, amélioration de la qualité, innovations) sont apparus dans une deuxième étape, Jones peut avancer que la plupart des pays connaissent actuellement la troisième génération de réformes avec l'arrivée de nouveaux gouvernements et de nouveaux programmes articulés ou non avec les précédents.

La notion de génération est également adoptée par Matheson et Kwon (2003). Sans en tracer les contours exacts, ils estiment que la première génération de réformes relève d'une « époque » des « pionniers de la réforme » durant laquelle le gouvernement, et surtout la bureaucratie, représentait « le problème » et non « la solution ». La réforme recherchait en premier l'efficience économique. À cette poursuite d'un « objectif », Matheson et Kwon opposent la recherche d'un « consensus », démarche typique d'une deuxième génération de réformes dont ils laissent entendre qu'elle est celle de la gouvernance.

Aux termes d'une analyse des réformes dans plusieurs pays en voie de développement, Schneider et Heredia (2003) y recensent seulement deux générations de réformes : la première génération avait pour ambition de restructurer et de moderniser l'économie en rétrécissant l'État par l'élimination de certaines de ses fonctions ; la deuxième, entamée dans les années 1990, brigue le renforcement des capacités institutionnelles et administratives. Leur conception diffère de celle de Jones. Quand celui-ci montre que les générations de réformes se succèdent de manière séquentielle et sont tributaires du jeu démocratique, Schneider et Heredia choisissent de mettre en exergue le changement institutionnel et l'impact des politiques néolibérales sur le devenir des administrations publiques.

Si on examine maintenant la réforme sous l'angle des processus, on s'aperçoit que sa finalité est guidée et inspirée par les étapes ou les expériences précédentes. Peters (2001a) juge que les réformes administratives se prêtent bien à une analyse diachronique. Il voit même dans les réformes un processus récurrent dont il retient essentiellement les facteurs administratifs, techniques et politiques. Par facteurs administratifs, il entend soit la déception provoquée par la surestimation des résultats d'une

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

réforme antérieure (cas de la Financial Management Initiative au Royaume-Uni, dont l'échec a justifié le lancement des réformes Next Step), soit au contraire l'effet d'entraînement suscité par le succès d'autres réformes (cas des réformes incrémentales en Allemagne), ou encore les effets pervers des réformes initiales et le besoin ressenti de s'ajuster. Les facteurs techniques sont contenus dans la vision de la réforme en tant que processus évaluatif, à la fois des résultats des expériences passées et des attentes des changements en cours ou à venir. Les facteurs politiques sont mis à jour quand on admet que la réforme a provoqué une redistribution des pouvoirs au sein de l'appareil gouvernemental qui justifie donc les tentatives ultérieures d'ajustement additionnel.

L'approche de Peters appréhende dans le temps les changements qui affectent le secteur public et met ainsi en lumière une progression dynamique des transformations. Peters distingue les changements normatifs (de longue durée car ils atteignent les valeurs) et les changements structurels (compatibles avec une réforme rapide). Son analyse demeure toutefois restrictive sinon simplement « prescriptive » ou normative. Non seulement la typologie retenue ne s'applique-t-elle qu'aux pays développés, mais elle décrit de surcroît les changements sans expliciter les configurations résultant des différents modèles de transformation. Certes, l'auteur aborde les raisons de la continuité des réformes, mais il la justifie par des considérations administratives, techniques ou politiques détachées de la typologie qu'il a construite. La nature des changements qu'il privilégie laisse dans l'ombre le rapport entre les réformes et les modèles de gouvernance respectifs de chaque État, rendant malaisée une réflexion comparative. Finalement, Peters nous éclaire sur la réussite des réformes, mais nous renseigne plus sommairement sur les raisons de leurs échecs, par exemple le rapport des forces en présence ou la conflictualité des intérêts en jeu. L'échec est-il dû à l'élaboration, au contenu ou à la mise en œuvre de la réforme ? La difficulté rencontrée ici est liée au fait que les réformes sont absentes de « correspondance chronologique d'un pays à l'autre » (Ziller, 2003). Sans oublier avec Matheson et Kwon (2003) que « les réformes qui ont abouti à des résultats positifs ont eu par ailleurs certains résultats négatifs et pervers ».

La réforme comme processus d'apprentissage est aussi une perception défendue par Olsen et Peters (1996), c'est-à-dire que les leçons des revers et des réussites précédents conditionnent les changements de comportement, les modifications de structure et les remplacements de procédure. Savoie (1998) endosse cette « nature cyclique » des réformes. Pour lui, chaque cycle en commande un autre, si bien que la pente naturelle d'une réforme est de générer « sa propre contre-réforme ». Pour Brunsson et Olsen (1993), toute réforme est en même temps une solution

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

et un nouveau problème : « […] *reforms may sometimes solve problems, but they may also trigger problems* ». Ainsi donc, si les réformes engendrent des réformes (*reforms generate reforms*), on peut distinguer avec eux la réforme *ex ante*, qui dépeint une réalité future attendue (*description of an expected future reality*), et la réforme *ex post*, victime des demandes pour de nouvelles réformes (*reforms as victims of proposals for new reforms*).

Sous l'angle des cycles d'apprentissage, certaines études inscrivent la mise en œuvre des réformes dans une perspective d'apprentissage politique (Haas, 1992) ou dans un continuum historique (Rose, 1991). Enfin, pour Bouckaert (2003), les processus de la réforme peuvent servir d'étapes d'apprentissage. Il recourt lui aussi au concept de « cycle d'apprentissage » pour proposer une approche basée sur un cycle comprenant trois degrés d'apprentissage. Le premier degré inscrit les changements administratifs dans le cadre du système ancien qui est conservé, ainsi d'ailleurs que les usages administratifs traditionnels. Le deuxième degré représente la phase de modification des usages administratifs à l'intérieur du cadre existant. Le degré supérieur a trait au profil de la réforme « sur » le système lui-même ou méta-apprentissage.

On peut conclure ce développement en affirmant que si l'appréhension d'une réforme administrative par les buts recherchés fournit une typologie des réformes fortement imprégnée par leurs résultats, il est tout aussi important de tenir compte du différentiel entre les objectifs poursuivis et ceux qui sont atteints et entre la volonté de réformer en profondeur et les changements se satisfaisant du maintien du statu quo. Les stratégies réformatrices dépendront de ces écarts et on retrouvera ce face-à-face « ancien-nouveau » dès lors qu'on parlera des réformes en termes d'évaluation ou de bilan.

1.2. Les réformes administratives sous l'angle de leurs démarches

Par démarche, nous entendons ici départir les réformes d'après leur « Comment ». Ce que Pollitt et Bouckaert appellent la dimension *How* qui, ajoutée à la dimension *What*, configure ce qu'ils définissent comme la « trajectoire » de la réforme. Pour eux, le terme trajectoire renvoie à un processus « intentionnel » qui s'insère dans un scénario qui comprend un état initial (alpha) et un état futur (oméga) (Pollitt et Bouckaert, 2000 et 2004). Les variations observées entre les différentes « trajectoires » dépendent du rythme avec lequel la réforme est conduite, de la participation ou non des acteurs et de la nature du leadership des dirigeants chargés de son application.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

1.2.1. Le rythme de la réforme

En simplifiant à l'extrême, on dira que l'analyse des rythmes d'une réforme trace une ligne de séparation entre les réformes rapides et les réformes lentes ou incrémentales. Halligan (2001b) incline à employer la notion de « style de gestion » d'une réforme. Il distingue : les réformes de précaution (*hesitant reformer*), caractérisées par une lente transition ; les réformes spécialisées (*specialist reformer*), qui font porter les changements sur un aspect particulier ; les réformes ambivalentes (*ambivalent reformer*), marquées par l'affichage d'une volonté de changement forte suivi d'une concrétisation timide dans les faits ; les réformes globales (*comprehensive reformer*). Se fondant sur les études de cas qu'il a menées, il n'hésite pas à illustrer sa typologie en citant – entre autres pays – la Norvège comme étant exemplaire des réformes de précaution et, à l'opposé, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, pays références des réformes globales. La typologie de Halligan est utile, mais difficilement opératoire dans la mesure où les critères de différenciation ne sont pas clairement distincts, en particulier dans le rapprochement des expériences australiennes et néo-zélandaises.

Corkery *et al.* (1998) retiennent, eux, deux types de réformes : celui qui se manifeste par des changements graduels et celui qui investit dans une adaptation structurelle. Ils ne les opposent cependant pas, car une initiative se réclamant au départ d'un « gradualisme » prudent peut s'accélérer pour devenir une réforme structurelle. Le projet britannique Next Step est un bon exemple d'un tel glissement.

1.2.2. Les acteurs et le leadership de la réforme

L'étude du degré d'implication des acteurs dans une réforme et de la nature du leadership de ses dirigeants nous ouvre un nouvel accès dans la typologie des réformes administratives. De ce point de vue, deux portraits de réformes surgissent, qui se contrarient nettement. Le premier se dessine à partir d'une démarche autoritaire dite *top-down*, caractéristique d'un modèle de réforme centralisateur et coercitif. Le deuxième emprunte les traits d'une démarche consensuelle qualifiée de *bottom-up*, qui fait la part belle aux mécanismes de participation et de négociation.

Mascarenhas (1996) applique une grille de lecture à peine différente. Il dresse face à face la démarche technocratique et la démarche politique. La première, inspirée de la « théorie administrative », crédite la réforme administrative au service de l'efficacité et de l'efficience du modèle bureaucratique. La deuxième, inspirée de l'école de la *realpolitik*, met la réforme, devenue processus politique, au service des groupes et intérêts dont elle reflète la diversité. Mascarenhas assied son analyse sur deux

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

exemples que lui suggère son étude des deux pays cités : la pratique réformatrice en Nouvelle-Zélande correspond au mode conflictuel et celle de l'Australie, au mode consensuel.

Comprendre le leadership d'une réforme nous aide à différencier les réformes administratives selon la volonté, voire la capacité des dirigeants à entreprendre une politique réformatrice ou à en maîtriser la programmation. Corkery *et al.* (1998) discernent ainsi les réformes des pays industrialisés, de type proactif, et les réformes des pays en développement, de type réactif. La division tient à la faculté des décideurs d'exercer un contrôle réel sur les programmes réformateurs. Les pays industrialisés disposent des ressources nécessaires pour « gérer » les réformes, ce qui est loin d'être le cas dans les pays en développement.

Concernant le caractère des démarches qui peuvent être associées aux quatre types de réforme que nous avons dégagés au point précédent, nous pouvons faire les suppositions suivantes. Les réformes radicales sont sans doute de type coercitif et rapide alors que les réformes modernisatrices sont plutôt de type consensuel et gradualiste. Opérées elles aussi à partir du sommet et correspondant donc au type coercitif, les réformes de maintien sont probablement des réformes « de précaution » au sens de Halligan. Enfin, et contrairement aux trois autres types qui sont communément de type proactif, les réformes tactiques sont sans doute plutôt de type réactif.

2. LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES : RAISONS ET CONTEXTES

Si nous avons consacré la première partie de notre exposé à rapprocher les réformes par affinité conceptuelle à partir de leurs objectifs annoncés et atteints et des démarches suivies, c'est que nous souhaitions dans un premier temps accorder la primauté à la substance des réformes sur toute autre considération. Nous nous sommes donc attachés à définir le « Quoi » et le « Comment » des réformes. Nous allons nous appliquer dans cette deuxième partie à répondre au « Pourquoi » des réformes, c'est-à-dire à recenser, toujours à l'aide des apports théoriques, les facteurs explicatifs de l'engagement des réformes et ceux qui commandent les différences constatées dans leur déroulement. Ainsi nous efforcerons-nous de caractériser les réformes du point de vue de leurs raisons, mais également en les repositionnant dans l'environnement dans lequel elles sont apparues et se sont déployées. On trouvera dans l'étude des raisons nombre de similitudes avec celle des objectifs. Il est vrai que les deux dimensions procèdent du même point de départ et qu'elles subissent à l'identique la magnitude du champ des contraintes intérieures et

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

extérieures : souveraineté écornée des États, maturité de la société civile, immédiateté des échanges financiers commerciaux et d'information, irruption dans l'habitus des administrations publiques de réflexes de pensée et de méthodes de travail exogènes. Pour autant, cette homogénéité apparente ne peut masquer la grande variété des motifs et des causes des réformes.

2.1. Les réformes administratives sous l'angle de leurs raisons

Dégager une typologie des réformes administratives par leurs raisons ou leurs sources introduit une dimension de rationalité exprimée par l'idée que le « déroulement » d'une réforme entre son initiative et son aboutissement suit un cheminement qui obéit à une logique. C'est pour cela que les approches qui s'y arrêtent peuvent être qualifiées de rationalistes ou corrélatives. Brunsson et Olsen (1993) résument ainsi cette approche : « *There is a continuous chain of cause and effect starting from the intentions of the reformers and proceeding trough decisions, new structures, processes and ideologies to changes in behaviour and improved results*. » Pour autant, en resituant les réformes dans une perspective « décisionnelle », Forssell (2001) se demande, à la suite de March et Olsen (1976) et de Brunsson et Olsen, si les réformes répondent réellement à des objectifs stratégiques bien définis ou si elles ne sont pas plutôt imprévisibles (« *garbage-can* » *type of reforms*). Les raisons d'une réforme administrative peuvent être d'ordre politique, économique, administratif, technique ou culturel. Le lien avec les objectifs de la réforme est évident puisqu'à chaque raison correspond un objectif symétrique. Les raisons vont toutefois varier en importance et en intensité. Quelle part de la prise de décision endosse chacune d'elles ? En d'autres termes, sont-elles déterminantes ou accessoires ? Nous dirigerons donc notre recherche vers la pluralité des causes des réformes, leur attribut immédiat ou diffus et leur origine interne ou externe.

2.1.1. Les motifs et les possibilités

On ne peut certes prétendre à l'exhaustivité dès lors qu'on se donne pour tâche de colliger les motifs et les possibilités des réformes administratives. En poussant le raisonnement à l'extrême, on pourrait dire que chaque réforme a une raison qui lui est propre. Nous témoignerons donc de cette diversité sans céder à la tentation de nuancer à l'excès notre propos. Précisons tout d'abord notre compréhension des termes « motifs » et « possibilités ». Les motifs renvoient le plus souvent à une conjoncture économique difficile ou à l'efficacité jugée faible des services publics, situations qui étaient l'espoir que des réformes judicieuses produiraient des gains en ressources et en rendement. Les possibilités sont

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

le relevé des conditions suffisantes requises pour exercer une influence et impulser une dynamique dans l'ensemble du secteur public. On qualifiera donc les raisons économiques ou techniques de motifs et les raisons politiques de possibilités.

Motifs et possibilités diffèrent selon les contextes. Hood (1996), pour qui les motifs sont essentiellement d'ordre économique, distingue quatre cas de figures : les motifs et les possibilités sont faibles ou inexistants (par exemple les réformes « à l'américaine ») ; les motifs et les possibilités sont élevés (réformes « à la suédoise ») ; les réformes s'ancrent uniquement sur les motifs malgré l'absence de possibilités (réformes « à l'allemande ») ; l'absence de motifs n'empêche pas d'entreprendre des réformes à partir du moment où les possibilités existent (réformes « à la japonaise »). Hood aborde cette typologie à travers son concept de « variation de motif ». À son avis, la possibilité relève du niveau d'intégration du secteur public. Elle est sujette aux variations de la conjoncture qui ouvriront, ou non, une « fenêtre de possibilités » aux décideurs.

Timsit (2004) reprend la formule à son compte. Il définit l'existence de fenêtres de possibilités comme des moments propices ou des facteurs déclencheurs. Ainsi désigne-t-il les événements tragiques survenus en Belgique en 1996 (affaire Dutroux) comme révélateurs des dysfonctionnements des administrations policières et judiciaires, ou encore la catastrophe sanitaire survenue en France durant la canicule de l'été 2003 comme le stigmate d'un fonctionnement défectueux des administrations de la santé. Ces crises traduisent la nécessité de dépasser la perception technicienne de la réforme qui accompagne les volontés réformatrices tournées à l'unisson vers l'innovation.

Pollitt et Bouckaert (2000 et 2004) renchérissent en parlant, à propos de ces situations, de *chance events*. Ainsi en est-il des conjonctures politiques ou économiques qui redistribuent provisoirement les rapports de force entre les gouvernants et les gouvernés, ou bien des scandales politico-administratifs qui aggravent la crise de confiance des populations et jettent le discrédit sur l'action publique.

2.1.2. Les causes immédiates ou diffuses, internes ou externes

Qu'elles soient immédiates ou diffuses – on appelle encore ces dernières lointaines –, les causes servent à établir un lien déterministe entre un facteur (un problème) et la réaction afférente (la décision politique). Les causes immédiates ont un effet déclencheur puissant, quelquefois éphémère ou à court terme. Il s'agit le plus souvent d'une situation économique intérieure fortement dégradée ou d'un système politico-administratif délité qui se double d'un raidissement de l'opinion publique. Nous avons

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

fait état à plusieurs reprises des causes diffuses. Nous n'y reviendrons pas. Elles sont intrinsèques à la crise structurelle des bases sociales, économiques, technologiques et démographiques de l'État et de ses administrations publiques.

La dichotomie interne/externe permet de discriminer les facteurs de réforme selon l'origine ou la source. Pour Timsit (2004), les causes internes sont les resserrements budgétaires, les déficits financiers, les taux d'imposition élevés et, plus globalement, un État providence « excessif et ruineux » (les Pays-Bas entre 1982 et 1989), un secteur public « languissant » (les Pays-Bas entre 1989 et 1994) et les pressions des opinions publiques. On trouve les causes externes dans l'impact des dynamiques d'intégration régionale ou interrégionale sur les politiques des États, évolution caractéristique de la construction européenne.

Brunsson et Olsen (1993) entendent, eux, par causes internes, la prise de conscience des dysfonctionnements au sein des administrations. Ces problèmes se manifestent par une faible rentabilité des agents, une compétitivité insuffisante des services et une gestion désastreuse. Ils comparent les causes externes à des effets de mode, c'est-à-dire l'influence des idées et des pratiques empruntées à d'autres contextes. Bissessar (2002) et Darbon (2003) bâtissent l'un et l'autre une typologie similaire. Une mauvaise situation économique ou les délabrements matériel, financier et humain des appareils administratifs constituent les causes internes, alors que les exigences des bailleurs de fonds internationaux envers les pays soumis aux plans d'ajustement structurel alimentent les causes externes.

Un autre point de vue est proposé par Bouckaert (2003). Le gouvernement et le secteur public ne changent pas d'eux-mêmes. Il faut tenir compte des pressions internes et externes qui sont institutionnalisées au sein du secteur public. La pression interne repose sur l'ensemble des modalités hiérarchiques desquelles résultent la régénération des fonctions managériales et l'utilisation des critères de performance. La pression externe s'applique, elle, aux mécanismes de type « marché » (appel d'offres, étalonnage, mise en concurrence, *vouchers*).

Forssell (2001) partage la vision de Bouckaert. Il voit dans la désuétude des pratiques et des usages d'une administration routinière les causes internes d'une réforme. Il y associe les conflits d'intérêts qui apparaissent ici ou là et qui ne sont pas sans conséquences sur le fonctionnement des administrations publiques. Les causes externes passent par le canal des demandes pressantes venant de l'extérieur de l'administration pour une meilleure efficacité des services qui motivent l'adoption de nouvelles

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

orientations ou même d'une nouvelle organisation. Olsen et Peters (1996) utilisent presque les mêmes mots. Pour eux, les causes internes sont à chercher dans la routine administrative et dans les leçons retirées des échecs des expériences antérieures (*learning process*). Les causes externes sont les guerres, l'effondrement du système politique ou une phase de « dépendance critique ».

À ce sujet, la typologie établie par Schneider et Heredia (2003) est particulièrement instructive. Les modèles de réforme administrative observés dans les pays en développement ont pour origine les diagnostics établis sur les pathologies dont souffrent leurs États et leurs administrations publiques. Le clientélisme, l'inefficacité chronique et l'arbitraire qui prévalent au sein de celles-ci influent sur la mise en place des réformes. Celles-ci sont de trois ordres : les réformes « wébériennes », arrimées sur la fonction publique, les réformes « de démocratisation », orientées vers les mécanismes de responsabilisation, et les réformes « d'appel au marché », axées sur la gestion.

En examinant sous l'angle de leurs raisons les quatre types de réforme que nous avons cernés dans la première partie, nous pouvons supputer que les causes internes jouent un rôle majeur dans le cas des réformes radicales et des réformes modernisatrices alors que les causes externes sont prépondérantes dans celui des réformes de maintien et des réformes tactiques. Ces causes externes peuvent être liées ici aux exigences des bailleurs de fonds internationaux et à l'impact des dynamiques d'intégration régionale sur la politique des États.

2.2. Les réformes administratives à la lumière de leurs contextes

Les États de l'Afrique subsaharienne sont confrontés à des défis spécifiques et les réformes de leurs administrations publiques attestent de l'environnement politico-économique dans lequel elles sont décrétées. Nous y reviendrons plus avant dans ce chapitre. Mais il n'est pas nécessaire d'analyser des situations qu'on peut juger extrêmes pour saisir l'intérêt de disposer d'une typologie des réformes administratives vues sous l'angle de leur contexte d'émergence. Si on a pu croire, voici quelques années, qu'un seul modèle de réforme administrative allait s'imposer partout uniformément, tous les observateurs sont tombés d'accord aujourd'hui pour reconnaître l'importance de la culture politique et administrative d'un pays, de sa sociologie, de l'histoire de ses institutions et des conditions économiques ambiantes dans la « coloration identitaire » des réformes.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

À propos de cette emprise du contexte national sur les orientations des réformes, Christensen et Laegreid (2001) affirment que « les réformes administratives sont transformées par un mélange complexe comprenant la pression de l'environnement, des facteurs politiques ainsi que l'influence du contexte historique et institutionnel. De cette transformation découlent des divergences substantielles, une diversité organisationnelle et une grande hétérogénéité. » Nous approcherons cette question « contextuelle » à partir du poids des traditions politiques et administratives d'une part et de l'impact des différents modèles étatiques d'autre part.

2.2.1. Le prisme des cultures politico-administratives

Nombreux sont les auteurs qui ont démontré le pouvoir qu'ont les cultures administratives nationales de « parasiter » les grands principes communs à toutes les réformes administratives modernes. À l'égard de cette « plateforme culturelle », Timsit (2004) dégage une typologie tridimensionnelle. Les réformes administratives sont « teintées » soit par une culture de pouvoir par opposition à une culture de consensus (participation ou non à l'exercice du pouvoir), soit par une culture du légalisme par opposition à une culture du « managérial » (gestion formelle, procédurière et comptable ou gestion par résultats) ou bien encore par une culture de service public par opposition à une culture de marché (prise en compte des besoins et de la protection nécessaire des différents groupes sociaux de la collectivité ou soumission aux exigences de la « main invisible »). Plus généralement, Timsit parle d'une dichotomie « culture romaine impériale » à la française contre « culture civique » d'inspiration britannique, les actions de réformes de la plupart des pays européens se faufilant entre la pesanteur de leur tradition administrative et la tentation, parfois radicale, de s'en débarrasser. Timsit suggère donc avec insistance de ne pas traiter les réformes comme si les situations de départ étaient identiques, car chaque type de structures administratives, rigoureuses (wébériennes) ou à l'inverse non hiérarchiques et neutres, est porteur d'un système de valeurs, État interventionniste ou État libéral.

Olsen et Peters (1996) proposent à cet égard une typologie plus simple. Il existe pour eux deux principaux groupes de pays. Le groupe dont la tradition administrative est de droit public et cultive « l'étatisme ». Ce groupe est composé des pays légalistes d'Europe continentale et nordique (France, Allemagne, Suisse, Norvège). Leur culture politique est caractérisée par le rôle central joué par l'État dans la gestion des problèmes sociaux et par un strict encadrement légal des initiatives individuelles. Le deuxième groupe est constitué des pays qui ont adopté le modèle anglo-saxon de la séparation de l'État et de la société civile avec une prépondérance de celle-ci. Les deux auteurs font remarquer que cette

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

distinction qui peut paraître tranchée entre les cultures politiques n'empêche pas l'existence de nuances à l'intérieur des deux groupes. L'Australie, par exemple, n'a pas fait montre d'un antiétatisme aussi « idéologique » que les États-Unis. Le Japon, pour sa part, réunit des caractéristiques des deux groupes : une dimension étatiste copiée de la France et de l'Allemagne et une dimension très socioéconomique avec, comme dans le domaine agricole, de puissants interlocuteurs qui influencent l'action de l'État.

À partir de leur propre définition du concept de culture administrative, « *the expectations the staff of an organization have about what is "normal" and "acceptable" in that organization* », Pollitt et Bouckaert (2000 et 2004) considèrent seulement deux cultures administratives dominantes. La première est fondée sur les principes dits du *Rechtsstaat*. Elle s'applique – entre autres – aux modèles allemands ou français qui font de l'État le principal agent d'intégration sociale. La deuxième culture administrative se rapporte au modèle anglo-saxon de l'intérêt public qui préconise « moins d'État ». Son tableau des réformes établit un lien entre le contexte étatique global et les spécificités nationales. Les réformes sont comparées au-delà du prisme de « la nouvelle gestion publique », mais leur analyse n'inclut pas les pays en voie de développement.

2.2.2. Le prisme des modèles étatiques

Après avoir mesuré la force du rayonnement de la culture administrative globale d'un pays ou d'un groupe de pays dans le champ des réformes administratives, il faut s'interroger sur les inflexions subies par les réformes consécutivement aux interférences des modèles institutionnels de ces mêmes pays, d'où un léger déplacement de la mire, de la « superstructure sociologique » à la « superstructure institutionnelle » qui intègre les appariements de celle-ci à celle-là. Timsit (2004) commente sobrement cette approche à partir des niveaux d'intégration des systèmes administratifs et de leur organisation en opposant les réformes « institutionnalisées » relevant des structures de type « wébérien » et les réformes « clientélistes » ressortant, elles, des structures de type « préwébérien ».

Un éventail plus large de modèles étatiques nous est suggéré par Torres (2004), qui interprète ainsi les différences entre les réformes administratives. Le modèle anglo-américain dirige les réformes vers le marché et la gestion des ressources humaines, ce qui représente la différence majeure avec les pays de l'Europe continentale. Justement, le modèle de l'Europe continentale, légaliste, protège, à travers les réformes, les concepts d'égalité et d'intérêt général. Le modèle germanique, de type « légaliste-rationnel », initie des réformes inspirées de la tradition du *Rechtsstaat*. Enfin, au modèle nordique (qui intègre les Pays-Bas)

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

correspondent des réformes consensuelles et consultatives tournées vers la satisfaction des attentes des citoyens. Torres insiste à son tour sur le fait que toute tentative de regroupement ne doit pas occulter les divergences perceptibles à l'intérieur de chaque modèle. Les préférences plus ou moins marquées d'un pays en matière de dévolution des pouvoirs pour la « corporisation », la décentralisation ou la déconcentration illustrent son propos. Mais son approche consiste d'abord à éclairer le lien entre les réformes et la nouvelle gestion publique (*high, medium, low, not related to New Public Management postulates*). Elle passe en revue le profil des réformes à partir de quatre variables principales : la dévolution (transfert de responsabilités), la gestion de la performance, la gestion du personnel (par la prise en compte des concepts de productivité et d'efficacité) et l'évolution de la relation État-citoyen. La faiblesse de son étude est de se concentrer sur les pays européens continentaux et d'écarter délibérément les pays anglo-saxons.

La typologie à laquelle parviennent Loughlin et Peters (1997) n'est pas très éloignée, même s'ils mettent de l'avant la notion de « contextes traditionnels spécifiques ». Ils proposent quatre démonstratifs de tradition étatique : la tradition anglo-saxonne d'antiétatisme (Royaume-Uni, États-Unis, Irlande, Canada hormis le Québec) ; la tradition germanique « organiciste » (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, l'Espagne après 1978, la Belgique après 1988) ; la tradition « napoléonienne » française (France, Italie, Portugal, Grèce, Québec, l'Espagne jusqu'en 1978, la Belgique jusqu'en 1988) ; la tradition scandinave, qui mixe les traditions anglo-saxonne et germanique (Suède, Norvège, Danemark). Une fois en possession de cette typologie, il suffira d'opérer un croisement entre les différents modèles ou traditions étatiques et le contenu des réformes (privatisation, démarche clientèle, autonomisation, décentralisation, etc.) pour évaluer l'impact des premiers sur les orientations réformatrices suivies par les États et les gouvernements. Si, d'une manière générale, les disparités restent finalement peu significatives, l'approche clientèle arbitre en revanche nettement la séparation entre les traditions germanique et napoléonienne, qui en tiennent peu compte, et les traditions anglo-américaine et scandinave, qui en tiennent le plus grand compte.

Les distinctions concernant les modèles étatiques et les cultures politico-administratives qui leur sont liées constituent des éléments essentiels à prendre en compte dans la définition des différents types de réforme. Nous les approfondirons dans notre troisième partie. Pourtant, on peut déjà noter les liens probables entre réforme radicale et modèle anglo-saxon, entre réforme modernisatrice et modèle nordique, entre réforme de maintien et tradition germanique ou française. Pour ce qui a

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

trait aux réformes tactiques, et en nous référant à Timsit, nous pouvons penser qu'il s'agit de réformes clientélistes ressortant de structures de type « préwébérien ».

Du développement qui précède, on peut inférer la complexité que présente le phénomène des réformes administratives sur le plan méthodologique. Dans ce champ d'étude, la profusion des contributions qui, au demeurant, n'ont pas toutes le même intérêt heuristique, est telle qu'elle nous contraint à renoncer à toute ambition de couvrir toutes les dimensions des réformes. Il nous paraît donc utile, à ce stade, non pas de réfuter les contributions dont nous avons rappelé l'intérêt, mais, au contraire, d'ajouter une démarche schématique qui, à défaut d'être intégrale, se veut intégrative. Ainsi envisagerons-nous un prisme de lecture des dynamiques réformatrices qui est celui des modèles nationaux de gouvernance publique. Il vise à combiner les approches précédentes (objectifs, démarches, raisons, contextes) sous un « toit commun » qui puisse servir de cadre d'analyse comparative.

3. LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES ET LES MODÈLES DE GOUVERNANCE

Il n'est pas dans notre propos de bâtir une typologie supplémentaire et encore moins en réaction à celles dont nous avons souligné le bien-fondé dans l'éventail présenté dans les lignes qui précèdent. Le cadre que nous proposons se veut au contraire rassembleur. Il essaie de capter aussi bien l'homogénéité des influences que les spécificités des contingences, ce qu'exige une approche comparée des réformes administratives. Notre cadre de référence est centré sur la relation État/société. Cette relation exprime une représentation de l'État (l'idée de l'État) qui se décline, pour autant qu'on postule une certaine unité d'un modèle de gouvernance, dans chaque domaine ou secteur d'intervention de l'État. Notre approche précompte que chaque modèle de gouvernance et donc, comme nous le verrons, chaque type de réforme administrative qui s'y rattache participe du contexte dans lequel il émerge et se déploie. Modèle de gouvernance et réforme administrative sont à ce titre les reflets de décisions historiques, de luttes d'influence et d'itinéraires institutionnels. Ils incarnent l'attachement à un ordre politique, structurel, économique et culturel. Nous décrirons successivement les réformes radicales, de maintien et modernisatrices, démarches attachées aux pays préconisant respectivement un État minimal, un État institutionnalisé et un État subsidiaire (Côté, 2003). Toutefois, ces trois « paires », modèles de gouvernance/réforme administrative, ne s'appliquent pas à la situation des « systèmes

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

pénétrés » (Rosenau, 1971) ou des administrations « projetées » (Darbon, 2003). Ces systèmes, qui font le plus souvent l'objet de réformes tactiques, seront analysés à travers le concept de l'État en décharge (Hibou, 1998).

3.1. ÉTAT MINIMAL, RÉFORME RADICALE

Le rapport État/société se traduit, nous l'avons dit, par l'idée de l'État qui prévaut dans une société donnée. Cette représentation tient son importance de sa portée. En énonçant une vision politique, elle fournit aux individus un cadre d'interprétation, des croyances et des motivations pour « l'agir » politique. C'est cette idée de l'État, rendue singulière par l'histoire de chaque pays, qui fonde la charpente et l'exercice de l'autorité publique. Elle se manifeste donc à travers une grande diversité de figures, y compris entre les pays de l'Europe occidentale qui sont à l'origine de l'État moderne. On peut dans un premier temps positionner les différentes figures du rapport État/société sur un continuum qui va d'un État minimal, où l'idée même de l'État est quasiment absente, à un État très présent et fortement institutionnalisé (Dyson, 1980). Au-delà des spécificités institutionnelles des deux pays qui l'incarnent, la tradition culturelle et intellectuelle anglo-américaine illustre sans aucun doute le premier profil, celui d'un centre politique qui n'exerce que des fonctions de coordination et de régulation. Dans cette tradition, l'État est le garant d'un ordre qui permet aux individus et aux groupes constitutifs d'une société civile autonome et autosuffisante d'œuvrer à l'atteinte de leurs propres buts. Aux États-Unis, le terme État n'est d'ailleurs pratiquement pas utilisé pour désigner le pouvoir exécutif et son administration. Il fait plutôt référence au pays comme membre du concert des nations, comme le montre le nom (Département d'État) du ministère américain des Affaires étrangères.

Ce sont les philosophes écossais qui, les premiers, ont théorisé un modèle de société considérée comme un marché dont les autorégulations s'exonèrent de toute autorité hiérarchique. Aujourd'hui, même si le rôle des dynamiques macro-institutionnelles dans l'économie (aménagement de la concurrence, formation de la main-d'œuvre, financement, développement scientifique et technique) est désormais unanimement reconnu (Coriat, 1994 ; Amable, Barré et Boyer, 1997), certains pays accordent aux mécanismes du marché et au libre choix des consommateurs la prééminence par rapport aux autres formes de coordination économique. Streeck (1996) parle ici d'un État de type « laisser-faire ». À cet égard, les États-Unis sont souvent considérés comme le cas d'école de l'économie de marché, même si, par ailleurs, leur domination leur confère des avantages extrinsèques de ce concept. On trouve plus nettement encore la modestie de l'État minimal dans le domaine social. Si tant est que l'État

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

moderne se soit affirmé comme État social avec l'émergence puis la consolidation de l'État providence, on qualifiera l'État minimal de « résiduel-providence » (Titmuss, 1963). Cet État réserve pour l'essentiel sa protection aux plus faibles. Les droits sociaux sont dénoncés comme entraves à la croissance et sources de pauvreté, de chômage et de corruption morale. Seuls les indigents reçoivent de faibles allocations. Les autres, soit la très grande majorité des citoyens, doivent faire appel au marché de l'assurance individuelle privée. Celui-ci est réputé pouvoir répondre aux besoins individuels et collectifs de protection sociale, y compris en matière de santé, d'éducation ou d'aléas économiques.

Il n'est donc pas surprenant que la remise en cause de l'État providence ait trouvé dans les pays anglo-saxons des promoteurs éloquents et que les réformes des administrations publiques y soient majeures et exhaustives et qu'elles touchent à la fois la gestion publique et la place de l'État. L'exemple le plus fréquemment cité pour la cohérence et la complétude de ses réformes administratives est la Nouvelle-Zélande. Les cadres réformateurs de la Grande-Bretagne et de l'Australie avaient également cette même cohérence, mais ils ont connu des ruptures dues, s'agissant surtout du Royaume-Uni, à des changements de gouvernement. Aux États-Unis, les réformes, d'abord axées sur la place de l'État (Reagan) puis sur la gestion publique (initiative *Government works better and costs less* de Clinton-Gore), détenaient à un degré moindre ce caractère d'homogénéité. Bien qu'ayant des points de départ proches, les cheminements réformateurs australiens et néo-zélandais auront eu des parcours différents : quand la Nouvelle-Zélande concentre ses efforts d'abord sur le secteur parapublic puis sur le secteur public, l'Australie procède inversement. L'Australie opte pour une approche pragmatique en réformant en priorité le management public pour ensuite inclure des mécanismes du marché pour pallier les insuffisances de la réforme (Halligan, 1998).

En 1984, la Nouvelle-Zélande connaît une grave crise des finances publiques. La réforme administrative qui suit emprunte à la théorie du management : elle choisit le secteur privé au détriment du secteur public, notamment pour les activités commerciales, préfère les organismes publics aux ministères et les organisations de petite taille aux organisations importantes et se concentre, dès 1989, sur les résultats et non sur les activités. Les « gros » ministères sont scindés, les gestionnaires embauchés à contrat et une importante vague de privatisation – même si plusieurs entités demeurent sociétés d'État – est décidée. Au début des années 1990, l'État providence est démantelé. En 1994, la réforme montre ses premiers signes d'essoufflement et un bilan en révèle les faiblesses : secteur public sans coordination, résultats attendus flous, citoyens

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

absents de la définition des politiques publiques, culture du service public anémiée et défaut de leadership des gestionnaires publics. Au contraire de leurs voisins néo-zélandais, les Australiens tenteront d'augmenter l'efficience de l'État et d'en réduire la taille en fusionnant plusieurs ministères en « mégaministères ». C'est dans les années 1980 que la récession économique contraint ce pays à abandonner ses politiques protectionnistes. En 1994, le gouvernement de John Howard engage des politiques néoconservatrices ou néolibérales. Diminution des effectifs de la fonction publique, appel à la sous-traitance, privatisation et tarification des services publics contribuent à un recentrage des ressources de l'État sur ses activités essentielles. En revanche, des éléments ressortant de la fonction publique traditionnelle, comme sa neutralité politique, sont préservés. On observe, au sein de cette fonction publique, une diminution significative du taux de syndicalisation et un réel changement de la culture de gestion (Pollitt et Bouckaert, 2004).

Au Royaume-Uni, l'objectif réformateur de la classe politique était de réduire la taille de l'État et de diminuer le fardeau fiscal ; celui de la haute administration, de redonner un certain lustre à la fonction publique. Le premier objectif a mené à des politiques drastiques : privatisation partielle du secteur de la santé, multiplication des agences autonomes et des organismes publics non gouvernementaux parfois même mis en compétition. Il n'a cependant pas été pleinement atteint en raison notamment des résistances de la population. Le second a été joint grâce à l'introduction de mesures qui ont sensiblement accru l'efficience de la fonction publique (Bresser-Pereira, 2004). Les réformes administratives américaines sont consécutives au déficit budgétaire considérable des années 1980. Elles se forgent sur un sentiment – et un discours politique – anti-État largement répandu et cherchent leur inspiration dans les méthodes du secteur privé.

3.2. ÉTAT INSTITUTIONNALISÉ, RÉFORME DE MAINTIEN

À l'État minimal de type « laisser-faire » et « résiduel providence », apanage des pays de langue anglaise (hors Canada), on oppose traditionnellement l'État institutionnalisé dont la France offre le profil idéal, celui d'un État « souverain » et constituant qui intervient sur la base d'un projet moral. Pour les tenants de ce deuxième cas de figure du rapport État/société, la conception d'une société gouvernée pour une large part par des ajustements automatiques sans que la volonté des individus n'intervienne est apolitique au sens véritable du terme (Rosanvallon, 1990). Comme Durkheim, ils saisissent à l'inverse l'État non pas comme un arbitre externe, mais comme un acteur et même un instituteur du social.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Selon eux, s'abandonner sans contrôle à la logique des rapports marchands ne peut qu'aboutir à un monde sans règles, sans morale et injuste. L'édification d'une société juste et harmonieuse requiert donc la substitution de l'intérêt collectif aux intérêts des individus, substitution que l'État doit favoriser et qu'il est le seul à pouvoir assurer. La mission de l'État est non seulement de guider, mais aussi de « produire » la société qu'il coiffe et qu'il fonde tout à la fois. Il organisera donc l'espace, la langue, la mémoire, la solidarité, l'économie…

Dans sa typologie des modes d'intervention de l'État dans l'économie, Streeck (1996) affuble l'État institutionnalisé du nom « d'État étatiste », soit un État dont les interventions présentent en permanence un caractère stratégique. Nous préférons pour notre part employer l'expression « État interventionniste », plus claire nous semble-t-il. Faisant confiance à l'action directe de l'État dans l'économie, la France présente l'archétype de l'État interventionniste. Son État occupe un rôle prépondérant au sein des formes institutionnelles. Il se signale également par un haut degré d'engagement envers les droits sociaux. À cet égard, Titmuss (1963) et Esping-Andersen (1999) parlent de modèles conservateur ou social-démocrate. Nous ne retiendrons pas cette distinction, d'essence historique, ne serait-ce que parce que le modèle conservateur a pratiquement disparu, même s'il conserve un aspect institutionnel patrimonial en Allemagne où il est apparu en premier. Nous croyons plus pertinent d'adopter le distinguo de Rosanvallon (1995) entre l'État passif-providence et l'État actif-providence. Sur la base de droits sociaux reconnus et dans une volonté de garantir à chacun un traitement égal, l'État passif-providence assure directement et de façon centralisée la prestation de nombreux services en matière de santé, d'éducation et d'indemnisation des inactifs. Nous reviendrons plus loin sur la définition de l'État actif-providence.

Outre la France, plusieurs pays de l'Europe continentale épousent le profil de l'État institutionnalisé, de type interventionniste et passif-providence. Dans ces pays, les réformes administratives n'ont pas changé notablement le rôle de l'État dans la société ni modifié sa place dans l'économie. Les gouvernements centraux ont conservé leur rôle fondamental dans la définition de l'intérêt général. Ils ont tenté d'ajuster les façons de faire de leur modèle bureaucratique sans le transformer. Les principes du nouveau management public (NMP), peu goûtés en Europe, car ils sont jugés contraires à l'intérêt général et nuisibles à la qualité du service public, ont eu un impact négligeable (absence de mesure de la performance) et les fonctionnaires ont réussi à maintenir leur statut. Les réformes ont plutôt été marquées par la volonté de rapprocher l'État du citoyen, volonté qui

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

s'est traduite par de grandes vagues de décentralisation et de déconcentration de la gouverne vers les municipalités et les régions, mais également par une simplification des procédures administratives.

L'intégration de la République démocratique allemande (Allemagne de l'Est) a fait passer la réforme administrative au second plan. En Allemagne, la tendance a été, globalement, de consolider et d'améliorer le système en place : un État central facilitant et orienteur et des gouvernements régionaux et locaux fournisseurs de services publics et bénéficiant d'une marge de manœuvre quant à leur gouverne. Pas de changement radical donc, mais un mouvement incrémental de type *bottom-up* ou ascendant, les initiatives voyant le jour sur le plan des gouvernements locaux et remontant au niveau fédéral par l'entremise des *länder*. Au demeurant, les réformes ont surtout porté sur la gestion publique au niveau local, les idées réformatrices émanant du secteur public et n'étant pas empruntées au secteur privé ou à un modèle administratif étranger.

Au cours des vingt dernières années, un modèle d'administration publique qui mixe la tradition légaliste française et le NMP s'est développé en Italie. Avec, à l'arrière-plan, l'habitude historique de l'État italien d'intervenir dans l'économie, les réformes administratives ont donc eu une double face : d'une part, de vastes trains de privatisation, l'appel à la sous-traitance et la baisse des effectifs du secteur public et, d'autre part, une grande décentralisation de pouvoirs et de responsabilités vers les régions et les municipalités avec une forte orientation « citoyen ». En France, l'application des principes du NMP s'est heurtée à une solide tradition administrative, caractérisée notamment par un dirigisme de l'État sur le plan économique, mais aussi à la pratique du « dialogue social ». Dans le cadre de celui-ci, les réformes ont été négociées avec les « partenaires » sociaux, les syndicats et le patronat. Certaines idées néolibérales ont été reprises et adaptées, mais uniquement dans un esprit managérial (par exemple la contractualisation entre les ministères centraux et leurs services déconcentrés). Les réformes administratives se sont attachées à moderniser la gestion publique et à réorganiser la gouverne territoriale avec une préoccupation de dévolution des pouvoirs vers les régions, les départements et les communes. S'agissant des privatisations, elles ont évolué dans les années 1980 au gré des alternances électorales entre majorité de gauche qui nationalisait et majorité de droite qui privatisait. Aujourd'hui, l'encadrement européen n'offre plus ce choix. Des renationalisations sont désormais pratiquement inconcevables.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

3.3. ÉTAT SUBSIDIAIRE, RÉFORME MODERNISATRICE

À l'État minimal et à l'État institutionnalisé, il nous apparaît nécessaire d'ajouter une troisième figure du rapport État/société, celle de l'État subsidiaire. Enracinée dans une longue tradition philosophique qui va d'Aristote aux personnalistes en passant par saint Thomas d'Aquin et les encyclopédistes (Millon-Delsol, 1992), l'idée de subsidiarité a été systématiquement appliquée en Allemagne après la Deuxième Guerre mondiale pour resurgir à l'occasion de la construction de l'Union européenne. Refusant l'antagonisme a priori entre les libertés individuelles et l'intérêt général, elle a pour but de faire cohabiter l'autonomie des citoyens avec un ordre social juste. En cherchant à développer une citoyenneté d'action, elle définit l'intervention de l'État en termes de suppléance, et non de substitution. Ultime garant du bien commun, l'État subsidiaire doit respecter le principe qui veut qu'une autorité ne puisse s'exercer que pour pallier la vacuité ou les défaillances d'une autorité subalterne. Là où les initiatives citoyennes s'avèrent efficaces, l'État devrait se contenter de les accompagner. C'est cette ambition qui singularise nettement l'État subsidiaire des deux précédents profils de la relation État/société.

Toujours selon Streeck (1996), un État qui aide les groupements de la société civile à se structurer et qui les soutient pour qu'ils exercent des fonctions qui seraient autrement dévolues à l'État ou au marché présente le type *enabling state*, que nous traduirons par « État de type facilitateur ». Albert (1991) parle de modèle rhénan pour désigner ce type de gouvernance de l'économie nationale qui est déléguée le plus possible soit à des associations habilitées par l'État, soit aux négociations collectives menées entre ces associations, aux résultats desquelles l'État confère un statut d'obligation légale. L'histoire montre que plus que sur les bords du Rhin, c'est dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas que ce modèle s'est épanoui. C'est particulièrement probant dans le domaine social. Les pays du Nord de l'Europe illustrent parfaitement le concept de Rosanvallon (1995) de « l'État actif-providence » qu'il distingue, comme nous l'avons évoqué plus haut, de « l'État passif-providence ». Un État actif-providence s'efforce de conjuguer droits et obligations et de tenir compte des singularités tout en veillant à préserver l'équité. Il garantit ainsi une offre suffisante de services sociaux, sanitaires et éducatifs et facilite l'insertion des individus.

Le type des réformes administratives engagées dans les pays nordiques s'éloigne de la « norme réformatrice » anglo-saxonne, même si les deux présentent des similitudes. On remarque dans ces pays une tradition de prestation des services publics par les municipalités ou par des agences plus ou moins autonomes sous l'autorité d'un ministère. En revanche, à l'exception de la gestion par résultats, les méthodes inspirées

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

du secteur privé n'ont pas fait recette, surtout en matière de gestion des ressources humaines. La puissance des syndicats du secteur public et un manque évident de volonté politique ont contribué à écarter toute idée de mise en marché des services publics (Torres, 2004). Aux Pays-Bas, où se croisent, comme dans les pays nordiques, la tradition du consensus négocié et un fort corporatisme, les gouvernements, souvent de coalition, ont démontré peu d'ouverture pour les privatisations. En l'absence d'un sentiment anti-État dans la population et d'une majorité politique d'obédience néolibérale, la Finlande a résisté à l'influence anglo-saxonne. Négligeant de faire appel à des consultants pour mettre au point des processus de réforme, utilisant « l'arme » des privatisations de façon sélective, seulement là où l'État était gagnant, les gouvernements ont surtout voulu rapprocher l'administration des administrés. Procédant sans précipitation, de manière technocratique, ils ont décentralisé nombre de responsabilités vers les municipalités puis, à la fin des années 1990, ils ont organisé la participation des citoyens à la définition des normes de prestation des services (Pollitt et Bouckaert, 2004).

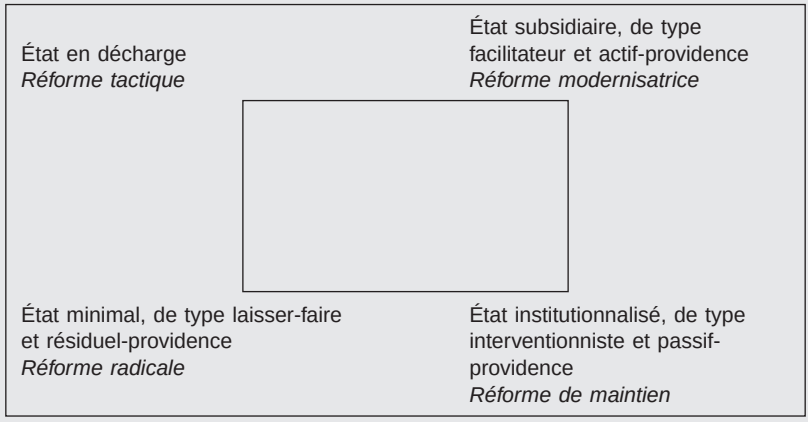
Avec ce dernier exemple, nous achevons la présentation des trois figures du rapport État/société qui miroitent avec les trois idéaux types de la gouvernance publique : un État minimal, de type laisser-faire et résiduel-providence, un État institutionnalisé, de type interventionniste et passif-providence, et un État subsidiaire, de type facilitateur et actif-providence. À ces idéaux correspondent respectivement autant de modèles réformateurs : les réformes radicale, de maintien et modernisatrice. Cette typologie est incomplète. Elle ne couvre que les pays développés qui jouissent d'une tradition démocratique plus ou moins pérenne. Elle peut être adaptée, nous le verrons, à un certain nombre de pays en voie de développement ou en transition, mais pas à tous.

3.4. État en décharge, réforme tactique

Notre démarche ne rend donc pas compte provisoirement de la situation de la gouvernance et des trajectoires des réformes des administrations publiques dans un certain nombre de pays en développement ou en transition. Il n'est pas dans notre intention d'évacuer ces pays de notre étude et de notre typologie. Pourquoi les distinguer ainsi ? À cause de la nature et de l'ampleur des problèmes auxquels ils sont confrontés, de la spécificité des défis que leurs États doivent affronter et de l'originalité des réponses qu'ils apportent. L'autorité de l'État, sinon son existence, est ici en question. En Afrique subsaharienne par exemple, des États déjà surchargés ont été déstabilisés et ont ainsi perdu en bonne partie leur capacité à diriger des sociétés fragilisées et à influencer des économies nationales elles-mêmes marginalisées. Les réformes administratives

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ENCADRÉ 11.1
Typologie des modèles nationaux de gouvernance et des réformes administratives



On comprendra qu'aucun État n'étant la caricature d'un des quatre idéaux types présentés, un pays peut se positionner à n'importe quel point de notre rectangle intérieur. De plus, cette position peut évidemment changer dans le temps. En effet, s'il oriente, légitime et régule les pratiques politiques et les luttes d'influence que ces pratiques couvent, le rapport État/société n'est pas intangible puisque ce sont ces mêmes pratiques et luttes d'influence qui sont à sa source et à l'origine de ses transformations. Il nous faut donc délaisser le schème de la représentation linéaire pour celui de la causalité circulaire. Le parcours, invariablement unique, de chaque société comprend des étapes charnières durant lesquelles se crée ou se modifie en profondeur sa propre configuration du rapport État/société. La construction d'un État moderne est un de ses moments-clés, comme le confirment historiens et sociologues (Constant, 2000 ; Genet, 1990 ; Anderson, 1978). On peut à cet égard comparer avec intérêt trois pays emblématiques. En Angleterre, un centre politique émerge précocement ; peu menacé à l'externe comme à l'interne, il ne s'institutionnalisera guère. En France, au contraire, un pays sans cesse en lutte pour exister comme nation, l'État ne cessera d'accroître son autonomie et d'étendre son emprise. En

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Allemagne, les résistances externes et internes au rêve impérial entraveront longtemps l'édification d'un État qui devra finalement accepter de partager sa souveraineté. Le déploiement de l'État providence est un autre de ses moments-clés : concession aux classes modestes en Angleterre, prolongement de l'action de l'État en France inspirée par la vision que la croissance de la solidarité et celle des services publics sont étroitement liées. Il recouvre, en Allemagne, dans un premier temps, une volonté de contrôler le jeu politique, puis, dans un deuxième temps, le souci de développer la concertation et la coopération entre les acteurs sociaux.

À travers ces moments et d'autres qui leur sont spécifiques, les cultures politiques se forgent. La conception de l'État en est le cœur. Sa force (l'intériorisation dont elle est l'objet) et sa portée (son étendue d'application) résident dans le fait qu'elle se combine avec d'autres idées telle, par exemple, celle de la liberté. À la suite de D'Iribarne (1998), on peut ainsi esquisser les formes très différentes que prendra ce rapprochement. Dans un État minimal, le « contrat » prédomine et les libertés négatives ont le dessus. La personne libre est celle qui, égale devant la loi et protégée par elle dans ses relations contractuelles, est à l'abri de l'arbitraire, dont celui de l'État. Dans un État institutionnalisé, l'idéal est que chacun contrôle ses activités. La personne libre est celle qui exerce sa souveraineté sur son fief en toute indépendance vis-à-vis du groupe, étant entendu que les conflits entre intérêts particuliers seront arbitrés par une autorité légitimée pour le faire puisqu'elle incarne le bien commun et la raison. On peut tout aussi aisément associer l'État subsidiaire à une vision participative de la société. La personne libre est dans ce cas celle qui prend part aux décisions collectives au sein d'une assemblée de pairs, décisions que l'autorité exécutera.

entreprises dans ces pays accentuent cette tendance qualifiée de « privatisation des États » (Hibou, 1999), perspective que nous reprenons avec la formule d'« État en décharge ».

Toutefois, il nous faut ici prendre garde, car si de telles réformes accentuent l'érosion des capacités de l'État à intervenir, elles n'empêchent pas le renforcement et le redéploiement du pouvoir des gouvernants. Soumis aux conditionnalités des bailleurs de fonds internationaux, ces gouvernants se réfèrent bien sûr au plan rhétorique et dans les textes

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

officiels, aux notions de bonne gouvernance, de performance et d'efficacité, mais dans les faits, on assiste à un détournement d'objectifs – et non pas simplement à une non-atteinte des objectifs fixés. Les privatisations, par exemple, qui présentent déjà l'avantage de restreindre un pouvoir administratif et gestionnaire toujours susceptible d'autonomisation, sont conduites de façon telle qu'elles évitent la constitution de pôles économiques forts tout en permettant l'élargissement de la base clientéliste. On l'aura compris, il s'agit selon nous de réformes tactiques qui, faisant fond sur des orientations imposées de l'extérieur, tendent vers un repositionnement des acteurs et une réaffectation des ressources en faveur des dirigeants politiques en place.

4. LES RÉFORMES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT OU EN TRANSITION

Nous allons voir dans l'analyse qui suit que dans les sociétés africaines, maghrébines, asiatiques, russes, est-européennes ou latino-américaines comme ailleurs, les États réagissent de façon particulière, et ce, en fonction de leur trajectoire propre, des phénomènes qui les touchent. Les réformes des administrations publiques y résultent de la mise en tension des continuités – l'homogénéité des menaces et des ruptures – et la capacité différenciée des États à s'adapter (Hibou, 1999). Nous étudierons d'abord la nature des réformes administratives (le « Quoi » et le « Comment ») en constatant que notre typologie (réformes radicale, de maintien, modernisatrice ou tactique) trouve à s'appliquer tout au moins partiellement. Puis nous dégagerons les facteurs explicatifs des réformes (le « Pourquoi ») où nous retrouverons l'importance des modèles institutionnels, de la culture politico-administrative et des contraintes économiques.

4.1. LA NATURE DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT OU EN TRANSITION

La tendance générale des réformes administratives dans les pays en voie de développement (ou en transition) est la préséance accordée à la gouverne sur la gestion publique. Elle se décline à travers les caractéristiques des réformes des fonctions publiques, la mesure des décentralisations et le recours au secteur privé. Ce sont là les trois axes majeurs des réformes administratives dans les pays en développement ou en transition. Concernant la dimension fonction publique, la réforme s'identifie aux seuls aspects de la gestion des ressources humaines et des ressources budgétaires. Avec McCourt (1998), on remarquera que cette concentration « a souvent été synonyme de réduction d'emplois ou […] de licenciement

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

des fonctionnaires » (Chine, pays africains). L'archaïsme et la vétusté des systèmes et des pratiques, la mauvaise situation économique, le délabrement matériel, financier et humain des appareils administratifs, le délitement des capacités gestionnaires (en Afrique) et l'échec des tentatives antérieures ont donc justifié le choix de mener de lourdes réformes structurelles (Darbon, 2003), mais force est de constater que les rigidités, l'irresponsabilité, l'inefficacité et l'avancement à l'ancienneté n'ont pas disparu.

C'est probablement dans la dimension de la décentralisation territoriale des pouvoirs qu'on relève les initiatives les plus prometteuses ; plus assurément que dans l'introduction tous azimuts des mécanismes du marché, qui répondait à une exigence plus symbolique que managériale. La primauté à la décentralisation est en effet une constante des réformes. Orientée sur les structures de commandement et de régulation politique, la décentralisation a été celle des dépenses plus que des recettes. Elle a permis à l'évidence d'alléger le poids d'une bureaucratie envahissante. On doit cependant déplorer désormais des phénomènes de re-centralisation et de « resserrement » des pouvoirs. Quant à la réduction de l'intervention publique par la privatisation, telle que la recommandent les programmes d'ajustement structurel (Polidano et Hulme, 1999), elle s'est soldée par une contraction de la fonction publique par déflation drastique du nombre de fonctionnaires, de la moitié des effectifs par exemple en Ouganda en 1990 (*ibid*.).

En nous intéressant maintenant aux trajectoires spécifiques suivies par les pays en développement ou en transition engagés dans des stratégies réformatrices de leur administration publique (Schneider et Heredia, 2003), nous reconnaissons en tout premier lieu notre quatrième type, celui de la réforme tactique qui s'inscrit dans un modèle d'État en décharge. Il s'applique aux États « désinstitutionnalisés », essentiellement ceux des pays du Maghreb, du Moyen-Orient et d'Afrique, notamment les pays de la zone subsaharienne soumis à une forte dégradation de l'efficacité de l'État. La réforme se caractérise ici par une privatisation à grande échelle des fonctions économiques, mais aussi « régaliennes » des gouvernements (Hibou, 1999), qui ne s'accompagne pas toutefois de la mise en place de processus de contractualisation des emplois publics, ce que Polidano et Hulme (1999) appellent la combinaison du centralisme et de la « corporatisation de certaines fonctions ». La décentralisation se résume à la dévolution des attributions politiques aux collectivités territoriales, en l'absence de toute décentralisation de la gestion. Le niveau élevé de chômage (Moyen-Orient, Afrique du Nord) interdit une vraie réforme des fonctions publiques. La Banque mondiale (1997) peut à ce

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

propos parler de simples replâtrages et de réformes sur papier. On note malgré cela des réductions de l'effectif et un renforcement de la capacité des administrations par la formation du personnel.

Les pays de la péninsule indienne (Inde, Bangladesh, Pakistan), les pays latino-américains, la Russie et ses anciens États associés, le Botswana, l'Ouganda, la Tanzanie ou encore la République d'Afrique du Sud sont exemplaires d'un deuxième cas de figure qui présente des caractéristiques qui correspondent à la fois à une réforme de maintien et à une réforme modernisatrice : adaptation des pratiques existantes, mais également adoption de nouvelles pratiques et, parfois, une gouverne qui fait appel à certains mécanismes de participation. Dans ces réformes, l'appareil administratif lui-même subit peu de changements, ou il se transforme progressivement par la démocratisation du paysage politique local (Argentine, Brésil, Colombie) (Banque mondiale, 1997) ou, plus généralement, par l'amorce d'une réforme du système juridique, de la fonction publique et des politiques sociales (Amérique latine).

Le recours au secteur privé ou l'import de ses méthodes fait ici l'objet de politiques plus cohérentes. En Europe de l'Est, les privatisations, la révision du régime des prix et du système de change et l'apprentissage de la discipline budgétaire et monétaire ont, avec le recentrage de l'État et la métamorphose des entreprises publiques, caractérisé la première phase des réformes, qui visait presque uniquement une transformation économique. Par ailleurs, l'accent mis sur les résultats, pas seulement financiers, est une préoccupation qu'on remarque dans plusieurs des pays de ce groupe. L'Ouganda a ainsi adopté des budgets axés sur la performance. En Colombie, on a établi des indicateurs pour évaluer la performance (en matière d'économie, de productivité et de qualité de service) afin de responsabiliser le secteur public et la classe politique (Banque mondiale, 1997). En outre, dans certains pays de l'Afrique anglophone (Ghana, Kenya, Ouganda, Tanzanie, Zambie), mais aussi plus récemment au Pakistan (Polidano et Hulme, 1999), l'influence du NMP a entraîné la conversion de services administratifs en agences, corps ou autorités autonomes, en particulier dans les domaines fiscaux et douaniers ; alors même que les indicateurs de performance font parfois défaut (la National Revue Authority en Tanzanie).

L'approche participative est une des voies les plus intéressantes empruntées par certains pays dans leur démarche réformatrice. L'Afrique du Sud a par exemple inscrit des mécanismes de participation dans une loi de 1996 (*Local Government Transition Act*). Dès 1995, des législations nationales incitaient les municipalités à intégrer la participation aux procédures budgétaires, réaffirmaient l'exigence d'une consultation publique en matière de besoins de services et encourageaient la mise en œuvre de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

procédés de rétroaction permettant au citoyen de s'investir dans la recherche de la performance. Des mécanismes de participation ont été également considérés en Ouganda et en Tanzanie au niveau local, en Jamaïque (chartes du citoyen) et en Amérique latine à travers des référendums locaux et l'implication des associations dans la formulation des budgets municipaux.

Troisième et dernier cas de figure des réformes administratives dans les pays en développement ou plutôt, en l'espèce, en transition : une réforme de nature plutôt radicale qui fait largement appel aux mécanismes du marché et à ses modes de fonctionnement. On réunira dans ce groupe certains pays de l'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, Tchéquie) (Banque mondiale, 1997), le Chili et Singapour. Schneider et Heredia (2003) font de la Hongrie un des pays leaders en matière de réforme administrative. La Banque mondiale (1997) évoque à propos de Singapour un « miracle économique ». Comme nous l'indiquons, la nature des réformes s'entend dans ces pays presque exclusivement comme un recours au secteur privé avec l'ouverture des services publics à la concurrence en Europe centrale et orientale, la privatisation du régime public de retraite au Chili ou bien la cession d'actifs de l'État au secteur privé au Chili et en Malaysia (Banque mondiale, 1997). L'importation massive des méthodes de gestion du privé (approche clientèle et démarche qualité, accent sur les résultats, mesure de la performance et imputabilité) dans l'administration a contraint le législateur à simplifier les réglementations (Europe centrale et orientale). À Singapour, la participation a été enchâssée dans la définition des rapports entre l'administration et les citoyens pour concourir à la performance du secteur public. En cas de défaillance d'une agence liée à sa performance, il est ainsi prévu une procédure de contestation à l'instigation des usagers/clients.

Ce n'est pas d'aujourd'hui que date à Singapour cette obsession de la performance des services publics (Turner, 2002). Déjà, en 1980, le gouvernement de l'époque avait adopté des mécanismes budgétaires axés sur la performance et la comptabilité de gestion. En 1981, la gestion de la qualité fait son apparition avec le programme Work Improvement Teams. Inspiré d'un programme japonais, il verra en 10 ans la constitution de plus de 30 000 « équipes d'amélioration du travail ». En 1995, le gouvernement lance l'initiative « eXELERATE 21 », un programme national d'excellence qui a pour objectif de promouvoir la culture de l'excellence et le progrès continu dans le secteur public. En parallèle, la motivation et la mobilisation du personnel sont recherchées par la création de prix d'excellence qui récompensent les efforts individuels et la promotion des initiatives qui font le pont entre développement des ressources humaines et excellence des ressources humaines.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Le Chili s'est démarqué pour avoir pris des mesures, d'une part, en matière de rémunération à la performance et, d'autre part, de réduction des effectifs, dont l'efficacité a été jugée plus élevée qu'en Argentine, au Brésil, au Mexique ou même en Hongrie ou encore en Thaïlande (Schneider et Heredia, 2003). Enfin, certains pays africains ont, dans ce domaine, suivi des démarches sélectives, par exemple la planification du travail et la fixation d'objectifs au sein de ministères restructurés (Zambie) ou bien l'installation de réseaux locaux (*local area networks*) pour évaluer la performance de la fonction publique.

4.2. Les facteurs explicatifs des réformes administratives dans les pays en développement ou en transition

Quelles sont les causes de cette diversité que nous venons d'évoquer ? Et pour quelles raisons des gouvernements soumis aux mêmes types de contraintes internes et aux mêmes pressions externes choisissent-ils des « remèdes » discordants et quelquefois antinomiques ? Nous apprécierons d'abord les facteurs explicatifs d'ordre institutionnel et ceux qui ont trait à la culture politico-administrative et au leadership national avant de considérer les explications d'ordre économique.

Dans nombre de pays ici concernés, les appareils politico-administratifs accordent la primauté à la fonction de commandement, au centralisme et au maintien de l'ordre au détriment du service à la collectivité et du professionnalisme, de l'efficience et de la probité des agents de l'État (Kamto, 1997). Pour Polidano et Hulme (1999), la faible institutionnalisation des structures administratives les rend vulnérables à la « politicisation ». Pour Darbon, le manque de substance technique et infrastructurelle des administrations publiques (en particulier en Afrique) prive l'État de sa pertinence fonctionnelle et de sa raison d'être, sauf à parler avec Gunnar Myrdal d'« État mou » (*soft state*). Un tel État, ni structurant ni régulateur, fonctionne par délégation et intermédiation, au risque d'être parfois mis hors jeu (Darbon, 2003). Les traditions politiques et administratives, concourantes dans certains cas de figure et concurrentes dans d'autres, ont une influence majeure sur le contenu des réformes administratives, tant sur leurs priorités que sur leur rythme. On mettra ici l'accent sur un aspect singulier : la pesanteur d'une culture politique de marginalisation, c'est-à-dire de l'indifférence des officiels à la critique et même à la dénonciation publique. Il est vrai que, du fait d'une « conscience malheureuse insuffisante », les attentes de nature à exercer une pression sur les dirigeants sont insignifiantes, les citoyens étant peu enclins à réclamer du changement ou à se plaindre (Manning, 2001).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Dans les pays en développement, on note aussi la mollesse et l'impuissance de l'État de droit, concurrencé, sinon débordé, par l'existence de réseaux marchands où l'informel prédomine (Schick, 1998). Cette vacuité du droit a pour conséquence l'absence de motivation (naturelle ou suscitée) du personnel administratif, cette dernière remarque valant surtout pour l'Afrique et l'Amérique latine. L'informel s'ancre tout autant dans le marché que dans la culture gouvernementale. À l'instar des transactions privées dépourvues de mécanismes contractuels, le « jeu » administratif (gestion des ressources humaines, procédures budgétaires) n'obéit pas à la règle de droit. Les critères de recrutement et de développement professionnel ne sont pas fondés sur la compétence. L'arbitraire est un des modes d'intervention privilégiés (Hibou, 1999). La gouvernance devient un enjeu entre les formes traditionnelles et les formes modernes d'organisation sociale et d'exercice de l'autorité publique. Dans cette tension, l'ethnicité intervient négativement. Le pluralisme de la société est source de clientélisme politique par confusion de l'ethnie avec le parti politique et de ce dernier avec l'État. En Afrique, en Amérique du Sud, au Mexique (Schneider et Heredia, 2003), en Asie, le paternalisme, le patrimonialisme et la corruption sont coutumiers. En Indonésie par exemple, le registre de la famille fait partie intégrante de l'État. Il est devenu, au cours du temps, « un mode de gestion de l'espace public érigé en absolu éthique » (Hibou, 1999).

Dans cette perspective, certaines réformes sont reçues comme des menaces pour les intérêts de l'ethnie politiquement majoritaire. Il s'ensuit une application sélective du NMP qui ne compromet pas les acquis clientélistes et qui n'engage pas le gouvernement sur le long terme. Au sujet de l'Afrique, Darbon (2003) parle d'instrumentalisation, d'effectivité et de « jeux d'ombres ». Il existe cependant des exceptions à cette tendance. C'est par exemple dans l'héritage des traditions et des valeurs enracinées dans l'histoire du pays que le gouvernement de Singapour a puisé les mécanismes du marché qu'il a appliqués au secteur public pour améliorer la qualité du service et l'engagement des employés. Dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale, un programme de lutte à la corruption avait déjà mis en lumière les notions de responsabilité et de transparence administrative. Transparency International place aujourd'hui Singapour en tête des pays les moins corrompus de la zone Asie-Pacifique (et le sixième des pays les moins corrompus au monde.) On citera aussi comme « exemple à suivre » la création d'une commission anticorruption à Hong Kong.

Il faut enfin évoquer la nature et le degré du leadership national pour comprendre la différenciation des motivations et des cheminements des stratégies réformatrices. Pour la plupart des pays en déficit de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

leadership, le changement est exogène, car il est provoqué par des contraintes extérieures et il est de surcroît importé. Les réformes sont relayées par des dirigeants qui y voient une occasion nouvelle de se légitimer à partir d'une source externe quand les sources de légitimation interne sont épuisées. Le véritable enjeu des réformes est masqué et détourné vers des préoccupations gestionnaires, statutaires ou techniques. Darbon (2003) qualifie cette faculté de faire dévier les réformes de « capacité des acteurs à réformer la réforme […], à la congédier en la détournant/contournant ». *A contrario,* dans le cas de Singapour, la réforme a bénéficié d'un haut niveau de leadership gouvernemental. L'ambition des dirigeants était de faire du secteur public un vecteur de la compétitivité et de la prospérité du pays. Singapour reste encore de nos jours le modèle d'une évolution réussie de l'État providence (Banque mondiale, 1997).

Si dans beaucoup de pays les dysfonctionnements, voire la déliquescence de la structure politico-administrative, empêchent l'État d'agir ou de réagir efficacement, c'est bien la détresse économique qui les force tout de même à se réformer et, pour quelques-uns d'entre eux, à muter. Trois variables sont ici à prendre en compte : le niveau d'institutionnalisation du secteur privé, la situation économique intérieure et le rapport de forces à l'international. Au même titre que la gestion publique, la gestion privée de l'économie est, dans plusieurs pays, soumise au « politique ». L'initiative privée demeure prisonnière de l'antagonisme existant entre l'État et le marché qui a pour effet de paralyser le secteur privé, par ailleurs en compétition avec les entreprises monopoles d'État. La privatisation apparaît dès lors comme une tentative de clientélisation du secteur privé, en somme un partenariat public-privé à rebours qui fait du secteur privé un réceptacle des disqualifiés du secteur public et du secteur public, le vivier des futurs « gestionnaires » des entreprises privatisées. En Corée du Sud, sous Kim Dae-Jung, l'import de mécanismes du marché était un moyen pour l'État de reconfigurer son monopole sur la société. Il y a donc une confusion entre anémie de l'autorité de l'État, retrait de l'État (Banque mondiale, 1997) et redéploiement de l'État (Hibou, 1998). En raison de sa médiocre capacité d'action sur le plan économique et social, les privatisations ne sont plus qu'un exercice incertain du pouvoir étatique (Hibou, 1999). La nécessité de repenser le rôle des institutions et les rapports entre l'État et les citoyens ralentit considérablement le tempo des changements.

Les exemples de Singapour et du Chili enseignent comment une logique de développement économique peut s'harmoniser avec la modernisation de la gestion publique (Schick, 1998). Les exemples de la Chine et de la Pologne dépeignent comment l'allègement du poids de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

l'État peut constituer un facteur de performance économique (Banque mondiale, 1997). Pour autant, malgré ces succès, il faut admettre que la plupart des pays en développement ou en transition n'étaient pas préparés à relever les défis du libéralisme politique et économique : insuffisance de leur potentiel de gestion, fragmentation du processus de décision, etc. Le contexte économique qui était le leur a eu pour effet pervers d'aspirer – obligatoirement – ces pays dans la spirale des réformes tout en étant lui-même un facteur de résistance au changement (Obongo Odhiambo, 2000). C'est ainsi que les programmes d'ajustement structurel ont diffusé en Afrique une conception NMP d'inspiration néolibérale des réformes administratives qui prenait l'allure d'une mondialisation des réformes (Darbon, 2003). Or les pays africains ne pouvaient contester ou aménager cet encadrement politique et idéologique des réformes puisque leur manque d'autonomie lié à la dégradation de leur économie et de leurs infrastructures justifiait qu'ils fassent appel aux bailleurs de fonds internationaux, pour qui le NMP et l'audit sont la panacée en matière de réformes (Harlow, 2001).

Plus généralement, les pays en développement ou en transition souffraient en effet – et souffrent toujours, à l'exception de certains pays d'Asie tels que la Chine et Singapour – du déséquilibre des forces au plan international. Disposant d'un pouvoir de négociation quasi inexistant du fait de leur entière dépendance aux financements externes et impuissants à cause de leur manque de stratégies réformatrices de rechange, ils se laissent imposer par les institutions d'aide internationale une panoplie de changements à mener de façon concomitante et indifférenciée (Obongo Odhiambo, 2000). On retrace cette dépendance envers le FMI et la Banque mondiale dans les Plans d'ajustement structurel (PAS) en Afrique et les réformes administratives en Asie et en Amérique latine par les méthodes NMP. La « soumission » au Consensus de Washington (Darbon, 2003 ; Schneider et Heredia, 2003) est ainsi, semble-t-il, à l'origine d'une confusion dommageable entre acquiescement à la réforme et engagement dans la réforme (Polidano et Hulme, 1999). Un dernier point est à soulever à propos de l'influence des dynamiques régionales sur les réformes administratives : l'hégémonie des États-Unis dans leur zone géopolitique a décidé plusieurs pays latino-américains à endosser les doctrines du managérialisme américain.

CONCLUSION

Notre objectif était d'offrir un portail pour une lecture et une compréhension des phénomènes en apparence disparates qui touchent depuis plus de vingt ans la plupart des administrations publiques. Les réformes

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

administratives ne sont pas le fruit du hasard. C'est afin de s'ajuster aux profonds changements qui les affectent que les États ont initié des processus de modernisation de leur secteur public. Et pourtant, si l'on peut dégager un certain nombre de tendances lourdes, il n'y a toutefois pas nécessairement convergence vers un même mode de gouverne et de gestion. Les singularités nationales atténuent parfois la portée des tendances communes et en colorent toujours la réalisation. Il faut prendre garde ici à ne pas réduire les efforts de modernisation à une simple adaptation fonctionnelle au nouvel ordre des choses. Les modèles nationaux sont variés et, l'agir politique et la gouverne conservant leurs droits, tout donne à penser qu'ils le demeureront.

Ainsi avons-nous distingué quatre « trajectoires types » de réforme qui correspondent à autant de modèles nationaux de gouvernance. Nous n'avons aucunement la prétention d'avoir épuisé la question de la réforme administrative, mais nous espérons l'avoir mise en perspective. S'il est une leçon à tirer, c'est qu'il n'y a pas de réforme idéale. Aussi, et tout en évitant les approches doctrinaires, s'agit-il pour chaque État de bien cerner non seulement les objectifs qui peuvent s'inscrire dans la trajectoire nationale et qui ont par conséquent une chance de rallier la population, mais également les éléments pouvant servir d'étais au changement.

BIBLIOGRAPHIE

ALBERT, M. (1991). *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil.

AMABLE, B., R. BARRÉ et R. BOYER (1997). *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, Paris, Economica.

ANDERSON, P. (1978). *L'État absolutiste,* tomes I et II, Paris, Maspéro.

BADIE, B. et P. BIRNBAUM (1982). *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset.

BANQUE MONDIALE (1997). *L'État dans un monde en mutation. Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale.

BISSESSAR, A.M. (2002). « Mondialisation, politique intérieure et instauration du nouveau management public dans le Commonwealth des Caraïbes », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 68, nº 1.

BOUCKAERT, G. (2003). « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? » *Revue française d'administration publique*, nos 105/106.

BOYER, R. (1996). « Le capitalisme étatique à la française à la croisée des chemins », dans C. Crouch et W. Streeck (dir.), *Les capitalismes en Europe*, Paris, La Découverte.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (2004). *Democracy and Public Management Reform : Building the Republican State*, Oxford, Oxford University Press.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

BRUNSSON, N. (2001). « Homogenity and Heterogenity in Organizational Forms as the Result of Cropping-up Process », dans N. Brunsson et J.P. Olsen (dir.), *Organizing Organizations*, Bergen, Fagbokforlaget.

BRUNSSON, N. et J.P. OLSEN (1993). *The Reforming Organization*, Londres, New York, Routledge.

CAZALIS, P. (1996). « La logique du stratégique », dans G. Timsit, A. Claisse et N. Belloubet-Frier (dir.), *Les administrations qui changent : innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, Paris, Presses universitaires de France.

CHRISTENSEN, T. et P. LAEGREID (2001). *New Public Management : The Transformation of Ideas and Practice*, Londres, Ashgate.

CONSTANT, J.M. (2000). *Naissance des États modernes*, Paris, Belin.

CORIAT, B. (1994). « La théorie de la régulation : origines, spécificités et perspectives », dans *École de la régulation et critique de la raison économique*, Paris, L'Harmattan.

CORKERY. J., T. OULD DADDAH, C. NUALLAIN et T. LAND (dir.) (1998). *La gestion de la réforme du secteur public : une étude comparative des expériences de divers pays en matière de gestion de programme de réforme des institutions administratives du gouvernement central*, Institut international des sciences administratives/Centre européen de gestion des politiques de développement.

CÔTÉ, L. (2003). « L'étude des modèles nationaux de gouvernance : le cas québécois », *Économie et solidarités*, vol. 34, nº 2.

D'IRIBARNE, P. (1998). *Cultures et mondialisation*, Paris, Seuil.

DARBON, D. (2003). « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, nos 105/106, p. 135-152.

DYSON, K. (1980). *The State Tradition in Western Europe*, Londres, Martin Robertson.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Les trois mondes de L'État providence*, Paris, Presses universitaires de France.

FEIGENBAUM, H., J. HENIG et C. HAMNETT (1999). *Shrinking the State : The Political Underpinnings of Privatization*, Cambridge, Cambridge University Press.

FORSSELL, A. (2001). « Reform Theory Meets New Public Management », dans T. Christensen et P. Laegreid (dir.), *New Public Management : The Transformation of Ideas and Practice*, Londres, Ashgate.

FUKUYAMA, F. (1997). *La confiance et la puissance*, Paris, Plon.

GENET, J. Ph. (dir.) (1990). *L'État moderne : genèse*, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique.

HAAS, P. (dir.) (1992). « Knowledge, Power and International Policy Coordination », *International Organization*, numéro spécial.

HALLIGAN, J. (dir.) (1998). *Public Service Reform*, Canberra et Bruxelles, University of Canberra, International Association of Schools and Institutes of Administration.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

HALLIGAN, J. (2001a). « Comparing Public Sector Reform in the OECD », dans B.C. Nolan (dir.), *Public Sector Reform : An International Perspective*, New York, Palgrave.

HALLIGAN, J. (2001b). « The Process of Reform in the Era of Public Sector Transformation », dans T. Christensen et P. Laegreid (dir.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practices*, Londres, Ashgate,

HARLOW, C. (2001). « Administration publique et globalisation : administrations internationales et supranationales », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 67, nº 3.

HIBOU, B. (1998). « Retrait ou redéploiement de l'État », *Critique internationale*, nº 1.

HIBOU, B. (1999). *La privatisation des États*, Paris, Karthala.

HOOD, C. (1996). « Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s », dans H.A.G. Bekke, J.L. Perry et T.A. Toonen (dir.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press.

JONES, L. (2004). « Third Generation Reform in Brazil and Other Nations : Achieving Governmental, Social and Economic Realignment », texte d'ouverture de la conférence de l'International Public Management Network 2004, Rio de Janeiro.

KAMTO, M. (1997). « Réaffirmation des valeurs et du professionnalisme de l'administration », *Revue internationale des sciences administratives*, nº 3.

LOUGHLIN, J. et G.B. PETERS (1997). « State Traditions and Administrative Reform and Regionalism », dans M. Keating et J. Loughlin (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass.

MANNING, N. (2001). « L'héritage du nouveau management public dans les pays en développement », *Revue internationale des sciences administratives*, nº r2.

MARCH, J.G. et J.P. OLSEN (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo, Universitetsforlaget.

MASCARENHAS, R.C. (1996). *Government and the Economy in Australia and New Zealand : The Politics of Economic Policy Making*, Bethesda, Austin and Winfield.

MATHESON, A. et H.S. KWON (2003). « Modernisation du secteur public : un nouveau programme », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, nº 1.

MCCOURT, W. (1998). *The New Public Selection ? Competing Approaches to the Development of the Public Service Commission of Nepal*, Manchester, Institute for Development Policy and Management.

MILLON-DELSOL, C. (1992). *L'État subsidiaire, ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, Presses universitaires de France.

OBONG'O ODHIAMBO, S. (2000). *Transferring New Public Management Reforms : The Case of Civil Service Reforms in Kenya,* thèse soumise à l'Université de Manchester pour l'obtention de la maîtrise (M.A.) en économie de la Faculté d'économie et de sciences sociales.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

OLSEN, J.P. et G.B. PETERS (dir.) (1996). *Lessons from Experience : Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.

PETERS, B. G. (1996). *The Future of Governing : Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas.

PETERS, B.G. (1998). « Qu'est-ce qui fonctionne ? Les antiennes de la réforme administrative », dans B.G. Peter et D.J. Savoie (dir.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous ?*, Québec, Centre canadien de gestion, Presses de l'Université Laval.

PETERS, B.G. (2001a). *The Future of Governing*, 2e édition revue, Lawrence, University Press of Kansas.

PETERS, B.G. (2001b). « From Change to Change : Patterns of Continuing Administrative Reform in Europe », *Public Organization Review*, vol. 1, no 1.

POLIDANO, C. et D. HULME (1999). « Public Management Reform in Developing Countries : Issues and Outcomes », *Public Management : An International Journal of Research and Theory*, vol. 1, no 1.

POLLITT, C. et G. BOUCKAERT (2000). *Public Management Reform : An International Comparison*, Oxford, Oxford University Press.

POLLITT, C. et G. BOUCKAERT (2004). *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

RIEDER, S. et L. LEHMANN (2001). « Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland : Empirical Results and Reflections on Methodology », *International Management Review*, vol. 2, no 2.

ROSANVALLON, P. (1990). *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

ROSANVALLON, P. (1995). *Nouvelle question sociale : repenser l'État providence*, Paris, Seuil.

ROSE, R. (1991). « What is Lesson-Drawing ? », *Journal of Public Policy*, vol. 11, no 1, p. 3-30.

ROSENAU, J. (1971). « Pre-theories and Theories of Foreign Policy », dans James Rosenau (dir.), *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, Free Press.

SAVOIE, D.J. (1998). « Quinze années de réformes : qu'avons-nous appris ? », dans B.G. Peters et D.J. Savoie (dir.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous ?*, Québec, Centre canadien de gestion, Presses de l'Université Laval.

SCHICK, A. (1998). « Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms », *The World Bank Research Observer*, vol. 13, no 1.

SCHNEIDER, B.R. et B. HEREDIA (2003). *Reinventing Leviathan : The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North-South Center Press, University of Miami.

STREECK, W. (1996). « Le capitalisme allemand : existe-t-il ? A-t-il des chances de survivre ? », dans C. Crouch et W. Streeck (dir.), *Les capitalismes en Europe*, Paris, La Découverte.

THOMPSON, J. (2000). « Reinvention as Reform : Assessing the National Performance Review », *Public Administration Review*, vol. 60, no 6.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

TIMSIT, G. (2004). « Critique de la gestion pure : la gestion du changement dans le secteur public des pays d'Europe occidentale », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, nº 2.

TITMUSS, R.M. (1963). *Essays on the Welfare State*, Londres, Allen and Unwin.

TORRES, L. (2004). « Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, nº 3.

TURNER, M. (2002). « Choosing Items from the Menu : New Public Management in Southeast Asia », *International Journal of Public Administration*, vol. 25, nº 12.

ZILLER, J. (2003). « Vrais et faux changements dans les administrations en Europe », *Revue française d'administration publique*, nos 105/106.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

12

ADMINISTRATION NATIONALE ET INTÉGRATION EUROPÉENNE

Paul-André Comeau
Professeur invité à l'École nationale d'administration publique

Fin printemps 2005, les électeurs français et néerlandais ont dramatiquement replacé à l'avant-scène de l'actualité internationale le projet de construction européenne[1]. En signifiant une fin de non-recevoir au projet de Constitution européenne, la majorité des citoyens de ces deux pays fondateurs de l'Union européenne ont plongé l'Europe des 25 dans une crise profonde, existentielle même.

Observateurs et commentateurs jonglent toujours avec les facteurs qui pourraient expliquer ce désenchantement à l'égard d'un projet majeur de la seconde moitié du XX^e siècle. Ils en arrivent tous à énoncer un certain nombre de questions où pointe un pessimisme à peine voilé. Assisterait-on à l'étiolement d'un rêve forgé et lancé dès le lendemain de la Deuxième Guerre mondiale ? L'idéal d'une Europe unie où la guerre n'aurait plus de place aurait-il perdu toute pertinence au début de ce nouveau millénaire ?

1. L'auteur désire remercier mademoiselle Marie Bélanger pour sa précieuse collaboration durant la recherche en vue de ce texte. Il adresse aussi ses remerciements à mesdames Roseline Nérette, Francine Lanouette et Joséphine Dubois.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Ces questions renvoient presque toutes à la finalité première de l'entreprise imaginée par les « Pères de l'Europe », Monnet, Schuman, De Gasperi, Spaak et autres artisans de la première heure. Elles interpellent cruellement les actuels responsables européens. Ce type d'interrogation, pour fondamental qu'il soit, n'épuise pas la gamme des réflexions qui surgissent de cinquante ans d'expériences, de tâtonnements, d'échecs, de relances et, il faut le reconnaître, de succès aussi impressionnants qu'imprévisibles. L'introduction de l'euro représente sans doute le plus bel exemple de ces réussites qui ont forcé l'admiration des plus sceptiques.

Au moment où la recherche d'une forme de gouvernance mondiale se hisse au rang de priorité, l'échec de l'expérience européenne serait très préoccupant. Depuis la signature du Traité de Rome, le 25 mars 1957, la mise en place et le fonctionnement de ce qui est maintenant l'Union européenne ont constitué un véritable laboratoire. L'Europe a en effet pratiqué une forme d'intégration politique et économique continentale (ou régionale) unique dans l'histoire des relations entre États souverains. Les concepts traditionnels d'organisation internationale, de supranationalité, de relations intergouvernementales, pour ne citer que ceux-là, ont connu des incarnations inédites, parfois surprenantes, souvent stimulantes.

La construction européenne a fait des émules. Elle continue d'inspirer ceux qui rêvent, en Afrique, dans les Amériques, en Asie, de jeter les bases d'associations interétatiques pour prendre en charge les défis de la mondialisation. Comment interpréter autrement l'apparition de l'Union africaine, issue de l'ex-Organisation de l'unité africaine ? Impossible de nier une évidente filiation entre l'Union européenne et la toute nouvelle Communauté sud-américaine des nations, portée sur les fonts baptismaux à la fin de 2004.

Il n'est pas question de dresser ici le bilan de l'intégration européenne. La question qui sous-tend ce texte s'inscrit dans le seul champ de l'administration publique. De façon plus précise, il s'agit de soupeser l'impact de cette démarche d'intégration sur l'administration publique des États membres. En d'autres termes, l'objectif est d'examiner les conséquences, sur les administrations publiques, de l'adhésion et de la participation aux activités de l'Union européenne. En somme, l'objectif consiste à jeter un regard sur la façon dont s'est matérialisé ou non le rapprochement des systèmes administratifs des pays membres de l'Union européenne.

Cet examen emprunte évidemment aux multiples travaux et recherches qu'a suscités la construction européenne au fil des années (Lequesne et Surel, 2004). Des deux côtés de l'Atlantique, c'est un chantier

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

qui a déjà mobilisé une foule de chercheurs intéressés et souvent médusés par la possible convergence des institutions, voire leur fusion (Maor et Jones, 1999). Ce survol ne prétend pas apporter une nouvelle pierre à l'édifice théorique de l'intégration européenne (Ashead, 2005 ; Knill, 2001). Le propos est avoué d'utiliser hypothèses et conclusions dans une perspective pragmatique et limitée, à l'image d'ailleurs de l'aventure européenne.

1. LES POLITIQUES PUBLIQUES ET L'UNION EUROPÉENNE

Au-delà des objectifs politiques et même philosophiques à l'origine de l'Union européenne, les auteurs du Traité de Rome se sont inscrits dans le sillage tracé quelques années plus tôt par les artisans de la communauté européenne du charbon et de l'acier (Dinan, 2005). La CECA a relevé, au-delà de toute espérance, le défi de créer un marché commun de l'acier et du charbon quelques années seulement après le silence des armes sur le vieux continent. Puis, pour réaliser le « marché commun » entre les six États fondateurs de l'Union européenne, les Pères de l'Europe et leurs collaborateurs juristes ont imaginé le contour d'institutions qui auraient pour objectif la production de politiques publiques grâce à la mise en commun de certaines ressources. Philippe de Schoutheete, qui a représenté la Belgique durant plus de dix ans auprès de l'Union européenne, a bien résumé cet objectif à la fois ambitieux et généreux :

> Il s'agit de privilégier l'action grâce à une structure institutionnelle et juridique originale et efficace. Il s'agit, dans le respect de l'identité des nations et sans intervention excessive, de gérer ensemble certaines ressources et certaines politiques, en assurant la cohésion et la solidarité de l'Union, son ouverture extérieure et sa compétitivité, et par là sa prospérité. Il s'agit d'exercer ensemble et pacifiquement une puissance collective dans les affaires du monde. Paix, prospérité et puissance (de Schoutheete, 1997, p. 155).

En schématisant à outrance, on pourrait même dire que toute la logique de la construction européenne s'encadre dans cette démarche « étapiste », gradualiste et forcément limitée dans ses manifestations (Olivi, 1998).

Aujourd'hui, l'Europe des 25 poursuit son cheminement sur cette même lancée. Son champ d'action s'est considérablement élargi. Sa mission n'en consiste pas moins à mettre au point et à veiller à la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire de chacun des États membres. Les décisions sont préparées et arrêtées grâce au concours des gouvernements nationaux et des institutions communautaires au sein de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

cette « union », ainsi rebaptisée par le Traité de Maastricht, en 1992. C'est d'ailleurs cet instrument juridique, légèrement retouché par les traités successifs d'Amsterdam (1997) et de Nice (2001), qui régit aujourd'hui le type de décisions et en établit les modalités. Le projet de Constitution européenne, mis en échec en France et aux Pays-Bas, vise précisément à achever et à simplifier l'édifice et le processus juridiques.

En fait et en droit, l'Union prépare, adopte et met en œuvre des décisions qui ne relèvent pas toutes des politiques publiques, au sens strict de cette expression. Dans certains cas, elle aboutit à l'élaboration de positions communes qui n'ont pas de force contraignante : c'est le lot classique de la coopération intergouvernementale. Les deuxième et troisième « piliers » établis par le Traité de Maastricht regroupent en fait ces domaines d'activités où les États n'ont pas encore accepté de céder une partie de leur souveraineté et de se soumettre aux décisions arrêtées de façon collective. Seul le premier pilier vise l'ensemble des secteurs où l'Union arrête des décisions qui s'imposent à l'ensemble des États.

La justice et les affaires intérieures, domaine qui fait d'ailleurs l'objet d'une coopération importante depuis de nombreuses années, constituent le troisième pilier de cette architecture. Une telle dynamique a déjà permis la mise en place en 1995 de l'Accord de Schengen, qui établit un espace commun et régit la circulation des personnes sur la presque totalité du territoire de l'Union. Intégré au Traité d'Amsterdam, cet accord a entraîné la disparition des postes-frontières entre les pays signataires, dont certains ne font pas partie de l'Union, telles l'Islande et la Norvège. D'autres États, pourtant membres de l'Union, à commencer par le Royaume-Uni, n'adhèrent que partiellement à ce traité (Stroobants, 2002).

Échappent aussi à la décision « communautaire » les questions de politique étrangère, de sécurité et de coopération, regroupées sous l'acronyme PESC : c'est le contenu du deuxième pilier. Depuis le début des années 1970, les États membres ont mis au point des mécanismes de consultation en vue d'harmoniser leurs positions à l'égard des problèmes internationaux de l'heure. Une étape supplémentaire a été franchie lors du Conseil européen de décembre 1999 à Helsinki. L'Union européenne a alors créé un comité intérimaire de sécurité et de défense et chacun des États a accepté d'y désigner des envoyés permanents, à Bruxelles. Les travaux ont été engagés dans une relative discrétion aussi bien au siège des institutions européennes que dans chacune des capitales. Cette attitude feutrée traduit bien la réticence des États à se lier plus avant en matière de politique étrangère, à plus forte raison en ce qui a trait aux questions de défense. Certains y voient le talon d'Achille de toute la démarche de la construction européenne.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Cette coopération intergouvernementale peut être envisagée sous deux angles. Elle concrétise les limites actuelles de la construction européenne. Elle peut aussi être considérée comme la voie nécessaire, le passage obligé pour franchir de nouvelles étapes. Cette coopération intergouvernementale s'écarte très sensiblement des sentiers déjà fréquentés par d'autres organisations intergouvernementales.

Dans un tout autre registre, les activités rassemblées autour du premier pilier portent l'empreinte de la méthode originale développée depuis 1958 en vue de réaliser, dans un premier temps, les objectifs du Marché commun, puis de la Communauté économique et finalement de l'Union européenne. À ces diverses étapes, des aspects de la vie nationale ont peu à peu été pris en charge de façon communautaire par l'Union. Du prix offert aux producteurs de céréales aux normes en matière sanitaire (épisode de la « vache folle » au Royaume-Uni), en passant par le tout récent projet de règlement sur les virements bancaires (Ferenczi, 2005), sans oublier la Charte des droits fondamentaux (Commission des Communautés européennes, 2001), des pans de plus en plus importants de la vie quotidienne des Européens tombent sous l'autorité de l'Union.

C'est sans doute l'adoption de l'Acte unique (1985) et de son contingent de 279 directives, sous la présidence de Jacques Delors, qui a marqué le plus visiblement l'extension des activités de l'Union. En fait et en droit, le premier pilier de Maastricht englobe toutes les politiques communes élaborées et mises en œuvre de façon communautaire ou supranationale. Cette nouvelle donne affecte tous les secteurs de l'existence quotidienne ; elle modifie sensiblement l'activité des institutions nationales. Ainsi, les parlements belge et français consacrent, depuis quelques années déjà, plus de la moitié de leurs travaux à examiner la transposition, dans leur législation respective, des décisions arrêtées par l'Union européenne (Leblanc, 2004 ; Pierré-Caps, 1991).

De véritables politiques publiques émanent ainsi de cette organisation à la faveur de procédures et de décisions librement consenties par les États membres. Procédures et mécanismes caractérisent la « méthode communautaire » qui permet à chacun des pays de souscrire aux nouveaux projets élaborés au siège de l'Union. L'ensemble des décisions ainsi arrêtées compose « l'acquis communautaire », c'est-à-dire cette zone ou cette somme des domaines qui dessinent la personnalité de l'Union européenne sur l'ensemble de son territoire.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2. LA MÉTHODE COMMUNAUTAIRE

La constitution de l'acquis communautaire intègre, dans une dynamique concertée, l'action des dirigeants politiques et des fonctionnaires des États membres et leurs homologues à l'œuvre au sein des institutions européennes. Une évidence demeure, qui doit être rappelée pour bien comprendre la « méthode communautaire » de production de décisions ou de politiques publiques : il s'agit du rôle original, à vrai dire inédit, assumé, en vertu du Traité de Rome, par deux institutions fondamentales : la Commission européenne et le Conseil des ministres[2]. Ce couple institutionnel représente en fait le cœur et la tête de la construction européenne, si l'on peut utiliser une métaphore aussi élémentaire pour caractériser une innovation de taille au chapitre des institutions internationales. Certes, au cours du demi-siècle d'existence de l'Union, le rôle des autres acteurs institutionnels s'est développé et singularisé. C'est ainsi que le Parlement s'est hissé, durant les vingt-cinq dernières années, au rang d'institution fondamentale après avoir longtemps joué un rôle plutôt marginal. Il en est de même pour la Cour de justice, dont les arrêts précisent ou corrigent régulièrement la trajectoire des actions engagées par l'Union et ses membres. Le Conseil des ministres et la Commission européenne incarnent et concrétisent au jour le jour le pari de la construction européenne : édifier l'Union sans heurter de front les États ni les obliger à des concessions impensables, à des abdications inacceptables.

3. LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne (ou Commission de Bruxelles) représente sans doute l'innovation la plus originale à porter au crédit des auteurs du Traité de Rome. Elle incarne la dimension et l'objectif de supranationalité de l'organisation. Il s'agit d'un organe collégial placé sous l'autorité d'un président, choisi de façon consensuelle par les chefs d'État et de gouvernement et, depuis peu, soumis à l'investiture du Parlement européen. Les 24 autres membres de la Commission, issus de chacun des pays membres de l'Union selon un dosage d'une savante complexité, doivent eux aussi obtenir l'assentiment des parlementaires.

2. Le Conseil des ministres est demeuré le terme usuel pour désigner cette formation qui est devenue le Conseil de l'Union européenne. Cette dernière appellation est correcte du point de vue juridique. Elle prête pourtant à confusion avec le Conseil européen. Ce dernier réunit, trois fois l'an, les chefs d'État ou de gouvernement de tous les pays membres de l'Union ; c'est en fait le Sommet européen, selon l'appellation coutumière depuis sa création en décembre 1974.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Les commissaires ont la responsabilité d'une des directions générales de l'administration de la Commission – l'équivalent d'un ministère dans un gouvernement national. Ils disposent d'un cabinet qui prend en charge les relations avec les autres commissaires et l'appareil administratif de la direction (Andy Smith, 2003). Au total, un peu plus de 30 000 fonctionnaires[3] recrutés dans chacun des États de l'Union se déploient dans ces « DG », selon une structure hiérarchique qui a beaucoup emprunté aux modèles français et allemand (Abélès et Bellier, 1996). Somme toute, il s'agit d'une administration de taille relativement modeste dont le mandat fondamental consiste pourtant à susciter les impulsions, toutes les impulsions en vue de faire progresser la réalité de l'Union.

Les projets qui deviendront directives, règlements ou recommandations proviennent en partie des orientations inscrites dans le programme d'action dévoilé par la présidente lors de son intronisation. La plupart émanent de l'appareil administratif lui-même, comme dans toutes les administrations. Pour mener à bien son mandat essentiel, la Commission s'est dotée d'un réseau impressionnant de groupes d'experts. Fonctionnaires nationaux dépêchés à Bruxelles, spécialistes et autres experts convergent dans la capitale de l'Europe et participent ainsi à un nombre étourdissant de sessions de travail et de rencontres. C'est là que se concoctent et se dessinent les projets soumis à l'aval du commissaire responsable de la direction générale concernée et éventuellement transmis au Collège des commissaires. Seuls les projets qui ont franchi ces différents filtrages seront éventuellement acheminés au Conseil des ministres.

La Commission joue cependant un autre rôle, tout aussi capital : elle est aussi l'organe d'exécution, de mise en application de certaines des décisions, si ce n'est de la surveillance de la mise en œuvre de ces décisions par les États membres.

Bref, la Commission européenne imagine et propose les projets qui vont donner corps à l'idéal européen. Elle détient le mandat unique et exclusif d'initiatives, conformément au Traité de Rome et à ses moutures subséquentes. Elle est nécessairement l'initiatrice, l'architecte de toutes les décisions et mesures qui structurent l'union des États européens.

4. LE CONSEIL DES MINISTRES

De son côté, le Conseil des ministres est obligatoirement saisi de tous ces projets et initiatives. Formé d'un représentant de chacun des États membres, cet organe traduit la vision des divers gouvernements au sujet de l'Europe

3. Il s'agit des données publiées par la Commission à la fin 2004.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

en devenir. C'est là que s'expriment les préférences et les réticences des capitales à l'égard des projets concoctés par la Commission. C'est là que s'affirme la volonté des États et que l'idéal européen est confronté aux intérêts nationaux. C'est là que se dessinent éventuellement les compromis interétatiques qui, en souscrivant aux projets imaginés par la Commission, ajoutent à l'édifice de la construction européenne. Le Conseil arrête les décisions qui engagent l'Union et ses États membres dans les domaines couverts par le Traité de Rome.

Entité unique, le Conseil n'en adopte pas moins autant de « personnalités » que de domaines effectivement visés par les projets de la Commission[4]. Il se réunit en formation générale ou spécialisée, selon le cas. Affaires générales : c'est le forum des ministres des Affaires étrangères, celui dont les travaux retiennent davantage l'attention des médias. Pour chacun des autres domaines sectoriels – agriculture, finances, transport, affaires sociales, etc. – les ministres titulaires de ces portefeuilles dans chacun des États membres composent alors le Conseil. Ainsi, le Conseil de l'agriculture rassemble les ministres de l'Agriculture des 25 pays membres et adopte les décisions qui concrétisent la Politique agricole commune (PAC), la plus ancienne et la plus coûteuse de tous les domaines régis de façon communautaire. Dans chaque cas, c'est toujours le même Conseil des ministres, au sens juridique du terme, qui prend des décisions contraignantes.

Le Conseil dispose d'un secrétariat, composé de quelque 2 200 fonctionnaires recrutés dans tous les pays de l'Union, pour gérer ces activités et lui fournir l'appui technique et juridique nécessaire lors de ses multiples séances.

Des compromis arrêtés en séance de conseil naissent les décisions, les politiques publiques : tel est le rôle exclusif du Conseil, mandat assorti depuis les derniers traités de l'obligation de soumettre au Parlement européen la majorité de ses projets de décision. Ce pouvoir décisionnel est, depuis le Traité de Maastricht, exercé conjointement avec le Parlement européen selon une procédure complexe qui n'englobe pas encore tous les domaines visés par les décisions européennes.

La présidence du Conseil des ministres est assurée par chacun des États membres selon une rotation, de six mois en six mois. Ce mandat impose à son titulaire la gestion de toutes les activités du Conseil avec l'appui du Secrétariat. Le pays qui hérite de cette fonction gère l'ordre du jour et fixe les priorités du Conseil. C'est une tâche lourde et complexe

4. Le Conseil ou, selon son appellation officielle, le Conseil de l'Union, se prête à 16 modulations qui recoupent tous les domaines actuellement pris en charge par l'Union à l'exception des affaires d'ordre intergouvernemental, telle la politique étrangère.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

qui procure pourtant une visibilité appréciable. Il suffit de songer un instant à la tribune privilégiée dont ont bénéficié le Luxembourg et son premier ministre, M. Junker, durant les semaines qui ont entouré les référendums français et néerlandais du printemps 2005.

5. LE COREPER

Le suivi des dossiers dont est éventuellement saisi le Conseil dépend des représentations permanentes auprès de l'Union de chacun des États membres – les REPPER. Il s'agit de véritables missions diplomatiques qui ont pour mandat de défendre les intérêts de l'État auprès de l'organisation internationale qu'est l'Union (Hayes-Renshaw, Lequesne et Mayor Lopez, 1989). L'ensemble de ces missions, qui peut regrouper de 25 à près de 90 fonctionnaires, selon le cas, compose le Conseil des représentants permanents (COREPER), organe fondamental dans le dialogue entre les capitales et la Commission européenne.

Le COREPER gère la préparation des réunions ministérielles. C'est la plus visible de ses activités et il s'en acquitte de deux façons. Il soumet à la considération, en fait à la ratification des ministres, toute une série de projets où l'accord a déjà été réalisé entre les représentants des pays membres – les décisions de type « A », soit presque 80 % de toutes les décisions arrêtées par le Conseil. Reste aux ministres à se saisir du paquet « B » et à tenter d'en arriver à une décision dont le contour a très souvent été dessiné à la faveur des travaux des représentants permanents.

Le COREPER inscrit ses travaux dans un ensemble qui se déroule dans les capitales et à Bruxelles même. C'est en effet au siège du gouvernement de chacun des pays membres que s'élabore la position nationale à l'égard des projets, soumis par la Commission et relayés par la représentation permanente. De son côté, le représentant permanent et ses collaborateurs tentent à la fois d'éclairer leur gouvernement et de préparer la voie à des tractations et compromis avec les autres délégations nationales. Ces activités prennent place en amont des décisions du Conseil. En fait, plus de 200 comités de travail (WG, dans le jargon de Bruxelles) scrutent chacun des projets. Ces comités regroupent des membres des représentations permanentes, des fonctionnaires venus des différentes capitales et des experts recrutés en fonction de leurs spécialités (Beyers et Dierckx, 1998).

Une fois les décisions arrêtées par le Conseil des ministres, les États membres n'abdiquent pas leur responsabilité en faveur de la Commission à qui incombent le suivi et, dans une certaine mesure, la mise en œuvre de ces dernières (Lequesne, 1996). D'où la création, au fil des ans, d'un

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

nombre considérable de comités – près de 400 ! – où se côtoient les fonctionnaires de la Commission et les émissaires des pays membres. Ces comités participent, d'une certaine façon, à l'élaboration des règlements et autres mesures qu'adopte la Commission au titre de la législation déléguée. C'est le lieu de la « comitologie », néologisme qui fait maintenant partie du vocabulaire européen et qui a été inventé en 1987, dans le sillage de la mise en œuvre de l'Acte unique.

La consultation des tableaux d'affichage qui consignent les réunions quotidiennes convoquées à Bruxelles force l'évidence. Les administrations nationales ne doivent pas seulement composer avec Bruxelles, elles sont partie prenante de ce chantier inédit et considérable, tout à la fois. Cette affirmation n'est pas banale. Elle sous-tend des questions majeures quant à l'impact sur les administrations étatiques, de cette participation à des tâches exécutées de concert avec leurs homologues européens, avec la collaboration et sous l'impulsion d'un appareil « supranational ». Cette participation à des objectifs communs, selon des procédures partagées, suppose-t-elle ou entraînerait-elle une certaine forme d'homogénéisation des façons de faire dans chacun des États membres ? Assisterait-on, selon l'expression des spécialistes, à une certaine convergence, voire à une « européanisation » des administrations nationales (Ashead, 2005, p. 159 ; Knill, 2000, p. 21-35) ?

6. LES ADMINISTRATIONS NATIONALES

L'adhésion d'un État à l'Union européenne, aujourd'hui comme hier, soulève toute une série de problèmes concrets. Il s'agit d'abord d'intégrer et de traduire, dans la législation nationale et dans la pratique quotidienne, les obligations et contraintes de l'acquis communautaire. En somme, il faut mettre les pendules à l'heure de Bruxelles, selon une expression qui rend bien l'ampleur du défi à relever. La tâche s'est avérée relativement simple lors du premier élargissement en 1973 au moment où le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark se sont joints à la Communauté économique européenne. Il avait d'ailleurs suffi d'à peine quelques mois de négociation pour établir l'inventaire de l'acquis communautaire et dresser la feuille de route des devoirs que devaient exécuter Londres, Dublin et Copenhague. Par la suite, surtout depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique, rien n'a été aussi simple. Les négociations d'adhésion s'échelonnent désormais sur des années. En ce qui concerne les pays d'Europe de l'Est, l'entreprise s'est avérée presque titanesque, ne serait-ce qu'en raison des incroyables écarts dans les législations et dans les styles administratifs de ces États et des pays membres de l'Union.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

L'adhésion à l'Union suppose toute une série d'adaptations qui visent directement la participation aux activités et au processus décisionnel au sein des diverses institutions européennes. Cette adaptation n'est pas limitée à la seule sphère administrative. Elle englobe d'abord le cercle politique où s'arrêtent les décisions de principe quant à la nature des relations avec cette partie du monde qui n'est plus « étrangère ». L'État doit assumer mandats et obligations qui découlent des décisions dont il devient partie prenante. Il ne peut renoncer à défendre ce qu'il considère relever de ses intérêts fondamentaux. C'est revenir à la tension existentielle qui caractérise le défi de la construction européenne.

Peu importe la voie privilégiée, chaque État est amené à mettre en œuvre une double série de procédures et de mécanismes pour ordonner ses activités « communautaires ». L'une et l'autre visent à assurer une façon de faire dans la capitale même ou, plus précisément, au sein de l'appareil gouvernemental. Il faut répondre à une question de base : comment définir, au jour le jour, la position de l'État à l'égard des projets en voie d'élaboration au siège des institutions européennes ? De façon tout aussi impérative, l'administration nationale doit assurer à Bruxelles même la défense de ses positions. Il n'est pas difficile d'imaginer à quel point cette double démarche peut effectuer une ponction sur l'appareil administratif de chaque État.

La variété et l'ampleur des projets élaborés à Bruxelles et soumis aux États membres visent nécessairement un grand nombre d'acteurs gouvernementaux, tout en interpellant autant d'intérêts privés et publics qui ne sont pas nécessairement sur la même longueur d'onde. C'est ici que se dessine l'obligation de prendre la mesure de l'impact de ces projets et de procéder ensuite, si nécessaire, à un arbitrage entre les divers intérêts concernés en vue de la mise au point de la position qui sera exprimée et défendue à Bruxelles. Chacun des 25 pays membres de l'Union a recours à des procédures particulières. Ces dernières peuvent se situer sur un continuum qui va de la centralisation catégorique à la quasi-absence de coordination entre les différents acteurs nationaux (Spence, 2002, p. 24)[5].

Dès les premières heures du Marché commun, la France a tiré leçon des expériences de coordination économique internationale menées depuis le lancement du plan Marshall et la création de l'Organisation de coopération économique européenne, ancêtre de l'OCDE. Elle a alors opté en faveur d'une forme de coordination centralisée (Lequesne, 1993, p. 98-109).

5. Au sujet des procédures privilégiées par certains membres de l'Union européenne, un bon inventaire en a été dressé dans un ouvrage publié, il y a peu. Voir Kassim, Menon, Peters et Wright (dir.), 2002.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

C'était la vocation du Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, devenu en 2005 le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Il s'agit d'un véritable centre de coordination et d'arbitrage qui dépend directement du premier ministre (Sauron, 2000, p. 79-85 ; Harmsen, 1999, p. 87-93).

Le SGAE compte environ 250 fonctionnaires permanents, placés sous l'autorité d'un secrétaire général. Tous les dossiers soumis au Conseil des ministres de l'Union sont transmis depuis Bruxelles au SGAE, qui en assure la répartition aux ministères et services gouvernementaux éventuellement concernés**.** Tous les dossiers connaissent ce traitement centralisé qui s'inscrit dans la tradition jacobine. Une exception doit être signalée. Il s'agit du rôle exclusif du ministère des Affaires étrangères en ce qui a trait à toutes les questions de coopération dans les domaines des relations internationales et de la sécurité, de même qu'aux dossiers de nature institutionnelle.

La définition d'une position commune peut découler d'une entente entre ces acteurs. Elle s'élabore sous la direction du SGAE à la faveur de réunions interministérielles convoquées à cette fin. Cette coordination n'est pas anodine ; elle est pratiquée au cœur du pouvoir, c'est-à-dire sous l'autorité du premier ministre lui-même. En dernière instance, en cas de désaccord persistant et majeur, c'est au chef du gouvernement qu'il incombera de trancher et d'arrêter la position française au prix de consultations et peut-être même d'un véritable arbitrage. La position ainsi arrêtée sera ensuite signifiée aux différents acteurs et communiquée à la représentation permanente à Bruxelles. Les jeux sont donc faits à Paris même, avant que le dossier ne soit sur la table du Conseil des ministres.

Les ministères sont ainsi soumis à la tutelle du premier ministre, par SGAE interposé, pour ce qui est de tous les dossiers européens. L'administration nationale enregistre ainsi une réelle modification dont l'importance varie d'un ministère à l'autre. C'est ainsi que le ministère de l'Agriculture s'est sensiblement transformé depuis l'élaboration, au début des années 1960, de la Politique agricole commune (PAC), première politique intégrée de l'ensemble communautaire.

Lors de son adhésion à ce qui était alors la Communauté économique européenne, après trois tentatives infructueuses, le Royaume-Uni n'a pas retenu le modèle mis au point par la France parce que jugé trop interventionniste et contraire à la tradition britannique **(**Kassim, 2001, p. 47 et suiv.). Londres avait, dès les débuts du Marché commun, assuré un véritable *monitoring* des procédures imaginées dans les autres capitales des six États fondateurs. C'est donc en connaissance de cause que le choix

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

du Royaume-Uni a été arrêté en faveur d'un compromis entre le respect de l'autonomie ministérielle et la nécessité d'arriver à des positions précises et conformes à l'intérêt national. C'est une façon différente d'en arriver à une véritable coordination des positions nationales.

Malgré les importantes transformations qui ont caractérisé l'évolution de l'Union européenne, le modèle britannique d'élaboration de sa politique européenne est demeuré sensiblement le même (Bulmer et Burch, 1998). C'est toujours le titulaire du ministère le plus directement concerné par un dossier qui prend en charge le pilotage des négociations avec ses homologues. L'objectif est évidemment d'en arriver à une position commune grâce à la conciliation des positions et des intérêts. La coordination demeure l'objectif réel, mais ici aussi, en bout de piste, l'arbitrage final revient au premier ministre.

Londres s'est en fait repliée sur le modèle de fonctionnement de Whitehall, façonné au fil des siècles. L'adaptation des institutions déjà en place s'est accomplie sans heurts ni chambardements, à la britannique. Des commentateurs parlent même de « *sheer resilience of British tradition* » (Bulmer et Burch, 1998, p. 624). Des cellules européennes ont été créées selon les besoins dans la plupart des ministères. Conformément aux prévisions initiales, il a fallu procéder à l'embauche de fonctionnaires additionnels, à commencer par un certain nombre de juristes en raison du caractère éminemment légaliste des décisions bruxelloises.

Tous les pays de l'Union ont plus ou moins souscrit à l'objectif d'arrêter une position nationale à la faveur d'une forme ou l'autre de coordination. En Allemagne, il faut davantage parler de tentative de conciliation entre les différents ministères, dont certains exercent d'ailleurs des responsabilités dans le domaine international en vertu de la loi fondamentale du pays ; cette même situation prévaut d'ailleurs en Autriche (Neuhold, 2002, p. 41). La Chancellerie fédérale énonce des lignes directrices dans l'espoir d'orienter les initiatives et les positions de ces ministères. La situation n'est pas tellement différente aux Pays-Bas où le gouvernement est obligé, ou presque, de respecter la marge de manœuvre de chacun des ministères dans un pays où la formation des gouvernements de coalition est la norme. On voit cependant se dessiner à La Haye une évolution subtile mais réelle qui ramène peu à peu un certain nombre de décisions finales entre les mains du premier ministre. La même tendance semble se développer dans certains autres pays, dont l'Espagne.

D'autres États, à commencer par l'Irlande, ont profité de leur adhésion à l'Union pour étoffer une politique étrangère jusque-là anémique en raison des circonstances et de l'héritage historique. C'est également le cas de la Finlande, qui s'est dotée d'une véritable structure de prise de décision

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

à l'image d'une pyramide qui repose sur l'autorité des différents ministres pour déboucher sur le rôle d'arbitrage d'un comité ministériel présidé par le premier ministre. Ce dernier et chacun de ses collègues doivent, de plus, rendre compte devant le Parlement des positions qu'ils arrêtent et défendent à Bruxelles (Antola, 2002).

Qu'en est-il des dix États qui ont joint les rangs de l'Union en 2003 ? Pour les pays qui gravitaient dans l'orbite de l'ex-URSS, le changement a été radical, mais la transition s'est ménagée à la faveur de la longue période de négociations qui a mené à leur adhésion. Durant ces tractations, ils ont d'ailleurs pu profiter de l'appui concret – une véritable forme de mentorat – de certains de leurs éventuels partenaires. Plusieurs gouvernements ont en effet accueilli un certain nombre de fonctionnaires des pays candidats qui ont pu s'initier aux procédures et techniques en vigueur au sein de l'Union. C'est le cas notamment de l'Estonie, cet État de la Baltique qui a retrouvé son indépendance à l'éclatement de l'URSS (Viks et Randma Liiv, 2005).

Comme tous les autres États candidats, le gouvernement de Riga a dû se soumettre aux conditions posées par la Commission de Bruxelles : création de structures de coordination fortes où s'activent des fonctionnaires compétents, assurés de la permanence d'emploi. Ces structures se sont d'ailleurs avérées nécessaires pour mener à bien les négociations avec l'Europe des 15 d'alors. En 1996, au lendemain de la conclusion d'un accord de libre-échange avec l'Union, première étape concrète sur la route de l'adhésion, le gouvernement d'Estonie a créé son propre ministère des Affaires européennes. Chacun des ministères impliqués par la mise en œuvre de l'acquis communautaire a dépêché à Bruxelles des fonctionnaires qui, installés au sein de la toute nouvelle représentation permanente de l'Estonie, se sont initiés concrètement à la gestion des dossiers et à leur négociation avec leurs homologues de l'Union.

L'Estonie s'est mise à l'heure de Bruxelles et l'impact de son intégration à l'Union européenne a non seulement entraîné le développement de son administration publique, mais aussi la création de structures originales tout empreintes de la réalité européenne. La Commission de Bruxelles, tout comme la Banque mondiale, a finalement procédé à une évaluation en bonne et due forme de la qualité de l'administration publique de l'Estonie.

La Grèce se situe à l'extrémité du continuum imaginé pour rendre compte des modalités retenues par chacun des gouvernements en vue d'arrêter la position nationale à propos des projets élaborés à Bruxelles. Les ministères n'y sont pas seulement jaloux de leurs prérogatives, ils se présentent et agissent souvent à Bruxelles en rangs dispersés (Maor et

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Jones, 1999). Le mot coordination n'a pas été, semble-t-il, pris en compte au moment où Athènes s'est jointe à l'Union européenne. La Grèce tente depuis quelque temps de corriger cette lacune.

La recherche d'une position commune exige encore plus de doigté et fait appel à des procédures encore plus complexes de la part des États fédéraux ou des pays qui mettent en œuvre l'une ou l'autre forme de dévolution. Les *Länder* de la fédération allemande sont en fait les précurseurs d'un mouvement important qui est à l'origine de la création du Conseil des régions (Loughlin et Seiler, 1999). Ils ont très tôt établi des précédents dont se sont inspirées l'Autriche ou encore la Belgique, laquelle s'est transformée en véritable fédération, entre 1970 et 1990. La recherche et la mise au point d'une position « fédérale » ont d'ailleurs été dégagées d'une série de tâtonnements entre le gouvernement fédéral et les exécutifs flamand et francophone/wallon, selon qu'il s'agit de compétences partagées ou exclusives.

Le Portugal, l'Espagne et, dans une certaine mesure, le Royaume-Uni ont dû, eux aussi, intégrer les préoccupations et les exigences de leurs « régions » autonomes dans l'élaboration de leurs positions face à Bruxelles. Au lendemain de l'Acte de dévolution, le Royaume-Uni a certes conservé dans ses prérogatives la représentation internationale des intérêts de l'Écosse, mais il a associé les représentants de l'exécutif d'Édimbourg aux travaux de coordination européenne (James Smith, 2001).

Coordination, arbitrage ou décisions autonomes : l'objectif est d'aboutir à une position unique en vue des décisions à prendre à Bruxelles lors des séances du Conseil des ministres. Des problèmes se devinent d'ailleurs lorsqu'un pays s'abstient de prendre position à Bruxelles. La pensée magique ne suffit pas et les pratiques séculaires ne favorisent pas toujours la prise de multiples décisions à un rythme souvent essoufflant. La Suède en a fait l'expérience, elle qui misait sur l'approche consensuelle développée au fil des décennies (Mazey, 2001, p. 260). À ses premiers pas au sein de la machine bruxelloise, l'Autriche a éprouvé des difficultés analogues (Muller, 2001, p. 244). En un mot, l'appareil national doit nécessairement définir, selon son génie propre et en jaugeant ses ressources, sa méthode de travail, pour tirer son épingle du jeu.

À sa manière, chacun des pays membres a en fait procédé à une réorganisation, à tout le moins à une certaine adaptation de ses façons de faire. Les ondes de choc de cette adaptation se sont inévitablement répercutées à l'ensemble de l'appareil administratif et politique, à commencer par l'administration centrale (Laegred, Steinhorsson et Thornhallsson, 2001). Dans la presque totalité des États membres, le

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ministère des Affaires étrangères a joué un rôle « fondateur » dans l'adhésion à l'Union. La prise en charge de ce mandat a compensé, dans une large mesure, le déclin de la diplomatie traditionnelle appréhendé au moment où la mondialisation déployait ses effets. Qui plus est, la création de la politique européenne de sécurité et de coopération – le troisième pilier de Maastricht – a engagé plus avant les diplomaties nationales dans un tourbillon de consultations et de démarches dont on ne soupçonne pas toujours l'ampleur ni l'importance réelle. Les ministères des Affaires étrangères ont dû prendre en charge de nouveaux volets de l'activité européenne et s'y adapter[6]. Dans certains cas, l'adhésion à l'Union a tout simplement entraîné la réorganisation du ministère des Affaires étrangères ; c'est le cas de l'Autriche, entre autres (Neuhold, 2002, p. 45). De même, l'intégration de la dimension fédérale dans le processus européen a aussi exigé, des sièges de la diplomatie, des efforts d'adaptation et, dans certains cas, de transformation plus ou moins prononcée.

Tous les ministères sectoriels, ou presque, ont dû également redéployer leurs activités en fonction des projets et décisions arrêtés à Bruxelles. Dans la plupart des cas, la tâche s'est avérée considérable et multiforme. Il n'est pratiquement plus de ministère qui n'ait au moins sa cellule, si ce n'est une direction générale responsable des affaires européennes (Lequesne, 1993, p. 265).

Bref, l'adhésion à l'Union européenne et la participation à ses multiples chantiers ont inévitablement induit un nombre appréciable de changements, à tout le moins d'adaptations au sein des administrations publiques. Le résultat de cet impact s'est traduit différemment d'un pays à l'autre. Le choix d'un modèle ou processus n'est pas anodin, comme le signalent les professeurs Hussein Kassim et B. Guy Peters :

> *The way in which member states coordinate action at the European level not only has consequences for their respective abilities to ensure that national interests are effectively represented and defended in Brussels. It also influences the functionning of EU institutions, especially – but not only – the Council and thereby, the Union as a system* (Kassim et Peters, 2001, p. 332).

6. Les consultations en matière de politique étrangère entre les pays membres de l'Union remontent en fait à 1970. La Coopération politique étrangère (CEP) a pris la forme de consultations intensives entre les Ministres des différents pays, consultations préparées par les ministères des Affaires étrangères. La mise en place du deuxième pilier de Maastricht a poussé beaucoup plus loin cette procédure qui relève toujours du domaine intergouvernemental.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

7. LES COMPROMIS DE BRUXELLES

Bruxelles est le lieu d'élaboration et d'adoption des décisions ou politiques publiques qui visent l'ensemble des citoyens et du territoire communautaire. En théorie, le Conseil des ministres concentre le pouvoir décisionnel et législatif. Dans les faits, c'est au sein du COREPER que s'arrête la grande majorité des décisions et que se concrétise la construction européenne. Le Parlement, on l'a déjà signalé, participe aussi à cette fonction législative dans un nombre croissant de domaines, selon une alchimie bien particulière.

En caricaturant à peine, la méthode communautaire se réduit à une succession de compromis depuis la mise au point des projets par la Commission jusqu'à leur application dans les États membres : compromis entre les États eux-mêmes, compromis également entre ces mêmes États et la Commission. Ces compromis interpellent les ministères de chacun des États membres qui se sont déjà entendus sur une position bien précise. Ils exigent la participation de nombreux fonctionnaires et diplomates aux diverses étapes du processus décisionnel.

En amont et en aval des décisions arrêtées par le Conseil des ministres, le processus communautaire se déroule dans l'un ou l'autre des centaines de comités qui répondent soit à la Commission, soit au COREPER. Il en résulte un va-et-vient constant, aux sens physique et matériel du terme, entre les capitales et Bruxelles. Les fonctionnaires et experts nationaux tissent ainsi liens et contacts non seulement avec leurs homologues des autres États, mais aussi avec les responsables des dossiers au sein de la Commission et, à un moindre degré, du Secrétariat du Conseil des ministres (Beyers et Dierckx, 1998). C'est là que s'établissent les réseaux caractéristiques de la dynamique européenne.

Ce ballet bien dessiné comporte son lot de conséquences. La participation systématique à des réseaux non seulement bien structurés, mais très actifs favorise ce que certains auteurs n'hésitent pas à qualifier d'européanisation de la culture des fonctionnaires nationaux (Wessels, 1998, p. 228). Ces derniers importent, au sein de leur administration, des conceptions et façons de faire qui peuvent stimuler ou, au contraire, heurter l'appareil. Évidemment, l'impact se révèle seulement au fil des années. Il est particulièrement sensible dans les ministères où les décisions de Bruxelles font partie du quotidien et colorent une partie importante des activités et projets. C'est le cas, à n'en pas douter, des ministères de l'Agriculture, de l'Économie et des Finances.

Les séances du Conseil des ministres symbolisent et incarnent le poids des États au sein du processus européen. Chaque délégation nationale est dirigée par le ministre responsable, épaulé par le représentant

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

permanent. Elle comprend quatre autres collaborateurs, habituellement venus de la capitale. Dans le feu de l'action, ministres et fonctionnaires s'initient aux compromis, dans certains cas au marchandage que suppose la résolution de tout dossier complexe. Cette pratique constante du compromis marque inévitablement le comportement subséquent des politiques et administratifs à l'égard des projets en provenance de Bruxelles. C'est d'ailleurs une arme à deux tranchants. Certains ministres ne se gênent pas pour imputer le blâme à Bruxelles lorsqu'une décision passe mal la rampe auprès de leurs électeurs (Montpetit, 2003). D'autres, telle une ancienne ministre française de l'environnement, affichent volontiers leur désir de participer à l'élaboration d'une politique communautaire : « Je me rendais à Bruxelles pour continuer de construire une politique européenne de l'environnement » (Bouchardeau, 1986, p. 106).

Les états fédérés, *Länder* et régions autonomes ont évidemment le Conseil des ministres dans leur mire : les décisions qui s'y prennent répercutent souvent leurs effets dans le champ de leur juridiction. Leurs fonctionnaires participent aux travaux des divers comités de la Commission et du Conseil. Selon des arrangements qui varient d'une fédération à l'autre, ils peuvent même installer un émissaire au sein du COREPER ; certains y sont directement représentés par un diplomate national qui agit en tant qu'interlocuteur exclusif. Ils ont, dans certains cas, obtenu le droit de participer aux réunions du Conseil des ministres en fonction de leur sphère de compétences constitutionnelles. C'est notamment le cas de l'Allemagne, où depuis le Traité de Maastricht, un ministre d'un *Land* assiste aux séances du Conseil pour en rendre compte à ses homologues. La Belgique a franchi un pas supplémentaire. Dans un domaine de juridiction communautaire, le ministre compétent du gouvernement flamand ou son collègue de la région wallonne ou de la communauté bruxelloise dirige même la délégation belge, en présence de représentants du gouvernement fédéral (Coolsaet, p. 7).

Cette avancée des États fédérés sur la scène internationale se traduit par des mesures concrètes qui équivalent à l'octroi de nouveaux mandats à l'administration publique (James Smith, 2001). Ainsi, le gouvernement de la communauté flamande a-t-il créé, en 2002, un « ministère de la politique extérieure et des affaires européennes ». À compter du milieu des années 1980, on a vu se multiplier à Bruxelles l'installation de missions ou de représentations des *Länder* ; le nouvel exécutif écossais s'est lui aussi empressé d'avoir pignon sur rue dans la capitale de l'Europe, dès le lendemain de l'Acte de dévolution. Dans chacun de ces cas, il s'agit de premiers pas sur la scène internationale, « européenne », préfère-t-on dire dans les capitales concernées.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

L'État fédéral a dû composer avec cette nouvelle réalité. Berlin tient des consultations régulières avec les représentants des *Länder* en vue de coordonner la position allemande à Bruxelles et d'éviter la cacophonie. En Belgique, le ministère des Affaires étrangères s'est peu à peu mérité la confiance de l'exécutif des régions et communautés. Il s'est même forgé un rôle d'honorable et efficace conciliateur et son intervention est bien reçue aussi bien de la part de ces exécutifs que des ministères fédéraux.

C'est pourtant lorsqu'un pays assume la présidence du Conseil des ministres que se manifestent les conséquences les plus importantes sur l'administration publique et sur le fardeau des fonctionnaires. Règle générale, plusieurs mois avant le début de cet exercice exigeant, le pays en question établit une cellule autour du cabinet du premier ministre pour déterminer les projets et, dans la mesure du possible, un échéancier critique de la présidence. Cette cellule regroupe évidemment les « européanistes » du gouvernement et mise sur l'expérience du représentant permanent à Bruxelles.

Le gouvernement doit habituellement dépêcher à Bruxelles un nombre appréciable de fonctionnaires et diplomates qui peuvent même doubler la taille de sa représentation permanente. Cet ajout de personnel s'avère nécessaire devant les mandats supplémentaires qu'implique la présidence du Conseil. La Représentation permanente doit toujours être la voix de son gouvernement auprès des institutions et de, façon très évidente, dans les groupes de travail et comités institués en vertu de la *comitologie.* Elle doit aussi, durant six mois, assurer la présidence effective de toutes les réunions de ces mêmes comités : c'est là une tâche colossale quand on songe au nombre de réunions convoquées chaque jour par le COREPER ! Aussi certains pays doivent-ils, par exemple, rappeler des fonctionnaires retraités qui ont pratiqué la réalité européenne.

Tous les ministères sont également mis à contribution en fonction de leur implication dans les dossiers européens. Plusieurs États ont même dû procéder à des changements importants au sein de leur ministère des Affaires étrangères devant l'ampleur de la tâche. Inutile de préciser que ces ponctions s'avèrent très lourdes pour les petits pays, à plus forte raison lorsque ces derniers accèdent à ces fonctions au lendemain de leur adhésion à l'Union.

La présidence du Conseil des ministres répercute aussi ses effets à l'extérieur de l'Union elle-même, en fait dans la plupart des pays du monde. Durant ce semestre présidentiel, l'obligation s'impose au pays titulaire de représenter l'Union dans chacune des capitales étrangères. Outre un certain nombre d'activités protocolaires, l'ambassade assume une liaison particulière auprès des missions diplomatiques des pays

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

membres de l'Union. Enfin, elle maintient le contact avec la représentation de la Commission européenne dans le pays en question et se charge du suivi des dossiers en cours, du point de vue du Conseil des ministres[7]. Encore ici, l'ensemble de ces tâches, qui varient effectivement d'un pays à l'autre en raison de l'importance des relations avec l'Union, ajoute aux responsabilités des missions diplomatiques du pays « présidentiel[8] ».

8. IMPACT SUR LES FONCTIONNAIRES

La participation quotidienne aux travaux de l'Union au siège des institutions européennes hypothèque nécessairement le travail normal des administrations publiques des pays membres. Il n'est pas facile d'en mesurer exactement les conséquences. En filigrane, on voit aussi se profiler l'addition de nouvelles responsabilités aux charges déjà assumées par les fonctionnaires nationaux. Une question s'inscrit d'elle-même : les fonctionnaires qui pratiquent la transhumance vers le siège des institutions européennes seraient-ils amenés à modifier leurs schèmes de référence, à privilégier des solutions à « l'européenne », à assimiler les façons de faire qui auraient cours à Bruxelles ? Impossible de répondre de façon certaine et catégorique à ce type de questions pourtant importantes. Tout au plus peut-on dégager certaines hypothèses de constatations alignées dans certains États.

Règle générale, ce sont les administrations nationales qui favorisent, pour leurs fonctionnaires, une forme ou l'autre d'acclimatation aux réalités européennes. Cette préoccupation se devine dans le recrutement de fonctionnaires qui pourront à la fois assurer la défense des intérêts nationaux et pratiquer efficacement la négociation avec leurs homologues nationaux et européens (Maor et Jones, 1999). De même, un stage ou une affectation au sein de la représentation permanente est désormais considéré quasiment indispensable, à la fois pour favoriser une meilleure compréhension du processus européen et pour établir contacts et réseaux (Kassim, 2001).

7. Ainsi, à Ottawa, l'ambassade du pays qui assume la présidence du Conseil des ministres joue-t-elle un rôle particulier auprès de la mission de la Commission européenne, qui jouit d'un statut diplomatique. Elle assure le suivi des dossiers en négociation avec le gouvernement fédéral, notamment ceux qui sont inscrits à l'ordre du jour du groupe de travail connu sous l'appellation de E-trade.

8. Des arrangements particuliers sont ménagés à l'intention des États qui ne disposent pas d'ambassade dans tous les pays. À titre d'exemple, c'est l'ambassade des Pays-Bas qui a exercé à Ottawa cette fonction durant la présidence du Luxembourg, au premier trimestre 2005.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Cette formation « sur le tas » a sans doute été le lot de la première cohorte de fonctionnaires affectés aux dossiers européens aussi bien dans les administrations centrales que dans les ministères sectoriels. Y recourent encore les pays adhérents, faute de mieux. Cependant, la plupart des États ont mis au point et développé des politiques de stages et établi des programmes de formation à l'intention de leurs fonctionnaires. Il faut y lire la réponse à une forme de réaction et surtout à une volonté de pouvoir compter sur des acteurs aptes à s'insérer dans le jeu communautaire, comme le dégage Christian Lequesne de ses interviews auprès de hauts fonctionnaires français (Lequesne, 1993, p. 55) : « la nécessité d'intégrer la dimension communautaire dans les fonctions quotidiennes, apparaît une préoccupation dominante, voire surprenante des cadres de l'administration centrale appartenant tous à la catégorie A ».

C'est ainsi que le Civil Service College en Grande-Bretagne a enrichi considérablement son cursus. C'est ainsi que l'Autriche, à son entrée au sein de l'Union, a fortement incité ses diplomates et fonctionnaires à se lancer dans l'apprentissage des autres langues européennes et à étudier attentivement les techniques et habitudes européennes. C'est ainsi que l'ÉNA a – tardivement, il est vrai ! – modifié ses enseignements traditionnels pour mieux préparer les grands commis de l'État à leur rôle européen ; les Instituts régionaux d'administration (IRA) en font autant. Et, toujours du côté français, le Centre d'études européennes de Strasbourg (CEES) a vu le jour précisément pour répondre à cet objectif et aussi pour accueillir des fonctionnaires de pays candidats à l'adhésion. La formation aux questions communautaires : Jean-Luc Sauron y voit une nouvelle fonction que doit assumer l'État (Sauron, 2000, p. 167-177).

La Commission européenne souscrit à ces démarches et y verse sa contribution de façon très concrète. Ses objectifs sont davantage inspirés par le souhait de voir se développer non seulement une meilleure compréhension de la dynamique communautaire, mais aussi une adhésion aux objectifs de la construction européenne. Cette préoccupation vise à inciter les fonctionnaires nationaux à « penser en Européens » (Hooghe, 2001). C'est dans cet esprit que l'administration de la Commission réserve, depuis un bon moment déjà, un contingent considérable de postes de haut niveau (A4 ou A5) à l'intention des fonctionnaires nationaux en détachement à Bruxelles à la faveur de mandats qui peuvent durer quelques années. De même, elle a établi le programme KARLUS, qui favorise l'échange de fonctionnaires entre les pays membres.

Voit-on pour autant se dessiner un profil européen au sein des administrations publiques des États membres ? À la faveur des allers et retours incessants entre Bruxelles et les différentes capitales, l'implication des hauts fonctionnaires a de quoi justifier cette hypothèse. Ainsi, pas

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

moins du quart de tous les hauts fonctionnaires allemands sont régulièrement impliqués dans les dossiers européens et participent assidûment à des sessions de travail à Bruxelles (Wessels, 1998, p. 221).

Ce sont vraisemblablement les corps diplomatiques qui se prêtent le mieux à l'émergence d'une forme plus européenne de traitement des dossiers communautaires certes, mais peut-être aussi d'une approche différente des questions internationales.

Dans tous les pays de l'Union, la représentation permanente s'est rapidement hissée au rang des toutes premières places de la diplomatie nationale. Aussi n'est-il guère surprenant de constater que le COREPER accueille des diplomates de haut calibre qui maîtrisent plusieurs langues et dont la carrière, dans la majeure partie des cas, comporte au moins une affectation préalable à Bruxelles. En France, la désignation du représentant permanent est d'ailleurs arrêtée par le Conseil des ministres et échappe ainsi au ministre des Affaires étrangères. De plus, les représentants permanents séjournent à Bruxelles plus longtemps que dans les autres missions diplomatiques. Les REPPER de la Belgique ont presque tous exercé leur mandat durant plus de huit ans, soit le double de l'affectation normale d'un ambassadeur. De cette façon, la Belgique est en mesure d'exercer une influence considérable lorsqu'il s'agit de dénouer une impasse au Conseil des ministres ou d'imaginer une solution qui permet à chacun de « sauver la face » ; d'où la réputation de *broker* de compromis que s'est méritée ce pays.

La montée en influence du poste de Bruxelles représente désormais l'une des données avec lesquelles les diplomates doivent sans doute composer pour le dessin de leur carrière. Elle a aussi suscité une reconfiguration de l'importance des autres postes diplomatiques dans les capitales de l'Union. À l'exception des places « incontournables », Londres, Paris et Berlin, l'attrait pour les autres capitales européennes souffre évidemment du fait que tout ce qui est important se passe ou se discute à Bruxelles.

Les représentants permanents forment en fait un véritable « club » et partagent un certain nombre de caractéristiques et d'objectifs. C'est à leur niveau que se vit au jour le jour le compromis, le « barguignage » qui marque le cheminement de l'Europe communautaire. La notion de réseau y prend tout son sens. Le témoignage d'un haut fonctionnaire britannique est à cet égard lumineux :

> La négociation communautaire n'est jamais un jeu à somme nulle ; elle ne connaît pas non plus de pause. La négociation s'ouvre avec des collègues (qui deviendront souvent des amis) cette semaine ; elle se poursuivra, la semaine prochaine, l'année prochaine aussi, la décennie prochaine encore. Aussi paierons-nous demain les points qu'une position intransigeante nous fera marquer. Une négociation

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

> est constructive lorsque tout le monde y retrouve plus ou moins son compte. Sinon le système ne marche pas et l'intérêt national en souffre (Sauron, 2001, p. 17).

Le COREPER et ses membres forment presque une famille dont les liens sont tissés serrés. Ils détiennent, dans les faits, et exercent de façon très discrète un pouvoir exceptionnel. D'où le vocable de « technocrates » ou plus exactement « d'eurocrates » dont ils sont taxés de façon plutôt péjorative. On leur reproche l'influence qu'ils détiennent auprès de leur gouvernement. On n'accepte guère qu'ils puissent orienter les décisions de leur gouvernement en faveur d'une conception plus « européenne » des choses. En Allemagne, les critiques reprochent à leurs représentants permanents à Bruxelles de se comporter en… « représentants étrangers » (Sauron, 2001, p. 17). À Londres, l'accusation est tout aussi directe, cinglante même : « *They are going native !* » Un fait demeure : le pouvoir de ces mandarins nationaux s'exerce de façon collégiale. Ce pouvoir tiendrait précisément à la nécessité du fonctionnement des institutions européennes et, de façon plus large, aux objectifs de la construction d'une communauté d'États qui aille au-delà des schèmes traditionnels.

9. LE LABORATOIRE EUROPÉEN

La construction européenne repose sur la pratique du compromis entre les différents États membres. Elle impose à ces derniers une discipline appréciable qui traduit ses effets aussi bien au cœur de l'administration nationale qu'au siège des institutions européennes. D'un ministère à l'autre, chaque État est amené à mettre au point ou à inventer son mode de gestion ou de coordination à l'égard des projets en provenance de Bruxelles. Règle générale, les pays de l'Union européenne ont « adapté » leurs institutions administratives plutôt que de créer de toutes pièces des mécanismes à cette fin. De même, au moment d'arrêter les décisions de façon communautaire, les gouvernements nationaux confient à leurs ministres et fonctionnaires des mandats qui s'exercent dans une dynamique complexe, fondée sur l'existence de réseaux multiples tissés au fil des expériences vécues dans l'appareil communautaire. Doit-on pour autant parler d'européanisation des administrations nationales ?

L'hypothèse de la convergence des administrations nationales n'est pratiquement plus retenue par les spécialistes de l'intégration européenne. L'intérêt se porte davantage sur le poids des expériences, intenses et constantes, vécues par les fonctionnaires nationaux au cœur des institutions européennes. Sous l'effet d'un cumul d'influences, les administrations nationales en arriveraient à engranger les leçons dégagées des expériences, échecs et victoires enregistrés au quotidien dans les comités

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

et autres instances européennes. Il s'agit là d'une hypothèse qui repose sur la notion de culture administrative, européenne dans ce cas-ci. On voit mal comment l'écarter lorsqu'on prend en compte le climat dans lequel baignent les institutions fondamentales, comme le COREPER. Cette adhésion plus ou moins consciente à une série de normes et de valeurs, regroupées autour de l'idéal européen, expliquerait, en partie, la poursuite de cette expérience unique dans l'histoire de l'intégration politique et économique vécue à l'échelle d'un continent, et ce, malgré les échecs et erreurs enregistrés depuis le lancement du Marché commun.

Est-ce suffisant pour en conclure que la mise en place d'institutions à vocation régionale (ou continentale) doit sécréter pareille forme de cohésion supranationale si l'objectif initial porte sur autre chose qu'une classique organisation interétatique ou intergouvernementale ? La question mérite d'être retenue, même si la construction européenne se caractérise avant tout par un pragmatisme qui évoque davantage l'expérience poursuivie en laboratoire que le banal déroulement d'un scénario bien ficelé.

L'intervention de plus en plus poussée du Parlement européen dans le processus décisionnel communautaire pourrait vraisemblablement ajouter une dimension nouvelle au fonctionnement du projet de Monnet et de ses collègues. Depuis bientôt 30 ans, les Européens eux-mêmes tentent de remédier au « déficit démocratique » du fonctionnement des institutions communautaires. La notion de gouvernance n'avait pas encore pénétré tous les secteurs du politique et de l'administration publique. Les démarches lancées par la Commission elle-même, la publication d'un livre blanc sur la gouvernance et les rapports annuels (Commission des Communautés européennes, 2001) qui y ont fait suite, correspondent à ce souhait de permettre à l'Union européenne de franchir avec bonheur un premier demi-siècle d'existence. En cheminant vers « l'Europe des hommes », pour reprendre le beau mot de Maurice Duverger (1994), les acteurs de cette aventure vécue au quotidien pourraient ainsi lever les interrogations que voilaient, sous forme d'exaspération, les bulletins de vote négatifs des référendums du printemps 2005.

BIBLIOGRAPHIE

ABÉLÈS, Marc et Irène BELLIER (1996). « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, vol. 48, p. 431-456.

ADRIAAN, S. et A. JORDAB (2005). « Coordinated European Governance : Self-organizing or Centrally Steered ? », *Public Administration*, vol. 83, nº 1, p. 201-220.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ANTOLA, Esko (2002). « Finland », dans Brian Hocking et David Spence (dir.), *Foreign Ministers in the European Union*, Londres, Palgrave, p. 95-111.

ASHEAD, Maura (2005). « Europeanization and Changing Patterns of Governance in Ireland », *Public Administration*, vol. 83, nº 1, p. 159-178.

BEYERS, Jan et Guido DIERICKX (1998). « The Working Groups of the Council of the European Union : Supranational or Intergovernmental Negotiations ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, nº 3, septembre, p. 289-318.

BOUCHARDEAU, Huguette (1986). *Le ministère du possible*, Paris, Alain Moreau.

BULMER, Simon et Martin BURCH (1998). « Organizing for Europe : Whitehall, the British State and the European Union », *Public Administration*, vol. 76, hiver, p. 601-628.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2001). *Gouvernance européenne : un livre blanc*, Bruxelles, 25 juillet, 40 pages, miméo.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2000). « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Journal officiel des Communautés européennes*, (2000/C 364/01).

CONSTANTINESCO, Vladimir et Denys SIMON (2001). *Le COREPER dans tous ses États*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 148 p.

COOLSAET, Rik (2002). *La politique extérieure de la Belgique*, Bruxelles, De Bœck Université, 391 p.

DE SCHOUTHEETE, Philippe (1997). *Une Europe pour tous*, Paris, Odile Jacob, 178 p.

DINAN, Desmond (2004). *Europe Recast : A History of the European Union*, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 371 p.

DUVERGER, Maurice (1994). *Europe des hommes*, Paris, Odile Jacob.

FERENCZI, Thomas (2005). « La Commission européenne veut renforcer le contrôle des virements bancaires », *Le Monde*, 27 juillet.

FITOUSSI, Jean-Paul et Jacques LE CACHEUX (2003). *Rapport sur l'état de l'Union européenne*, Paris, Fayard et Presses de Sciences Po, 327 p.

HARMSEN, Robert (1999). « The Europeanization of National Administrations : A Comparative Study of France and the Netherlands », *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, vol. 12, nº 1, janvier, p. 81-114.

HAYES-RENSHAW, Fiona, C. LEQUESNE et Pedro MAYOR LOPEZ (1989). « The Permanent Representations of the Member States to the European Communities », *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 2, décembre, p. 119-138.

HOCKING, Brian et D. SPENCE (dir.) (2002). *Foreign Ministries in the European Union*, Houndsmill et New York, Palgrave Macmillan.

HOOGHE, Liesbet (2001). *The European Commission and the Integration of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 279 p.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

KASSIM, Hussein (2001). « Representing the United Kingdom in Brussels », dans Kassim Hussein *et al.*, *The National Co-ordination of EU Policy*, Oxford, Oxford University Press, p. 47-75.

KASSIM, Hussein, Anand MENON, Guy PETERS et Vincent WRIGHT (dir.) (2001). *The National Coordination of EU Policy*, Oxford, Oxford University Press, 360 pages.

KASSIM, Hussein et B. GUY PETERS (2001). « Conclusion », dans Hussein Kassim, B. Guy Peters et Vincent Wright (dir.), *The National Co-ordination of EU Policy*, New York, Oxford University Press, 360 p.

KNILL, Christopher (2001). *The Europeanization of National Administration : Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge, Cambridge University Press, 258 p.

LAEGRED, Per, Runnolfur Smari STEINHORSSON et Baldur THORNHALLSSON (2004). « Europeanization of Central Government Administration in the Nordic States », *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, nº 2, p. 347-369.

LEBLANC, Véronique (2004). « Toujours plus de décisions », *La libre Belgique*, 1er juin, p. 12.

LEQUESNE, Christian (1993). *Paris-Bruxelles : comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 288 p.

LEQUESNE, Christian (1996). « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue française de science politique*, vol. 46, nº 3, juin, p. 387-399.

LEQUESNE, Christian et Y. SUREL (2004). *L'Intégration européenne*, Paris, Presses de Science Po, 291 p.

LOUGHLIN, John et Daniel-L. SEILER (1999). « Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe », *Études internationales*, vol. 30, nº 4, décembre, p. 763-781.

MAOR, Moshe et G.W. JONES (1999). « Varieties of Administrative Convergence », *The International Journal of Public Sector*, vol. 12, nº 1, p. 49.

MAURER, Andreas et W. WESSELS (2001). « The German Case : A Key Moderator in a Competitive Multi-level Environment », dans Hussein Kassim, Anand Menon, B. Guy Peters et Vincent Wright (dir.), *The National Co-ordination of EU Policy – The European Level*, Oxford, Oxford University Press, p. 100-129.

MAZEY, Sonia (2001). *The Swedish Permanent Representation in the European Union : Melding National and Collective Interests*, dans Hussein Kassim *et al.* (dir.), *The National Co-ordination of EU Policy*, Oxford, Oxford University Press, p. 256-277.

MAZEY, Sonia et Jeremy RICHARDSON (1993). *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 263 p.

MONTPETIT, É. (2003). *Misplaced Distrust : Policy Networks of the Environment in France, the United States, and Canada*, Victoria, UBC Press, 168 p.

MULLER, Wolfgang (2001). « Ministerial Government at the European Level », dans Hussein Kassim *et al.* (dir.), *The National Co-ordination of EU Policy*, Oxford, Oxford University Press, p. 229-256.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

NEUHOLD, Hanspeter (2002). « Austria », dans Brian Hocking and David Spence (dir.), *Foreign Ministers in the European Union*, Londres, Palgrave, p. 37-60.

NICOLL, William (1987). « Qu'est-ce que la comitologie ? », *Revue du Marché commun*, nº 306, avril, p. 185.

OLIVI, B. (1998). *L'Europe difficile*, Paris, Gallimard, coll. « Folio – histoire », 792 p.

PIERRÉ-CAPS, Stéphane (1991). « L'adaptation du Parlement français au système communautaire », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 6, p. 235.

QUERMONNE, J.-L. (2005). *Le système politique de l'Europe*, 6e éd., Paris, Montchrestien, 158 p.

SAURON, Jean-Luc (2000). *L'Administration française et l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 182 p.

SMITH, Andy (2003). « Why European Commissioners Matter », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, nº 1, p. 137-155.

SMITH, James (2001). « Cultural Aspects of Europeanization : The Case of the Scottish Office », *Public Administration*, vol. 79, nº 1, p. 147-165.

SPENCE, David (2002). « The Evolving Role of Foreign Ministries in the Conduct of European Union Affairs », dans Brian Hocking et David Spence (dir.), *Foreign Ministers in the European Union*, Londres, Palgrave, p. 18-37.

STROOBANTS, Jean-Pierre (2002). « La nouvelle frontière d'un espace Schengen renforcé », *Le Monde*, 9 octobre.

VIKS, Külli et Tiina RANDMA LIIV (2005). « Facing the Challenges on EU Accession : Development of Coordination Structures in Estonia », *International Journal of Organization Theory and Behavior*, vol. 8, nº 1, printemps, p. 67-102.

WESSELS, Wolfgang (1998). « Comitology : Fusion in Action. Politico-administrative Trends in the EU system », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, nº 2, juin, p. 209-234.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

13

ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET DIFFUSION DE NOUVEAUX MODÈLES DE GOUVERNANCE
Des tendances globales aux réalités locales[1]

Bachir Mazouz
Professeur agrégé à l'École nationale d'administration publique

Joseph Facal
Professeur invité à l'École des hautes études commerciales de Montréal

Imad-Eddine Hatimi
Doctorant à l'École des hautes études commerciales de Montréal

À l'échelle de la planète, nous assistons, depuis le début des années 1980, à un mouvement accéléré de renouvellement des appareils publics de gouvernance (Kettl, 2000b ; Wescott, 2004 ; Jones, 2004). Réforme de l'État, réformes administratives, modernisation de la gestion publique, réingénierie de l'État : autant d'expressions employées couramment par les

1. Nous tenons à remercier la rédaction de la *Revue Gouvernance* <www.revuegouvernance.ca> de nous avoir autorisés à reprendre, à partir de notre article déjà publié dans le vol. 2, nº 2, paru en janvier 2006, l'ensemble des éléments publiés dans ce chapitre.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

gouvernements et les chercheurs pour caractériser ces transformations en cours des structures, des modes de gestion et des systèmes de la gouvernance publique.

La littérature universitaire s'accorde pour attribuer l'émergence de ces « nouvelles façons de faire et de penser » les affaires publiques, regroupées sous le Nouveau management public (NMP), à cinq facteurs principaux : 1) la crise des finances publiques due aux déficits accumulés et aux changements démographiques en cours ; 2) des préoccupations croissantes d'éthique, de transparence et d'imputabilité ; 3) les pressions pour une compétitivité accrue issues de la mondialisation ; 4) le potentiel offert par les nouvelles technologies de communication et d'information ; 5) la montée en force, ces dernières décennies, dans la foulée de la fin de la guerre froide, d'une conception libérale de la gouvernance publique, qui valorise notamment la transposition dans le secteur public de certaines pratiques managériales et modes d'organisation issues du secteur privé (Jones et Kettl, 2003 ; Mazouz, Facal et Belhocine, 2005).

Peu d'études ont cependant été consacrées aux processus de diffusion à l'échelle mondiale de cette conception de la gouvernance publique. Il se trouve pourtant que si les réformes des administrations publiques menées en Nouvelle Zélande, au Royaume-Uni, au Canada ou aux États-Unis d'Amérique ont inspiré tant d'autres gouvernements, de même que nombre de praticiens et d'universitaires, c'est en partie parce que des organisations internationales extrêmement influentes ont non seulement contribué à les faire connaître, mais les ont aussi proposées comme des modèles de référence. Ces réformes sont en effet très souvent citées et louangées dans de nombreuses études publiées par des organisations internationales comme l'OCDE, la Commission européenne, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement ou la Banque africaine de développement (Deschênes, 1996 ; Gill, 2001 ; Jones, Guthrie et Steane, 1999 ; Wescott, 2004 ; Jones, 2004). Comment et par quels mécanismes ces nouveaux modèles de gouvernance se propagent-ils d'un pays à l'autre ? Quels rôles les organisations internationales jouent-elles dans ce processus de diffusion ?

Les nouvelles théories institutionnelles, notamment la notion d'isomorphisme introduite par DiMaggio et Powell (1983), nous serviront ici à appuyer une amorce d'explication de la diffusion internationale de ces nouveaux modèles dits de bonne gouvernance. Nous chercherons en fait à mettre en lumière trois principales dimensions importantes de ce processus ; 1) le *rôle que jouent les organisations internationales*, 2) le *pouvoir de négociation des États* engagés dans une démarche de réforme administrative face à ces organisations, particulièrement celles qui sont des

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

bailleurs de fonds ; 3) enfin, le *degré de proximité entre les systèmes de gouvernance* de quelques pays *et les modèles valorisés par les organisations internationales*.

Si, à l'échelle internationale, nous relevons une certaine homogénéité au niveau des valeurs, des principes et des discours de légitimation des systèmes de gouvernances en émergence, la diversité des modes d'organisation et de fonctionnement des organisations publiques ne fait aucun doute. Notre analyse révèle que la tendance à l'*isomorphisme* des systèmes de gouvernance sur un plan institutionnel s'accompagne d'une tendance à l'hétéromorphisme sur le plan des pratiques organisationnelles.

La première section de ce chapitre décrira les caractéristiques communes de plusieurs modèles nationaux de gouvernance. Nous présenterons dans une deuxième section les rôles que semblent avoir joué certaines organisations internationales pour influencer la diffusion des pratiques et des structures dites de bonne gouvernance. Nous présenterons ensuite, dans la troisième section, les éléments d'une conceptualisation permettant de mieux saisir les processus isomorphiques et hétéromorphiques induits par ce processus de diffusion.

1. CARACTÉRISTIQUES DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE EN ÉMERGENCE

Les systèmes de gouvernance[2] ont bien sûr évolué en fonction de la situation particulière des États qui les ont mis en place et des sociétés civiles qu'ils sont censés servir. Cette évolution s'est particulièrement accélérée au cours du XX^e^ siècle. Pour certains États, l'administration publique devait principalement être au service des choix idéologiques effectués par les dirigeants politiques. Ce fut le cas, par exemple, de l'Union soviétique et des autres pays formant le bloc communiste. Pour d'autres États, l'administration publique devait surtout prendre en charge la reconstruction matérielle du système industriel dévasté par la Deuxième Guerre mondiale. Ce fut le cas des pays de l'Europe occidentale. Enfin, pour d'autres États, principalement issus des mouvements de décolonisation, l'administration publique devait prendre en charge le développement social, culturel et économique de l'ensemble de la société. D'une manière ou d'une autre, tous les États depuis 1945 se sont dotés ou ont consolidé des systèmes de gouvernance dont l'administration publique était considérée comme le cœur.

2. Par *système de gouvernance*, nous désignons ici l'ensemble des valeurs, des finalités, des pratiques, des structures et des règles régissant le fonctionnement et les orientations stratégiques d'une organisation humaine.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Sur le plan théorique, tout au long des Trente Glorieuses et durant une bonne partie des années 1980, la *bureaucratie wébérienne* a continué à fournir des assises conceptuelles solides à la plupart des systèmes nationaux de gouvernance. Bien qu'ils soient articulés autour de quelques principes communs (universalité, impartialité, intégrité), ces systèmes nationaux présentaient pourtant des différences notables. Par exemple, les traditions régissant les rapports entre décideurs politiques et administratifs au Canada et aux États-Unis d'Amérique sont fort différentes (Osbaldeston, 1992). Au Canada, les rapports entre la fonction publique et les décideurs politiques, calqués sur le modèle britannique de Whitehall, sont depuis longtemps marqués par la professionnalisation de l'appareil administratif. La fonction publique américaine, quant à elle, est davantage sensible aux orientations politiques du gouvernement en place (Aucoin, 2000). Ces différences s'étendent même, jusqu'à un certain point, aux pratiques de gestion, aux processus et aux modes d'organisation, pourtant supposés universels par la théorie bureaucratique.

De manière générale, sur le plan pratique, les systèmes de gouvernance issus de la conception wébérienne de la bureaucratie sont caractérisés par un degré élevé de centralisation de la décision, une forte spécialisation de l'organisation du travail et une hiérarchisation des structures organisationnelles (Mazouz, Emery, Côté et Garzon, 2004). Des progrès considérables ont été réalisés par des administrations publiques fonctionnant sur la base de ce modèle bureaucratique.

C'est vers la fin des années 1970 que les administrations publiques fondées sur ce modèle ont commencé à être la cible de critiques sévères. Les praticiens, d'abord, et les théoriciens, ensuite, se mirent à lui reprocher sa complexité, son inertie, sa lenteur, ses coûts élevés de fonctionnement, son inefficacité et son inefficience (Osborne et Gaebler, 1992). Les répercussions des chocs pétroliers, la crise des finances publiques, la dégradation du lien de confiance entre les sociétés civiles et les élus, l'éclosion d'idées nouvelles en matière de gestion publique[3], pour ne citer que ces facteurs, contribuèrent à l'émergence et à la diffusion à l'échelle mondiale de nouveaux modèles de gouvernance publique. Un peu partout, on se mit à tenter « de *penser* et de *faire autrement* » et à essayer de « faire plus avec moins ».

3. Rappelons-nous ici que l'un des ouvrages les plus cités à cet égard est l'œuvre d'un journaliste et d'un gestionnaire municipal. Il s'agit du *Reinventing Government* d'Osborne et Gaebler (1992).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Des systèmes administratifs jusque-là axés sur les moyens, les règles et les normes juridico-administratives se mirent à évoluer vers des logiques de gestion axées sur les résultats[4] (Mazouz et Rochet, 2005). Progressivement, la satisfaction du citoyen, la flexibilité des structures, l'ouverture des gestionnaires publics à de nouvelles méthodes de management, l'emphase accrue mise sur l'éthique, la mesure du rendement, la reddition de comptes, l'évaluation des effets (*outputs*) et des impacts (*outcomes*) devinrent les concepts clés d'une gouvernance publique davantage adaptée aux besoins des sociétés et des économies du savoir (Kernaghan *et al.*, 2001 ; Jones et Kettl, 2003 ; Kettl, 2000a et b). Tandis que les débats idéologiques sur le rôle de l'État tendent à tourner en rond (Donahue et Nye, 2003), la réflexion et le discours sur les « façons de faire et de penser », sur l'organisation du travail, sur l'optimisation des ressources disponibles et sur l'évaluation des effets et des impacts de l'intervention étatique se sont profondément modifiés (Jones, 2002). L'heure est à « l'intrapreneurship, la créativité, la flexibilité, la prise de risque, la liberté managériale pour accroître l'efficacité et l'efficience organisationnelles, et par-delà, la qualité des services publics » (C. Rouillard, 2003).

Cette évolution des systèmes de gouvernance publique, bien qu'elle soit décriée par de nombreux auteurs qui continuent de souligner les avantages de l'administration publique traditionnelle[5], interpelle de manière directe le savoir, le savoir-faire et le savoir-être des gestionnaires publics (Bourgault *et al.*, 2004, p. 6 ; Maltais et Mazouz, 2004 ; Bourgault *et al.*, 2003 ; Laforte et Godin, 1998). Or, contrairement aux modèles issus de la théorie bureaucratique classique, ces modèles en émergence ne reposent actuellement sur aucune assise théorique structurée. Il s'agit surtout de pratiques inspirées de l'entreprise privée, expérimentées par quelques gouvernements occidentaux et érigées en exemples à suivre par des organisations internationales qui ont une forte influence sur les gouvernements.

Désormais, l'accent dans les modèles de gouvernance en émergence est plutôt mis sur l'efficacité de l'action publique, sur son efficience et sur les économies réalisées (Mazouz et Tardif, 2006). Ce faisant, certains États revoient leur rôle en profondeur. D'autres, beaucoup plus nombreux, vont se limiter aux règles de fonctionnement, à la réorganisation du

4. La *gestion par résultats* (*results-based management*) affecte aujourd'hui les organisations publiques de nombreux pays : entre autres, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Canada et, depuis le début des années 2000, le Québec et la France ont adopté la *gestion par résultats* comme cadre de gestion gouvernementale (Mazouz et Rochet, 2005).

5. Voir les travaux de Christian Rouillard (2003) pour une prise de position et une bibliographie pertinente sur les paradoxes et contradictions de la nouvelle gestion publique.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

travail et à la restructuration des processus administratifs. Contrairement au modèle bureaucratique traditionnel, un rôle nouveau et non négligeable émerge pour les gestionnaires publics (Maltais et Mazouz, 2004). Les orientations politiques continuent bien sûr de relever de la responsabilité politique des élus. D'un autre côté, les règles, normes et procédures administratives peuvent d'ores et déjà faire l'objet d'ententes de gestion ou de conventions de performance négociées qui donnent davantage de responsabilités et d'autonomie aux gestionnaires. D'une position traditionnelle de simples exécutants, les gestionnaires publics deviennent responsables de leurs choix stratégiques, de leurs plans d'action et de leurs résultats à la fois vis-à-vis des autorités gouvernementales et de la société civile.

Bien qu'elles soient marquées par des réalités locales, ces transformations de la gestion publique reflètent aussi des tendances globales : d'où la pertinence d'essayer d'en rendre compte grâce au concept d'isomorphisme et de cerner le rôle qu'ont pu y jouer les organisations internationales.

2. QUELQUES EXEMPLES DES RÔLES JOUÉS PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Du point de vue théorique, Pollitt (2002) estime que les réformes administratives peuvent converger sur quatre plans : ceux du discours, des décisions, des pratiques et des résultats. Dans les faits, on note surtout une forte convergence des discours et des décisions, et davantage de différences aux plans des pratiques et des résultats (Aucoin, 1995 ; Halligan, 2001). On peut tout de même interpréter le NMP comme la mise en place progressive d'un nouveau « contrat » entre les élus et la fonction publique, en vertu duquel les premiers recherchent davantage d'efficacité dans la livraison des services publics et sont prêts à octroyer aux seconds davantage d'autonomie managériale pour les obtenir (Jones et Kettl, 2003 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Borins, 2002). Quant aux rôles joués par des organisations internationales, ils varient bien sûr selon la mission de l'organisation et la situation du pays au sein duquel s'effectue la réforme (Boli et Thomas, 1999 ; Keck et Sikkink, 1998 ; Meyer *et al.*, 1997 ; Bennett et Asard, 1995 ; Fligstein, 2001 ; Helleiner, 1996).

Il est clair toutefois que le rapport de 1995 de l'OCDE, intitulé *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*, eut une influence considérable dans la diffusion des idées habituellement associées au NMP, mettant lui-même de l'avant une *self-fulfilling prophecy* selon laquelle « *a new paradigm for public management has emerged, aimed at*

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

fostering a performance-oriented culture in a less centralized public sector». Gow et Dufour (2000) notent d'ailleurs que l'OCDE publie à chaque année depuis 1990 un rapport annuel sur la situation du management public et une série de publications régulières comparant les États membres qui ont une diffusion et une influence considérables.

Pour comprendre, par exemple, le rôle joué par les organisations internationales dans la plus radicale réforme d'une administration publique dans les sociétés capitalistes avancées, celle de la Nouvelle-Zélande, il faut remonter au milieu des années 1970. Dès 1975, dans une volonté de diversifier son économie en subventionnant lourdement ses exportations agricoles et son industrie manufacturière, le gouvernement de Robert Muldoon emprunta massivement à l'étranger (Schwartz, 1997). En 1984, devant faire face à une dévaluation de la cote de crédit de son gouvernement et à une contestation politique issue de ses propres rangs, Muldoon dut déclencher des élections qu'il perdit aux mains des travaillistes. Craignant une dévaluation d'un dollar néo-zélandais qui était surévalué de l'avis de tous, les investisseurs se défirent massivement de leurs devises néo-zélandaises. La Reserve Bank nationale voulut alors emprunter pour défendre sa devise, mais les banques internationales refusèrent net de lui prêter (Borins, 2002). Le rôle des institutions bancaires internationales privées fut donc ici crucial pour offrir au nouveau gouvernement travailliste le prétexte dont il avait besoin pour procéder aux réformes qui s'ensuivirent.

En Grande-Bretagne, ce fut bien sûr l'élection de Margaret Thatcher en 1979 qui marqua le début de la réforme de l'administration publique. Mais dès 1976, le Fonds monétaire international (FMI) avait sévèrement averti le gouvernement britannique qu'il devait réduire ses dépenses (Borins, 2002). La réforme britannique fut rendue possible par la conjonction de trois conditions essentielles : une conjoncture propice, un leadership politique extrêmement déterminé et des idées claires sur ce qu'il convenait de faire. Margaret Thatcher jugeait l'État britannique trop interventionniste, l'économie sclérosée, la fiscalité trop vorace, le pouvoir syndical excessif, et la fonction publique inefficace et réfractaire au changement (Thatcher, 1993). Les deux principales initiatives touchant le secteur public furent la privatisation de 47 grandes entreprises publiques et la transformation de la majeure partie des unités administratives chargées de livrer des services en agences dotées de plus d'autonomie administrative, mais dont les objectifs de performance furent précisés et accrus et dont les responsables seraient désormais des gestionnaires avec des contrats à durée limitée (Osborne et Plastrik, 1997).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

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

Le Canada offre encore un autre cas de figure pour ce qui est du rôle des organisations internationales. Jusqu'au milieu des années 1990, les marchés financiers ne s'étaient pas fait prier pour financer les déficits et la dette du gouvernement canadien. Mais les agences de cotation commencèrent à cette époque à décoter les gouvernements des provinces et d'Ottawa, ce qui rendait les emprunts plus difficiles à financer, à mesure que se répandait la perception que le Canada ne faisait pas les efforts attendus pour assainir ses finances publiques et traînait en queue de peloton des pays du G7 (Borins, 2002).

Le cas des États-Unis est encore différent. Comme le dollar américain est la devise de référence sur les marchés financiers, il n'y avait évidemment aucune raison de craindre que l'on ne veuille pas prêter au gouvernement américain. Aux États-Unis, ce sont les gouvernements locaux qui, traditionnellement, avaient été les principaux laboratoires des innovations managériales dans le secteur public. Or Bill Clinton accède à la présidence en 1993, précédé de la réputation d'avoir été un des gouverneurs les plus innovateurs à la tête de l'Arkansas et soucieux de transposer à l'échelle nationale, dans la mesure du possible, certaines de ces expériences locales. Il faut dire que l'année précédente, Osborne et Gaebler (1992) avaient publié leur best-seller, *Reinventing Government*, entièrement construit sur une compilation d'expériences managériales innovatrices aux paliers des municipalités et des États.

Ici encore, on peut donc observer une conjonction de trois facteurs – conjoncture, leadership, idées –, mais qui se traduisit par un processus mimétique du bas vers le haut plutôt que *top-down*. Le président Clinton donna en fait à son vice-président Al Gore le mandat de lui faire des propositions (Gore, 1993). Mais à la différence des situations britannique et néo-zélandaise, il n'y avait pas aux États-Unis de grandes entreprises publiques à privatiser, et les réformes au sein de la fonction publique fédérale visèrent surtout à améliorer l'efficacité dans la livraison des services, notamment par l'allégement réglementaire et l'introduction des nouvelles technologies de l'information (Gore, 1996, 1997).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Au Québec, le poids de la dette publique confère un rôle important aux institutions financières privées de cotation de crédit. Alternant entre mises en garde et encouragements, les avis périodiques de ces dernières sont très sérieusement pris en considération par le gouvernement. Il faut dire que le développement extraordinaire qu'a connu le Québec de 1960 à aujourd'hui s'est accompagné d'une dégradation assez marquée de l'état des finances publiques. En dépit de cela, le modèle de gouvernance en émergence depuis le début des années 1980 conserve un rôle central à l'État et mise davantage sur des changements dans les pratiques managériales que sur une remise en cause fondamentale des missions de l'État (L. Rouillard, 2002 ; Clark, 2002 ; Mazouz et Tremblay, 2006).

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

> [*State capacity*] *means subjecting state institutions to greater competition, to increase their efficiency. It means increasing the performance of state institutions, improving pay and incentives. And it means making the state more responsive to people's needs, bringing government closer to the people through broader participation and decentralization* (Banque mondiale, 1997, p. 3).

Le cas algérien, par exemple, est intéressant à plus d'un titre (Mazouz et Maltais, 2005). Des difficultés budgétaires, économiques et sociales forcèrent le gouvernement algérien à entreprendre des réformes importantes dès le début des années 1980. L'année 1994 marque le début du premier *programme d'ajustement structurel* qui concentre les efforts sur la modernisation du système bancaire, les privatisations, le soutien à l'investissement privé local et étranger et la restructuration du tissu industriel et de l'administration publique. Ce programme d'ajustement structurel fut développé en étroite collaboration avec de nombreuses organisations internationales et des bailleurs de fonds régionaux et internationaux, parmi lesquels le FMI, la Banque mondiale, la BAD, la Commission européenne et des institutions onusiennes telles le CNUCED et le PNUD. La structure des documents publiés ou frappés de confidentialité, la terminologie employée et les positions adoptées par chacun de ces acteurs permettent de cerner leur rôle et la nature de leurs interventions dans les changements entrepris par le gouvernement algérien.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

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

Par contre, le rôle joué par des institutions financières internationales, comme le FMI, la Banque mondiale et la BAD, est d'une nature plutôt directive et normative. À titre d'exemple, dans l'un des rapports élaborés à l'attention des membres du Conseil d'administration de la BAD, portant sur l'évaluation et le suivi du programme d'ajustement mis en œuvre par le Gouvernement algérien, il est explicitement fait mention de ce que ce dernier *devrait ou ne devrait pas* poser comme actions publiques pour atteindre les objectifs visés par ledit programme.

De manière générale, pour saisir la nature du rôle joué par certaines organisations internationales dans la transformation de l'appareil de gouvernance algérien :

1. Tous les documents étudiés soulignent la nécessité d'entreprendre et de réussir des réformes en profondeur. Celles-ci concernent la transparence, la qualité des services aux citoyens et l'imputabilité des acteurs publics.
2. Tous les documents étudiés accordent une place prépondérante aux exigences économiques, financières et budgétaires que le Gouvernement algérien devrait rencontrer.
3. Toutes les organisations internationales impliquées reconnaissent de manière nuancée le potentiel économique, social et géopolitique de l'Algérie.
4. Dans la pratique, entre 1996 et 2000, les institutions onusiennes (PNUD, CNUCED) se distinguèrent des institutions financières internationales. Les premières jouèrent un rôle de soutien, de formation et d'appui financier et technique, tandis que la Banque mondiale, le FMI ou la BAD eurent une approche plus normative et directive et n'hésitèrent pas, en pleine crise politique et économique algérienne, à peser de tout leur poids pour imposer au Gouvernement algérien des mesures qui ont profondément altéré la structure même de sa gouvernance.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

5. Des institutions régionales, telle la Commission européenne, considèrent leur rôle à la fois sous l'angle de l'accompagnement et du soutien et sous l'angle de l'orientation et de la prise de décision. L'accord d'association conclu entre l'Union européenne et le Gouvernement algérien traduit cette volonté d'accompagnement et de soutien, bien qu'on y insiste aussi sur les efforts de normalisation auxquels doivent s'astreindre les autorités algériennes, notamment la conformité à des standards de qualité, de sécurité et de respect de l'environnement.

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

Nous allons maintenant introduire des éléments théoriques qui permettront d'éclairer ce processus de diffusion des modèles de gouvernance en émergence à l'échelle globale.

3. ISOMORPHISME INSTITUTIONNEL ET HÉTÉROMORPHISME ORGANISATIONNEL : LES DEUX FACETTES D'UNE MÊME RÉALITÉ

La convergence croissante des valeurs, des normes et des règles régissant la *chose publique* est largement admise par les théoriciens. C'est ce que nous qualifions ici d'isomorphisme institutionnel. D'un autre côté, des besoins d'appropriation, d'enracinement et de contextualisation des réformes administratives sont aussi de plus en plus ressentis par les gestionnaires des administrations publiques nationales, ce qui se solde

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

sur le plan organisationnel par une grande hétérogénéité des structures, des pratiques et des processus de gestion. C'est ce que nous qualifions ici d'hétéromorphisme organisationnel. Voyons maintenant dans quelle mesure les travaux des néo-institutionnalistes permettent de rendre compte des processus isomorphiques de diffusion et hétéromorphiques d'appropriation des valeurs et des pratiques issues du NMP.

3.1. Isomorphisme institutionnel

On se rappellera que Max Weber, dans *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (1904), notait que la rationalité organisationnelle et l'esprit rationaliste qui l'anime avaient entraîné une bureaucratisation à ce point irréversible de nos sociétés qu'elle s'apparentait à une véritable « cage de fer ». Le moteur de cette rationalisation inexorable était selon lui la recherche continue d'efficacité qu'impose la concurrence capitaliste. DiMaggio et Powell (1983) avancent cependant que les moteurs contemporains de cette homogénéisation ne sont plus ceux identifiés jadis par Weber. Pour eux, ce sont les arrangements institutionnels à l'intérieur des divers champs organisationnels qui conduisent vers cette similarité qu'ils jugent aussi inexorable que Weber jadis. Par champ organisationnel, DiMaggio et Powell entendent « *those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life* » (1983, p. 148). Autrement dit, l'effet combiné des pratiques organisationnelles individuelles et collectives dans un secteur donné finissent par structurer celui-ci en un champ organisationnel institutionnalisé.

Cette institutionnalisation se déroule en quatre phases : 1) dans un domaine particulier, les interactions entre organisations augmentent ; 2) pour gérer celles-ci, des structures et des mécanismes de coordination se mettent progressivement en place ; 3) il en résulte un accroissement du volume d'information à traiter qui, à son tour, requiert un renforcement des formes de coordination déjà en place ou la mise en place de nouvelles ; 4) cela entraîne l'émergence progressive chez les acteurs concernés de la réalisation de leur appartenance commune à un domaine et, donc, l'institutionnalisation de celui-ci.

Si les organisations œuvrant au sein d'un même domaine tendent à se ressembler, c'est donc parce que les comportements des acteurs qui les animent épousent les contraintes que leur imposent ces organisations, et s'agrègent ensuite au plan global : d'où ce concept d'isomorphisme pour qualifier cette reproduction des similitudes chez plusieurs organisations. C'est notamment ce qui explique pourquoi des organisations adoptent parfois des comportements qui, à l'évidence, ne sont pas ceux que dicterait la rationalité optimale de la théorie économique classique. Cette

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

institutionnalisation qui entraînera une ressemblance des organisations qui font partie d'un même domaine pourra emprunter l'un ou l'autre, ou une combinaison, des trois processus d'homogénéisation suivants : l'*isomorphisme coercitif*, l'*isomorphisme normatif* et l'*isomorphisme mimétique*.

L'*isomorphisme coercitif* désigne le processus par lequel la ressemblance croissante est le résultat de pressions formelles et informelles exercées sur une institution par des organisations internationales, par des autorités publiques, par d'autres organisations du même domaine ou par les attentes de la société. Une nouvelle loi édictée par un gouvernement qui force une organisation à se comporter désormais d'une certaine manière en est l'exemple le plus simple. Pour les gouvernements, ce type d'isomorphisme les obligerait à adopter certains comportements par crainte de sanctions de la part des organisations internationales. Il suffit de mentionner en ce sens les programmes d'ajustement structurel qui sont imposés aux pays en voie de développement par le FMI, la Banque mondiale et les autres instances de régulation, et qui sont souvent présentés comme condition à l'obtention d'une aide financière.

L'*isomorphisme normatif*, pour sa part, est un processus d'homogénéisation que DiMaggio et Powell (1983) relient surtout au processus de professionnalisation de certains corps d'emploi. Quand ceux qui pratiquent une même activité professionnelle veulent accroître leur degré de contrôle sur leurs conditions de travail et se donner des assises plus légitimes, ils cherchent à institutionnaliser leurs pratiques. Deux mécanismes sont généralement mobilisés dans ce processus de professionnalisation : on standardise les formations de ceux qui aspirent à exercer cette activité et on constitue des associations professionnelles. Cette formation standardisée et ces réseaux professionnels deviennent des véhicules de transmission de façons très uniformes de pratiquer, de réagir et de se comporter. On s'attendra par exemple à ce que deux comptables ou deux managers publics réagissent de façon presque identique dans des situations similaires. Cette professionnalisation ira jusqu'à engendrer un langage, des codes vestimentaires, des rites, des symboles partagés qui renforceront la conformité aux normes du milieu en question, et donc sa reproduction.

Techniquement parlant, l'isomorphisme normatif se refléterait au niveau des gouvernements sous deux formes. D'une part, il les pousserait à poursuivre des objectifs considérés comme étant désirables à l'échelle globale par les différentes organisations internationales. D'autre part, il leur fournirait une série de recommandations quant aux structures, procédures et façons de faire à adopter pour satisfaire aux standards reconnus par celles-ci. À titre d'exemple, nous pouvons rappeler le cas des recommandations en termes de réforme administrative que les organisations internationales telle que l'OCDE prônent comme clés de succès.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Enfin, l'*isomorphisme mimétique* tire sa source de la tendance des acteurs en quête de solutions à un problème à imiter les comportements jugés légitimes et efficaces d'autres acteurs dans leur champ. DiMaggio et Powell (1983) marchent ici sur les traces du célèbre « *garbage can model* » de Cohen, March et Olsen et des travaux pionniers en sociologie néo-institutionnaliste de Meyer et Rowan (1977). Il arrive en effet fréquemment que les innovations organisationnelles procèdent moins d'une évaluation objective du rendement qu'elles procureraient que d'emprunts à d'autres organisations dans le même domaine, chez lesquelles ces dispositifs sont facilement repérables et semblent fonctionner. Pour les gouvernements, une telle situation se produit quand ils font face à des problèmes administratifs complexes et qu'ils sont incapables de cerner les relations de cause à effet de leurs décisions. L'exemple typique en ce sens concerne le cas de la privatisation des entreprises publiques, qui constitue un des phénomènes les plus complexes auxquels font face les décideurs. À cet effet, plusieurs gouvernements ont imité les mesures prises par la Grande-Bretagne à l'ère du gouvernement Thatcher en matière de privatisation parce qu'ils percevaient l'exemple de celle-ci comme étant performant.

Il faut évidemment voir chacun de ces trois processus comme une stylisation de traits existant dans la réalité. Concrètement, une réforme pourra se composer de mesures dont certaines pourront avoir été exigées par des bailleurs de fonds (isomorphisme coercitif), d'autres viseront à se conformer à de nouveaux standards internationaux pourvoyeurs de légitimité (isomorphisme normatif), d'autres enfin seront librement copiées de pratiques semblant avoir donné des résultats ailleurs (isomorphisme mimétique).

Nous proposons ici d'illustrer la capacité du modèle de DiMaggio et Powell (1983) à expliquer la tendance plus ou moins prononcée des divers gouvernements, selon leur situation, à adopter l'un ou l'autre des trois processus isomorphiques à l'aide de la matrice suivante :

Figure 13.1

Processus menant à un isomorphisme institutionnel des systèmes nationaux de gouvernance

		Degré de proximité entre les systèmes de gouvernance en place et les modèles en émergence à l'échelle internationale	
		Élevé	Faible
Pouvoir de négociation des États	Élevé	Isomorphisme normatif/mimétique	Innovation
	Faible	Déviance	
		Isomorphisme coercitif	

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

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

La notion de marge de manœuvre d'un État par rapport aux acteurs du système international est donc ici synonyme de puissance. Un État fort disposera d'une grande marge de manœuvre et vice versa. On peut, croyons-nous, décomposer cette notion de force d'un État en cinq éléments constitutifs. Il s'agirait ici de son importance géostratégique, de sa puissance économique, de ses capacités militaires, de son degré de cohésion institutionnelle et sociale (absence de conflits interethniques, degré de scolarisation de la population, stabilité et légitimité des institutions aux yeux de la société civile, valeurs dominantes largement partagées, etc.) et de son influence morale (déterminée, par exemple, par l'absence de passé colonial, la capacité de prendre des positions autonomes, la tendance à jouer un rôle proactif en tant que médiateur lors de conflits, fournisseur d'aide internationale ou participant à des missions de maintien de la paix).

L'abscisse de la matrice classera les divers pays selon la proximité de leur système de gouvernance par rapport aux modèles valorisés par les organisations internationales. Autrement dit, cela se traduit par le degré de conformité aux préceptes du NMP, allant des réformes les plus éloignées du NMP aux plus orthodoxes. Dans une situation où le système national de gouvernance en place est proche de celui en émergence et où le pouvoir de négociation est élevé, les États auront tendance à adopter volontairement les normes véhiculées par les organisations internationales. On aura donc affaire ici à des processus isomorphiques normatifs ou mimétique. Le cas des pays de l'OCDE est ici typique. Dans le cas des États dont la marge de manœuvre est élevée et qui possèdent un système de gouvernance très différent de celui véhiculé par le NMP, on pourra assister à une situation d'innovation globale. Quand les États ont un pouvoir de négociation faible, l'isomorphisme est généralement de type coercitif. Les recommandations des organisations internationales prennent alors la forme d'exigences. C'est davantage le cas des gouvernements des pays en voie de développement.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

3.2. HÉTÉROMORPHISME ORGANISATIONNEL

Si, à l'échelle internationale, les tendances à l'isomorphisme institutionnel se confirment à travers la convergence des discours et des valeurs soutenant le NMP, il en est autrement au niveau des pratiques et des modes d'organisation. Ces dernières ont tendance à se diversifier parce que, d'une part, les traditions administratives et politiques sont différentes et, d'autre part, les logiques sous-jacentes aux stratégies de mise en œuvre des réformes elles-mêmes et les enjeux auxquels devront faire face les gouvernements sont variés (Jones et Kettl, 2003 ; Mazouz et Tremblay, 2006).

Dépendamment de la marge de manœuvre des États par rapport aux organisations internationales et de leur plus ou moins grande sensibilité aux valeurs véhiculées par le NMP, les rapports gouvernements/organisations internationales seront marqués[6] par la manipulation, la défiance, le compromis, le découplage, l'isolement ou l'obéissance (voir la figure 13.2 ci-dessous).

Figure 13.2
Processus hétéromorphiques organisationnels des systèmes nationaux de gouvernance

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

La manipulation survient lorsqu'un gouvernement use de son pouvoir, s'il est important, pour influencer à son profit les règles du jeu. Il n'accepte pas d'adopter un comportement recommandé par des organisations internationales, mais il veut conserver son rang et sa légitimité au sein de la communauté internationale. Il cherchera alors à influencer les idées promues à l'échelle globale afin de les rendre plus conformes à ses réalités locales. Une telle stratégie est surtout utilisée par les pays dominants qui détiennent des positions privilégiées au sein des organisations internationales, comme par exemple les États-Unis à la Banque mondiale. Un autre exemple est celui de la réforme assouplissant le pacte de stabilité de l'Union européenne. La France et l'Allemagne, dont le

6. Les différents modes d'interaction entre les gouvernements et les organisations internationales sont inspirés des travaux d'Oliver (1991).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

pouvoir est considérable au sein des organisations supranationales européennes, ont réussi à intégrer dans ce pacte la notion de circonstances atténuantes pour se permettre des déficits dépassant la barre de 3 % du PIB.

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

Le recours au *compromis* sera, lui, exercé par un gouvernement doté d'un pouvoir de négociation élevé et dont le système national de gouvernance est assez proche du NMP. Sa stratégie de mise en œuvre des réformes véhiculées par les organisations internationales pourra donc facilement tenir compte de ses spécificités locales.

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

Quand le découplage s'avère impossible, les États à faible pouvoir de négociation et forte réticence envers le NMP recourent à l'*isolement*. Cela arrive quand les enjeux locaux mis en cause par les réformes exigées sont très importants et que les États sont en plus incapables d'influencer les organisations internationales. Ces gouvernements refuseront alors de se conformer aux exigences des organisations internationales et choisiront de s'isoler. Une telle situation survient surtout dans le cas des pays

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

peu intégrés à la communauté internationale. Leurs systèmes de gouvernance resteront les mêmes ou ne subiront que des changements marginaux dont les organisations internationales ne reconnaîtront pas la légitimité. C'est le cas des rares pays demeurés officiellement communistes tels que la Corée du Nord ou Cuba.

Enfin, l'*obéissance* reflète la situation des gouvernements qui ont tendance à appliquer intégralement les recommandations des organisations internationales. Ces gouvernements se caractérisent par un pouvoir de négociation faible et une sensibilité élevée aux valeurs que véhicule le NMP. Ils aspirent ainsi à gagner en légitimité en intégrant les changements qui leur sont recommandés par les organisations internationales.

CONCLUSION

L'importance des organisations internationales dans la diffusion des modèles de gouvernance en émergence est cernée ici à travers les rôles qu'elles se donnent auprès des gouvernements. Agissant auprès des gouvernements comme agents de promotion de nouvelles règles, de nouvelles normes et de nouvelles valeurs, elles favorisent une convergence isomorphique au plan institutionnel. Cependant, cette tendance isomorphique au plan institutionnel est accompagnée d'un hétéromorphisme organisationnel. Des enjeux spécifiques à chaque pays se traduisent en effet par une grande diversité de réponses pratiques et organisationnelles.

Le concept d'isomorphisme institutionnel introduit par DiMaggio et Powell (1983) suppose qu'au sein de tout contexte social, il existe des idées dominantes qui précisent la ligne de conduite à suivre pour les individus et les organisations. Ces idées dominantes déterminent ce que les acteurs considèrent comme acceptable ou non en définissant un cadre dans lequel toute action trouve sa légitimité (Suchman, 1995). À cet égard, les organisations internationales consolident, d'une part, les idées dominantes qui régissent les relations entre les différents gouvernements à l'échelle mondiale et, d'autre part, elles permettent le développement et le maintien d'arrangements réglementaires et normatifs entre les acteurs (Meyer, 2000 ; Strang et Meyer, 1993). Elles jouent donc un rôle crucial parce qu'elles influencent, voire déterminent dans certains cas, le cadre selon lequel la légitimité de leurs actions sera jugée par les différents acteurs de la communauté internationale. À travers l'appréciation qu'elles se font des gouvernements, en fonction de leur plus ou moins grande conformité à leurs prescriptions, elles auront aussi plus ou moins d'influence sur leurs options stratégiques et opérationnelles.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

La mise à contribution de la vision néo-institutionnaliste, surtout celle de DiMaggio et Powell, nous permet donc, d'une part, de comprendre pourquoi des gouvernements aussi différents et éloignés géographiquement tendent à converger au plan des règles, normes et valeurs auxquelles se réfèrent leurs systèmes de gouvernance. D'autre part, elle nous aide à comprendre comment les pays répondent aux pressions isomorphiques qui proviennent du contexte global par des pratiques hétéromorphiques organisationnelles à l'échelle locale.

BIBLIOGRAPHIE

AUCOIN, P. (1995). *The New Public Management : Canada in Comparative Perspective*, Montréal, IRPP/Governance.

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

BAD (2003). *Algérie : revue de l'expérience de la Banque en appui à l'ajustement structurel*, Banque africaine de développement, mémorandum, ADB/WP/2003/108.

BANQUE MONDIALE (1997). *The State in Changing World*, World Bank Development Report, Washington, Banque mondiale.

BANQUE MONDIALE (2005). « World Bank Loan to Fight Poverty In Rural Algeria With Job Creation », <web.worldbank.org>, consulté le 21 mars 2005.

BARZELAY, M. et B.J. ARMAJANI (1992). *Breaking through Bureaucracy : A New Vision for Managing in the Government*, Berkeley, University of California Press.

BECKFIELD, Jason (2003). « Inequality in the World Polity : The Structure of International Organization », *American Sociological Review*, vol. 68, p. 401-424.

BENNETT, W.L. et E. ASARD (1995). « The Marketplace of Ideas : The Rhetoric and Politics of Tax Reform in Sweden and the United States », *Policy*, vol. 28, nº 1, p. 1-23.

BLAIS, A.R. et B. SINCLAIR-DESGAGNÉ (2002). *Le leadership en 3C : capacités, conduite, circonstances, Rapport Bourgogne*, Montréal, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, 31 p.

BOLI, J. et G.M. THOMAS (1997). « World Culture in the World Polity : A Century of International Non-governmental Organizations », *American Sociological Review*, vol. 62, avril, p. 171-190.

BOLI, J. et G.M. THOMAS (dir.) (1999). *Constructing World Culture : International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford, Stanford University Press.

BOLMAN, L.G. et E.D. TERRENCE (1996). *Repenser les organisations pour que diriger soit un art*, Paris, Maxima.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

BORINS, S. (2002). « Transforming the Public Sector : Canada in Comparative Perspective », dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Oxford, Oxford University Press.

BOSWELL, T. et C. CHASE-DUNN (2000). « From State Socialism to Global Democracy : The Transnational Politics of the Modern World-system », dans Thomas D. Hall (dir.), *The World-systems Reader*, Boulder, Rowman and Littlefield, p. 289-306.

BOURGAULT, J. (dir.) (2002). *Horizontalité et gestion publique*, Québec, Presses de l'Université Laval.

BOURGAULT, J., M. CHARIH, L. ROUILLARD et D. MALTAIS (2003). *Les rôles et les compétences des gestionnaires supérieurs du gouvernement du Québec pour l'avenir*, Québec, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor, 255 p.

BOURGAULT, J., D. MALTAIS, M. CHARIH et L. ROUILLARD (2004). « Le développement des compétences de gestion : une approche intégrée d'apprentissage continu », *Télescope*, vol. 11, nº 1, janvier, p. 2-11.

CAMBELL, C. et B.G. PETERS (1989). *Organizing Governance : Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

CASTELLS, M. (1999). *Le pouvoir de l'identité*, Paris, Fayard.

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

CHERNISS, C. et D. GOLEMAN (2001). *The Emotionally Intelligent Workplace*, San Francisco, Jossey-Bass.

CLARK, D. (2002). *Modernizing Quebec's Public Services : An Evaluation*, Southampton, Southampton University Press, 2002.

CNUCED (2003). *Examen de la politique de l'investissement de l'Algérie*, UNCTAD/ITE/IPC/2003/9, consulté le 25 mars 2005.

CÔTÉ, L. (2002). « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », *Coup d'œil*, vol. 8, nº 1, avril, Observatoire de l'administration publique.

CÔTÉ, L. (2003). « De l'État minimal à l'État subsidiaire : l'héritage de l'Histoire », *Télescope*, vol. 10, nº 1, mars.

DESCHÊNES, J.-C. (1996). « Les agences britanniques, source d'inspiration de modernisations administratives », IRPP *Choices*, vol. 2, nº 3, février, p. 1-36.

DIMAGGIO, P. et W. POWELL (1983). « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, p. 147-160.

DIXON, J., A. KOUZMIN et N. KORAC-KAKABADSE (1998). « Managerialism – Something Old, Something Borrowed, Little New : Economic Prescription versus Effective Organizational Change in Public Agencies », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 11, nos 2-3, p. 164-187.

DONAHUE, J.D. et J.S. NYE (2003). *For the People : Can We Fix Public Service ?*, Washington, Brooking Institution Press, 282 p.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

DRUCKER, P. (1985). *Les entrepreneurs*, Paris, L'Expansion Hachette.

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

FLIGSTEIN, N. (2001). *The Architecture of Markets : An Economic Sociology of Twenty-first-century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.

FMI (1997). « The IMF Concludes Article IV Consultation with Algeria », 23 juillet, <www.imf.org>, consulté le 21 mars 2005.

FMI (2005). « Algeria and the IMF », <www.imf.org>, consulté le 21 mars 2005.

GIDDENS, A. (2000). *Runaway World : How Globalization is Reshaping Our Lives*, New York, Routledge.

GILL, D. (2001). « New Zealand Experience with Public Management Reform », *Jones IPMN Newsletter*, nº 2, <www.willamette.org/ipmn>.

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

GORE, A. (1996). *The Best Kept Secrets in Government*, Washington, US Government Printing Office.

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

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, CONSEIL DU TRÉSOR (2004). *Moderniser l'État : pour des services de qualité aux citoyens. Briller parmi les meilleurs*, plan de modernisation 2004-2007.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens*, énoncé de politique, juin.

GOW, J. et C. DUFOUR (2000). « Le nouveau management public est-il un paradigme ? », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, nº 4, p. 680-707.

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

GUTHRIE, J.O. et C. HUMPHREY (1999). « Debating Developments in New Public Financial Management : The Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward », *Financial Accountability and Management*, vol. 15, nºs 3-4, p. 209-228.

HAFSI, T. (1995). « Pour survivre… résistez à la tentation des grands changements ! », *Gestion*, vol. 20, nº 4, p. 16.

HALLIGAN, J. (2001). « Comparing Public Sector in the OECD », dans B.C. Nolan (dir.), *Public Sector Reform : An International Perspective*, Basingstoke, Palgrave, p. 3-18.

HELLEINER, E. (1996). « Post-globalization : Is the Financial Liberalization Trend Likely to Be Reversed ? », dans Robert Boyer et Daniel Drache (dir.), *States Against Markets : The Limits of Globalization*, Londres, Routledge, p. 193-210

HOOD, C. (1995). « Emerging Issues in Public Administration », *Public Administration*, vol. 73, printemps, p. 165-183.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

JOHNSON, G., S. SMITH et B. CODLING (2000). « Microprocesses of Institutional Change in the Context of Privatization », *Academy of Management Review*, vol. 25, nº 3, p. 572-582.

JONES, L.R. (2002). « Symposium on Public Management Reform and E-government », *International Public Management Journal*, vol. 5, p. 97-124.

JONES, L.R. (2004). « New Public Management Has Been Completely Discredited, Thank God ! », *International Public Management Review*, vol. 5, nº 2, p. 148-172.

JONES, L.R. et D.F. KETTL (2003). « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, vol. 4, nº 1, p. 1-19.

JONES, L.R., J. GUTHRIE et P. STEANE (1999). *Learning from International Public Management Reform*, IPMR, vol. 11A, Oxford, JAI-Elsevier Science, p. 133-142.

KAMARCK, E. (2003). *Government Innovation around the World*, Faculty Research Working Papers Series, Boston, John G.F. Kennedy School of Government, Harvard University, novembre.

KERNAGHAN, K. (1994). « The Emerging Public Service Culture : Value, Ethics and Reforms », *Canadian Public Administration*, vol. 37, hiver.

KERNAGHAN, K., B. MARSON et S. BORINS (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

KETTL, D.F. (2000a). « The Transformation of Governance : Globalization, Devolution, and the Role of Government », *Public Administration Review*, nov.-déc., p. 488-497.

KETTL, D.F. (2000b). *The Global Public Management Revolution : A Report on the Transformation of Governance*, Washington, Brooking Institution Press.

KIBBLEWHITE, A. (2001). « Effectiveness : The Next Frontier in New Zealand », dans L.R. Jones, J. Guthrie et P. Steane (dir.), *Learning from International Public Management Reform*, IPMR, vol. 11A, Oxford, JAI-Elsevier Science, p. 177-192.

KIEL, L.D. (1994). *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco, Jossey-Bass.

LAFORTE, D. et R. GODIN (2001). « Vers un nouveau profil de cadre en management public », *Télescope*, vol. 8, nº 3, juin.

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

LEMIEUX, V. (2000). Les rôles du gouvernement dans la gouvernance », dans *La modernisation de la gouvernance : une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion.

LINDQUIST, E. (1997). « La restructuration du gouvernement et l'évolution de la fonction publique de carrière dans les provinces et territoires du Canada », dans J. Bourgault *et al.*, *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, ch. 17, Québec, Publications du Québec, p. 243-259.

MACGREGOR, B.J. (1978). *Leadership*, New York, Torchbooks.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

MALTAIS, D. et B. MAZOUZ (2004). « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *Revue internationale de gestion*, vol. 29, nº 3, septembre, p. 82-92.

MARCH, J. et J.P. OLSEN (1989). *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press/Macmillan.

MAZOUZ, B. (2002). « L'Administration québécoise à l'ère de la modernisation : les enjeux de la mise en œuvre », *Sources ENAP*, vol. 17, nº 5, mars-avril, p. 3-5.

MAZOUZ, B. (2003). « La gouvernance contractuelle : côté cour, côté jardin du renouveau administratif québécois », *Coup d'œil*, vol. 9, juin, p. 8-13.

MAZOUZ, B. et D. MALTAIS (2005). « Les États et les sociétés civiles se transforment. Les fonctionnaires le devraient aussi ! », *Revue IDARA*, vol. 14/1, nº 27, p. 43-72.

MAZOUZ, B. et C. ROCHET (2005). « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises », *Télescope*, automne, p. 69-87.

MAZOUZ, B. et J.B.M. TARDIF (2006). « À propos de la performance : l'Arlésienne de la sphère publique, dans Denis Proulx (dir.), *Management des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 29-59.

MAZOUZ, B. et B. TREMBLAY (2006). « Toward a Postbureaucratic Model of Governance : How Institutional Commitment Is Challenging Quebec's Administration », *Public Administration Review*, vol. 66, nº 2, p. 263-273.

MAZOUZ, B., Y. EMERY, L. CÔTÉ et C. GARZON (2004). « La transformation de l'État et de ses organisations : une perspective managériale internationale », *Management international*, vol. 9, nº 1, automne.

MAZOUZ, B., J. FACAL et N. BELHOCINE (2005). « Les partenariats public-privé : une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui », *Télescope*, vol. 12, nº 1, p. 2-15.

MAZOUZ, B., B. TREMBLAY et J. FACAL (2005). « Au cœur du renouveau administratif : l'engagement institutionnel. Quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise », *Revue française d'administration publique*, nº 115, décembre.

MEYER, J.W. (2000). « Globalization : Sources, and Effects on National States and Societies », *International Sociology*, vol. 15, nº 2, p. 235-250.

MEYER, J.W., J. BOLI, G.M. THOMAS et F.O. RAMIREZ (1997). « World Society and the Nation State ». *American Journal of Sociology*, vol. 103, nº 1, p. 144-181.

MEYER, J.W. et B. ROWAN (1977). « Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, vol. 83, p. 340-363.

MINTZBERG, H. et J. BOURGAULT (2002). *Manager en public*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.

MORGAN, G. (1986). *Images of Organization*, Londres, Sage.

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

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

OCDE (2003a). « From Red Tape to Smart Tape : Administrative Simplification », *OECD Observer*, juin, p. 1-7.

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

OLIVER, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes, *Academy of Management Review*, vol. 16, nº 1, 145-179.

OLSEN, J.P. (1996). *Lessons from Experience : Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.

OSBALDESTON, G.F. (1992). *Organizing to Govern*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.

OSBORNE, D. (1990). *Laboratories of Democracy*, Boston, Harvard Business School Press.

OSBORNE, D. et T. GAEBLER (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.

OSBORNE, D. et P. PLASTRIK (1997). *Banishing Bureaucracy*, Reading, Addison-Wesley.

PAQUET, G. (2004). *Pathologies de gouvernance : essais de technologie sociale*, Montréal, Liber.

PAQUET, R. (2001). « Les particularités de la réorganisation du travail dans le secteur public », dans M. Charih et R. Landry, *Enjeux de l'administration publique*, Québec, École nationale d'administration publique.

PAUCHANT, T. (1996). *La quête du sens : gérer nos organisations pour la santé des personnes, de nos sociétés et de la nature*, Montréal, Presses de l'École des Hautes Études commerciales, 1996.

PÊCHEUR, B. (1990). « Bilan et perspectives du renouveau du service public », *Revue française d'administration publique*, nº 55, juillet-septembre, p. 393-403.

PFEFFER, J. (1998). *The Human Equation : Building Profits by Putting People First*, Boston, Harvard Business School Press

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

POLLITT, C. (1990). *Managerialism and the Public Service*, Oxford, Blackwell.

POLLITT, C. (2002). « Clarifying Convergence : Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform », *Public Management Review*, vol. 4, nº 1, p. 471-492.

POLLITT, C. (2003). *The Essential Public Manager*, Berkshire, Open University Press.

POLLITT, C. et G. BOUCKAERT (2000). *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

ROSE, J., G. CHAISON et E. DE LA GARZA (2000). « A Comparative Analysis of Public Sector Restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean », *Journal of Labour Research*, vol. 21, nº 4, p. 601-625.

ROUILLARD, C. (2003). « Du cynisme au désabusement organisationnel : le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix*, IRPP, vol. 9, nº 6, p. 21-38.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ROUILLARD, L. (2002). « Nouvelles stratégies d'action dans le secteur public québécois : quatre exemples d'innovations financières », *Administration publique du Canada*, vol. 45, nº 1, p. 52-69.

ROY, P.-R. et P. GIARD (2003). « Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence », *Coup d'œil*, vol. 9, nº 3, juin, p. 19-23.

SAVOIE, D.J. (2003). *Breaking the Bargain : Public Servants, Ministers and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press.

SCHWARTZ, H. (1997). « Reinventing and Retrenchment : Lessons from the Application of the New Zealand Model to Alberta, Canada », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, nº 3, p. 405-422.

SCOTT, W.R. (2001). *Institutions and Organizations*, 2e édition, Thousand Oaks, Sage.

SEHESTED, K. (2002). « How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals », *International Journal of Public Administration*, vol. 25, nº 12, p. 1513-1537.

SENGE, P. (1990). *The Fifth Discipline, The Art and Practice of the Learning Organization*, New York, Doubleday Currency.

STEVENS A. (1990). « Les agences d'exécution et leur impact sur le Civil Service », *Revue française d'administration publique*, nº 55, juillet-septembre, p. 485-495.

STRANG, D. et J. MEYER (1993). « Institutional Conditions for Diffusion », *Theory and Society*, vol. 22, p. 487-511.

SUCHMAN, M.C. (1995). « Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches », *Academy of Management Review*, vol. 20, nº 3, p. 571-610.

THATCHER, M. (1993). *The Downing Street Years*, New York, Harper Collins.

VAN MART, M., N.J. CAYER et S. COOK (1993). *Handbook of Training and Development for the Public Sector*, San Francisco, Jossey-Bass.

WESCOTT, C. (2004). « Improving Public Administration in the Asia-Pacific Region : Some Lessons from Experience », *International Public Management Review*, vol. 5, nº 2, p. 78-102.

ZUKIN, S. et P.J. DIMAGGIO (1990). « Introduction », dans S. Zukin et P.J. DiMaggio (dir.), *Structures of Capital : The Social Organization of the Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-56.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

PARTIE

CORRUPTION, ÉTHIQUE ET IMPUTABILITÉ

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

14

FORMES DE GOUVERNANCE GLOBALE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
Le rôle des organisations internationales

César Garzon
École nationale d'administration publique

La corruption est considérée comme l'un des problèmes les plus importants dans les pays en développement ou en transition entre deux systèmes (Mercier, 2003). Pour la Banque mondiale (BM), la corruption est « *the single greatest obstacle to economic as social development* » (Darrough, 2004, p. 260) et « *the single most corrosive aspect of development* » (Wang et Rosenau, 2001, p. 28). Pour sa part, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, rappelle dans son rapport intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* les dispositions de la déclaration historique de la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey : « Chaque pays en développement est responsable au premier chef de son propre développement – ce qu'il doit faire en renforçant la gouvernance, en luttant contre la corruption […] Les pays développés, de leur côté, s'engagent à faire en sorte que les pays en développement qui adoptent des stratégies de développement transparentes, crédibles et correctement chiffrées

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

reçoivent tout le soutien dont ils ont besoin » (ONU, 2005, p. 13). On pourrait multiplier les références à des opinions semblables exprimées par des leaders de la communauté internationale, de gouvernements nationaux, de milieux des affaires et par des universitaires. La corruption est simplement devenue un enjeu central au sein de la communauté internationale.

La corruption est devenue un enjeu « global » dans deux sens. D'abord, parce qu'elle est présente à travers le « globe », c'est-à-dire la planète : aucune société ou région du monde n'échappe à ce fléau[1]. Ensuite, à cause de son caractère de plus en plus englobant, mettant en rapport tantôt la sphère publique et le monde des affaires privées[2], tantôt les pays d'origine des firmes multinationales (FMN) et les administrations dans les pays d'accueil[3], ou encore le monde économique légal et le crime organisé[4].

Pourquoi et comment la corruption est-elle devenue un enjeu global ? L'objectif de ce chapitre est d'apporter quelques éléments de réponse à ces questions. Dans la première section, nous abordons le processus qui a propulsé la lutte contre la corruption au niveau des priorités de l'ordre du jour international. Nous retenons quatre facteurs qui ont marqué ce processus : la perception, réelle ou non, de l'augmentation du phénomène à l'échelle planétaire ; la plus grande médiatisation des cas de corruption, autant dans les pays avancés que dans le monde sous-développé ; les initiatives des organisations internationales (OI) pour s'attaquer à ce fléau ; enfin, les principales activités visant à sensibiliser l'opinion publique internationale aux impacts négatifs de la corruption et à créer un consensus autour de cette problématique. Ce processus aboutira à l'émergence d'une prise de conscience collective du danger de la corruption et d'un sentiment d'urgence d'agir en tant que communauté internationale.

Dans la deuxième section, nous décrivons les efforts de la communauté internationale pour élaborer un cadre normatif qui servira de base de gouvernance globale face à la corruption. Nous identifions trois modes d'action utilisés par les OI pour influencer la forme que prendra ce cadre : le mode coercitif, le mode normatif et le mode culturel-cognitif.

1. La multiplication de scandales et de condamnations liés à la corruption depuis le début des années 1990 en France mais aussi en Italie, en Allemagne, au Japon, aux États-Unis et ailleurs dans les pays riches (Glynn, Kobrin et Naim, 1997), montre que, contrairement à ce que plusieurs ont déjà voulu croire, ce fléau est loin d'être propre aux pays pauvres.
2. Voir Conacher, 2004.
3. Voir Shaxson, 2004.
4. Voir Blondel, 2003.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Nous accordons une importance toute particulière à la description des OI en tant qu'agents de changement et à leurs stratégies d'action. Enfin, en guise de conclusion, nous discutons des forces et des limites de ce cadre dans le combat contre la corruption. Mais avant d'entamer la première partie, nous décrivons les concepts théoriques qui soutiennent notre démarche et le modèle qui en résulte.

1. LE PROCESSUS D'INNOVATION INSTITUTIONNELLE

Wang et Rosenau (2001) avancent qu'un enjeu devient global, c'est-à-dire une priorité à l'ordre du jour international et l'objet d'un effort collectif afin d'établir un cadre de gestion souhaitée, grâce aux idées et aux actions des entrepreneurs organisationnels. Dans cette perspective d'inspiration néo-institutionnaliste, agents de transformation et processus de diffusion des règles sont les variables déterminantes du comportement organisationnel et individuel (Scott et Meyer, 1994). Le néo-institutionnalisme suppose que de nouvelles règles émergent lorsque les acteurs organisés ayant à leur disposition les ressources nécessaires instiguent un projet innovateur en réponse aux demandes en provenance de l'environnement (DiMaggio, 1988). Nous suggérons à l'instar de Wang et Rosenau (2001) que la perspective néo-institutionnaliste offre une avenue riche pour comprendre le processus de globalisation de la problématique de la corruption. Comme eux, nous pensons que la sensibilité accrue et l'émergence des normes auxquelles nous assistons depuis quelques années à l'égard de la corruption sont le résultat des efforts de plusieurs acteurs.

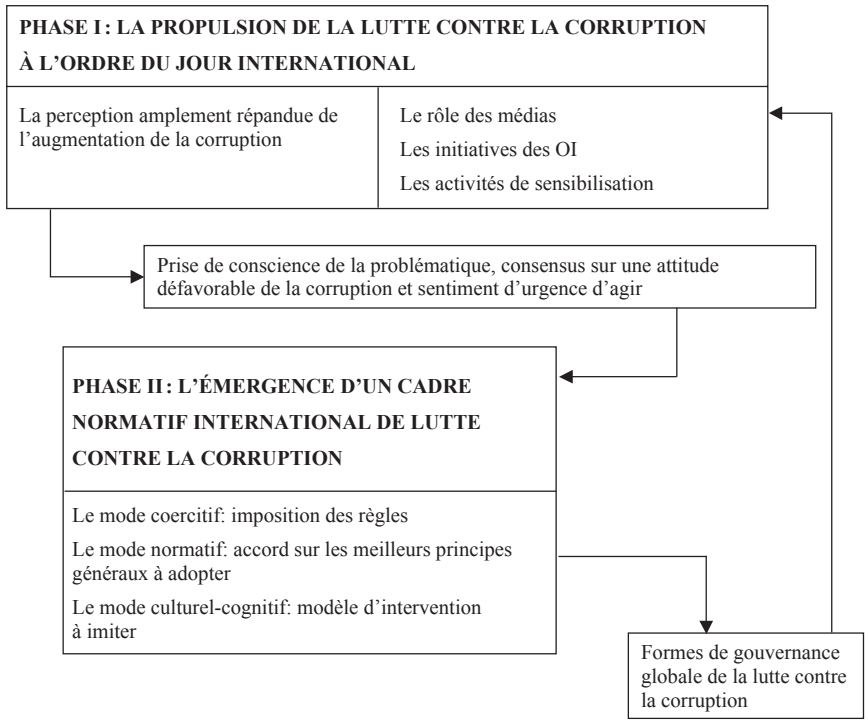
Tout en reconnaissant que d'autres acteurs nationaux et internationaux jouent un rôle essentiel dans ces processus, Wang et Rosenau (2001) restreignent cependant leur analyse à l'étude de Transparency International (TI), une ONG transnationale ayant pour mission de combattre toutes les formes de corruption[5]. Dans ce chapitre, nous avons la prétention d'élargir cette perspective en tenant compte de la contribution des autres acteurs organisationnels aux processus qui mènent à la globalisation de la problématique de la corruption.

Nous avançons que le processus de globalisation de la corruption est façonné par les efforts des acteurs pour introduire et diffuser de nouvelles attitudes et de nouveaux comportements, autant à l'échelle nationale qu'internationale. Ce processus d'*innovation institutionnelle* est donc la résultante d'une dynamique où organisations – leaders et suiveurs – et facteurs « situationnels » interagissent constamment pour donner lieu

5. <www.transparency.org>.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Figure 14.1
La globalisation de la lutte contre la corruption



à de nouveaux arrangements (Vidaver-Cohen, 1997). Nous continuons en proposant un modèle qui s'inspire de cette perspective. Le reste de ce chapitre servira au développement de celui-ci.

Nous séparons, pour des raisons analytiques, le processus en deux phases (voir la figure 14.1). Mais, dans la réalité, il s'agit de deux dimensions d'un même processus qui interagissent constamment. La phase I explique la propulsion de la corruption au niveau de priorité à l'ordre du jour international. Ici, les principaux acteurs sont les médias, au début du processus, et les principales OI – Banque mondiale, FMI, OCDE, TI – ainsi que certains gouvernements, dont les États-Unis, par la suite. Le facteur « situationnel » principal est la perception, fortement répandue dans la communauté internationale, de l'augmentation de la corruption à l'échelle mondiale à cause de nouveaux facteurs prédominants du contexte international à partir du milieu des années 1990. La résultante de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

la dynamique de cette phase sera une prise de conscience planétaire de la problématique, un consensus *contre* la corruption et la consolidation d'une volonté d'agir collectivement pour la contrer.

La phase II est celle de l'émergence du cadre normatif international. Lors de cette phase, plusieurs OI exercent un leadership afin d'imposer leur vision d'un cadre normatif de lutte contre la corruption. Suivant différents modes d'influence et d'imposition des comportements, les OI définissent les règles, les pratiques et les valeurs qui soutiendront la gouvernance mondiale de la lutte contre la corruption dans l'avenir.

2. LA PROPULSION DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN TANT QUE PRIORITÉ À L'ORDRE DU JOUR INTERNATIONAL

Depuis quelques années, on assiste à ce qu'on pourrait qualifier de véritable campagne internationale de lutte contre la corruption (Sandholtz et Gray, 2003). Cette campagne résulte d'un processus dont les éléments essentiels sont les suivants : d'abord, la perception prédominante au niveau mondial que la corruption augmente depuis quelques décennies. Cette perception est justifiée par l'association que l'on fait de plus en plus entre, d'un côté, l'apparition des mécanismes de mondialisation des économies et des échanges commerciaux et, de l'autre côté, l'expansion des pratiques de corruption (Naim, 2003). En lien avec la perception que la corruption augmente, des efforts inouïs ont été déployés dans toutes les régions du monde pour lever le voile sur ces pratiques, ce qui constitue un autre élément important. En effet, plus que jamais auparavant, les médias se sont occupés de scandales politiques et financiers liés à la corruption impliquant des personnalités et des leaders de partout dans le monde (Glynn, Kobrin et Naim, 1997). Cette médiatisation extraordinaire de la corruption a elle-même contribué à accroître la perception de l'ampleur sans précédent du phénomène.

Visiblement sous l'influence de cette perception, un changement s'opère au sein des plus importantes OI à partir du milieu des années 1990. C'est d'abord un changement d'attitude par rapport à la vision traditionnelle de la corruption[6]. L'attitude ambiguë et tolérante qui prédominait dans l'approche traditionnelle fait place, petit à petit, à une

6. Traditionnellement, la corruption était considérée comme un mal inévitable dans les sociétés en transition vers la modernité (Scott, 1972). Il y eut même une école de pensée d'inspiration fonctionnaliste (Merton, 1968) qui voyait une contribution positive dans les pratiques de la corruption, dans le sens qu'elles permettraient à un système inefficient de fonctionner d'une façon plus expéditive. Selon cette perspective, la corruption serait l'huile qui fait fonctionner l'engrenage de la machine bureaucratique (Bayley, 1978).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

attitude beaucoup plus hostile (Elliott, 1997). Mais, plus important encore, le nouveau positionnement des OI par rapport à la corruption permet la mise sur pied d'un grand nombre d'initiatives qui déboucheront sur des activités de sensibilisation et de prise de conscience accrue.

Enfin, à mesure que la corruption attire un intérêt renouvelé et que l'on connaît mieux ses modes de fonctionnement et de progression, un double constat théorique et pratique se dégage au sein de la communauté internationale : il est unanimement accepté premièrement que les conséquences de la corruption peuvent être désastreuses au niveau du développement économique, social et politique (Wang et Rosenau, 2001 ; Kauffman, Kraay et Mastruzzi, 2005), et deuxièmement que la corruption est un phénomène *systémique*, donc inhérent à tout système, ce qui conditionnerait les approches pour la combattre aux caractéristiques du système sous observation (De Leon et Green, 2004 ; Rose-Ackerman, 1998).

2.1. La perception de l'augmentation de la corruption

Définir la corruption n'est pas chose facile. C'est un phénomène sur lequel chacun de nous a sa propre idée qu'il croit partagée. Mais à mesure qu'on creuse pour dépasser ce qui est évident, des différences importantes émergent. Pour certains, la corruption est une transaction impliquant nécessairement le secteur public (Johnston, 1997). Pour d'autres, l'échange entre corrupteurs et corrompus peut se faire aussi entre parties du secteur privé (Elliott, 1997). Pour la plupart, les transactions douteuses impliquant les OI sont absentes de leur définition de corruption. En général, chaque auteur propose une définition qui convient à sa démarche et au phénomène qu'il veut analyser. Les OI telles la Banque mondiale et les Nations Unies définissent la corruption de manière très large : *la corruption est tout abus du pouvoir public à des fins privées*[7]. Pour Sandholtz et Gray (2003), cette définition est la plus utilisée dans les recherches récentes, à tel point qu'elle est devenue la définition standard. En ce qui nous concerne, nous utiliserons cette définition, laquelle a aussi été adoptée par Transparency International (TI, 1995, p. 57-58).

Selon des données de la BM et du FMI, plus de 80 milliards de dollars américains auraient été dépensés en 1996 en pots-de-vin – modes opérationnels de la corruption –, seulement dans le commerce international[8].

7. <www.worldbank.org/wbi/governance>.

8. Bien que nous n'ayons trouvé aucune mention relative à ce montant dans les documents officiels de la BM et du FMI, plusieurs documents journalistiques dont *Le Nouvel Observateur* des 16 et 22 juillet 1998 et *The South China Morning Post* du 31 janvier 1999 attribuent ces chiffres à ces OI.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Selon M. Eigen, directeur de TI[9], le chiffre annuel atteindrait plutôt 100 milliards de dollars américains, dont la majeure partie proviendrait des pays riches. C'est un montant impressionnant, surtout lorsqu'on considère que les investissements directs à l'étranger vers les pays en développement se chiffraient annuellement autour de 180 milliards de dollars américains à la fin des années 1990. Fait important, le montant avancé ne tiendrait pas compte d'autres pratiques commerciales souvent liées à la corruption, par exemple l'argent qui finance les campagnes politiques illégalement ou les montants d'évasion et de fraude fiscales.

Dans une étude publiée en 1998, la Banque asiatique de développement (ADB, 1998) révèle quelques données importantes sur la magnitude de la corruption dans les pays en développement : *a*) 30 milliards de dollars américains d'aide pour l'Afrique ont été détournés vers des comptes privés à l'étranger, ce qui représente plus de deux fois le PIB combiné du Ghana, du Kenya et de l'Ouganda ; *b*) depuis 20 ans, les pertes d'un pays du Sud-Est asiatique dues à la corruption se chiffrent à 40 milliards de dollars américains, alors que sa dette extérieure atteint 40,6 milliards ; *c*) dans plusieurs pays en voie de développement (PVD), la corruption peut priver les gouvernements de la moitié des revenus d'impôts. Quand, dans certains pays d'Amérique latine, on a permis aux agents des douanes de garder un pourcentage des taxes qu'ils percevaient, les revenus des douanes ont augmenté jusqu'à 60 % par année.

Le même son de cloche de la part de TI. Ainsi, le rapport mondial sur la corruption 2005 de TI consacre un dossier spécial sur la construction des infrastructures et autres grands travaux publics. Ce secteur d'activité économique est estimé à 3 200 milliards de dollars américains par an et représente 5 à 7 % du PIB dans les pays développés, contre 2 à 3 % dans les PVD (CNUCED, 2000). Or, selon plusieurs enquêtes, la corruption est plus prononcée dans le secteur de la construction que dans d'autres secteurs de l'économie[10]. Et si on considère que les commissions et les ristournes peuvent varier entre 5 et 30 % du contrat en question, selon le marché géographique (Vogl, 1993), on a une idée de l'importance

9. Cité dans *L'Observateur de l'OCDE*, dossier spécial sur la corruption, n° 120, p. 32, avril 2000.

10. En 2002, TI publie les premiers résultats de son enquête sur le nouvel Indice de corruption des pays exportateurs (ICPE). L'ICPE montre que « la corruption la plus flagrante se trouve dans le secteur des travaux publics et de construction » (TI, 2002, p. 4). Ce secteur apparaît comme le plus contaminé par la corruption endémique exercée par les entreprises nationales et étrangères et dépasse d'autres secteurs amplement reconnus pour des pratiques de corruption, tels ceux de l'armement et de la défense ainsi que ceux du pétrole et du gaz.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

des montants de corruption impliqués. Ce n'est pas surprenant que TI arrive à la conclusion que la corruption se trouve ainsi amplifiée en raison de la taille et de la diversité de ce secteur (TI, 2005).

Ces chiffres, disent les auteurs de TI, doivent être pris avec une certaine prudence. En effet, estimer l'ampleur de la corruption n'est pas chose facile. D'un côté, la corruption est une activité par définition secrète dont les bénéfices potentiels dépendent de son caractère clandestin. D'un autre côté, les autorités montrent une certaine réticence à dévoiler l'ampleur réelle du phénomène pour la simple raison qu'aucun système n'aime être associé à la corruption. Et puis, les chiffres sur les cas de corruption officiellement enregistrés et traités constituent une mesure de l'efficacité du système policier et judiciaire plus qu'une image de l'étendue réelle du problème (Klitgaard, 1998). Ainsi, les estimations de la BM, du FMI et de TI, fondées sur la perception de la corruption, sont imparfaites, mais étant donné les caractéristiques particulières de la corruption, elles sont les plus fiables dont nous disposions sur l'ampleur de ces pratiques.

Si les chiffres présentés sont imposants, la perception est aussi généralisée que la magnitude de la corruption augmente de manière alarmante depuis quelques années (Naim, 2003 ; Wang et Rosenau, 2001 ; Elliott, 1997). De l'avis du directeur de TI, M. Eigen, depuis vingt ans, la corruption est devenue systématique dans plusieurs régions du monde[11]. Glynn *et al.* (1997) suggèrent que cette évolution de la corruption est associée à deux processus majeurs qui dominent le contexte international depuis les années 1980. D'une part, à cause de la fin de la guerre froide, plusieurs régions pourront envisager de se débarrasser de dirigeants et de régimes corrompus. Selon ces auteurs, la longévité des régimes corrompus de Marcos aux Philippines, de Duvalier en Haïti, de Stroessner au Paraguay et de Suharto en Indonésie est le résultat de la logique géopolitique imposée par la confrontation entre Américains et Soviétiques. Libérées de ces contraintes, les populations de ces régions sont dorénavant plus préoccupées par l'intégrité des élus et la transparence des gouvernements que par les effets pratiques sur leur vie de la rivalité entre superpuissances. Le processus de démocratisation qu'ont connu des régions telle l'Amérique latine a favorisé une certaine prise en compte de ces nouvelles préoccupations grâce à l'émergence de médias plus indépendants et de systèmes législatifs plus puissants et plus désireux de remplir un rôle de surveillance auprès de l'exécutif.

11. « Eigen Fights the Corruption Monster », dans *New Straits Times* (Malaysia), 9 septembre 1997.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Si la fin de la confrontation Est-Ouest a contribué à une plus grande exposition du problème de la corruption, car elle aurait permis de tourner l'attention vers ces pratiques, l'intégration économique accélérée que vit le monde depuis vingt ans est considérée comme un facteur déterminant de l'augmentation de la corruption à l'échelle planétaire. Cette association est ainsi exprimée par un haut fonctionnaire de la BM : « *Economic development brings more money into play* » et, en conséquence, « *corruption has been going up geometrically over the past ten years*[12] ».

De plus en plus de recherches associent l'apparition de structures nouvelles et plus sophistiquées, favorables à la corruption, à la progression des échanges économiques internationaux[13]. Ces structures résultent notamment de l'intégration spectaculaire des marchés financiers, de la déréglementation des secteurs d'activité économique, de la disponibilité d'outils de communication de l'information et de transmission des données plus puissants, de la prolifération des paradis fiscaux et du développement de puissants réseaux économiques internationaux dont la nébulosité défie l'analyse (Mény, 1996 ; Naim, 2003). Il s'ensuit partout une inflation des pratiques de corruption, particulièrement au sein des grandes organisations (entreprises, administrations, partis), rendue possible grâce à la porosité grandissante des frontières nationales dans un monde où les marchés nationaux et les firmes nationales perdent leur signification et où les États sont en compétition les uns avec les autres pour atteindre un meilleur positionnement dans l'économie mondiale (Lascoumes, 1996).

Le processus inflationniste de la corruption à l'échelle mondiale est aussi lié à la plus grande ouverture des zones géographiques jusqu'à tout récemment en dehors des circuits mondiaux économiques, comme la Chine et les autres grands pays émergents tels l'Inde, le Mexique et le Brésil (Glynn *et al.*, 1997). Le processus de mondialisation a amené les firmes à adopter de nouvelles stratégies de croissance et à occuper ces territoires (Yip, 1989). La course débridée vers l'obtention des économies d'échelle et de spécialisation, ainsi que la volonté de domination des marchés lucratifs qui pourraient financer cette course, ont amené les firmes à s'engager de manière importante dans ces régions du monde. Ce faisant, les Occidentaux ont appris, parfois de façon brutale, l'omniprésence de la corruption dans ces régions. Certes, on savait depuis longtemps que la corruption était un phénomène répandu en Chine et en Asie du Sud-est (Wertheim, 1978 ; Myrdal, 1978 ; Ravenholt, 1978). Ainsi, déjà

12. Cité par Wang et Rosenau, 2001, p. 27.

13. Yves Mény, directeur du Centre Robert-Schuman à l'Institut universitaire européen, cité par Marti, 1997.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

en 1976, en Chine, le nombre de dossiers de corruption bureaucratique traduits en justice, pour cette seule année, s'élevait à 61 000 (Backmann et Guirchoun, 1998). Cependant, après la libéralisation économique décrétée par le parti communiste, les firmes étrangères nouvellement installées dans ce pays ont appris, parfois à leurs dépens, que dans les faits, aucune opération économique n'échappe aujourd'hui à la règle de la commission (Yao, 2002). Le succès obtenu dans ces territoires aurait amené ces firmes à vouloir reproduire cette approche ailleurs : « *If it works abroad, why not try at home ?* » (Glynn *et al.*, 1997, p. 13). Comme dans le cas d'une maladie infectieuse, les pratiques commerciales dans les pays développés auraient été contaminées par la corruption en provenance de pôles économiques en émergence.

Selon Glynn *et al.* (1997), cette poussée inflationniste de la corruption à l'échelle globale est considérée de plus en plus comme une menace pour la stabilité du système économique mondial. Pour ces auteurs, le fonctionnement efficace d'une économie globale sur une base multilatérale dépend de la confiance que chacun accorde à la volonté des parties de respecter les règles du jeu. Par contre, la corruption est un comportement associé à la tricherie et au désir de détourner les règles en sa faveur. Si la corruption devenait « la norme » reconnue dans certaines régions et pour certaines firmes, ceci créerait des distorsions importantes sur les quantités et les destinations des flux de commerce et d'investissements. Sans doute, ajoutent ces auteurs, les causes que l'on attribue à l'augmentation des activités de corruption expliquent également pourquoi elle n'est plus considérée comme un problème local ou même national, mais ayant des ramifications globales.

Enfin, les dures expériences des pays en transition vers des systèmes privilégiant l'économie de marché ont attiré l'attention de la communauté internationale sur les dangers de la corruption pour la stabilité institutionnelle. La déréglementation à outrance de vastes domaines de l'activité économique, auparavant sous le contrôle total de l'État, a ouvert les portes à toutes sortes d'abus de la part des firmes voulant tirer avantages des opportunités créées par le nouveau capitalisme en Russie et dans d'autres pays d'Europe de l'Est (Mendras, 1995). Les processus de privatisation des entreprises d'État dans les secteurs d'exploitation des ressources, de services publics ou de production manufacturière ont créé des situations de *rent-seeking* et de *rent-taking* telles que les fonctionnaires publics en charge ont cédé les actifs publics à des prix inférieurs au prix réel en échange de pots-de-vin, lorsqu'ils ne se sont pas portés eux-mêmes acquéreurs de ces entreprises à des prix dérisoires. L'encadrement inadéquat des transactions, l'immense pouvoir discrétionnaire des hauts

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

fonctionnaires et l'absence d'un système d'imputabilité crédible et efficient ont été les composantes d'une structure particulièrement propice à la corruption (Klitgaard, 1998).

La déréglementation accélérée de l'économie des pays en transition a été vécue comme une rupture brutale avec les références fondamentales qui guidaient les comportements de ces peuples. En l'absence d'institutions stables, les références à ce qui est juste, vrai, acceptable et désirable sont devenues ambiguës et incertaines (Hafsi, 2002). La désorientation des acteurs qui en a résulté a été considérable et a conduit à toute sorte de comportements égoïstes, moralement et économiquement destructeurs, dont la fraude et la corruption généralisées. Les pays occidentaux ont suivi avec une certaine préoccupation ce processus et, dans certains cas, comme par exemple pour les nouveaux pays membres de l'Union européenne (UE) en provenance de l'Europe de l'Est, ils ont mis à leur disposition des ressources considérables pour faciliter la transition. La possibilité de voir le processus de transition de ces pays déraper a à la fois entretenu l'idée de vulnérabilité et de danger généralisée et rendu plus urgentes les actions de sensibilisation aux impacts négatifs de la corruption (Glynn *et al.*, 1997).

2.2. Le rôle catalyseur des médias

Les médias ont certainement joué un rôle essentiel dans la propulsion de la lutte contre la corruption à l'ordre du jour international. En accordant depuis plusieurs années une place de plus en plus importante à la corruption, ils contribuent sans doute à sensibiliser l'opinion publique à l'étendue du phénomène à l'échelle globale (Elliott, 1997). Certes, les médias avaient joué auparavant un rôle important dans les guerres contre la corruption. Pendant les années d'après le Watergate, par exemple, les travaux des journalistes ont été déterminants dans les processus qui ont mené à l'adoption de la *Foreign Corruption Practices Act* (FCPA) de 1977 (Garzon, 2002). Mais ce rôle était d'envergure locale et de nature temporaire. Les scandales liés à la corruption impliquant des firmes telles que Lockheed et Exxon dans les années 1970 ne faisaient les manchettes qu'aux États-Unis et dans les pays directement concernés, et leur couverture par les médias américains était inversement proportionnelle au passage du temps (Fisse et Braithwaite, 1983). Cependant, depuis une décennie, pratiquement pas une seule semaine ne s'écoule sans que nous ne soyons informés par les médias d'une affaire de corruption impliquant une entreprise ou un gouvernement quelque part dans le monde. Glynn *et al.* (1997) avancent que grâce, au moins en partie, à la fonction de dénonciation exercée par les médias, nous avons pu assister depuis une demi-douzaine d'années à la chute de partis politiques longtemps au

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

pouvoir ainsi qu'à la démission de présidents, premiers ministres, parlementaires et gestionnaires, à cause de leur implication dans des activités de corruption. Cette couverture n'a pas diminué depuis et les médias continuent de nous informer des scandales de corruption dans des pays aussi variés que l'Italie, le Japon, la France, l'Allemagne, la Corée du Sud, le Brésil, l'Inde, le Mexique, l'Afrique du Sud, les États-Unis, la Colombie et l'Équateur.

Mais au-delà de cette prise de conscience collective, rendue possible en partie par une couverture plus grande et plus soutenue dans le temps, les médias ont contribué à l'émergence d'un consensus *contre* la corruption. Si l'opinion publique se montre de plus en plus critique et de moins en moins tolérante envers ces activités, c'est que les médias ont levé le voile sur ce sujet considéré auparavant tabou (Wang et Rosenau, 2001). C'est ainsi que le travail des médias a contribué à mettre fin aux anciens interdits empêchant le jugement critique des activités de grandes organisations internationales. Non seulement ils nous ont informés sur la corruption dans de grandes entreprises telles Elf Aquitaine en France, Enron aux États-Unis ou Parmalat en Italie, mais ils ont également contribué à remettre en question l'autonomie et l'intégrité d'OI prestigieuses telles que le Comité international olympique dans l'affaire du choix de Salt Lake City pour les Jeux d'hiver de 2002[14] et l'ONU dans la récente affaire concernant la gestion du programme d'échange « pétrole contre nourriture » en Iraq[15].

Bref, par leur implication croissante, leur pouvoir de dénonciation et leur approche critique, les médias contribuent de manière importante à sensibiliser la communauté internationale à la problématique de la corruption. Par leur travail, ils donnent la perception que la corruption augmente dans le monde ; ils agissent souvent comme catalyseur d'un mouvement d'intolérance envers ces pratiques ; ils aident à lutter contre les tabous qui empêchent d'avoir un regard critique sur des activités douteuses de grandes OI. Pour ces raisons, les médias collaborent à créer un sentiment d'urgence face à une problématique qui est de plus en plus perçue comme étant commune à tous.

14. Voir « Bribery Scandal Dulls Olympics Century-old Shine », <www.cnn.com/SPECIALS/1999/olympic.probe/overview>.

15. Voir « Oil-for-food Scandal Draws Scrutiny to U.N. », <www.foxnews.com/story/0,2933,132832,00.html>.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2.3. Les initiatives anticorruption des OI

Le mouvement international anticorruption prend forme au milieu des années 1990, lorsqu'un nombre considérable d'organisations internationales – intergouvernementales et non gouvernementales – décident de prendre position contre la corruption et lancent un appel pour combattre ce fléau (Elliott, 1997). Par la multiplication de leurs initiatives, les OI contribuent à créer le *momentum* nécessaire à une plus grande sensibilisation à la corruption (Wang et Rosenau, 2001)[16]. En clarifiant les enjeux de la corruption et en médiatisant leurs positions et leurs actions, les OI ont été des agents de changement facilitant l'inclusion de la lutte contre la corruption à l'ordre du jour international.

Nous continuons en passant sommairement en revue les principales initiatives des OI, en montrant comment elles ont contribué à ce processus.

Bien qu'on puisse retracer les premières attitudes critiques à la fin des années 1980, c'est vraiment à partir de 1995 que les initiatives anticorruption se multiplient (Glynn *et al.*, 1997). En 1995, le Forum économique mondial lance un premier appel aux gouvernements et aux entreprises afin de lutter contre la corruption et crée alors un groupe de réflexion de haut niveau[17]. Mais le ton sera donné cette même année par la direction de la BM. Ainsi, cette dernière procède à une révision de ses statuts réglementaires afin d'y stipuler clairement que la corruption sera une cause de résiliation de ses contrats (Brademas et Heimann, 1998). Cette décision marque un changement radical par rapport à la position traditionnelle de la BM[18]. Pour Wang et Rosenau (2001), la direction de la BM adopte une nouvelle position quand elle prend conscience que la corruption pose un important problème de fiducie, dans la mesure où la Banque a un devoir envers ses actionnaires qui consiste en une utilisation saine de leurs fonds. La direction réalise également que la corruption pose des problèmes économiques et légaux, parce que, d'une part, ces pratiques introduisent des distorsions dans la sélection des projets et

16. Les gouvernements, en particulier celui des États-Unis, et plusieurs réseaux d'influence transnationaux associés aux FMN ont également joué un rôle important dans ce processus. Pour les objectifs de ce chapitre, nous limiterons cependant notre analyse aux OI intergouvernementales et aux ONG œuvrant dans le contexte international. Pour des analyses sur le rôle des États-Unis dans la globalisation de l'enjeu de la corruption, voir Larson (1997) et Darrough (2004), et pour celui des FMN, voir Heimann (1997).

17. « Corruption Goes Global, and So to Be the Ripost », *International Herald Tribune*, 29 mars 1995.

18. La corruption avait été jusqu'à ce moment-là un sujet tabou pour la BM. Quelques auteurs avancent même que le mot « corruption » n'apparaît même pas dans le lexique officiel employé par la BM dans ses documents officiels avant 1995. Le « *C word* » était utilisé à la place lorsqu'il était nécessaire de désigner cette pratique considérée essentiellement comme un facteur culturel inhérent à certains pays (Abromovici, 2000).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

dans les décisions et que, d'autre part, si la Banque prête de l'argent aux gouvernements en sachant qu'il sera détourné, les gouvernements qui hériteront ces dettes pourront refuser de les rembourser.

Parmi les OI à vocation régionale, l'Organisation des États américains (OEA) fait figure de pionnière sur le plan des initiatives de lutte contre la corruption. Dès 1996, les pays membres adoptent à Caracas, dans le cadre d'une conférence spéciale, la Convention contre la corruption, le premier texte de ce genre mis au point dans le monde[19]. L'initiative est destinée à « fortifier les institutions démocratiques » et à lutter contre un fléau « qui provoque des distorsions économiques, des vices dans l'administration publique et la destruction de la morale sociale[20] ». Simultanément lors de la Convention, les pays de la région ont mandaté la Banque interaméricaine de développement (BID) de faire intervenir la dimension anticorruption dans les montages financiers de ressources mises à leur disposition. Ainsi, depuis 1997, la BID leur offre l'assistance anticorruption dans quatre domaines : la passation de marchés publics, les concessions et des licences consenties à l'occasion de la privatisation d'entreprises publiques, le crime financier et les aspects juridiques[21].

Une deuxième OI régionale, le Conseil européen (CE), adhère au mouvement anticorruption en créant un groupe multidisciplinaire sur la corruption (GMC) lors du sommet de Malte en 1994. Par le truchement de ce groupe, le CE apporte de l'aide et de l'assistance technique aux pays de l'Europe de l'Est en faisant la promotion des réformes légales (Sandholtz et Gray, 2003). Parmi les autres organisations à vocation régionale, l'Union africaine (UA) est la dernière à avoir pris des initiatives anticorruption. Évoquée pour la première fois en 1998, lors de l'assemblée des chefs d'État et de gouvernements à Ouagadougou au Burkina Faso, la Convention sur la lutte contre la corruption et les infractions y assimilées a été adoptée en juillet 2003 lors du Sommet qui s'est tenu à Maputo au Mozambique. Elle doit être ratifiée par 15 pays avant d'entrer en vigueur (Muna, 2004).

Sur le plan universel, après plusieurs années de négociation, le texte proposé par la Convention des Nations Unies pour lutter contre la corruption a été approuvé et signé au Mexique en décembre 2003. Selon Rooke (2004, p. 129), l'aboutissement de la négociation de cette convention crée « le premier instrument mondial portant sur un vaste éventail de mesures de lutte contre la corruption à entreprendre au niveau mondial ».

19. « Code anticorruption », *La Presse*, 30 mars 1996.

20. *Inter-American Convention against Corruption* (IACAC), <www.oas.org/main/main.asp?sLang=F&sLink=www.oas.org/documents/fre/oasissues.asp>.

21. Enrique Iglesias, président de la BID, cité par Marti (1997).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Il est également prévu que la Convention fournira les instruments nécessaires à une plus grande coopération dans les domaines de la prévention et de la répression de la corruption. Cette convention va compléter les initiatives prises par l'ONU en 1996, lorsque l'Assemblée générale avait adopté la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales et la Convention des Nations Unies contre la criminalité internationale organisée, qui est entrée en vigueur en décembre 2003. On s'attend à ce que la Convention pour lutter contre la corruption entre en vigueur en 2006, lorsqu'elle aura été ratifiée par un minimum de 40 pays (Rooke, 2004).

Les initiatives anticorruption ont également gagné les organisations de coopération entre pays développés. Ainsi, la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE a été adoptée par les pays membres en décembre 1997. Empruntant la voie tracée par la FCPA[22] des États-Unis, cette convention déclare que, pour les pays signataires, l'offre, la promesse ou l'octroi de pots-de-vin à un agent public étranger dans le but d'obtenir ou de préserver un marché dans le commerce international sont considérés comme des infractions pénales graves (Wehrlé, 2000). Selon Rose-Ackerman (1997), la Convention de l'OCDE est le premier texte international dans lequel les pays industrialisés s'engagent à effectuer des démarches concrètes contre la corruption et se mettent d'accord pour discuter de mesures spécifiques afin d'évaluer mutuellement les progrès sur le plan national.

Les 34 pays qui ont adhéré à la Convention (dont les 29 pays membres plus l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Bulgarie et la Slovaquie), les plus gros exportateurs du monde, l'ont tous ratifiée et la plupart d'entre eux ont déjà commencé à modifier leur législation interne (Wehrlé, 2000). Malgré que d'importants exportateurs comme la Russie, la Chine, Taiwan, Hong-Kong, la Malaysia et Singapour ne soient pas signataires de la Convention, celle-ci a été largement saluée comme l'initiative la plus prometteuse dans le domaine de la lutte contre la corruption à l'échelle internationale (Heimann, 2004).

Si les initiatives contre la corruption se multiplient sans cesse depuis les dernières années, c'est en grande partie grâce au rôle de catalyseur de TI, une ONG multinationale faisant figure de pionnière dans le domaine. Créée en 1993 par d'anciens hauts fonctionnaires de la BM

22. La *Foreign Corrupt Practices Act* est une loi promulguée en 1977 criminalisant la corruption des agents étrangers dans les transactions impliquant les multinationales américaines.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

pour combattre toutes les formes de corruption, TI est rapidement devenue un agent de transformation de la perception de la corruption dans le monde (Wang et Rosenau, 2001).

Les initiatives anticorruption entreprises par TI cherchent à mobiliser de vastes coalitions dont le but est la promotion et le renforcement de l'intégrité des systèmes nationaux et internationaux[23]. TI centre son action sur un travail de persuasion auprès des gouvernements et des OI quant aux bienfaits de l'adoption et de l'application de lois, de politiques et de programmes anticorruption (Wang et Rosenau, 2001). En fait, l'OCDE, la BM et la plupart des OI à vocation régionale que nous avons considérées plus haut ont bénéficié de la participation active des membres de TI dans la formulation de leurs initiatives anticorruption.

Nous poursuivons en décrivant les éléments les plus déterminants des campagnes de sensibilisation anticorruption entreprises par ces OI.

2.4. Les campagnes de sensibilisation au problème de la corruption

Le top de départ de la campagne de sensibilisation entreprise par les grandes OI économiques à la corruption sera donné par le président de la BM, James Wolfensohn, à l'occasion de l'assemblée annuelle d'octobre 1996. Dans son allocution aux membres actionnaires, il dit : « Le cancer de la corruption […] cet affront fait aux plus pauvres […] détourne l'argent vers les plus riches, accroît le coût de toutes les activités, provoque des grandes distorsions dans l'utilisation des ressources collectives et fait fuir les investissements étrangers[24]. » Adoptant une attitude semblable, Michel Camdessus, le directeur du Fonds monétaire international (FMI), rejoint la BM dans la lutte anticorruption : « Il ne peut y avoir de développement durable sans une gestion responsable des affaires publiques[25]. »

Pour les principales organisations économiques internationales, la lutte contre la corruption devient une composante du bon fonctionnement de l'appareil de l'État, condition nécessaire à son efficacité économique, mais aussi à sa crédibilité internationale et, en conséquence, à sa capacité d'attirer l'investissement privé et d'en tirer parti (Kaufmann, Kraay et Mastruzzi, 2005). Cette vision est clairement exprimée dans le *Rapport 1997 sur le développement dans le monde*, lequel constitue le point tournant dans la démarche de sensibilisation à la corruption entreprise

23. Jeremy Pope, directeur de TI, dans « La lutte contre la corruption doit s'ancrer dans la société civile », *Le Monde*, 21 octobre 1997, p. II.

24. Propos recueillis dans Marti, 1997, p. II.

25. *Idem*.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

par la BM. Dans le chapitre intitulé « État efficace dans un monde en mutation », les experts de la Banque soutiennent : « Il existe une étroite corrélation entre la note de crédibilité [du gouvernement en place] et les taux de croissance et d'investissement[26]. » Plus loin, expliquent-ils, « la lutte contre la corruption par une limitation des pouvoirs discrétionnaires est l'un des grands axes de toute stratégie qui vise à retonifier le secteur public ». Enfin, ils ajoutent : « Si la corruption s'avère généralisée, il faut prendre des mesures plus radicales pour la combattre, notamment en renforçant la surveillance des fonctionnaires et en punissant ceux qui se rendent coupables de malversation, des peines effectives devant être infligées aux entreprises nationales ou internationales reconnues coupables […] le monde entier est concerné, la corruption n'est pas propre à telle ou telle culture, et le corrupteur est aussi fautif que le corrompu[27]. » En faisant le lien direct entre diminution de la corruption et augmentation de l'investissement et de la croissance[28], la BM et les FMN plaçaient désormais la lutte contre la corruption au centre de leurs préoccupations.

Considérée comme un point tournant dans la lutte contre la corruption (Rose-Ackerman, 1997) et l'élément déclencheur de ce qui pourrait devenir une révolution dans les pratiques du commerce international (Glynn *et al.*, 1997), la Déclaration adoptée par l'OCDE en 1994 invite les pays membres à prendre des mesures efficaces pour décourager, prévenir et combattre la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales (Yannaca-Small, 1995). Parce qu'elle dénonce en termes très clairs et forts les pratiques de corruption des multinationales et les politiques complaisantes des pays industrialisés, la Déclaration constitue un facteur majeur dans la campagne internationale de sensibilisation au danger de la corruption[29]. C'est aussi la première fois que les pays industrialisés arrivaient à un consensus politique sur la nécessité d'adopter une nouvelle approche face à la corruption (Glynn *et al.*, 1997). Celle-ci consiste, d'abord, à reconnaître que la corruption est un problème qui doit être géré de manière multilatérale et qu'il n'appartient pas exclusivement aux pays en développement de s'en occuper. Ensuite, les pays membres sont d'accord pour procéder à la

26. *Idem*.

27. *Idem*.

28. Les économistes du FMI, menés par Paolo Mauro (1996), ont bâti une grille d'analyse permettant de calculer l'impact de la corruption sur l'investissement et la croissance. Selon celle-ci, un pays dont la corruption est endémique et qui réussit à améliorer d'un point l'écart-type de son indice de corruption, pourra bénéficier d'une augmentation de 4 % de l'investissement avec les effets correspondant sur sa croissance et développement.

29. La plupart des pays européens avaient auparavant des dispositions permettant à leurs multinationales de traiter les commissions à l'étranger comme des frais de marketing, donc des dépenses déductibles des impôts (Milliet-Einbinder, 2000).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

modification de leur législation interne afin de respecter la Déclaration de 1994[30]. Puis, ils privilégient une approche de prévention et de sanction du côté de l'offre, c'est-à-dire une stratégie agissant sur l'environnement des multinationales dont le siège social se trouve dans leur pays, pour les décourager d'utiliser la corruption dans leurs transactions. Enfin, leur approche met clairement l'accent sur les mécanismes de mise en œuvre et de suivi dans l'application de nouvelles législations[31].

Depuis ses débuts, TI joue un rôle de leader sur le plan des activités de sensibilisation et de prise de conscience face aux dangers de la corruption (Wang et Rosenau, 2001). Non seulement cette ONG internationale a influencé le changement d'attitude de la BM et de l'OCDE, ce qui s'est soldé par les actions que nous venons d'indiquer, mais elle-même s'est livrée à une stratégie bien orchestrée d'information et de persuasion auprès des gouvernements.

Pour comprendre l'efficacité de la stratégie de TI, il est nécessaire de s'attarder à son fonctionnement. La structure organisationnelle de TI est en adéquation avec son objectif de persuasion. La cellule de base est le chapitre national, structure qui est chargée de développer le modèle d'intervention de TI dans les pays membres. Une grande partie du travail d'un chapitre national est d'informer l'opinion publique et les gouvernements sur les problèmes et les effets néfastes de la corruption sur le développement de leurs sociétés. Pour cela, les chapitres nationaux organisent des conférences, des programmes d'éducation, des rencontres avec les médias, des apparitions sur Internet et publient périodiquement des bulletins de nouvelles. Les chapitres nationaux des pays en développement mettent l'accent sur leur rôle d'informer les gouvernements relativement aux coûts de la corruption sur le développement économique et social. Ils fournissent également des conseils aux gouvernements sur les façons d'incorporer les principes de transparence et d'intégrité aux législations et aux politiques nationales. Enfin, dans les pays développés, ils effectuent essentiellement du lobbying auprès des gouvernements pour

30. Les pays européens, notamment la France et l'Allemagne, se sont traditionnellement opposés à l'adoption d'une loi anticorruption du type FCPA des États-Unis à cause des implications extraterritoriales d'une telle législation (Darrough, 2004).

31. Pour Glynn *et al.* (1997), la Déclaration de l'OCDE et la Convention qui s'ensuivra constituent un changement radical de la vision des pays de l'OCDE qui s'explique par deux raisons principales : d'abord, un effort diplomatique particulièrement réussi de l'administration Clinton, qui s'était donné comme priorité au niveau de la politique étrangère de convaincre les gouvernements européens d'adopter des législations allant dans le même sens que la FCPA de 1977. Enfin, la Déclaration de 1994 serait une réponse des gouvernements européens aux pressions internes causées par les scandales de corruption qui s'abattaient sur les classes politiques, notamment en Allemagne et en France mais aussi en Italie et en Angleterre.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

que ceux-ci adhèrent aux traités internationaux anticorruption, et pour qu'ils conseillent leurs entreprises sur la manière de se débarrasser des pratiques de corruption (Wang et Rosenau, 2001).

Le secrétariat général (SG) de TI joue un rôle très important en ce qui concerne la sensibilisation à la corruption et le changement d'attitude envers elle. Situé en Allemagne, il est un élément central d'informations et de soutien pour les chapitres nationaux (Wang et Rosenau, 2001). En plus d'accréditer un nouveau chapitre, les membres du SG visitent le pays et sont présents lors d'événements importants, lui prêtent assistance lors de ses premières actions et fournissent un cadre général qui va l'aider dans les interventions à venir. De plus, le SG prépare depuis 1996 le *TI Source Book*, lequel est devenu une référence essentielle pour les instances de lutte contre la corruption en raison de son orientation pratique et adaptée à chaque région et de l'accent mis sur une documentation des meilleures pratiques. Enfin, le SG gère une importante base de données de plus de 15 000 documents, devenue une source principale d'informations sur la corruption, en plus d'être responsable d'un nombre important de publications telles que le *Rapport mondial sur la corruption* et les bulletins de nouvelles.

L'instance de gouvernance de TI est le conseil d'administration, dont les membres sont élus parmi les représentants des chapitres nationaux lors de l'assemblée annuelle. Ceux-ci sont des avocats, des consultants, des gestionnaires et d'anciens hauts fonctionnaires en provenance de plusieurs pays. TI s'est également dotée d'un conseil composé de personnalités de haut niveau, dont le but est de soutenir les différents programmes. Ces instances contribuent de manière importante à la mission de TI par le soutien qu'elles donnent à la vision et aux positions officielles de l'organisation dans des forums de grande visibilité, par leurs apparitions dans les médias et par leur contribution à la recherche sur la corruption (Wang et Rosenau, 2001).

L'un des moyens de sensibilisation les plus importants est l'Indice de perception de la corruption (IPC). Depuis 1995, TI classe chaque pays en fonction d'un indice du degré de corruption selon la perception d'analystes et d'experts qualifiés en lien avec le pays. La publication annuelle de l'IPC est très suivie par les médias, attirant l'attention de l'opinion publique mondiale sur la corruption et sur TI. Chaque gouvernement est sensible à son classement sur cette liste fournie par l'IPC. Il est arrivé dans le passé que des gouvernements ayant un IPC parmi les plus bas rejettent emphatiquement le classement (Wang et Rosenau, 2001). Quant aux gouvernements des pays les mieux classés, ils ne manqueront aucune occasion de le souligner et de s'en féliciter.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Cherchant à poursuivre le combat contre toutes les formes de corruption et en réponse aux critiques provenant des gouvernements et des autres acteurs de la société civile, TI a publié en 2002 un Indice de perception des pays exportateurs de corruption (IPEC). Par l'IPEC, TI veut attirer l'attention sur la partie négligée de l'équation de la corruption, à savoir que pour chaque corrompu il y a un corrupteur. L'IPEC identifie les grands pays exportateurs dont les firmes utilisent la corruption comme moyen de se procurer ou de préserver des contrats à l'étranger. Comme pour l'IPC, l'IPEC mesure la perception d'analystes et d'experts travaillant pour les OI, les FMN et les centres de recherche concernés par ces dimensions dans chaque pays accueillant des investissements étrangers ou destinataires des exportations en provenance des grands pays exportateurs. Malheureusement, l'IPEC n'a pas été publié depuis sa première apparition en 2002.

En conclusion de cette partie, la sensibilisation à la corruption à laquelle nous assistons à l'échelle internationale est le résultat d'une dynamique qui fait converger, d'un côté, une perception amplement partagée de l'augmentation de la magnitude de ces pratiques et, de l'autre côté, l'idée de moins en moins contestée des graves dangers de cette augmentation pour le fonctionnement de notre monde de plus en plus interdépendant. Les sentiments d'urgence et de nécessité d'agir qui s'ensuivent sont exacerbés par le rôle déterminant des médias. Ces éléments interagissent, permettant ainsi la consolidation d'un véritable mouvement international anticorruption (Sandholtz et Gray, 2003).

À la suite des initiatives et des campagnes de sensibilisation des OI, les conditions sont réunies pour que la problématique de la corruption soit projetée au sommet de la liste des priorités à l'ordre du jour international. Cependant, elle ne deviendra un véritable enjeu mondial que par l'émergence d'un cadre normatif international permettant à la communauté internationale d'exprimer son désir de se comporter de manière justifiée, selon certaines normes sociales (March et Olson, 1989).

Tout comme dans les processus de sensibilisation, les OI jouent le rôle d'agents de transformation dans l'émergence des normes internationales et dans la diffusion des politiques pour encadrer les comportements (Finnemore, 1996a et b). Dans la section suivante, nous montrons les principales actions des OI visant la formulation et la diffusion de ces normes.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

3. ÉMERGENCE D'UN CADRE NORMATIF INTERNATIONAL

Toute société est définie par les règles ainsi que par les membres qui les structurent. Les règles sont des énoncés qui servent à identifier les normes de conduite (Williams, 1968). Elles définissent les grands paramètres de conduite acceptable pour les membres (Onuf, 1996).

Au sein de la société internationale, les OI sont de puissants véhicules pour l'intégration sociale et la transmission de règles, de valeurs et de normes (Sandholtz et Gray ; 2004). Ikenberry et Kupchan (1990) avancent qu'en tant qu'entités de socialisation, le but principal des OI est la diffusion d'idées et de valeurs communes. En fait, sur le plan cognitif, elles aident à spécifier « quels types d'acteurs peuvent exister, quelles caractéristiques structurelles ces acteurs peuvent adopter, quelles procédures ils doivent suivre et quel sens est associé à ces actions » (Ruef et Scott, 1998, p. 878). Les OI sont donc des organisations *institutionnalisées* selon la terminologie employée par les néo-institutionnalistes (Scott et Meyer, 1994). En ce sens, les OI sont des agents de transformation sociale parce qu'elles contribuent à l'émergence et à la diffusion de normes et règles pouvant avoir un impact sur les comportements et les pratiques autant au niveau national qu'international (Sandholtz et Gray, 2003).

Sandholtz et Gray (2003, p. 764) indiquent comment le caractère institutionnel des OI s'exprime dans la lutte contre la corruption : « *Normative modes operate through social standards of appropriateness and fit. International normative factors are those that establish standards of conduct, in this case, that deligitimated and stigmatized corrupt practices.* » En affichant clairement leur engagement contre la corruption, les OI deviennent ainsi un forum pour la diffusion des valeurs, des attitudes et des comportements anticorruption à l'échelle internationale.

Les OI contribuent de différentes manières, selon leurs objectifs et leurs caractéristiques de fonctionnement, à l'émergence et à la diffusion d'un cadre normatif international de lutte contre la corruption. La littérature institutionnelle reconnaît trois modes permettant d'influencer les comportements organisationnels (Scott, 2001), chacun d'eux lié à un mécanisme de contrôle et à une composante des institutions (DiMaggio et Powell, 1983). Le premier mode est le mode *coercitif*, imposé par des autorités légitimes qui mettent l'accent sur l'établissement de règles, de *monitoring* et de sanctions (Scott, 2001). Il est prédominant chez les organisations dites réglementaires, dont les décisions sont d'exécution obligatoire pour leurs membres. La BM, le FMI et l'OMC sont des exemples de ces institutions, en ce sens qu'une fois que les pays y adhèrent, ils sont forcés de respecter les décisions adoptées par ces organisations et de trouver les moyens de s'y conformer. L'UE en est un autre exemple, cette fois-ci au niveau régional.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Un deuxième mode de forcer un comportement isomorphe est le mode *normatif*. Celui-ci est imposé par des organisations qui contrôlent des manières de faire qui sont perçues par la communauté comme les meilleures, les plus appropriées. Parmi les OI qui privilégient cette approche normative, soulignons l'ONU sur un plan universel et l'OEA sur le plan régional. L'OCDE est un autre exemple à un niveau intermédiaire. Dans ces organisations, les décisions prises collectivement ont souvent un caractère facultatif, laissant aux pays membres une marge de manœuvre importante lors de la mise en application. Différemment des processus réglementaires propres au mode *coercitif*, ici les pays membres disposent d'une grande souplesse dans l'application des principes, aussi longtemps que le respect de l'esprit de ceux-ci est assuré.

Enfin, le mode *culturel-cognitif* est le troisième mode d'imposition d'isomorphisme comportemental. Dans ce mode, les organisations cherchent à créer et à diffuser un modèle approprié de comportement auquel les acteurs puissent volontairement se rallier. Ici, la diffusion des mécanismes permettant d'imiter le modèle est aussi importante que la mise sur pied du modèle même. Dans le contexte international de la lutte contre la corruption, TI est un exemple du type d'organisation suivant ce mode d'influence.

Bien sûr, les modes par lesquels les OI parviennent à forcer les comportements isomorphismes des autres acteurs représentent des types idéaux dans le sens *wébérien* du terme. En réalité, les OI utilisent souvent plus d'un mode d'imposition selon les objectifs poursuivis, les enjeux de la problématique et le contexte dans lequel elles agissent.

Nous décrivons maintenant chaque mode à l'aide de quelques exemples afin de préciser les contributions des OI à l'émergence d'un cadre normatif international de lutte contre la corruption.

3.1. Le mode coercitif

Certaines OI sont en position d'imposer des règles de comportement à leurs membres, notamment aux plus faibles. Tel est le cas de grandes OI économiques, dont la BM et le FMI sont des exemples. Que ce soit par le biais des stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP) de la première ou des conditions au soutien financier de la seconde, ces OI dictent les termes de l'échange et, par ricochet, le comportement récompensé des pays bénéficiaires[32].

32. Cette imposition des règles est décrite, dans le cas du FMI, par Stiglitz (2002, p. 83) de la manière suivante : « Le FMI, bien sûr, prétend qu'il ne dicte jamais un accord de prêt, qu'il négocie toujours les termes avec le pays emprunteur. Mais ce sont des négociations unilatérales : il a toutes les cartes en main, pour la raison essentielle que beaucoup des pays qui sollicitent son aide ont désespérément besoin d'argent. »

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Pour la BM, la lutte contre la corruption est une composante essentielle de la bonne gouvernance : « Pour qu'un financement extérieur permette de lutter efficacement contre la pauvreté, il faut qu'il soit géré honnêtement et de manière transparente[33]. » Cette approche se traduit en termes pratiques par un ensemble d'exigences dans la formulation des stratégies d'assistance aux pays : conditions des volumes de prêts aux progrès en matière de gouvernance et de maîtrise de la corruption ; prévisions, pour chaque projet, des plans anticorruption et des réformes fiduciaires ; application des mesures permettant la déconcentration des ressources et leur allocation au niveau local[34].

Les processus réglementaires de la BM comportent également des activités de *monitoring* et de sanctions. Ainsi, le programme de lutte contre la corruption de la BM, qui entra en vigueur en 1997, prévoit, par exemple, la mise en application de mécanismes de contrôle sévère de prévention de la corruption dans les projets financés par la Banque et l'assistance aux gouvernements qui veulent promouvoir les réformes contre le fléau (Rose-Ackerman, 1997). La Banque évalue désormais systématiquement les principaux risques et examine les mécanismes de contrôle interne et le respect des règles établies. Enfin, depuis 2001, la Banque mène ses propres enquêtes, lesquelles se sont soldées, « pour 72 entreprises et personnes, par l'interdiction permanente de soumissionner à tout appel d'offres pour des marchés ou des contrats bénéficiant d'un financement de la Banque. La BM est la première banque multilatérale qui affiche sur son site Web les noms des entreprises et des personnes reconnues coupables de fraude ou corruption[35] ».

Quant au FMI, son rôle de « chien de garde » du système financier international lui confère le pouvoir d'imposer des normes de transparence et d'imputabilité dans la gestion des fonds publics (Hillman, 2003). Comme créancier privilégié, le FMI a le pouvoir d'attacher certaines conditions à l'argent qu'il fournit, ce qu'il a fait à partir de 1996, par l'adoption de directives précises visant les réformes des institutions et des systèmes administratifs des pays emprunteurs afin d'éliminer les possibilités de corruption et les activités frauduleuses qui minent leur stabilité économique (IMF, 1997). Par ailleurs, seulement quelques mois après l'adoption des statuts réglementaires de lutte contre la corruption, le FMI a voulu rapidement lancer un message à la communauté internationale quant au sérieux de sa nouvelle approche. La direction a fait savoir aux autorités argentines que son assistance financière serait désormais

33. <www.banquemondiale.org/EXIT/French.nsf>.

34. *Idem*.

35. *Idem*.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

conditionnelle, outre les facteurs traditionnels liés au bon fonctionnement de l'État, aux progrès accomplis dans des domaines ayant trait à la lutte contre la corruption et la prévarication. Quinze jours plus tard, c'était au tour du Kenya d'être soumis à la même exigence. Cette fois-ci, le FMI a suspendu le financement du programme d'ajustement structurel renforcé « *tant que le gouvernement du président Daniel Arap Moi n'aurait pas clairement montré sa détermination à lutter contre la corruption* » (Marti, 1997, p. I). Même si les fonctionnaires du FMI se sont abstenus d'en faire une condition applicable automatiquement à tous les membres, ils ont fait savoir, par ces exemples, qu'ils comptaient certainement instaurer une démarche au cas par cas (Marti, 1997).

3.2. Le mode normatif

Différemment des organisations réglementaires, certaines OI font appel à la volonté des pays membres de mettre sur pied des mécanismes efficaces de lutte contre la corruption. Ces organisations de coopération fondent leur démarche sur l'établissement et la diffusion des principes généraux issus habituellement d'un consensus politique des États membres. Les principes généraux, considérés comme la manière souhaitable et appropriée de lutter contre la corruption, constituent le cadre normatif guidant l'action de chacun. La démarche proposée en est une d'harmonisation des politiques nationales : les actes adoptés par ces organisations ne sont pas obligatoires pour les États membres à moins que ceux-ci n'y consentent (Roche et Thierry, 2002). La démarche d'harmonisation comprend les consultations et assistances mutuelles sur les principes et les approches à adopter, mais laisse par la suite aux États membres le soin de les appliquer.

La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption constitue l'un de ces cadres normatifs guidant le comportement des États membres. Les principes qu'elle contient, au nombre de quatre, y sont clairement énoncés : peines de prison et amendes pour les personnes reconnues coupables d'avoir corrompu un agent public afin d'obtenir ou de conserver un marché ; sanctions pénales, civiles ou autres pour les entreprises qui falsifient leurs comptes financiers afin de dissimuler le versement de pots-de-vin ; fin de la déductibilité fiscale des commissions versées par des entreprises à des fonctionnaires pour obtenir un contrat ou un autre avantage ; coopération judicaire internationale renforcée pour garantir une poursuite efficace des corrupteurs (Wehrlé, 2000).

Les travaux préliminaires à la Convention ont abouti à un appel aux États membres pour qu'ils abolissent la déductibilité fiscale des paiements de corruption à l'étranger. Bien que l'appel ait été initialement

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

accueilli avec une certaine circonspection par les pays européens, en avril 1996, l'OCDE a adopté une recommandation en vue d'inciter les États membres qui utilisent cette déductibilité à réviser leur législation en vue de la supprimer. Depuis, les pays concernés ont révisé leur législation et la plupart d'entre eux ont adopté une loi abolissant cette déductibilité (Milliet-Einbinder, 2000).

La Convention est en soi une initiative inhabituelle puisque l'OCDE établit normalement des recommandations mais rarement des conventions (Sandholtz et Gray, 2003). Ainsi, elle ne peut pas être interprétée comme une simple déclaration d'intention des États signataires. Les gouvernements signataires sont d'avis que cet accord devrait avoir des conséquences concrètes fortes[36]. L'accord prévoit, par exemple, que chaque pays prenne les mesures nécessaires pour harmoniser sa législation avec les principes généraux. Plus important, la Convention stipule que les États signataires s'engagent à mettre en œuvre des sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives.

Malgré la fermeté et la clarté exceptionnelles de la Déclaration et de la Convention, chaque État est libre de choisir l'approche opérationnelle qui lui convient pour que sa législation nationale corresponde aux accords et de choisir les outils pour forcer la conformité de ses entreprises (Heimann, 2004).

La Convention de l'OCDE prévoit influencer les comportements des gouvernements et, par ricochet, de leurs firmes d'origine, par des moyens s'apparentant aux mesures coercitives mais qui sont fondamentalement à caractère facultatif. Par exemple, si les pays ne modifient pas leurs lois ou s'il s'avérait que leur législation ne respecte pas les critères de la Convention, ils seraient amenés sous la pression de leurs pairs à « mettre de l'ordre dans leurs affaires » (Wehrlé, 2000). La procédure d'examen par les pairs consiste « en l'examen, par l'ensemble des pays signataires, des systèmes réglementaires nationaux et des mesures techniques prises par chaque pays signataire en vue de mettre en œuvre les principes de la convention » (Wehrlé, 2000, p. 30). En l'absence de procédures de sanctions formelles, l'efficacité de la méthode de la pression par les pairs est cependant à démontrer.

Bien sûr, la valeur normative de la Convention dépendra finalement des mesures législatives et autres prises par chaque gouvernement pour veiller à ce que ses entreprises se conforment à la loi (Heimann, 2004). C'est pour cette raison que la procédure prévoit également que, dans les

36. Dominique Strauss-Kahn, ministre français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, cité par *Les Échos* du 18 décembre 1998.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

années à venir, « des équipes d'experts internationaux se rendront dans chaque État évalué pour y rencontrer les autorités politiques, administratives, policières, douanières, judiciaires et toute autre instance pertinente afin de discuter avec elles l'application effective des lois » (Wehrlé, 2000, p. 30).

Le rôle normatif de la Convention est amplifié par les efforts de promotion et de diffusion des nouvelles normes s'adressant plus spécifiquement aux autres pays non membres de l'OCDE. Ainsi, les pays non membres qui souhaitent s'associer à la Convention et au Groupe de travail de l'OCDE peuvent présenter une demande d'adhésion. L'OCDE décide, par l'intermédiaire de son Conseil, si un pays non membre peut être invité à devenir participant à part entière ou observateur du Groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales (Ehlermann-Cache, 2000). Les pays qui souhaitent s'associer doivent avoir la volonté et la capacité de satisfaire à toutes les obligations et à tous les engagements inhérents à la participation à la Convention. Les États postulants sont soumis à un examen approfondi de leur situation économique et de leur environnement institutionnel et juridique. Une évaluation favorable permet au pays de s'associer au Groupe de travail en qualité d'observateur. Ensuite, en fonction du progrès accompli dans la mise en œuvre des dispositions anticorruption, cet État pourra être invité à devenir participant à part entière du Groupe de travail et à adhérer à la Convention (Ehlermann-Cache, 2000). Bref, grâce à ces procédures, l'OCDE prévoit faire la promotion d'une éthique anticorruption auprès des pays non membres et susciter ainsi un effet d'entraînement.

Les conventions des Nations Unies et de l'OEA contre la corruption peuvent également être considérées comme des composantes à prédominance normative. En ce qui concerne celle des Nations Unies, elle prévoit un ensemble de principes formant un cadre normatif pour prévenir et incriminer la corruption à l'échelle mondiale. L'initiative des Nations Unies s'appuie essentiellement sur une formulation non obligatoire où « les gouvernements auront une grande marge de manœuvre pour décider s'ils veulent incorporer les nombreuses dispositions facultatives de la Convention dans leur droit national et dans quelle mesure » (Rooke, 2004, p. 132). La réputation et l'autorité morale des Nations Unies constituent les éléments qui donnent à la Convention force de norme à laquelle devraient se conformer les pays signataires.

Quant à la Convention interaméricaine contre la corruption de l'OEA, elle définit clairement les actes de corruption des serviteurs publics qui sont considérés dorénavant criminels. En plus, elle prévoit les mécanismes de coopération des États signataires pour la combattre, notamment l'extradition, la saisie d'actifs, l'assistance technique et légale

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ainsi que l'adoption des mesures de transparence dans les achats publics (Eizenstat, 1998). Cependant, même si les États signataires qui manquent à leurs engagements sont passibles de sanctions, la Convention constitue fondamentalement un instrument de coopération entre les pays de la région et son succès dépend de la volonté de chacun de transformer le texte en guide de comportement et de la qualité des mécanismes de suivi prévus[37].

3.3. Le mode culturel-cognitif

Pour certaines organisations, les efforts pour participer à l'adoption de pratiques plus honnêtes sont fondés principalement sur leur capacité à développer et à faire adopter de nouveaux modèles de comportement. Il s'agit d'un mode fondé sur la force de persuasion plus que sur un pouvoir d'influence réglementaire ou normatif. La légitimité de l'action des organisations qui agissent selon ce mode réside dans leur crédibilité, leur réputation, la conviction de leur mission, la cohérence de leur démarche et leur pouvoir de convoquer l'organisation. Le mode culturel-cognitif s'accommode davantage du fonctionnement des ONG telle TI. Pour cette OI, la seule vouée entièrement au combat contre toutes les formes de corruption, la participation à l'élaboration et à la diffusion des modèles de comportement fondés sur de meilleures pratiques fait partie intégrante de sa raison d'être.

Pour cette raison, en plus du travail de sensibilisation auprès des gouvernements et de l'opinion publique mondiale sur les coûts de la corruption, TI a entrepris une démarche générale basée sur un modèle d'intervention dans les pays où la corruption est endémique ou perçue comme étant une problématique importante. Pour développer son modèle d'intervention, TI part d'un double constat : il est insensé de se lancer dans une grande bataille qui, faute de moyens, est jugée sans espoir, et on ne peut pas changer une réalité si complexe du jour au lendemain (Dommel, 1999).

La pierre angulaire du modèle d'intervention est la création d'un « espace d'intégrité » à partir duquel pourra s'établir un consensus sur des nouvelles règles de conduite[38]. L'action initiale consiste à favoriser, dans les pays qui le souhaitent, la formation des groupes d'opinion, appelés « chapitres nationaux ». Les chapitres rassemblent des membres de la société civile, des représentants du secteur privé et du secteur

37. <www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>.

38. Jeremy Pope, ancien directeur de TI, dans Backmann et Guirchoun, 1998, p. 5.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

public. Pour Eigen, fondateur de TI, il s'agit de construire les plus vastes coalitions contre la corruption (Sandholtz et Gray, 2003). Selon Pope, le principe directeur du modèle d'intervention est fort simple : les actions diffèrent d'un pays à l'autre, en fonction du contexte national. Cependant, lorsqu'une action s'avère efficace dans un pays donné, elle peut être transposée avec succès dans un autre pays[39].

La notion d'espace d'intégrité, c'est-à-dire ce lieu d'échanges d'où émergera un consensus sur de nouvelles règles de conduite, s'applique également à un secteur de l'industrie ou des services reconnu pour avoir de graves problèmes de corruption. Une fois identifiés les opérateurs qui détiennent une place prépondérante dans le secteur, les membres du chapitre national, en accord avec les autorités gouvernementales, commencent un travail de persuasion pour que toutes les parties s'engagent, d'un commun accord, à éliminer certaines pratiques douteuses dans des rapports jusqu'ici considérés normaux. Ainsi, par exemple, dans un secteur concurrentiel, les gestionnaires des entreprises privées s'engagent à renoncer aux paiements de pots-de-vin comme moyens de concurrencer. Ce faisant, ils se libèrent du même coup des extorsions dont ils sont l'objet de la part des représentants des gouvernements ou des établissements publics dont ils se disputent la clientèle (Dommel, 1999).

L'étape suivante consiste à élaborer des ententes contractuelles de transparence et de saine gestion entre les participants, tout en s'assurant que les gouvernements dont relèvent les firmes ne décident pas de fausser le jeu par des pressions politiques ou par des ententes secrètes. Un pacte d'intégrité peut ainsi être conclu entre un maître d'ouvrage public et les entreprises présélectionnées pour participer à un appel d'offres. On peut ainsi demander aux soumissionnaires de répertorier, dans des conditions précises, les opérations dans lesquelles se dissimulent le plus couramment les pots-de-vin et de prendre les mesures concrètes pour s'assurer des normes réglementaires (Dommel, 1999). Par la suite, les représentants de ces entreprises, généralement leurs présidents, doivent s'engager, dans une attestation signée, à établir un contrôle interne visant à s'assurer que les mesures de contrôle seront appliquées correctement. L'entreprise soumissionnaire devra aussi obtenir des engagements de la part des sous-traitants à prendre certaines dispositions de manière à assurer le respect des prescriptions légales.

Les rapports du contrôle interne qui devraient attester la bonne application des ententes sont soumis aux représentants des gouvernements. Est aussi prévue la participation de firmes d'audit dont le rôle

39. « La lutte contre la corruption doit s'ancrer dans la société civile », *Le Monde*, 21 octobre 1997, p. II.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

consiste à se prononcer, à leur tour, sur le respect de ces ententes. Si un soumissionnaire écarté soupçonne que la ou les entreprises retenues n'ont pas respecté leurs obligations, il pourra faire appel auprès de l'audit externe. S'il est prouvé qu'il y a eu des manquements, des sanctions telles la perte de contrats et l'inscription sur une liste noire pour de futures invitations à soumissionner sont prévues (TI, 2004).

Le modèle d'intervention prévoit l'élargissement progressif des ententes à d'autres secteurs afin de favoriser un consensus le plus large possible sur de nouvelles règles de conduite. Enfin, l'approche de TI a inspiré la création des Systèmes nationaux d'intégrité (SNI), le programme d'intervention de la BM pour lutter contre la corruption (Sandholtz et Gray, 2003).

Le tableau 14.1 résume la contribution de chaque mode d'imposition d'isomorphisme comportemental au cadre normatif international de lutte contre la corruption.

Tableau 14.1
Cadre normatif international anticorruption : modes, composantes, stratégies et mécanismes d'imposition d'isomorphisme comportemental

Mode d'imposition	Composante institutionnelle	Stratégie	Mécanisme de mise en application	OI
Coercitif	Imposition des processus réglementaires et des activités de *monitoring* et de sanctions	Inclusion dans les statuts réglementaires des politiques et programmes d'action anticorruption	Exigences et conditions selon une démarche au cas par cas avec systèmes formels de *monitoring* et sanctions en cas de déviance	BM FMI
Normatif	Diffusion des principes généraux et mécanismes pour promouvoir leur respect dans l'application	Élaboration, par consensus, des principes servant de cadre général de comportement (conventions, traités, accords de lutte contre la corruption)	Opérationnalisation très flexible du cadre selon le principe d'harmonisation des politiques accompagnée de procédures plus ou moins formalisées de suivi et d'évaluation	OCDE ONU OEA
Culturel-cognitif	Élaboration des modèles contextuels d'intervention et leur promotion à l'échelle mondiale	Formation d'« espaces d'intégrité » pour l'émergence des nouvelles règles de comportement éthique	Composition des chapitres nationaux chargés d'adapter le modèle et extension du modèle aux amples secteurs de l'activité économique	TI

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CONCLUSION

Il n'y a plus de doute que la corruption constitue aujourd'hui un enjeu de première importance pour la communauté internationale. En ce sens, les initiatives de sensibilisation aux dangers de la corruption entreprises depuis le milieu des années 1990 ont été un franc succès. Plus encore, les actions d'organisations telles que TI et l'OCDE ont contribué à créer un cadre international de plus en plus précis de lutte contre ces pratiques malhonnêtes. Cependant, vu leur caractère relativement récent, l'effet réel de ces règles et de ces normes sur les comportements n'est pas encore certain. Le succès de la Convention de l'OCDE dépend de la qualité de sa mise en œuvre, dont les pays membres sont les ultimes responsables. Or les pays signataires ont, jusqu'à maintenant, avancé péniblement dans ce processus (Heimann, 2004). Par exemple, bien que 35 pays signataires aient adopté des lois interdisant la corruption des agents publics étrangers entre 1999 et 2000, cinq ans après, ces gouvernements ont été très peu nombreux à les appliquer. Dans un avenir immédiat, le défi consistera à rendre le cadre plus opérationnel. Augmenter les capacités de surveillance de la mise en œuvre devient ainsi la priorité de l'OCDE. À cet égard, Heimann (2004) laisse entendre qu'il y a encore beaucoup d'obstacles à surmonter et plusieurs lacunes à combler.

On ne peut pas nier, d'autre part, que TI ait réussi à changer la perception de la corruption au niveau mondial. Selon Wang et Rosenau (2001), grâce aux campagnes de sensibilisation de TI, les gouvernements n'ont plus le choix que de considérer les coûts de la corruption dans leurs analyses. Ainsi, TI a réussi à changer l'attitude envers la corruption : aujourd'hui, aucun gouvernement ou OI ne peut ignorer cette dimension de la gouvernance. Mais, comme ces auteurs le précisent, le fait de sensibiliser les gouvernements et de créer un sentiment d'urgence d'agir au sein de la communauté internationale ne signifie pas nécessairement un changement dans les pratiques. Malgré quelques résultats encourageants, ces auteurs pensent qu'il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer les résultats du modèle d'espaces d'intégrité[40].

Au-delà des efforts des OI pour préciser et améliorer le cadre international de lutte contre la corruption, son efficacité dépend en dernière instance du degré d'intégration des pays à la société internationale (Sandholtz et Gray, 2003). C'est seulement à cette condition que les

40. Des pactes d'intégrité ont été soutenus par des chapitres nationaux dans plusieurs pays. Des études sont présentement en cours dans 19 pays afin d'évaluer l'impact de ces pactes et d'améliorer leur application et leur diffusion à l'échelle mondiale. Voir *Preventing Corruption in Public Procurement Processes World Wide : Integrity Pact Appraisal and Capacity Building Project*, <ww1.transparency.org/integrity_pact/dnld/project_summary_3ca.pdf>.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

normes, les règles et les comportements anticorruption qui semblent s'imposer depuis les années 1990 par la volonté des OI deviendront véritablement des mécanismes puissants de socialisation, d'influence et de régulation sur les dirigeants des États et sur les populations. Cependant, pour la plupart des pays africains et pour plusieurs pays des Amériques et de l'Asie, leur faible niveau actuel d'intégration, autant sur le plan économique que socioculturel et organisationnel, les rend quasi réfractaires à ces influences. Malheureusement, ce sont souvent ces pays qui auraient le plus besoin d'un cadre normatif, étant donné la corruption endémique qui y prévaut. En ce sens, l'efficacité de la lutte internationale contre la corruption est dépendante d'un modèle plus intégrateur de mondialisation pour ces pays.

BIBLIOGRAPHIE

ABROMOVICI, Pierre (2000). « Les jeux dispendieux de la corruption mondiale », *Le Monde diplomatique*, novembre.

ADB (ASIAN DEVELOPMENT BANK) (1998). *Anticorruption*, Policy Papers, juillet.

BACKMANN, René et Henri GUIRCHOUN (1998). « Corruption : le classement mondial », dossier, *Le Nouvel Observateur*, 16-22 juillet, p. 4-13.

BAYLEY, David H. (1978). « The Effects of Corruption in a Developing Nation », dans Arnold J. Heidenheimer (dir.), *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick (N.J.), Transaction Books, p. 521-533.

BLONDEL, Alice (2003). « Dérive criminelle de l'économie du bois », *Le Monde diplomatique*, décembre.

BRADEMAS, John et Fritz HEIMANN (1998). « Tackling International Corruption : No Longer Taboo », *Foreign Affairs*, vol. 77, nº 5, p. 17-22.

CONACHER, Duff (2004). « La réglementation canadienne en matière de lobbying : encore de sérieuses lacunes », dans Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, Paris, Karthala, p. 86-88.

CNUCED (2000). *Réglementation et libéralisation dans le secteur des services de construction et contribution de ce secteur au développement des pays en développement*, <www.unctad.org/fr/docs/c1em12d2.fr.pdf>.

DARROUGH, Masako (2004). « Supply-side Control of Corruption : The US *Foreign Corrupt Practices Act* and the OECD Convention », dans L. Jones, K. Schedler et R. Mussari (dir.), *Strategies for Public Management Reform*, Londres, Elsevier, p. 259-284.

DE LEON, Peter et Mark T. GREEN (2004). « Political Corruption : Establishing the Parameters », dans L. Jones, K. Schedler et R. Mussari (dir.), *Strategies for Public Management Reform*, Londres, Elsevier, p. 229-258.

DIMAGGIO, Paul (1988). « Interest and Agency in Institutional Theory », dans L. Zucker (dir.), *Institutional Patterns and Organization : Culture and Environment*, Cambridge, Ballinger, p. 3-21.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

DiMAGGIO, Paul et W.W. POWELL (1983). « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, p. 147-160.

DOMMEL, Daniel (1999). « Les défis de la corruption », *Transparency International Working Paper*, 12 janvier.

EHLERMANN-CACHE, Nicola (2000). « Adhésion à la Convention », dossier spécial sur la corruption, *L'Observateur de l'OCDE*, nº 220, avril, p. 43.

EIZENSTAT, Stuart, E. (1998). « Promoting the Rule of Law and Anti-corruption in Globalized Economy », *USIA Electronic Journal*, vol. 3, nº 5, <www.usinfo.state.gov/journals/ites/1198/ijee/eizen.htm>.

ELLIOTT, Kimberly (1997). *Corruption and the Global Economy*, Washington, Institute for International Economics.

FINNEMORE, Martha (1996a). « Norms, Culture and World Politics : Insights from Sociology's Institutionalism », *International Organization*, vol. 50, printemps, p. 325-348.

FINNEMORE, Martha (1996b). *National Interest in International Society*, Ithaca, Cornell University Press.

FISSE, Brent et John BRAITHWAITE (1983). *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*, Albany, State University of New York Press.

FMI (1997). *IMF Adopts Guidelines Regarding Governance Issues*, <www.imf.org/external/np/sec/nb/1997/nb9715.htm>.

GARZON, César (2002). *Management stratégique et paiements suspects : leçons tirées de l'étude de deux cas célèbres*, thèse de doctorat non publiée, Montréal, École des hautes études commerciales.

GLYNN, Patrik, Stephen KOBRIN et Moisés NAIM (1997). « The Globalization of Corruption », dans K. Elliott (dir.), *Corruption and the Global Economy*, Washington, Institute for International Economics, p. 7-30.

HAFSI, Taïeb (2002). « Les pays en développement et les organisations : vers une institutionnalisation de l'ignorance 2 », Montréal, École des hautes études commerciales, juin, 16 pages.

HEIMANN, Fritz (1997). « Combatting International Corruption : The Role of the Business Community », dans K. Elliott (dir.), *Corruption and the Global Economy*, Washington, Institute for International Economics, p. 147-162.

HEIMANN, Fritz (2004). « La Convention de l'OCDE arrêtera-t-elle le paiement de pots-de-vin à l'étranger ? », dans Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, Paris, Karthala, p. 149-156.

HILLMAN, Arye (2003). « Corruption and Public Finance : An IMF Perspective », *European Journal of Political Economy*, vol. 20, p. 1067-1077.

IKENBERRY, G. John et Charles A. KUPCHAN (1990). « Socialization and Hegemonic Power », *International Organization*, vol. 44, nº 3, p. 283-315.

JOHNSTON, Michael (1997). « Public Officials, Private Interest, and Sustainable Democracy : When Politics and Corruption Meet », dans K. Elliott (dir.), *Corruption and the Global Economy*, Washington, Institute for International Economics, p. 61-82.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

KAUFMANN, Daniel, Art KRAAY et Massimo MASTRUZZI (2005). *Governance Matters IV : Governance Indicators for 1996-2004*, The World Bank, mai.

KLITGAARD, Robert (1998). « International Cooperation against Corruption », *Finance and Development*, mai, p. 3-6.

LARSON, Alan (1997). « US Policy on Corruption », dans K. Elliott (dir.), *Corruption and the Global Economy*, Washington, Institute for International Economics, p. 237-240.

LASCOUMES, Pierre (1996). *Corruptions*, Paris, Presses de Sciences Po.

MARCH, James et Johan P. OLSEN (1989). *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.

MARTI, Serge (1997). « Les "gendarmes" de Washington contre la corruption », dossier, *Le Monde*, 21 octobre.

MAURO, Paolo (1996). « The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure », *IMF Working Paper 96/98*, Washington, Fonds monétaire international.

MENDRAS, M. (1995). « La Russie : administration sans foi ni loi », dans D. Della Porta et Y. Mény, *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La Découverte.

MÉNY, Yves (1996). « Corruption fin de siècle : changement, crise et transformation des valeurs », *Revue internationale des sciences sociales*, nº 149, septembre.

MERCIER, Jean (2003). *L'administration publique : de l'École classique au nouveau management public*, Québec, Presses de l'Université Laval.

MERTON, Robert (1968). *Social Theory and Social Structure*, New York, Free Press.

MILLIET-EINBINDER, Martine (2000). « Supprimer la déductibilité fiscale », dossier spécial sur la corruption, *L'Observateur de l'OCDE*, nº 220, avril, p. 36-38.

MUNA, Akere (2004). « La Convention de l'Union africaine contre la corruption », dans Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, Paris, Karthala, p. 135-140.

MYRDAL, Gunnar (1978). « Corruption as a Hindrance to Modernisation in South Asia », dans Arnold J. Heidenheimer (dir.), *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick (N.J.), Transaction Books, p. 229-239.

NAIM, Moisés (2003). « Les cinq guerres de la mondialisation », *Revue Futuribles*, novembre, p. 3-38.

ONU (2005). *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du secrétaire général.

ONUF, Nicholas (1996). *Rules, Agents, Institutions : A Constructivist Account*, Working Paper No 96-2, Irvine, Center for Global Peace and Conflict Studies, University of California.

RAGOT, Vanessa (1997). « La lutte contre la corruption doit s'ancrer dans la société civile », dossier, *Le Monde*, 21 octobre.

RAVENHOLT, Albert (1978). « The Peso Price of Politics in Philippines », dans Arnold J. Heidenheimer (dir.), *Political Corruption* : *Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick (N.J.), Transaction Books, p. 469-476.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ROCHE, Catherine et Damien Thierry (2002). *L'essentiel des organisations européennes de coopération*, Paris, Gualino.

ROOKE, Peter (2004). « La convention des Nations Unies contre la corruption », dans Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, Paris, Karthala, p. 129-133.

ROSE-ACKERMAN, Susan (1978). *Corruption : A Study in Political Economy*, New York, Academic Press.

ROSE-ACKERMAN, Susan (1997). « The Political Economy of Corruption », dans K. Elliott (dir.), *Corruption and the Global Economy*, Washington, Institute for International Economics, p. 31-60.

ROSE-ACKERMAN, Susan (1998). *Corruption and Government*, New York, Cambridge University Press.

RUEF, M. et W.R. SCOTT (1998). « A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy : Hospital Survival in Changing Institutional Environments », *Administrative Science Quarterly*, vol. 43, p. 877-904.

SHAXSON, Nicholas (2004). « Le procès Elf : la corruption politique et l'industrie pétrolière », dans Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, Paris, Karthala, p. 80-85.

SANDHOLTZ, Wayne et Mark M. GRAY (2003). « International Integration and National Corruption », *International Organization*, vol. 57, automne, p. 761-800.

SCOTT, James (1972). *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

SCOTT, Richard et John W. MEYER (1994). *Institutional Environment and Organizations : Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, Sage.

SCOTT, Richard (2001). *Institutions and Organizations*, 2e édition, Thousand Oaks, Sage.

STIGLITZ, Joseph E. (2002). *La grande désillusion*, Paris, Fayard.

TI (TRANSPARENCY INTERNATIONAL) (1995). *Building a Global Coalition against Corruption*, rapport annuel, Berlin, Transparency International.

TI (TRANSPARENCY INTERNATIONAL) (1998). *The Corruption Perceptions Index*, Transparency International et Göttingen University.

TI (TRANSPARENCY INTERNATIONAL) (2002). « Transparence Internationale publie le nouvel indice de corruption des pays exportateurs », <www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.05.14.bpi.fr.html>.

TI (TRANSPARENCY INTERNATIONAL) (2004). « La corruption sévit dans 60 pays et constitue un véritable fléau dans le secteur public, indique TI », <www.transparency. org/cpi/2004/cpi2004.fr.html>.

TI (TRANSPARENCY INTERNATIONAL) (2005). « Un monde "bâti sur les pots-de-vin" ? La corruption dans la construction ruine les États et coûte des vies humaines, dénonce le rapport de TI », communiqué de presse, 16 mars.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

VAN RIJCKEGHEM, Caroline et Beatrice WEDER (1997). *Corruption and the Rate of Temptation : Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption ?*, IMF Working Paper 97/73, Washington, Fonds monétaire international.

VIDAVER-COHEN, Deborah (1997). « Moral Imagination in Organizational Problem-solving : An Institutional Perspective », *Business Ethics Quarterly,* The Ruffin Series no. 1, p. 123-147.

VOGL, Frank (1993). « Laying Corruption to Rest », *Economic Reform Today,* 18 juillet.

WANG, Hongying et James ROSENAU (2001). « Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance », *Global Governance*, vol. 7, nº 1, janvier-mars, p. 25-50.

WEHRLÉ, Frédéric (2000). « Garantir la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE », dossier spécial sur la corruption, *L'observateur de l'OCDE*, nº 220, avril, p. 29-30.

WERTHEIM, W.F. (1978). « Sociological Aspects of Corruption in Southeast Asia », dans Arnold J. Heidenheimer (dir.), *Political Corruption* : *Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick (N.J.), Transaction Books, p. 195-211.

WILLIAMS, Robin M. Jr. (1968). « Norms : The Concept of Norms », dans David L. Sills (dir.) *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan, p. 204-208.

WRAITH, Ronald et Edgar SIMPKINS (1978). « Nepotism and Bribery in West Africa », dans Arnold J. Heidenheimer (dir.), *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick (N.J.), Transaction Books, p. 331-340.

YANNACA-SMALL, Catherine (1995). « Battling International Bribery », *OCDE Observer*, nº 192, février-avril, p. 16-17.

YAO, Shuntian (2002). « Privilege and Corruption – The Problems of China's Socialist Market Economy : New Perspectives on Transition Economics : Asia », *The American Journal of Economics and Sociology,* vol. 61, nº 1, janvier, p. 279-300.

YIP, George (1989). « Global Strategy in a World of Nations », *Sloan Management Review,* vol. 31, nº 1, automne, p. 29-42.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

15

LE NAUFRAGE D'UNE ILLUSION
Changer l'Iraq pour mieux le reconstruire

Jocelyn Coulon

Directeur du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, affilié au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CERIUM). Il est aussi professeur invité au Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale (GERSI) et commentateur de politique internationale au quotidien La Presse.

Lorsque les forces armées américaines et britanniques se lancent à l'assaut de l'Iraq le 20 mars 2003 pour envahir le pays et changer son régime, les dirigeants de la coalition américano-britannique ont plusieurs objectifs en tête, et celui de l'élimination des armes de destruction massive n'en est qu'un parmi d'autres. En effet, si, pendant toute la période menant au déclenchement des hostilités, le discours public a porté essentiellement sur la nécessité de neutraliser le potentiel nucléaire, biologique et chimique de l'Iraq et de combattre le terrorisme, il a aussi intégré d'autres considérations liées à la promotion de la démocratie, au respect des droits de la personne, au développement économique, à une meilleure gouvernance et à l'établissement de relations pacifiques entre pays du Moyen-Orient. La controverse sur les armes de destruction massive a éclipsé l'argumentaire américain et britannique sur la volonté de réinsérer l'Iraq au sein de la communauté internationale, d'en faire un exemple pour le monde arabe et, plus largement, pour les États en développement aux prises avec des conflits politiques et sociaux dont la

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

virulence empêche une transition vers la démocratie ou fragilise cette transition lorsqu'elle a lieu. Grand exportateur de pétrole, héritier d'une brillante civilisation, abritant une population éduquée et ouverte sur le monde, l'Iraq reconstruit grâce aux bons soins des États-Unis pourrait jouer, selon Washington, un rôle essentiel dans le processus de mondialisation des économies. Dans une économie planétaire, où la mondialisation ne peut échapper aux impératifs sécuritaires, l'exemple iraquien acquiert une importance centrale, même s'il demeure un cas extrême d'utilisation de la violence au service d'une « juste cause ».

Pourtant, presque quatre ans après le changement de régime, la reconstruction de l'Iraq selon les vœux de la coalition américano-britannique demeure un des objectifs initiaux les plus difficiles à atteindre, s'il n'est pas inatteignable. La Constitution mise aux voix par référendum le 15 octobre 2005 a été adoptée de justesse, même si la majorité des Sunnites l'a rejetée. Les membres du gouvernement iraquien craignent pour leur sécurité. L'intervention militaire a entraîné la mort de 2 500 soldats américains et de 50 000 Iraquiens, les violences sont devenues quotidiennes, les milices privées prolifèrent et l'insurrection, bien installée, empêche un retour à la normale. L'aide à la reconstruction arrive au compte-gouttes, les infrastructures sont dans un état déplorable, la production de pétrole stagne, les humanitaires ont quitté le pays et le nombre de membres de la coalition américano-britannique est passé de 45 à 25 pays. L'Iraq est un pays isolé, entouré de pays ennemis (Syrie, Iran, Turquie et Arabie saoudite), où l'économie est maintenue sous ponction grâce aux dépenses militaires américaines. Enfin, l'économie américaine est frappée de plein fouet par les coûts exorbitants du conflit, et l'administration du président républicain George W. Bush a vu fondre comme neige au soleil la confiance des Américains envers sa capacité à gérer ce conflit. Au moment où ces lignes sont écrites, le regard posé par les meilleurs spécialistes américains sur la situation actuelle et ses effets en Iraq, aux États-Unis et sur la scène internationale est pessimiste, sinon dévastateur. Prenant la mesure du chemin parcouru par les forces américaines sur le terrain afin de pacifier le pays et d'obtenir un consensus politique entre les différentes factions iraquiennes, le spécialiste militaire Anthony Cordesman dresse un sombre tableau. Pour lui, la guerre civile en Iraq « *is not a risk, it is an ongoing reality. The question is just how intensive it will become*[1]. » Compte tenu de la dégradation de la situation militaire et politique, son homologue israélien, Barry Rubin, pense que le maintien

1. Anthony H. Cordesman (2005). « Iraq's Evolving Insurgency », Center for Strategic and International Studies, 5 août, 103 p.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de la présence américaine en Iraq « *is neither sustainable nor desirable*[2] ». Il propose donc un retrait des forces américaines sur une période de 15 mois suivant les élections législatives du 15 décembre 2005, une proposition qu'il qualifie de « *best choice among an unattractive set of options* ». Il est suivi en cela par un ancien directeur de la CIA, John Deutch, pour qui « aucun de nos objectifs clés en Iraq n'a été atteint[3] ». L'absence de planification pour l'après-guerre et le chaos qui en résulte font dire à Larry Diamond, spécialiste mondial de la démocratisation et conseiller de l'Autorité provisoire de la coalition en Iraq, que son gouvernement s'est rendu coupable de « négligence criminelle[4] » envers les Iraquiens. Sur la scène internationale, le politologue Francis Fukuyama estime que la guerre en Iraq a réussi « tout à la fois à brouiller les États-Unis avec la plupart de ses alliés et à déclencher une flambée d'antiaméricanisme au Moyen-Orient[5] ». Zbigniew Brzezinski est encore plus sévère. L'arrogance et l'aveuglement de la présente administration face à l'Iraq et à la guerre au terrorisme lui ont aliéné ses meilleurs alliés. À ce titre, « *the US is likely to become isolated in a hostile world, increasingly vulnerable to terrorist acts and less and less able to exercise constructive global influence*[6] », écrit l'ancien conseiller à la sécurité nationale du président Jimmy Carter. Enfin, sur le plan économique, Linda Bilmes, ancienne secrétaire adjointe au Commerce sous Bill Clinton, écrit que les coûts réels de la guerre atteindront 1 300 milliards de dollars américains d'ici cinq ans[7]. Ces coûts auront nécessairement une incidence sur l'économie américaine.

1. TRANSFORMER L'IRAQ

Comment les Américains et leurs alliés en sont-ils arrivés là ? La question n'a pas de réponse simple puisqu'il est impossible de savoir au juste si les membres de l'administration Bush partageaient tous la même idée sur les conséquences d'une attaque contre l'Iraq. Plusieurs interprétations

2. Barry Rubin (2005). « Reality Bites : The Impending Logic of Withdrawal from Iraq », *The Washington Quarterly,* vol. 28, nº 2, printemps, p. 67-80.
3. John Deutch (2005). « Pourquoi nous devons partir », *Jeune Afrique*, nº 2324, 24 juillet, p. 20-21.
4. Larry Diamond (2005). *Squandered Victory : The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq*, New York, Times Books, p. 292.
5. American Interest Symposium (2005). « The Sources of American Conduct », *The American Interest*, vol. 1, nº 1, automne, p. 7.
6. Zbigniew Brzezinski (2005). « A Sorry Foreign Policy Own Goal », *The Australian*, 14 octobre.
7. Linda Bilmes (2005). « The Trillion-Dollar War », *The New York Times*, 20 août, p. A18.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

circulent[8]. La première repose sur la conviction de certains dirigeants américains en la nature bienveillante de l'action des États-Unis dans le monde, de sa force de conviction et de l'idéalisme de sa politique étrangère. Certains dirigeants américains étaient convaincus de voir leurs soldats accueillis en libérateurs par une population assoiffée de démocratie et de liberté. L'Iraq deviendrait rapidement un modèle pour le monde arabe, ses dirigeants et ses peuples. Cette vision des choses sera popularisée et véhiculée par les principaux porte-parole de l'administration Bush, certains intellectuels et une partie des médias. La deuxième, plus cynique, repose sur la tromperie quant aux véritables objectifs de la guerre. Établir la démocratie en Iraq n'était pas la priorité, même si des efforts étaient consentis pour y arriver. Le contrôle de la production de pétrole dans cette région, l'amoindrissement, sinon la partition, de l'Iraq comme puissance régionale, la détermination à empêcher l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire, la déstabilisation du régime syrien, la protection d'Israël et, plus largement, la volonté de remodeler le Moyen-Orient étaient les objectifs essentiels de cette guerre. La troisième interprétation est un savant mélange des deux. Le jugement de l'Histoire et l'ouverture des archives américaines et britanniques dans plusieurs années pourraient infirmer ou corroborer ces interprétations ou en suggérer de nouvelles.

Dans ce texte, nous allons tenter de comprendre pourquoi une opération militaire présentée comme libératrice et transformatrice s'est révélée une cruelle aventure, pour les Américains comme pour les Iraquiens. Nous fonderons notre argumentaire sur des sources publiques, provenant des protagonistes américains et britanniques, d'universitaires, d'experts de centres de recherches américains de la mouvance conservatrice et d'organisations internationales ayant une bonne connaissance des aspects politiques, économiques et militaires de l'Iraq et des interventions militaires.

1.1. Le choc du 11 septembre

Quelques semaines après les attentats du 11 septembre 2001, les conseillers du président réfléchissent à une nouvelle stratégie de sécurité nationale qui mobiliserait toutes les ressources financières, diplomatiques et militaires en vue de redéfinir la place des États-Unis dans le monde. Même si les attaques sont venues de l'intérieur du territoire, les États-Unis mesurent maintenant toute l'ampleur de leur vulnérabilité. Pour l'administration républicaine, l'émergence d'États voyous, l'internationalisation des activités terroristes de certains groupes comme Al-Qaïda et

8. T.V. Paul (2005). « Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy », *International Security*, été, vol. 30, nº 1, p. 69.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

la dissémination des technologies liées à la production d'armes de destruction massive constituent un cocktail explosif posant une menace grandissante aux intérêts américains dans le monde et à ceux de leurs alliés. La mort de quelque 3 000 personnes expose, clairement et brutalement, la stratégie d'un terrorisme insensible aux règles politiques, diplomatiques et juridiques en vigueur. Elle révèle aussi un terrorisme disposant de bases géographiques et d'appuis politiques incontestables sans lesquels il ne pourrait fonctionner à une aussi grande échelle. Il est donc nécessaire, sinon vital, de porter la guerre là où le terrorisme s'organise et même de frapper en premier s'il le faut. Cette nouvelle stratégie sera publiée un an plus tard, en septembre 2002, au moment même où le débat fait rage aux États-Unis et dans le monde sur la nécessité ou non d'attaquer l'Iraq pour le désarmer[9]. Avant même la publication du document, le président avait exposé une bonne partie de son contenu lors de discours prononcés tout au long de l'année. Le discours de janvier 2002 sur l'état de l'Union avait déjà stigmatisé l'existence d'un axe du mal – composé de l'Iraq, l'Iran et la Corée du Nord – dont il fallait neutraliser les capacités militaires et, si possible, changer le régime. La nouvelle politique de sécurité nationale souligne la nécessité d'agir rapidement et de manière préventive afin d'éliminer ces menaces. L'Iraq est dans la ligne de mire de l'administration. En effet, ce pays est l'État voyou par excellence. Il a déclenché deux guerres contre ses voisins (Iran, 1980-1988 ; Koweït, 1990-1991), même si la première fut largement appuyée et financée par les puissances occidentales. Il a utilisé des armes chimiques contre sa population kurde et contre les Iraniens. Il a tenté de se doter d'armes de destruction massive. Enfin, il a été le seul État à se féliciter des attentats du 11 septembre. À ce palmarès, il faut ajouter la certitude du gouvernement américain que Saddam Hussein entretenait des liens avec Al-Qaïda. Le tableau est vilain, et le régime iraquien trouve bien peu d'alliés sur la planète.

Tout au long de l'année 2002, les principaux ténors de l'administration républicaine, le président Bush en tête, vont hausser le ton envers l'Iraq, mais aussi envers l'ONU et les alliés de plus en plus récalcitrants à engager les hostilités contre le régime iraquien. Washington met en demeure l'ONU de faire respecter ses résolutions sur le désarmement de l'Iraq et rappelle à ses alliés que la lutte au terrorisme inclut aussi les États voyous comme l'Iraq. Le gouvernement américain va obtenir le soutien sans faille du gouvernement – et non du peuple – britannique. Dès avril 2002,

9. *The National Security Strategy of the United States of America*, Maison-Blanche, 17 septembre 2002, 31 p.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tony Blair se range du côté du président Bush[10]. Les deux sont décidés à mener la guerre. Il leur faut maintenant trouver les justifications techniques, politiques et légales à son déclenchement.

Les justifications à la guerre contre l'Iraq invoquées par Bush et Blair vont alterner au fur et à mesure que la date du déclenchement des hostilités va s'approcher. Les deux hommes d'État utiliseront la menace des armes de destruction massive pour mobiliser leur peuple, mais aussi pour attirer les appuis sur la scène internationale. Néanmoins, les deux leaders vont aussi insister, à des degrés différents, sur les autres objectifs qu'ils poursuivent dans cette affaire : la libération de l'Iraq d'un régime dictatorial, le rétablissement de la démocratie et la protection des droits humains, le développement économique, la stabilisation des relations politiques entre États du Moyen-Orient. Toutefois, à ce niveau du discours, tant le président que le premier ministre avanceront avec précaution, car ils ne sont pas suivis par leurs opinions publiques. En effet, celles-ci se mobilisent plus facilement sur la question de la menace des armes de destruction massive que sur la nécessité d'établir la démocratie, de défendre les droits humains ou de remodeler le Moyen-Orient. Le président américain insistera donc sur les armes, le premier ministre britannique invoquera la cruauté et la barbarie du régime iraquien.

Ainsi, le 7 octobre 2002, à la veille d'un important vote au Congrès sur une décision autorisant le président à recourir aux armes, Bush joue la carte de la peur. Si le monde ne contrecarre pas les ambitions nucléaires de Saddam Hussein, alors ce dernier « serait en mesure de transférer la technologie nucléaire aux terroristes[11] ». Le président profite de l'occasion pour informer le peuple américain et le monde des intentions américaines pour l'après-Saddam Hussein. Après sa chute, « libérés du poids de l'oppression, les Iraquiens seront en mesure de profiter du progrès et de la prospérité de notre temps. Si une intervention militaire est nécessaire, les États-Unis et leurs alliés aideront le peuple iraquien à reconstruire son économie et à créer les institutions de la liberté dans un Iraq unifié et en paix avec ses voisins. » Il va répéter ce credo tout au long de 2003, avant comme après la guerre. Le 26 février 2003, un mois avant le déclenchement de la guerre, il revient à la charge. « *The current Iraqi regime has shown the power of tyranny to spread discord and violence in the Middle East. A liberated Iraq can show the power of freedom to transform that*

10. Geoffrey Wheatcroft (2004). « The Tragedy of Tony Blair », *The Atlantic Monthly*, juin.

11. George W. Bush (2002). Transcription d'un discours télévisé du 7 octobre, Département d'État.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

vital region, by bringing hope and progress into the lives of millions[12] », disait-il. « *We will provide security against those who try to spread chaos, or settle scores, or threaten the territorial integrity of Iraq.* » Quelques mois plus tard, en septembre, devant l'ONU, le président réaffirme l'engagement de son pays à reconstruire l'Iraq en soulignant que ses demandes d'aide financière au Congrès pour ce pays représentent « le plus vaste engagement financier depuis le plan Marshall[13] ». Tony Blair fait de même. Tout en affirmant faussement que l'Iraq dispose d'armes « pouvant être prêtes 45 minutes après la réception de l'ordre de les utiliser[14] », le premier ministre britannique insiste, plus que le président américain, sur le caractère salvateur de l'intervention contre le régime de Bagdad[15]. Les deux dirigeants sont convaincus qu'une intervention va transformer positivement l'Iraq et la région. Le président américain cite même les exemples du Japon et de l'Allemagne, vaincus lors de la Seconde Guerre mondiale puis réhabilités grâce aux États-Unis, comme exemples probants du succès des Américains à transformer des dictatures en démocraties[16].

1.2. WASHINGTON CONTRE L'ONU

Les multiples justifications à la guerre en Iraq vont créer un malaise tant au sein des gouvernements américain et britannique qu'à l'ONU et dans la communauté internationale. Certains estiment que la guerre ne doit être justifiée que par des éléments de preuves liés aux armes de destruction massive. D'autres pensent que les justifications doivent être élargies aux violations des droits, à l'instauration de la démocratie et au remodelage du Moyen-Orient. Deux jours après le début de l'opération militaire, le 19 mars 2003, le secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, énumère clairement les huit objectifs de la coalition américano-britannique : 1) mettre un terme au régime de Saddam Hussein ; 2) identifier, isoler et éliminer les armes de destruction massive ; 3) chercher, capturer et chasser les terroristes ; 4) collecter les renseignements sur les réseaux terroristes en Iraq et au-delà ; 5) collecter les renseignements sur les réseaux internationaux de trafic d'armes de destruction massive ; 6) mettre un terme aux sanctions imposées contre l'Iraq et apporter de l'aide aux Iraquiens ;

12. George W. Bush (2003). *Denial and Deception : President Discusses the Future of Iraq*, 26 février.
13. George W. Bush (2003). Discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies, 23 septembre.
14. Tony Blair, discours du 24 septembre 2002 devant le Parlement, traduction du Département d'État américain.
15. Voir ses discours devant le Parlement britannique le 18 mars 2003 et devant le Congrès américain le 17 juillet 2003.
16. George W. Bush, allocution télévisée du 7 septembre 2003. Département d'État.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

7) sécuriser les champs de pétrole et les ressources dont le peuple iraquien aura besoin pour développer son pays ; 8) aider le peuple iraquien à créer les conditions pour une transition rapide vers un gouvernement représentatif qui ne soit pas une menace pour ses voisins et qui soit déterminé à assurer son intégrité territoriale[17]. Les objectifs 1, 7 et 8, aussi généreux soient-ils, sont incompatibles avec le droit international. La Charte de l'ONU interdit la guerre d'agression et l'ingérence dans les affaires intérieures des États[18]. D'ailleurs, nulle part dans la correspondance officielle entre les trois belligérants – États-Unis, Grande-Bretagne et Australie – et l'ONU les justifications autres que celles reposant sur les armes de destruction massive n'apparaissent. Ainsi, le 20 mars 2003, les trois pays font parvenir des lettres au président du Conseil de sécurité l'informant que l'opération militaire en cours « fait suite à un long passé de non-coopération de l'Iraq [avec les inspecteurs] et aux nombreuses occasions où le Conseil de sécurité a constaté que l'Iraq ne s'était pas conformé aux obligations en matière de désarmement qui lui incombent en vertu des résolutions pertinentes[19] ». Ainsi, compte tenu de ces violations, les conditions du cessez-le-feu conclu en 1991 avec l'Iraq lors de la guerre du Golfe ne sont plus remplies et l'emploi de la force est autorisé, écrivent-ils. Toutefois, les trois pays affirment que « cette opération a pour objectif d'amener l'Iraq à se conformer aux obligations » de l'ONU et qu'« elle se limitera aux mesures strictement nécessaires pour atteindre cet objectif ». Légalement, donc, la guerre ne porte par sur le renversement du régime ou sur toute considération autre que l'élimination des armes de destruction massive.

2. L'APRÈS-SADDAM HUSSEIN

2.1. La manière américaine

Les opérations militaires contre l'Iraq vont se dérouler très rapidement. En moins de trois semaines, le régime iraquien est renversé. Toutefois, il apparaît évident que les États-Unis n'ont pas préparé l'après-Saddam. La chute de Bagdad le 9 avril 2003 est marquée par l'incapacité des troupes américaines à assumer le pouvoir et à rétablir l'ordre et la sécurité dans la capitale et le pays. Pendant trois semaines, Bagdad est livrée au pillage et à la violence, au point où le représentant américain censé gouverner l'Iraq jusqu'à la création d'un gouvernement iraquien souverain, le général

17. Transcription de la déclaration de Donald Rumsfeld, Agence France-Presse, 21 mars 2003.

18. Charte de l'ONU, article 2, paragraphes 3, 4 et 7.

19. Nations Unies, documents S/2003/350, S/2002/351 et S/2003/352.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

à la retraite Jay Gardner, s'installera dans la ville le 21 avril seulement. Il n'y restera pas longtemps. Les États-Unis n'ont pas l'intention de céder le pouvoir rapidement ni aux Iraquiens ni à l'ONU, comme certains le réclament. En mai, ils remplacent le général par un diplomate de carrière, Paul Bremer, et créent, de concert avec leurs deux alliés, la Grande-Bretagne et l'Australie, l'Autorité provisoire de la coalition (CPA)[20]. Celle-ci se voit confier des pouvoirs considérables pour administrer l'Iraq au jour le jour, mais aussi pour remodeler la société et l'administration du pays. Ainsi, elle dissout le parti de Saddam Hussein, purge l'État des anciens baasistes, démantèle l'armée et les services de sécurité. Ces décisions auront un effet désastreux. Les quelques centaines de milliers de militaires de l'ancien régime se retrouvent sans emploi et sans ressources, éparpillés dans la nature avec leurs armes. La résistance à l'occupation, jusque-là mal organisée et sporadique, reçoit du sang neuf. Elle va s'organiser et devenir au fil des mois une redoutable force de déstabilisation. L'Autorité provisoire va aussi mettre sur pied un Bureau de la reconstruction et de l'assistance humanitaire dont le mandat principal sera la fourniture de secours humanitaires, la reconstruction de l'économie et la remise en état des infrastructures et des ressources naturelles.

Durant un an, c'est-à-dire de mai 2003 au 28 juin 2004, date à laquelle l'Autorité provisoire sera dissoute et la souveraineté de l'Iraq remise aux mains d'un gouvernement intérimaire fortement encadré par les États-Unis, les puissances occupantes vont administrer le pays et établir un cadre légal et constitutionnel dans lequel les forces politiques iraquiennes devront jouer. Les grandes lignes sont structurées autour d'échéances électorales tout à fait artificielles et essentiellement déterminées en fonction des intérêts des occupants. Ainsi, en novembre 2003, l'Autorité provisoire et le gouvernement iraquien de l'époque accouchent d'un programme politique devant aboutir à la souveraineté complète de l'Iraq en trois étapes : le transfert du pouvoir à un gouvernement de transition au plus tard le 30 juin 2004 et la dissolution de l'Autorité provisoire de la coalition ; la tenue d'élections directes avant le 15 mars 2005 pour élire un parlement chargé de rédiger la constitution définitive du pays ; enfin, après ratification de cette constitution par référendum, un nouveau gouvernement iraquien sera élu avant le 31 décembre 2005[21]. Toutes ces étapes ont été respectées. Le transfert de la souveraineté a eu lieu en juin 2004, puis, le 30 janvier 2005, des élections législatives largement boycottées par la minorité sunnite ont donné une majorité aux Chiites et un poids important aux Kurdes. Quelque 57 % des 14,3 millions

20. Document de l'ONU, S/2003/538, 8 mai 2003.

21. Document de l'ONU, S/PV.4869, 21 novembre 2003, p. 2-3.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

d'inscrits sur une population de 27 millions ont participé au scrutin. Les députés ont négocié la rédaction d'une constitution sans l'apport des Sunnites et cette constitution a été approuvée le 15 octobre 2005. Quelque 63 % des 15,6 millions d'inscrits ont participé au scrutin. Le 15 décembre 2005, de nouvelles élections législatives voyaient la participation de 78 % des électeurs inscrits. Toutefois, le gouvernement issu de ces élections a été formé en mai 2006 après des mois de négociations.

Si le processus politique a semblé suivre un cours normal, malgré les assassinats politiques et l'exclusion de larges parties de la population (Sunnites et radicaux chiites), la situation sécuritaire, économique et sociale sur le terrain s'est profondément dégradée. Les chiffres compilés par la Brookings Institution de Washington sont éloquents[22]. Ils comparent les situations en mai 2003 et en mai 2006. Ainsi, le nombre d'attaques quotidiennes des insurgés contre les troupes américaines est passé de 5 à 90. Le nombre d'insurgés est passé de 3 000 à 20 000. Le nombre de soldats américains tués tous les mois est passé de 37 à 70, celui des soldats iraquiens de 10 à 149 et celui des civils iraquiens de 250 à 1 500. Selon le Government Accountability Office (GAO), la production de pétrole et d'électricité est restée en-dessous de la production d'avant-guerre et l'objectif de fournir 2,5 millions de mètres cubes d'eau traitée n'a pas été atteint[23]. Au début janvier 2006, le gouvernement américain avait décaissé 16 milliards de dollars (sur 30 milliards) afin de financer des travaux de reconstruction et de développement, alors que l'aide étrangère totalisait 3 milliards (sur les 13,6 milliards promis)[24]. Seul aspect positif, l'économie iraquienne a progressé de 2,6 % en 2005 et devrait progresser de 10,4 % en 2006, grâce à l'augmentation des prix du pétrole[25].

Les chiffres ne révèlent pas toute la réalité. Ils sont souvent très spéculatifs et exigent la plus grande prudence. En fait, selon plusieurs experts, la situation est pire, car les autorités américaines et iraquiennes manipulent les chiffres pour taire la réalité ou la présenter sous un éclairage favorable. Ainsi, en ce qui concerne les attaques des insurgés, Anthony Cordesman écrit : « *There are no reliable unclassified counts of insurgent attacks and incidents, or of the casualties on both sides. The US only publicly reported on its casualties, and the Iraqi government stopped making its own estimates public*[26]. »

22. « The State of Iraq : An Update », *The New York Times*, 16 juin 2006.
23. *Rebuilding Iraq : Governance, Security, Reconstruction, and Financing Challenge*, GAO, 25 avril 2006, p. 19.
24. *Ibid*., p. 27.
25. *Ibid*., p. 8.
26. Condesman, *op. cit*., p. 10 et 29.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Sur le plan institutionnel, l'État iraquien s'est liquéfié pour être remplacé par un groupe de personnalités représentant autant de factions religieuses ou ethniques[27]. Les décisions sont prises par un exécutif fort, sous protection et contrôle américain, et le Parlement ne joue qu'un rôle croupion. La bonne gouvernance et la transparence dans les actions gouvernementales sont de vains mots, comme le démontrent l'inculpation de l'ancien ministre de la Défense nommé par les Américains et de 27 autres personnalités pour avoir détourné un milliard de dollars[28]. Les membres du gouvernement, les députés et tous les collaborateurs des puissances occupantes vivent dans la crainte d'être tués et sont protégés par quelque 25 000 mercenaires recrutés par des services de sécurité privées[29]. Sur le plan économique, la reconstruction se fait attendre et se déroule dans le chaos et la corruption. Moins de 200 projets de reconstruction ont été menés au regard des 2 390 prévus par les autorités américaines jusqu'en 2008[30]. Selon Anthony Cordesman, « *much of the US economic aid effort is an incompetent and ineffective nightmare.* […] *far too much money has been spent and is being spent on US-conceived efforts that pour money into US and foreign contracts, spend that money outside Iraq or on overhead and security, and do not lead Iraq towards effective economic development*[31] ». La fermeture ou la privatisation des entreprises d'État, la purge de l'administration de tous les membres du parti Baas, le démantèlement de l'armée et des services de sécurité ont poussé de nombreux cadres, techniciens, scientifiques et militaires à s'exiler ou à joindre l'insurrection, appauvrissant du coup le pays et le plongeant dans la déstabilisation. Le 19 octobre 2005, la secrétaire d'État américaine, Condoleezza Rice, a reconnu les insuffisances de la stratégie américaine sur le plan économique et social depuis mars 2003 en annonçant la création prochaine d'équipes de reconstruction provinciales, sur le modèle instauré en Afghanistan, dont la tâche sera de travailler avec les Iraquiens pour former des policiers, créer des tribunaux et aider les autorités locales à mettre sur pied des services de base[32].

---

27. Gabrielle Lafarge et Alexandra Novosseloff (2005). « La reconstruction de l'Iraq aura-t-elle lieu ? », *Politique étrangère*, nº 2, p. 346.
28. Qassim Abdul-Zahra (2005). « Ex-Iraqi Officials Sought in $1B Theft », *Associated Press*, 10 octobre.
29. *Rebuilding Iraq : Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers*, United States Government Accountability Office, juillet 2005, p. 8.
30. Lafarge et Novoseloff, *op. cit.*, p. 352.
31. Anthony H. Cordesman (2005). *Military Options in Iraq*, Comité du Sénat sur les Affaires étrangères, 18 juillet, p. 4.
32. Condoleezza Rice devant le Comité du Sénat sur les Affaires étrangères, 19 octobre 2005, transcription en français de l'Agence France-Presse.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2.2. L'ONU ET LA RECONSTRUCTION

Au moment du déclenchement de la guerre contre l'Iraq et pendant les premiers mois de l'occupation, de nombreuses personnalités et des spécialistes des conflits avaient préconisé une prise en charge complète du pays par l'ONU. C'était là, sans doute, trop demander à l'organisation internationale. Pourtant, l'idée n'était pas mauvaise en soi et, même si l'ONU n'avait pu assurer toutes les fonctions en Iraq, elle aurait pu jouer un rôle plus important que le rôle actuel qui consiste à coordonner l'aide humanitaire et à accompagner les processus politiques et électoraux.

Au cours de l'Histoire, les puissances occupantes n'ont jamais été bien accueillies, sauf à des moments exceptionnels. Lorsque le président Bush utilisait les exemples de l'Allemagne et du Japon pour vanter les mérites de l'intervention américaine, il travestissait l'Histoire. Les conditions de la réhabilitation de ces deux États au sein de la communauté internationale n'avaient rien à voir avec celles dans lesquelles évolue présentement l'Iraq. Les deux pays avaient accepté une reddition inconditionnelle, ils avaient été occupés par des forces militaires comptant des centaines de milliers, sinon des millions d'hommes, ils étaient héritiers d'une véritable tradition démocratique, ils disposaient d'élites entièrement prêtes à coopérer (l'empereur du Japon fut maintenu sur son trône), ils faisaient face à un nouvel ennemi, l'Union soviétique, et ils ne furent jamais secoués par des insurrections grandissantes. Enfin, dans le cas de l'Allemagne, le gouvernement américain avait commencé la planification de la reconstruction du pays dès 1941[33]. Rien de cela en Iraq. Il n'est pas dit que l'occupation américaine de l'Iraq sera un échec, mais les études publiées récemment sur la question des occupations militaires et sur la reconstruction des États après un conflit indiquent que l'échec est au bout du tunnel et que l'ONU aurait pu effectuer un meilleur travail en ce qui concerne la gestion du processus politique et la reconstruction.

David Edelstein, professeur à l'Université Georgetown, a étudié le cas de 24 occupations militaires entre 1815 et 2003. Il en tire une conclusion générale. « *Historically military occupations fail more often than they succeed* », écrit-il[34]. Pour réussir une occupation, les conditions politiques sont plus importantes que les moyens technologiques, écrit le spécialiste. Il cite en particulier trois conditions : la reconnaissance par la population occupée de son besoin d'occupation ; la perception partagée par occupants et occupés de l'existence d'une menace planant sur le territoire ;

33. Correlli Barnett (2005). *Post-Conquest Civil Affairs : Comparing War's End in Iraq and in Germany*, The Foreign Policy Centre, p. 10.

34. David Edelstein (2004). « Occupational Hazards : Why Military Occupations Succeed or Fail », *International Security*, vol. 29, n° 1, p. 49-91.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

l'existence d'une garantie crédible de retrait et du transfert du pouvoir à un gouvernement national dans un délai donné. Aucune de ces conditions n'existe en Iraq, et Edelstein se montre très pessimiste sur la suite des choses.

Une intervention de l'ONU immédiatement après la chute de Bagdad aurait-elle pu éviter le chaos actuel en Iraq ? C'est possible, comme l'indique deux études publiées en 2005 par la Rand Corporation. La première est consacrée au rôle des États-Unis dans la reconstruction des États depuis 1945 et l'autre porte sur celui de l'ONU entre 1960 et aujourd'hui dans le cadre de ses opérations de paix ou de consolidation de la paix. Certes, il est toujours difficile de comparer les interventions entre elles. Certaines sont d'une ampleur sans précédent (Allemagne et Japon), d'autres plus modestes et plus simples (Timor-Oriental et Slavonie orientale). Pourtant, les experts de la Rand Corporation ont été en mesure de tirer des conclusions générales et se demandent pourquoi les planificateurs du Pentagone n'ont pas retenu les leçons du passé.

Pour la Rand Corporation, « *nation-building can be viewed in terms of its inputs – which, broadly speaking, are manpower, money, and time, and its desired outputs – which are peace, economic growth and democratization. Needless to say, outputs depend on much more than the inputs. Success in nation-building depends on the wisdom with which such resources are employed and on the susceptibility of the society in question to the changes being fostered*[35]. » Les deux études ont comparé huit missions menées par les États-Unis et huit par l'ONU et ont tiré des enseignements de ces interventions sur la base du nombre de militaires et de policiers déployés, de l'assistance économique, de la durée de l'intervention et des objectifs fixés. Les conclusions sont limpides : « *Of the eight UN-led cases, seven are at peace. Of the eight U.S.-led cases, four are at peace ; four are not – or not yet – at peace*[36]. » Le succès des missions de l'ONU n'est pas à rechercher dans une meilleure planification ou un plus grand nombre d'effectifs, mais plutôt dans la légitimité internationale de ses actions et l'impartialité dont elles font preuve sur le plan local[37]. « *The United States does not have such advantages in situations where America itself is a party to the conflict being terminated, or where the United States has acted without an international mandate* », écrivent les auteurs de la Rand Corporation. En conclusion, la Rand estime que l'ONU « *provides the most suitable institutional framework for*

35. James Dobbins *et al.* (2005). *The UN's Role In Nation-Building : From the Congo to Iraq*, Santa Monica, Rand, p. XXI.

36. *Ibid.*, p. XXV.

37. *Ibid.*, p. XXX.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

most nation-building missions, one with a comparatively low cost structure, a comparatively high success rate, and the greatest degree of international legitimacy[38] ».

Le succès de l'ONU s'explique en grande partie par son expérience. En effet, la pratique onusienne du maintien de la paix et de la reconstruction après-conflit a connu une évolution constante et spectaculaire depuis la création des deux premières missions en 1948-1949. À la suite des guerres israélo-arabe et indo-pakistanaise, les médiations onusiennes et internationales ont abouti à la création de simples missions d'observation. Il s'agissait essentiellement de déployer quelques observateurs militaires, désarmés, pour surveiller l'application d'un cessez-le-feu conclu entre les belligérants. Avec la crise de Suez en 1956, l'ONU franchit une étape et s'engage résolument dans l'interposition entre adversaires. L'idée centrale entourant la création de cette opération de paix entre l'Égypte et Israël est de déployer une force militaire armée dans une zone tampon avec l'objectif de dissuader les belligérants de reprendre les hostilités. La présence de ces Casques bleus, acceptés par tous et ne devant pas utiliser la force pour imposer leur mandat de gardien de la paix, est censée tempérer les ardeurs de chacun et donner du temps à la diplomatie pour résoudre le conflit de manière pacifique. Des opérations de paix semblables seront déployées tout au long des années 1960 et 1970, principalement à Chypre, sur les hauteurs du Golan et au Liban. Il y aura bien une exception à cette règle : le Congo. Entre 1960 et 1964, ce qui commença par une mission d'appui au gouvernement congolais pour rétablir l'ordre va se transformer en mission d'imposition de la paix et de reconstruction de l'État. Toutefois, l'intervention au Congo a été si coûteuse en termes financiers et humains et a entraîné une telle division au sein de la communauté internationale que l'ONU attendra trois décennies avant de s'engager dans de grandes opérations de paix de ce type. Une nouvelle impulsion est donnée aux opérations de paix avec la fin de la guerre froide et de l'antagonisme Est-Ouest. En quarante ans, de 1948 à 1988, l'ONU a mis sur pied 13 opérations de paix. Depuis, 46 opérations de paix ont été créées et, en 2005, l'ONU en gérait 16 sur quatre continents. À cette multiplication des missions s'ajoute la complexité croissante des mandats. La mission en Namibie en 1989-1990 fut la première des grandes opérations de paix qui caractérisent aujourd'hui la participation de l'ONU à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits. À l'occasion du transfert de pouvoir entre l'administration sud-africaine et un gouvernement namibien souverain, l'ONU a assumé des tâches administratives et politiques, supervisé des élections, formé des policiers

38. *Ibid.*, p. XXXVII.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

et suscité la naissance d'une société civile. Deux ans plus tard, en mars 1992 au Cambodge, l'ONU s'engage dans sa plus ambitieuse opération de paix en prenant en charge pour dix-huit mois l'administration et le gouvernement d'un État indépendant. Quelque 22 000 militaires et des milliers de civils internationaux participeront à la gouvernance quotidienne du pays, à l'organisation d'élections, à la protection des droits humains, au rapatriement et à la réinstallation des réfugiés et personnes déplacées et à la reconstruction d'infrastructures. Fait exceptionnel, les fonctionnaires de l'ONU contrôlaient directement les ministères des Affaires étrangères, de la Défense, des Finances, de la Sécurité publique et de l'Information. La mission au Cambodge sera un succès et servira d'exemple et de précédent dans d'autres situations. En Somalie, en 1992-1995, ce sera l'échec, mais au Kosovo, depuis 1999, et au Timor-Oriental (entre 1999 et 2002), l'ONU franchit une nouvelle étape en instaurant de véritables protectorats et en gouvernant directement ces territoires. Le représentant de l'ONU sur place exerce alors toutes les prérogatives de la souveraineté. Il est habilité à promulguer les lois, à restructurer les institutions, à destituer des officiels élus illégalement, à émettre des mandats d'arrestation ou, en dernière extrémité, à imposer par les armes le mandat de l'ONU. Si l'expérience au Timor s'est révélée un succès (malgré la crise politique du printemps 2006), le Kosovo vit encore une paix fragile, et on peut se demander si l'action de l'ONU y a un effet réel ou ne vise pas plutôt à tenir le plus longtemps possible le couvercle d'une marmite qui menace d'exploser. Enfin, l'ONU intervient de plus en plus en concomitance avec d'autres organisations internationales ou coalitions multinationales. Ainsi, en Afghanistan, depuis la fin de 2001, l'ONU assume un rôle de coordination humanitaire et de soutien aux institutions politiques alors que les troupes de l'OTAN assurent la sécurité dans la capitale, Kaboul, et dans les environs et que la coalition antiterroriste américaine mène des opérations militaires dans plusieurs régions du pays. L'Afghanistan n'est toujours pas en paix et on peut se demander si le déploiement des trois opérations distinctes (ONU, OTAN et États-Unis) sera un gage de succès.

2.3. La consolidation de la paix en Iraq

En 1992, dans son *Agenda pour la paix*, l'ancien Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali a défini la consolidation de la paix et son objectif. La consolidation de la paix, écrit-il, est une « action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités[39] ». Le concept est suffisamment vague

39. Boutros Boutros-Ghali (1992). *Agenda pour la paix*, Genève, ONU, p. 12.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

pour se prêter à de multiples interprétations et surtout pour y englober des tâches qui vont d'une simple action de police à la reconstruction complète d'un État. Ainsi, depuis plus d'une décennie, à travers l'expérience d'une vingtaine d'opérations de paix en Afrique, en Amérique latine, en Asie et dans les Balkans, la consolidation de la paix a porté sur l'une ou l'autre, ou toutes les tâches énumérées dans l'*Agenda pour la paix* et apparues plus tard au cours des expériences onusiennes. À l'époque, Boutros-Ghali parlait « de désarmer les adversaires, de rétablir l'ordre, de recueillir les armes et éventuellement de les détruire, de rapatrier les réfugiés, de fournir un appui consultatif et une formation au personnel de sécurité, de surveiller des élections, de soutenir les efforts de protection des droits de l'homme, de réformer ou de renforcer les institutions gouvernementales et de promouvoir des processus, formels ou informels, de participation politique[40] ». Avec les expériences de la Bosnie, du Rwanda, du Kosovo et du Timor-Oriental, se sont ajoutées les tâches suivantes : la mise sur pied de tribunaux pénaux internationaux pour juger les crimes de guerre et de génocide, l'instauration d'administrations transitoires, l'exercice du pouvoir direct de l'ONU sur des territoires, des institutions et des hommes, l'utilisation de la force pour imposer les décisions de l'ONU, etc.

Comme on peut le constater, la reconstruction ou la consolidation de la paix après un conflit est d'abord et avant tout une affaire aux mains des civils[41]. Certes, la composante militaire n'est pas exclue. Elle demeure essentielle dans l'exercice de certaines fonctions sécuritaires, particulièrement là où les interventions onusiennes ou autres se déroulent dans des zones toujours en guerre. Cependant, une gestion strictement militaire de la reconstruction est vouée à l'échec, car l'après-conflit est d'abord caractérisé par un retour de la politique au centre des débats et au cœur des actions nécessaires à la consolidation de la paix. Ce retour de la dimension politique implique non seulement la nécessité de réinstaurer le dialogue national au sein d'un État, mais aussi celle d'une parfaite articulation entre les besoins de reconstruction et les actions des différentes organisations et agences internationales mandatées pour la réaliser. Selon Kofi Annan, l'action de la communauté internationale en faveur de la consolidation de la paix « nécessite une stratégie claire, élaborée et appliquée par des professionnels hautement qualifiés, qui tienne compte des conditions locales et se reflète dans des mandats réalistes

40. *Ibid*., p. 35.

41. Aspects civils de la gestion des conflits et de la consolidation de la paix. Débats du Conseil de sécurité, S/PV.5041, 22 septembre 2004, 34 p.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

conçus par le Conseil, soutenue par toutes les parties du système des Nations Unies et étayée pleinement par le Conseil de sécurité et par les membres de l'ensemble de l'Organisation[42] ».

Les critères invoqués par Kofi Annan pour mener à bien un processus de consolidation de la paix n'ont guère été respectés en Iraq. Ainsi, la coalition américano-britannique avait bien une stratégie claire pour renverser le régime de Saddam Hussein, mais n'en avait aucune en ce qui concerne son remplacement et la reconstruction du pays. En fait, après la prise de Bagdad en avril, les États-Unis avaient décidé de réduire leur contingent militaire de 140 000 soldats à 30 000 dès septembre[43]. Ils espéraient qu'une partie de leurs soldats serait remplacée par des forces arabes et des soldats de l'OTAN et que les institutions iraquiennes se remettraient à fonctionner trente à soixante jours après la chute du régime. Écartant du revers de la main les enseignements de la Bosnie et du Kosovo ainsi que les évaluations de leurs généraux qui estimaient devoir déployer une force d'environ 400 000 militaires pour contrôler un territoire grand comme la Californie, les dirigeants américains ont cru en une libération facile. Le chaos n'a pas tardé à s'installer à Bagdad et dans le pays. Les forces occupantes n'avaient pas prévu le vide créé par leur décision de dissoudre les forces armées et de purger l'appareil d'État des membres du parti Baas. Or ces centaines de milliers de militaires et de fonctionnaires se sont retrouvés du jour au lendemain sans ressources et à la rue. Plusieurs dizaines des milliers d'entre eux ont tout simplement rejoint la résistance, les organisations terroristes ou le banditisme, transformant ainsi tout le paysage sécuritaire. Les conséquences ont été dramatiques. Selon les compilations d'informations effectuées par la Brookings Institution de Washington, auprès de sources officielles et autres, le nombre d'insurgés est passé de 3 000 en mai 2003 à 20 000 en mai 2006[44]. Les attentats et les attaques contre les forces occupantes et leurs collaborateurs iraquiens augmentent de jour en jour. Des centaines d'étrangers – travailleurs, humanitaires, diplomates, journalistes, militaires et consultants – ont été enlevés et plusieurs d'entre ont été exécutés de la plus horrible façon. En juin 2006, quatre diplomates russes ont été exécutés par les rebelles. De juin 2005 à juin 2006, le nombre de personnes tuées violemment et réceptionnées à la morgue de Bagdad a augmenté chaque mois pour passer de 895 à 1 595[45]. Toute cette insécurité a soulevé

42. *Ibid*., p. 3.

43. Michael R. Gordon (2004). « The Strategy to Secure Iraq Did Not Foresee a 2nd War », *The New York Times*, 19 octobre, p. 1.

44. « The State of Iraq : An Update », *The New York Times*, 16 juin 2006.

45. Sabrina Tavernise et Sahar Nageeb (2006). « Wave of Bodies in Baghdad's Central Morgue Signals a Stepped-up Pace of Sectarian Killing », *The New York Times*, 5 juillet.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

un véritable vent de panique, à tel point que la plupart des agences humanitaires ont quitté le pays[46], les médias étrangers ont réduit leur présence au minimum[47] et des milliers d'Iraquiens de la classe moyenne fuient leur pays[48].

L'effondrement de l'État iraquien et de ses services administratifs a poussé les forces occupantes à tenter de combler le vide en organisant rapidement la relève. Malheureusement, les appels à la communauté internationale sont restés vains et les forces américaines n'avaient que très peu de moyens en terme de policiers civils, d'officiers de relations avec les civils, d'ingénieurs, etc. pour rétablir les services essentiels. Ils ont dû engager, à fort prix, des civils et des spécialistes étrangers et former rapidement des Iraquiens pour parer au plus urgent. Or les attaques des résistants et des terroristes sont devenues si bien organisées, si bien ciblées, qu'à partir de janvier 2004, on a assisté à un exode de ce personnel qualifié. Même l'iraquisation du pouvoir politique, sous la forme de la création d'un conseil de gouvernement, puis, le 28 juin 2004, d'un gouvernement intérimaire, puis d'un gouvernement élu en mai 2006, n'a pu stopper la violence. Enfin, les forces américaines ont sombré dans le discrédit le plus complet lorsque des enquêtes de journalistes ont révélé des cas de tortures et de meurtres d'Iraquiens aux mains des soldats américains. Non seulement les Américains étaient des occupants, mais ils sont maintenant vus comme des tortionnaires. Cet effondrement de la confiance s'est doublé d'une résurgence des révoltes chez plusieurs groupes sunnites et chiites, révoltes durement réprimées par les forces occupantes.

Sur le plan politique, les Américains ont bien transféré le pouvoir à un groupe de personnalités iraquiennes, mais ils ont tenu à garder le contrôle et la maîtrise totale de ce processus lors du transfert de juin 2004, du déroulement des élections de janvier 2005, de la rédaction de la constitution à l'été 2005 et de la tenue des élections de décembre 2005. En fait, comme l'a révélé un conseiller de l'administrateur américain en Iraq, Paul Bremer, celui-ci a exclu du processus de consultation tous les experts compétents sur la question iraquienne, consulté un petit groupe de personnalités iraquiennes, pour la plupart des exilés qui n'avaient jamais séjourné dans leur pays depuis 30 ans, et mis en place des mécanismes pour contrôler leurs faits et gestes et s'assurer qu'il gardait la main haute

46. « Après l'enlèvement de sa représentante à Bagdad, l'ONG humanitaire CARE se retire d'Iraq », *Le Monde*, 21 octobre 2004.

47. Jacques Steinberg (2004). « European News Organizations Are Reducing Presence in Iraq », *The New York Times*, 2 octobre.

48. Sabrina Tavernise (2006). « As Death Stalks Iraq, Middle-class Exodus Begins », *The New York Times*, 19 mai.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

sur les résultats finaux du processus politique[49]. Depuis son départ, à l'été 2004, son successeur Zalmay Khalilzad exerce le même contrôle. Quant à l'ONU, à qui pourtant les Américains avaient demandé de l'aide, elle a été complètement marginalisée. « *The UN's impact on the CPA never extended beyond a few cosmetic changes* », écrit Larry Diamond, un conseiller de Bremer. Selon Diamond, lorsqu'en novembre 2003 le gouvernement américain commença à réaliser qu'il serait préférable de tendre la main à l'ONU, il était trop tard. Les États-Unis « *should have done so earlier. Washington's legitimacy deficit was so huge that it should have tried, as soon as Gardner was replaced in May 2003, to give the UN overall or co-equal responsibility with the CPA for administering postwar Iraq and managing the political transition.* » L'ONU avait bien perçu dès le début la réticence des forces occupantes à lui accorder un véritable mandat, d'où l'insistance de Kofi Annan pour le clarifier à chaque nouvelle demande des États-Unis de s'impliquer davantage en Iraq. Or ce mandat a été fortement limité et encadré. Aujourd'hui, même la participation de l'ONU au processus électoral n'a absolument rien à voir avec ce que l'organisation a déjà réalisé au cours d'autres missions semblables, au Cambodge, au Timor-Oriental ou ailleurs. Le gouvernement iraquien ainsi que les Américains ont contrôlé toutes les étapes de l'organisation et du déroulement des deux élections (janvier et décembre) et du référendum d'octobre 2005. L'ONU n'a agi qu'à titre de conseiller et a fourni un appui technique, une formation et des fonds[50].

CONCLUSION

La réinsertion de l'Iraq au sein de la communauté internationale en général et du Moyen-Orient en particulier et sa reconstruction « *involves a three-stage process : order must be reimposed, the administrative capacity of the government rebuilt and sustainable economic development put in place* », écrit Toby Dodge, de l'International Institute for Strategic Studies[51]. À la veille du conflit, le président Bush avait promis aux Iraquiens l'appui des États-Unis afin d'assurer la sécurité contre ceux qui tenteraient d'étendre le chaos, de régler des comptes personnels ou de menacer l'intégrité territoriale du pays. Le président et ses principaux conseillers avaient aussi laissé entendre que les États-Unis n'allaient pas s'incruster en Iraq

49. Larry Diamond (2004). « What Went Wrong in Iraq », *Foreign Affairs*, septembre/octobre, p. 34-56.

50. Document de l'ONU, S/PV.5033, 14 septembre 2004, p. 4.

51. Toby Dodge (2005). *Iraq's Future : The Aftermath of Regime Change*, IISS, Adelphi Paper number 372, p. 58.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

et rétabliraient rapidement la souveraineté du pays. Quatre ans plus tard, force est de constater qu'aucune des promesses présidentielles n'a été tenue et qu'aucun des objectifs énumérés par Dodge n'a été atteint. Enfin, l'Iraq est encore loin des objectifs de l'administration en ce qui concerne sa réintégration dans l'économie mondiale. À cet effet, l'étude de la GAO précédemment citée tire des conclusions pessimistes : « *Continuing insurgent violence and growing sectarian divisions make it increasingly difficult to achieve the ultimate goal of a united and stable Iraq that is well integrated into the international community and a full partner in the global war on terrorism*[52]. »

52. *Rebuilding Iraq*, *op. cit.*, p. 30.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

16

L'ÉVASION FISCALE DANS LES ÉCONOMIES EN TRANSITION

Filip Palda
École nationale d'administration publique

Dans ce chapitre, nous décrirons ce que sont les économies en transition, pourquoi les gens ont recours à l'évasion fiscale dans de telles économies et en quoi l'étude des économies en transition peut servir les pays développés.

Il peut sembler étrange que le Canada ou la France puissent tirer des leçons de la République tchèque ou de la Hongrie. Cette perplexité disparaît dès qu'on admet que les économies en transition sont comparables à des laboratoires. Un laboratoire soumet une matière à un traitement intense, sur une brève période, dans le but d'obtenir un résultat. Quand on veut connaître l'impact d'un régime pauvre en graisses sur la perte de poids, on choisit un groupe expérimental à qui on fait ingérer des aliments faibles en gras et un groupe témoin de personnes qui mangent des aliments à haute teneur en gras. Au bout de quelques semaines, on compare la différence de poids. Les expériences de contrôle nous permettent de discerner le lien de cause à effet, en éliminant l'influence des autres causes.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

On peut voir les économies en transition comme des groupes expérimentaux et les économies développées comme des groupes témoins, parce qu'on retrouve chez les deux des niveaux comparables d'éducation et d'industrialisation. Les économies de transition se distinguent de celles des pays développés par les changements rapides de leurs institutions, et ces changements rapides peuvent être comparés à l'expérimentation devant être évaluée.

Imaginez qu'un pays transforme de fond en comble le code de ses impôts, sans fournir à l'État les moyens d'appliquer ce nouveau code. Les pays communistes qui ont emprunté la voie du capitalisme ont libéré leur économie du contrôle étatique, mais ils n'ont pas donné au gouvernement les moyens de percevoir des impôts. Dans un environnement où l'application des impôts est faible, nous sommes en mesure de contrôler si l'application influence ou non le paiement des impôts. La question de savoir si l'application influence ou non la conformité peut sembler absurde pour des non-spécialistes, mais les économistes des pays développés tentent d'identifier pourquoi l'application semble jouer un rôle mineur dans la décision d'un individu de payer ou non ses impôts. Les économistes ont évalué que beaucoup d'autres contraintes jouent sur la décision d'un individu à payer ses impôts ; ils en déduisent donc qu'il est difficile, pour un chercheur, de discerner l'effet de l'application des impôts sur le paiement de ces impôts. À cause de l'absence totale d'application, les économies en transition permettent aux chercheurs de trouver la relation entre une transmission et un signal. La transmission vigoureuse s'apparente à l'application (ou à son absence) et le signal correspond à l'évasion fiscale. D'autres situations extrêmes nous permettent de découvrir si les gens sont davantage disposés à payer leurs impôts s'ils croient que le gouvernement leur fournira des services de qualité. Nous démontrons que, de toutes les recherches portant sur l'évasion fiscale dans les économies en transition, celle-ci offre peut-être les résultats les plus pertinents pour les économies développées.

Il y a des résultats contradictoires sur la façon dont l'évasion fiscale influence l'efficience économique. Nous étudions les témoignages des deux camps, et nous montrons que s'ils peuvent servir dans un sens ou dans l'autre, c'est que l'évasion diminue l'efficience économique.

L'objectif de cet article n'est pas de présenter une enquête exhaustive sur l'évasion fiscale dans tous les pays en transition, mais plutôt de faire ressortir l'évasion dans le cadre de quelques pays représentatifs et d'en tirer des conclusions pouvant être utiles aux économies développées. Presque toute la recherche portant sur l'évasion fiscale commence avec

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

la manière de la mesurer. Nous verrons qu'une bonne partie de la controverse entourant l'évasion découle du différend sur la façon de la mesurer.

1. EN QUOI CONSISTENT LES ÉCONOMIES EN TRANSITION ?

En économie, la transition est devenue l'un des sujets les plus chauds des années 1990. Les intellectuels se sont hâtés de publier des revues qui traitent uniquement de sujets portant sur la transition. La plupart des chercheurs ont centré leur intérêt sur la Tchécoslovaquie (qui, en 1992, a donné naissance à la République tchèque et à la République slovaque), la Pologne, la Hongrie, l'ancienne Allemagne de l'Est et les pays baltes, car ces pays s'apparentent à l'Ouest par la culture, l'éducation, l'âge de leur population, les soins de santé et le niveau d'industrialisation. Ils se distinguent néanmoins de l'Ouest par le changement rapide de leurs règles de production des biens et services, dont les effets sur la croissance et le bien-être ont fait l'objet de recherches sur la transition. Aux yeux de ceux qui voulaient tirer des leçons pour l'Ouest, les pays tels que la Russie, ses anciens pays satellites d'Asie orientale et les Balkans ne présentaient que peu d'intérêt, vu le peu d'éléments comparables avec l'Ouest et le manque d'uniformité de leurs données.

La majorité des transitions de ce groupe de l'Ouest, composé des États qui vivaient sous la férule soviétique, sont aujourd'hui complétées, mais les études sur la transition ne font que commencer. À ce sujet, on peut paraphraser Chou En-lai qui, questionné sur le bien-fondé de la Révolution française, a répondu : « Il est trop tôt pour le dire. » Nous disposons maintenant de 16 ans de données d'analyse sur les économies en transition. Cette période peut suffire à établir des tendances qui, dans le cadre de la présente étude, portent sur l'évolution de l'évasion fiscale. Nous cherchons également des corrélations entre l'évasion et les niveaux d'imposition, afin de voir si l'imposition influence l'évasion.

La tendance chronologique séduit les économistes, alors que les analyses sélectives de l'économie, connues sous l'expression d'études longitudinales, les laissent plutôt froids. Les tendances chronologiques peuvent en dire beaucoup sur l'évasion, mais les enquêtes sont un complément nécessaire à la sempiternelle question sur les raisons qui motivent l'évasion. Voyons ce que révèlent les deux types de données au sujet de l'évasion fiscale.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2. TENDANCES EN MATIÈRE D'ÉVASION FISCALE

La mesure de l'évasion fiscale a récemment connu un boom. On peut mesurer l'évasion de façon directe ou indirecte. La méthode directe consiste à enquêter auprès des individus, en leur demandant pourquoi ils cherchent à échapper au fisc. Les enquêtes sont utiles aux économistes, lorsqu'il s'agit de comprendre pourquoi certaines personnes fraudent plus que d'autres (évasion *relative*), mais elles ne permettent pas de révéler les véritables *niveaux* d'évasion. Pour mesurer les niveaux et les tendances en matière d'évasion, les économistes se servent d'une méthode de mesure indirecte (aussi appelée macro).

En 2000, Friedrich Schneider et Dominik Enste publient une importante recherche sur la manière de mesurer l'économie souterraine à l'aide d'une mesure macroscopique. Une méthode macroscopique fouille la valeur de l'économie souterraine à partir d'une forme fonctionnelle, dans laquelle une macrovariable observable dépend d'une autre macrovariable observable et de l'économie souterraine non observable. Le chercheur infère la valeur de l'économie souterraine en manipulant la forme fonctionnelle et en la connectant à l'information des macrovariables observables, à leurs niveaux.

Par exemple, la méthode fondée sur le « ratio-devise », qui permet l'estimation de l'économie souterraine, évalue que le ratio de la devise est stable dans l'économie conventionnelle quand il est question de dépôts bancaires, et que ce ratio fait partie d'une équation relative à la valeur de l'économie souterraine, comparativement à celle de l'économie officielle. Pour estimer la valeur de l'économie souterraine, il suffit de connaître le ratio de la devise de l'économie officielle, puis de connecter le coefficient du PIB dans la relation susmentionnée. Un étudiant de premier cycle, en première année du cours de macroéconomie, peut réussir l'exercice en quelques minutes. D'une façon plus précise, la méthode ratio-devise, dont le regain de popularité remonte à Gutmann (1977), mesure la valeur de l'économie souterraine en partant de la simple relation suivante :

$$\frac{Y_I}{Y_O} = \frac{C_I}{C_O + D}$$

où Y_I représente l'*output* total du secteur marginal, Y_O, l'*output* du secteur officiel (les indices O et I signifient « officiel » et « marginal »), C désigne la devise globale (c.-à-d. $C = C_O + C_I$), et $D = D_O$ désigne le total des dépôts bancaires dans l'économie officielle, puisque la méthode postule qu'il n'y a aucune transaction, en terme de dépôts bancaires, dans l'économie marginale. Ce que cette équation démontre, c'est que le ratio de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

la valeur de l'économie marginale, par rapport à l'économie conventionnelle, est égal au ratio des monnaies utilisées dans l'une ou l'autre économie. Du fait de l'absence d'un secteur bancaire dans l'économie marginale, aucun dépôt bancaire n'est pris en compte. Le problème qui se pose pour découvrir la valeur de l'économie marginale, à partir de la précédente équation, découle du fait que nous n'avons pas d'information concernant la ventilation de la devise entre les secteurs.

On peut jouer de la façon suivante avec cette équation :

$$Y_I = Y_O \frac{C - k_O D}{k_O D + D}$$

où k_O est le ratio de la devise dans l'économie officielle, C_O correspond aux dépôts bancaires et D, à l'économie officielle. Remarquez bien ce que donne cette transformation. Nous connaissons la devise totale C et les dépôts bancaires D, comme nous connaissons la valeur de l'économie officielle Y_O. Tout ce que nous avons besoin d'obtenir pour Y_I, à partir de la précédente équation, est une estimation de k_O. Afin d'obtenir l'estimation de k_O, nous devons assumer que, à la période initiale, la valeur de l'économie marginale correspond à zéro, et que, par conséquent, la devise globale observée égale la devise du secteur officiel. Un tel postulat nous permet de calculer k_O à sa période initiale. Nous assumons, alors, que ce ratio est constant durant les années qui suivent.

La méthode ratio-devise élaborée par Guttman est une « proche alliée » de la méthode fondée sur la demande de devises, défendue par Tanzi (1983). L'essence même de cette méthode consiste à estimer la demande d'argent à l'aide de variables conventionnelles et d'inclure des variables qui sont reliées à l'économie souterraine, notamment le niveau d'imposition et la complexité du régime fiscal. Il faut ensuite calculer le pourcentage de la variation des demandes de devises, expliquée par ces non-variables conventionnelles, afin de connaître la somme d'argent utilisée par l'économie souterraine. Pour connaître la valeur de l'économie souterraine, il faut alors multiplier cette demande d'argent souterraine par la vitesse de circulation de l'argent. Les postulats essentiels sont, dans ce cas-ci, une vitesse constante de circulation de l'argent et des caractéristiques pertinentes pour l'équation de la demande d'argent.

Les méthodes dites d'intrants matériels sont étroitement liées aux méthodes fondées sur la demande d'argent servant à mesurer l'évasion fiscale, dont la méthode fondée sur l'électricité est la plus populaire. Cette méthode mesure l'économie souterraine à l'aide d'un unique indicateur économique, la « consommation d'électricité ». Daniel Kaufmann et Aleksandr Kaliberda (1996) sont les principaux chefs de file de cette méthode, bien que Schneider et Enste (2000) soulignent que Lizerri

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

l'utilisait déjà en 1979. Afin de mesurer la valeur de l'économie souterraine, en Ukraine et dans d'autres pays de l'ex-Union soviétique, Kaufmann et Kaliberda s'appuient sur le postulat (fondé sur des études précédentes portant sur l'économie soviétique) selon lequel le secteur souterrain de la plupart de ces pays correspond à 12 % du PIB en 1989. Ils postulent également que la consommation d'électricité réagit avec une élasticité proportionnelle à la croissance économique. À un PIB de 100 milliards de dollars en 1989 correspond donc une économie souterraine de 12 milliards de dollars. Une croissance de 10 % de l'économie de la consommation d'électricité entraînerait une croissance de 10 % de l'économie réelle, l'année suivante. La valeur de l'économie réelle serait donc de 123,2 milliards de dollars en 1990. Il faudrait alors soustraire les estimations gouvernementales de l'économie officielle pour obtenir la valeur de l'économie souterraine en 1990.

Une variante de la méthode de Kaufmann et Kaliberda, qui a gagné en popularité au cours des dernières années, est celle mise de l'avant par Maria Lacko (1998, 2000). Lacko a également adopté la consommation d'électricité comme indicateur matériel de l'activité économique, mais en la centrant sur la consommation domestique, parce que, selon elle, la production domestique est la principale source de l'activité souterraine et cette activité est étroitement liée à l'ensemble de l'activité souterraine. Elle utilise une technique de régression en deux étapes : elle émet l'hypothèse d'une relation stable entre l'utilisation de l'énergie et l'économie souterraine afin d'obtenir une estimation de la valeur de l'économie souterraine.

Une troisième mesure macroscopique populaire de l'évasion fiscale emploie la méthodologie variable latente. Comme l'explique une publication de l'OCDE (2002) concernant la mesure de l'évasion fiscale, il faut dans un premier temps identifier les variables soupçonnées d'être reliées à l'évasion (dans leur étude de 1983, Frey et Weck choisissent la participation des hommes au marché du travail, le PNB et Y), puis tenter de relier ces variables endogènes aux variables exogènes, telles que les taux d'imposition, etc. Cette première étape, en utilisant l'algorithme statistique LISREL (un des principaux éléments d'algorithme), révèle la valeur de l'évasion, au sein d'un pays, relativement aux autres pays de l'échantillonnage. En revanche, elle ne permet pas de mesurer le niveau de l'économie souterraine. Pour ce faire, il faut trouver, au sein de l'échantillonnage, un pays dont on connaît bien le niveau, qui servira de point de référence. Cette seconde étape permet de convertir les ratios d'évasion fiscale entre les pays en niveaux d'évasion pour chacun des pays.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Les méthodes d'intrants matériels sont pratiquement les seules méthodes qui utilisent l'estimation de l'évasion fiscale dans les pays en transition. Les recherches de Schneider et Enste (2000), qui font autorité, et plus récemment celles de Schneider et Klinglmair (2004), ne fournissent pas d'estimations de la demande monétaire en lien avec l'évasion fiscale dans les pays en transition. À notre connaissance, les seules estimations de ce type ont été présentées, en partie, dans un document de travail écrit par Chandler *et al.* (2003). Nous disons bien « en partie », car les auteurs ont abandonné l'idée d'appliquer cette méthode en Lituanie, après avoir conclu à l'illogisme des paramètres de leur équation d'estimation de la demande monétaire. D'autres chercheurs ont peut-être été découragés devant le défi de fournir une estimation monétaire de l'évasion fiscale dans d'autres pays en transition. D'éminents chercheurs n'expliquent pas pourquoi ils évitent la méthode monétaire. Les estimations établies par Schneider et Klinglmair en matière d'évasion dans les pays en transition, à l'aide de méthodes basées sur des variables latentes, ne fournissent qu'une donnée individuelle (pour 1999-2000) pour chaque pays en transition, sans donner une idée générale de l'évolution de l'économie souterraine en transition.

Les méthodes d'intrants matériels semblent incontournables pour étudier les tendances en matière d'évasion fiscale dans les économies en transition. Le tableau 16.1 présente la méthode fondée sur la consommation d'électricité, utilisée par Kaufmann et Kaliberda et par Lacko, qui évalue l'économie souterraine dans quatre économies en transition comparables. Ces estimations ne portent que sur la première moitié de l'année 1990. Afin d'étendre la portée des résultats, nous y avons joint les estimations de Schneider et Klinglmair pour 1999-2000, même si ces estimations ne s'appuient pas sur les méthodes dites d'électricité, mais sur les méthodes de variables latentes. Il faudra néanmoins s'en contenter, car les estimations disponibles sur l'évasion fiscale dans les économies en transition sont dispersées et sporadiques.

Ce tableau atteste que des méthodes diverses produisent des résultats différents. Dans le cas de la République tchèque, en 1994, la méthode de Kaufmann et Kaliberda calcule une valeur de l'économie souterraine équivalant à 17,6 % du PIB. La méthodologie employée par Lacko donne un résultat de 15,4 % en 1998, alors que la variante de sa précédente méthodologie parvient à une valeur de l'économie oscillant entre 24,5 % et 25 % du PIB pour l'année 2000. On peut trouver des écarts similaires en regard des estimations de l'économie souterraine, d'un bout à l'autre du tableau 16.1. Les modèles de variation de la valeur de l'économie souterraine varient également selon la méthode utilisée. Concernant la Slovaquie, la méthode de Kaufman et Kaliberda donne le modèle suivant

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 16.1

Estimations d'électricité par Kaufmann et Kaliberda et par Lacko dans l'économie souterraine, dans les quatre pays de Visegrad (et l'estimation basée sur les variables latentes de Schneider et Klinglmair pour 1999-2000)

	Période							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Méthode	1999-2000 Schneider et Klinglmair
République tchèque	6,7	12,9	16,9	16,9	17,6	11,3	JKS 1997	19,2
	S.O.	15,2	19,9	14,4	15,4	S.O.	L 1998	
	S.O.	S.O.	S.O.	27,0	25,0	22,0	L 2000 Tableau 5	
	24,3	31,7	31,8	27,1	24,5	21,8	L 2000 Tableau 6	
Hongrie	28,0	32,9	30,6	28,5	27,7	29,0	JKS 1997	25,1
	27,6	32,4	34,8	32,8	31,0	S.O.	L 1998	
	26,0	31,0	33,0	34,0	31,0	30,0	L 2000 Tableau 5	
	25,6	31,1	33,2	33,6	31,4	29,6	L 2000 Tableau 6	
Pologne	19,6	23,5	19,7	18,5	15,2	12,6	JKS 1997	27,6
	30,8	29,7	33,0	32,6	32,8	S.O.	L 1998	
	32,0	33,0	32,0	31,0	28,0	24,0	L 2000 Tableau 5	
	31,6	32,5	31,7	31,1	29,7	23,9	L 2000 Tableau 6	
Slovaquie	7,7	15,1	17,6	16,2	14,6	5,8	JKS 1997	18,9
	S.O.	11,2	4,7	15,0	22,3	S.O.	L 1998	
	24,3	32,0	32,0	34,1	32,0	28,4	L 2000 Tableau 5	
	24,3	32,0	32,0	34,1	32,0	28,4	L 2000 Tableau 6	

Note : L 1998 et 2000 renvoient aux articles de Lacko cités en référence. Nous présentons les estimations de Lacko au tableau 5 se rapportant à l'analyse de dix pays et du tableau 6 se rapportant à l'analyse de vingt pays. JKS 1997 représente les estimations de Kaufmann et Kaliberda (1996) citées et développées dans l'article de Johnson, Kaufmann et Schleiffer (1997). La dernière colonne présente les mesures DYMIMIC (variables latentes) de Schneider et Klinglmair, que nous avons incluses, même si elles ne sont pas basées sur des intrants matériels, car ce sont les estimations disponibles les plus récentes sur l'économie souterraine des pays en transition, qui comblent un écart important de la dernière moitié de l'année 1990.

Source : Hanousek et Palda (2004c), avec modifications.

pour la période comprise entre 1991 et 1994 : HCC (hausse, chute, chute) ; alors que la méthode de Lacko donne le contraire pour 1998, soit CHH. Pour la Hongrie, Kaufmann et Kaliberda ont abouti à HCCCH, alors qu'en 2000, Lacko arrive à HHHCC. Des exemples de ce type abondent au tableau 16.1. Il n'est donc pas surprenant que les résultats pour 1999-2000 auxquels arrivent Schneider et Klinglmair (2004) semblent arbitraires, puisqu'ils ont suivi une méthodologie différente de la méthode d'électricité. Ils montrent, en grande partie, des bonds saisissants et discutables dans les économies souterraines entre 1995 et 2000.

Comme l'ont expliqué Hanousek et Palda (2004a), quand ils ont critiqué les mesures macroscopiques concernant l'évasion, les aspects préoccupants de ces méthodes fondées sur l'électricité peuvent être résumés de la façon suivante.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

– Des variantes différentes de la méthode donnent des résultats quantitatifs qui diffèrent d'une façon importante pour des estimations particulières.
– Dans un pays donné, la tendance chronologique de la valeur estimée de l'économie marginale diffère selon les méthodes employées (voir la République tchèque).
– Quand on compare le classement des pays, résultant des différentes méthodes utilisées, il apparaît que les résultats qualitatifs varient aussi de façon importante.

Schneider et Enste (2000), à l'instar d'autres auteurs recensés dans le dernier manuel sur la mesure de l'économie souterraine publié par l'OCDE (2002), sont conscients des problèmes suscités par cette méthode « bon marché » de mesure de l'économie souterraine. Celui qui veut débusquer l'économie souterraine doit veiller à la justesse des relations fonctionnelles qu'il établit entre les variables dépendantes et indépendantes et à l'exactitude des paramètres d'estimation de ses équations. Procéder sans cette assurance équivaudrait à prendre des mesures à l'aide d'un étalon se modifiant de manière imprévisible.

Les méthodes macroscopiques ont quelques éminents chefs de file, notamment Friedrich Schneider et Maria Lacko, qui en ont fait une industrie artisanale d'intellectuels qui propagent leurs mesures d'évasion fiscale. Comme nous l'avons affirmé lors des paragraphes précédents, et comme mon collègue Jan Hanousek et moi-même l'avons affirmé de façon détaillée dans notre article datant de 2004, intitulé « Mission Implausible III : Measuring the Underground Economy Using Macro Measures », les estimations macroscopiques de l'évasion fiscale ne sont pas au stade où elles peuvent révéler plus que ce qui est utile, au sujet du niveau ou de l'évolution de l'évasion fiscale dans les pays en transition.

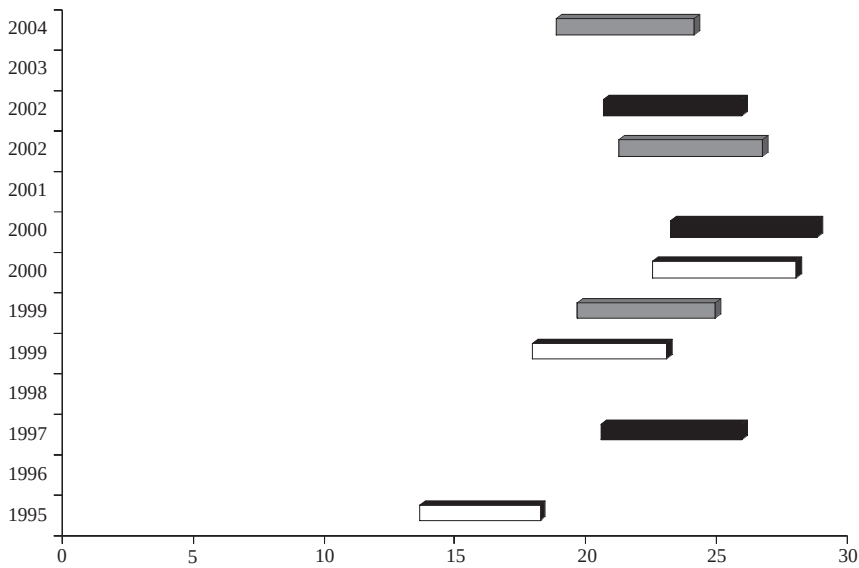
Que peut faire un étudiant qui s'intéresse à l'évasion fiscale dans les pays en transition ?

Les méthodes de type microscopique ou directes représentent une solution de rechange aux méthodes de type macroscopique ; elles permettant de mesurer l'évasion fiscale, en questionnant les gens, de façon directe, sur le montant qu'ils soustraient au fisc. Hanousek et Palda (2003, 2004b, 2004c) sont les pionniers de ce type de recherche, en République tchèque et, à un degré moindre, en Hongrie, en Pologne et en Slovaquie. Jusqu'à maintenant, Hanousek et Palda ont mené des études non échantillonnées en République tchèque, en 2000, 2002 et 2004. Ces études enquêtaient sur l'évasion individuelle passée et présente. La caractéristique rétrospective de ces études nous permet d'élaborer une méthode unique pour mesurer l'évolution en matière d'évasion fiscale.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Hanousek et moi-même avons demandé aux répondants de préciser la fréquence des fraudes : jamais, occasionnellement ou fréquemment. Nous avons ensuite comprimé cette information afin de classer les individus entre fraudeurs et non-fraudeurs. Nous avons questionné 2 000 répondants en 1995, 1999 et 2000 ; 2 002 répondants en 1997, 2000, 2002 ; et 2 004 répondants en 1999, 2002 et 2004. En échelonnant ces questions sur différentes années, nous pouvions nous faire une idée de la façon dont les gens glissent de la fraude à l'absence de fraude. L'évaluation de ce glissement nous a permis de conjecturer sur le glissement des gens d'une catégorie à l'autre – de la fraude à l'absence de fraude –, au cours des cinq années suivantes. Détailler cette analyse, dans cet article, n'est pas pertinent. Il est suffisant de montrer que nos trois études ont révélé des intervalles de confiance de l'ordre de 95 % dans les réponses aux questions sur la fraude. Ces résultats sont résumés à la figure 16.1.

Figure 16.1
Tendances en matière d'intervalles de confiance estimées en regard du pourcentage de fraudeurs



Note : Les modèles illustrés par les rectangles, désignant les intervalles de confiance estimée des fraudes fiscales, correspondent aux études menées en 2000 (blanc), 2002 (gris), 2004 (noir).
Source : Hanousek et Palda (2004b).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

La figure 16.1 indique que l'évasion fiscale a d'abord augmenté, puis elle a chuté durant les années 1990. Ce résultat contraste d'une façon saisissante avec les estimations macroscopiques présentées plus tôt, mais concorde avec l'image d'un pays en transition qui, de prime abord, n'a pas de prise sur la perception des impôts, mais qui se dote par la suite d'institutions nécessaires à la perception des fonds publics.

Les données qui ont servi à créer la figure 16.1 nous ont également permis de conjecturer sur la façon dont la fraude pouvait évoluer. Pour faire une telle prédiction, nous avons bâti ce que les statisticiens appellent une matrice de transition qui se déplace entre des états précis et des états imprécis.

Tableau 16.2
Matrice de transition pour 1995 et 2000

1995/2000		2000		
		Fraudeurs	**Non-fraudeurs**	**Total**
1995	**Fraudeurs**	168 100,0 % 15,8 %	0 0,0 % 0,0 %	168 15,8 %
	Non-fraudeurs	100 11,2 % 9,4 %	795 88,8 % 74,8 %	895 84,2 %
	Total	268 25,2 %	795 74,8 %	1 063

Remarque : Les matrices de transition à long terme non utilisées sont disponibles à <home.cerge-ei.cz/hanousek/evasion> ou sur demande.
Source : Hanousek et Palda (2004b).

Pour lire ce tableau, prenez en compte la cellule de la première colonne dont la valeur est 100 %. Cette cellule indique que, de ceux qui ont admis qu'ils fraudaient en 1995, 100 % ont dit avoir fraudé en 2000, et que ce pourcentage équivaut à 168 observations de notre échantillonnage de fraudeurs en 1995. Ces 168 observations représentent 15,8 % de notre échantillonnage. C'est ce que nous appelons une matrice de transition à long terme, parce qu'elle calcule les probabilités de transition, établies par Markov, en tenant compte des bonds concernant les questions posées, entre la période antérieure et la période actuelle.

Le tableau 16.3 montre nos projections fondées sur les probabilités de transition à long terme.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 16.3
Prédictions à l'aide des matrices de transition (à long terme) établies par Markov (en pourcentage)

	Fraudeurs			Non-fraudeurs		
Année	**2000**	**2002**	**2004**	**2000**	**2002**	**2004**
2000	**25,1**			**74,9**		
2001	26,9			73,2		
2002	28,6	**25,9**		71,5	**74,1**	
2003	30,2	26,3		69,8	73,7	
2004	31,9	26,7	**21,4**	68,1	73,3	**78,6**
2005	**33,6**	27,1	21,5	**66,4**	72,9	78,5
2006	35,1	27,5	21,7	64,9	72,5	78,3
2007	36,5	**27,9**	21,8	63,5	**72,1**	78,2
2008	38,0	28,2	22,0	62,0	71,8	78,0
2009	39,5	28,5	**22,2**	60,5	71,5	**77,8**
2010	**41,0**	28,8	22,3	**59,0**	71,2	77,7

Note : Les chiffres apparaissant en caractères gras sont des valeurs estimées par l'étude, à l'aide d'une matrice de transition, sur une base de cinq ans. Les chiffres en italique correspondent aux interpolations linéaires entre les valeurs apparentes en caractères gras. Source : Hanousek et Palda (2004b).

Les trois premières colonnes, celles de la catégorie *Fraudeurs*, montrent les projections fondées sur les études concernant l'évolution du nombre de fraudeurs en République tchèque, en 2000, 2002 et 2004 et jusqu'en 2010. Les projections faites à partir de l'étude de 2000, qui utilise des données rétrospectives qui remontent à 1995, montrent que le nombre de fraudeurs a presque doublé, alors que les études de 2002 et de 2004 montrent une diminution ou un plafonnement des fraudeurs. L'écart peut être attribué aux mesures de répression exercées contre la fraude par le gouvernement tchèque, en 2002. Même si ces mesures de répression changent légèrement les probabilités de transition pour 2002 et 2004 (comparées aux prédictions fondées sur l'étude de 2000), ce type de changement mineur conduit à de grands changements concernant les fraudes futures. Un politicien pourrait comparer ce type de résultat aux conséquences de l'intérêt composé : des changements mineurs actuels ont de graves répercussions plus tard.

La méthode d'enquête de Hanousek et Palda peut être critiquée, parce qu'elle ne fournit pas la mesure du niveau d'évasion fiscale dans un pays donné. Les niveaux sont moins utiles que les tendances, pour un gouvernement préoccupé par la perception des impôts. La stratégie utilisée par Hanousek et Palda pour mesurer l'évolution de l'évasion fiscale ne souffre d'aucun des problèmes reliés aux approches de type macroscopique. Rappelons que le besoin d'un modèle théorique pour la médiation, entre les données disponibles et les données cachées, a

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

contribué au rejet des méthodes de type macroscopique. Notre méthode microscopique ne requiert aucune théorie pour comprendre pourquoi les gens changent leur comportement frauduleux. Nous n'avons qu'à leur demander et espérer qu'ils s'en souviennent. La conclusion la plus importante résultant de notre méthode microscopique est qu'en République tchèque, la fraude a d'abord augmenté pour ensuite chuter pendant la transition, et qu'une baisse mineure du taux d'imposition qui motive les gens à frauder peut conduire à une chute majeure de la fraude globale, quelques années plus tard.

3. POURQUOI LES GENS FRAUDENT-ILS ?

Les études nous fournissent le moyen le plus évident de déterminer les raisons qui poussent les gens à frauder, mais avant de se pencher sur ce que les études peuvent nous révéler, nous aimerions livrer des explications de type macroscopique au sujet de la fraude. Des explications de type macroscopique utilisent des mesures macroscopiques d'évasion comme variables dépendantes régressives, qui comprennent des variables descriptives conséquentes, telles que les niveaux d'imposition, la corruption, ainsi que la sévérité de la réglementation. Comme l'énoncent Schneider et Klinglmair (2004) : « La majorité des études démontrent que le fardeau que représentent les impôts et la cotisation à la sécurité sociale est la cause principale de l'existence de l'économie souterraine ». Johnson *et al.* (1997) démontrent que lorsque l'indice, lié de une à cinq réglementations, augmente d'un point, l'économie souterraine augmente de 8,1 %. Les chercheurs s'entendent sur un élément : cette augmentation n'est pas attribuable à la réglementation, mais plutôt à l'application inégale de cette réglementation. Les bureaucrates, qui se font graisser la patte par des entreprises pour « regarder ailleurs », imposent en quelque sorte une « réglementation des impôts », ce qui entraîne certaines entreprises vers l'économie souterraine.

Ces résultats sont conformes à l'intuition, mais ne contribuent guère à redonner de la crédibilité à la mesure de type macroscopique. Les mesures macroscopiques d'évasion fiscale sont des nombres qui émergent d'une série de filtres théoriques denses. Il est difficile d'interpréter les explications de type macroscopique concernant l'évasion fiscale, car on ne sait pas vraiment ce que sont les mesures macroscopiques.

Il se peut que les seules explications de type microscopique d'évasion fiscale, pour les pays en transition, se trouvent dans les œuvres publiées par Hanousek et Palda (2003, 2004c). Leur méthode consiste à utiliser la fréquence à laquelle un particulier fraude comme une variable dépendante,

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

pour ensuite la rattacher à une batterie de variables indépendantes. Les variables indépendantes se classent dans les catégories suivantes : démographique (âge, revenu, sexe, instruction), instrumentale (perception quant à la probabilité de se faire prendre, sanction appréhendée) et liée à la satisfaction envers les services gouvernementaux, en contrepartie des impôts versés.

De façon étonnante, l'appréhension d'être sanctionné ne joue pas un rôle important dans la détermination du comportement individuel. En revanche, la probabilité de se faire prendre diminue la fraude, d'une façon importante. La découverte la plus importante, au tableau 16.4, est la tendance très marquée des gens qui, insatisfaits des services gouvernementaux, recourent à la fraude, soit de façon fréquente ou occasionnelle. La dernière rangée du tableau 16.4 est stupéfiante. Elle démontre que le changement de perception quant à la qualité des services reçus, d'insatisfait à très insatisfait, sur une échelle de cinq points, augmente de 13 % l'évasion fiscale. Cette perception de la qualité chambarde les normes en vigueur que les chercheurs attribuaient aux sanctions appréhendées et à la probabilité de se faire prendre (rangées 10 et 11 du tableau 16.4).

4. LA PERTE DE POIDS MORT CAUSÉE PAR L'ÉVASION FISCALE

Comme nous l'avons déjà exprimé (Palda, 2001), les opinions des professionnels en économie divergent quant au bien-fondé pour la société des branches d'activité qui opèrent en dehors de la sphère fiscale. Selon Bruno Frey (1989, p. 111) : « On avance souvent que l'un des plus grands avantages [de l'économie variable latente] est qu'elle constitue un des secteurs les plus productifs, sans laquelle la population vivrait des conditions encore pires. » Dans son livre *The Other Path*, Hernando De Soto (1989) perçoit le secteur marginal comme un marché compétitif qui déstabilise la structure oligopolistique imposée par les États corrompus. Friedrich Schneider et Dominik Enste (2000) font écho à ce point de vue lorsqu'ils écrivent : « L'option de sortie que représente "l'économie souterraine" est une importante restriction de l'État Léviathan et elle peut assurer la sécurité en terme de liberté économique. » Patrick Asea (1996) allègue que l'économie souterraine peut contribuer à « la mise sur pied de marchés, à l'augmentation des ressources financières, à l'esprit d'entreprise, ainsi qu'à la transformation des institutions juridiques, sociales et économiques qui sont essentielles à l'accumulation ».

Certains défendent le point de vue inverse, à savoir que l'économie souterraine est un fardeau pour la société. Anne Witte (1996, p. 133) écrit que « lorsque certains membres de la société paient moins d'impôts qu'ils

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 16.4
Logits de l'évasion fiscale (variable dépendante)

				Effets marginaux ∂P/∂x sur les catégories de fraude, Spécification (3)		
Variable	**(1)**	**(2)**	**(3)**	**Fréquent**	**Occasionnel**	**Jamais**
Constante	1,779*** (0,320)	1,779*** (0,209)	1,715*** (0,270)			
Écart entre le revenu actuel et le revenu idéal	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000	0,000	0,000
Femme	0,173*** (0,131)	0,290*** (0,096)	0,295*** (0,097)	–0,041	–0,074	0,114
Études primaires		–0,736 (0,693)	–0,767 (0,759)	0,172	0,124	–0,295
Formation en apprentissage (2 ans)	–0,521*** (0,269)	–0,554*** (0,205)	–0,600*** (0,212)	0,109	0,127	–0,236
Apprentissage (3-4 ans) sans diplôme	–0,454*** (0,226)	–0,560*** (0,186)	–0,591*** (0,193)	0,090	0,139	–0,229
Formation professionnelle sans diplôme	–0,354** (0,223)	–0,475** (0,193)	–0,492** (0,198)	0,078	0,115	–0,193
Études secondaires avec diplôme général	–0,092 (0,724)	–0,621 (0,464)	–0,689 (0,431)	0,147	0,121	–0,268
Votre situation a-t-elle empiré comparativement à l'an dernier ?	0,184 (0,256)	–0,010 (0,151)	–0,041 (0,148)	0,006	0,010	–0,016
Probabilité d'être pris	0,017*** (0,002)	0,013*** (0,002)	0,013*** (0,002)	–0,002	–0,003	0,005
Amende fiscale appréhendée	–0,012 (0,065)		0,005 (0,062)	–0,001	–0,001	0,002
Absence d'appréhension d'une amende fiscale			0,190 (0,193)	–0,026	–0,048	0,073
Insatisfait des services gouvernementaux	–0,126 (0,157)	0,027 (0,109)	0,035 (0,110)	–0,005	–0,009	0,014
Très insatisfait des services gouvernementaux	–0,721*** (0,184)	–0,331*** (0,126)	–0,322*** (0,123)	0,050	0,076	–0,127
Observations	490	901	901			
Raj. régr. aux carrés	0,162	0,109	0,106			

* Significatif à un seuil de 10 %.
** Significatif à un seuil de 5 %.
*** Significatif à un seuil de 1 %. Les écarts-types sont entre parenthèses.
Source : Hanousek et Palda (2004c).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ne devraient, c'est toute la société qui en souffre ». Il existe une facette plus subtile liée à la nécessité de l'équité : si le fardeau fiscal n'est supporté que par une faible portion de la population, la perte de poids mort, en termes de dollars perçus par le gouvernement, augmentera d'une façon exponentielle avec la fuite des travailleurs vers l'économie souterraine non assujettie à l'impôt. À l'image des rameurs qui portent leurs embarcations jusqu'à la rivière, le premier rameur à relâcher l'effort est à peine perceptible. Cependant, à mesure que les autres rameurs abandonnent, le poids qui repose sur ceux qui restent devient intolérable. Raymundo Winkler (1997, p. 219) cite en exemple le Mexique où, à cause de l'évasion fiscale, « le taux d'imposition maximal le plus élevé pour les particuliers, soit 35 %, touche les gens qui ne gagnent pas plus de 8 000 dollars américains par année. Cette situation entraîne l'accroissement des branches d'activité marginales ou de l'évasion fiscale, créant ainsi un cercle vicieux ».

James Alm et Dan Usher ont mesuré les coûts sociaux liés à l'économie souterraine. Selon Alm (1985), le coût principal découlant de l'économie souterraine est que l'absence d'imposition creuse un fossé entre le produit marginal de la main-d'œuvre de l'économie souterraine et le produit marginal de la main-d'œuvre de l'économie assujettie à l'impôt. Cela signifie que l'ensemble des produits de la société serait plus important si la main-d'œuvre retournait à l'économie assujettie à l'impôt. Le fait que cette main-d'œuvre n'y retourne pas entraîne une perte sociale. Alm a démontré que la perte de poids mort, qu'il a pu mesurer, dépassait la perte de poids mort de l'imposition exempte d'évasion, que Harberger (1964) avait mesurée en regard de l'économie américaine. Alm a estimé que les pertes pouvaient atteindre 9 % du PIB. Dan Usher (1986) a orienté sa méthode différemment. Usher a étudié une société dans laquelle tous les fraudeurs se ressemblent. Le principal coût social de l'évasion fiscale du milieu étudié était au niveau de l'effort consenti par les fraudeurs pour dissimuler leurs revenus. Comme chaque personne a une capacité égale d'échapper au fisc, on ne note pas de remplacement d'agents plus efficients par des agents moins efficients.

Ces premiers efforts pour mesurer les pertes sociales découlant de l'évasion fiscale semblent rudimentaires. Plus récemment, des chercheurs ont tenté de relier la croissance économique aux mesures de type macroscopique de l'évasion fiscale, au moyen d'une analyse régressive. Loayza (1996) n'a trouvé qu'une faible relation négative entre l'économie souterraine et la croissance économique. Une analyse plus récente, menée par Schneider et Klinglmair, à partir d'échantillonnages représentatifs de 75 pays développés et en transition, établit la régression du taux de la croissance, en mesurant la variable instrumentale de la valeur de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

l'économie souterraine, de l'inflation, de l'investissement étranger direct retardé, de la consommation des administrations publiques et d'autres variables de stocks qui marquent les activités régulières d'une croissance en régression. Ils ont interprété leurs résultats de la façon suivante : « Une augmentation de 1 % de la valeur relative de l'économie souterraine, dans les pays en transition, accroît de 9,9 % la croissance officielle de ces pays et diminue celle des pays développés de 4,5 %. »

Les études macroscopiques concernant l'impact de l'évasion fiscale sur la croissance ne disposent pas d'outils qui permettent de contrôler la simultanéité potentielle de la croissance économique et de l'étendue de l'évasion fiscale. L'évasion influence-t-elle la croissance ? La croissance influence-t-elle l'évasion ? Les deux s'influencent-elles simultanément ? Si la relation est simultanée, les régressions aux moindres carrés donneraient normalement des estimations biaisées de l'impact de l'évasion sur la croissance. La signification incertaine des estimations de type macroscopique en matière d'évasion fiscale donnerait des résultats peu fiables et quasi incompréhensibles. Les résultats auxquels sont arrivés Schneider et Klinglmair quant à l'impact de l'évasion sur la croissance varient selon qu'on s'intéresse aux économies des pays développés ou en transition. Aucune explication théorique satisfaisante n'existe pour un tel infléchissement ; de ce fait, la découverte d'un tel infléchissement peut être mise en doute.

Les études de type microscopique, concernant l'impact de l'évasion sur la croissance, sont pratiquement inexistantes et sont discutables en regard de l'estimation des dommages infligés à l'économie par l'évasion fiscale. Jusqu'à maintenant, le seul ouvrage qui se fonde sur les microdonnées, afin d'estimer les coûts économiques de l'évasion, est celui de Hanousek et Palda (2005). Ils y évaluent la perte de poids mort engendré par le remplacement des producteurs efficaces par des fraudeurs fiscaux efficaces, à l'aide d'une enquête impliquant 100 entreprises tchèques en 2004.

L'application inégale des impôts engendre l'inégalité des chances, dont profitent les producteurs inefficaces pour échapper au fisc, avec empressement et habileté, ce qui a pour effet d'éliminer du marché les producteurs efficaces et honnêtes. L'écart entre les coûts engendrés par les fraudeurs et ce qu'ils seraient en l'absence d'évasion, est la perte liée au « remplacement » découlant de l'évasion fiscale. La perte liée au remplacement (*displacement loss*) est une expression nouvelle en économie ; elle émane du travail de défrichage effectué par Palda (voir Palda, 2001). Les théoriciens des finances publiques ont ignoré la perte liée au remplacement ou se sont contentés d'une brève mise en garde. Vito Tanzi (1982, p. 88) est l'un des seuls économistes à avoir remarqué que « les activités

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

souterraines non assujetties aux impôts concurrenceront celles qui sont légitimes et qui paient des impôts, et elles réussiront à attirer les ressources, même si elles sont moins productives. Évidemment, des pertes importantes en matière de bien-être seront associées à ce transfert. » De même, selon Jonathan Kesselman (1997, p. 300) : « Si l'évasion purement fiscale se concentre dans des industries ou des secteurs particuliers, elle aura pour effet d'augmenter les rendements nets des activités de ces secteurs et, partant, de développer ces secteurs et leurs produits au détriment du modèle efficient, inhérent à la conformité uniforme. »

Dans une série d'articles et dans son livre, Palda (1998, 2000a, 2000b, 2001) a examiné les circonstances entourant l'apparition d'une perte liée au remplacement qui découle d'une application inégale des impôts. La valeur de la perte dépend du degré de corrélation entre la rentabilité de la production d'une entreprise et sa capacité frauduleuse. Si les producteurs efficaces sont d'honnêtes payeurs d'impôts et que les producteurs inefficaces sont malhonnêtes, une augmentation des impôts engendre alors un climat qui favorise la survivance des fraudeurs, plutôt que celle des entreprises ayant des coûts de production faibles. Moins la rentabilité de la production et l'honnêteté sont interreliées, plus ce coût est faible. Lorsque la rentabilité de la production et l'honnêteté vont de concert, les pertes liées au remplacement ont tendance à être élevées. À l'aide d'un modèle simple d'entreprises maximisant leurs bénéfices, il a démontré comment les pertes liées au remplacement des impôts ont tendance à augmenter, à mesure qu'augmente la corrélation entre honnêteté et rendement.

Palda s'est servi exclusivement de simulations pour obtenir une estimation de la perte de poids mort liée à l'évasion fiscale. Ses conclusions ne sont pas fondées sur des données. Hanousek et Palda (2005) ont enrichi la théorie de Palda à l'aide d'une enquête menée auprès d'entreprises tchèques, ce qui a contribué à calculer la perte liée au remplacement liée à l'évasion.

Selon l'ouvrage de Palda, la perte liée au remplacement dépend de deux variables essentielles : une gamme d'entreprises efficientes en production et une gamme d'entreprises efficientes en évasion fiscale. Si nous connaissons la distribution des entreprises selon ces deux axes, nous pouvons nous permettre une estimation éclairée de la perte liée au remplacement en matière d'évasion fiscale, en pondérant cette distribution à l'aide des coûts des entreprises toujours en activité et en soustrayant cette valeur du coût hypothétique des entreprises, s'il n'y avait pas eu fraude.

Afin de se faire une idée de la distribution combinée des capacités frauduleuses et productives, Hanousek et Palda ont demandé aux entreprises ce qu'elles en pensaient. Ils leur ont soumis une matrice cinq-par-sept

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

comportant deux axes, l'une représentant la capacité frauduleuse et l'autre, la capacité productive. Ils leur ont demandé d'indiquer dans quelle mesure (en pourcentage) elles estimaient que les entreprises de leur secteur correspondaient à l'une ou l'autre des trente-cinq cellules de la matrice fraude-productivité. Ils ont évalué les réponses fournies par les entreprises, selon un barème de pondération de type Lebesgue, afin de dégager les coûts des entreprises. Ils ont ensuite comparé ces coûts à ceux qu'on obtiendrait s'il n'y avait pas eu de fraude fiscale. L'écart entre les deux coûts équivaut, selon eux, à la perte liée au remplacement résultant de l'évasion fiscale.

À l'aide de leur démarche d'enquête auprès des entreprises, Hanousek et Palda ont découvert que cette perte liée au remplacement pourrait engendrer une réduction de 10 % du PIB. Leurs résultats sont davantage exploratoires que définitifs, puisqu'ils sont les seuls chercheurs à avoir modélisé et mesuré la perte liée au remplacement. Ces résultats sont également tributaires d'une théorie qui permet de transformer les nombres tirés d'une enquête en pertes financières, liées à l'évasion fiscale. En ce sens, leur ouvrage peut être contesté, au même titre que celui de Schneider et Klinglmair (2004) puisque, au lieu de se servir de la théorie permettant d'interpréter leurs résultats, ils ont privilégié celle qui leur a permis d'obtenir ces résultats.

La recherche sur la mesure et les impacts de l'économie souterraine se résume donc à privilégier une théorie plutôt qu'une autre. Le besoin obsessionnel de s'appuyer sur une théorie pour interpréter des résultats peut paraître étrange au profane, mais ne surprendra pas ceux qui ont lu l'essai désormais classique de Ed Leamer (1982), intitulé *Let's Take the Con out of Econometrics*. L'économie n'est pas une science exacte et la plupart de ses conclusions s'appuient sur la « foi ».

5. INTERPRÉTATIONS ET LEÇONS

Quelles leçons les économies développées peuvent-elles tirer de l'expérience des économies en transition en matière d'évasion fiscale ? Comme nous l'avons vu, le principal obstacle auquel se bute la recherche réside dans la difficulté de trouver une mesure fiable en matière d'évasion fiscale. Le problème est de taille pour les économies développées, et presque insurmontable pour les économies en transition. Les économies développées peuvent néanmoins retenir que la persuasion donne de meilleurs résultats que la coercition en matière de paiement d'impôts. Les gens qui sont persuadés de recevoir leur juste part du gouvernement sont moins hésitants à payer des impôts que ceux qui ont l'impression que le

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

gouvernement les escroque. L'évasion fiscale est particulièrement répandue dans les pays où la corruption est élevée et où la complexité de la réglementation fiscale permet aux fonctionnaires de conclure des « arrangements » avec certains payeurs d'impôts. Cette leçon n'est pas la plus pertinente pour les pays développés, puisque la corruption est pratiquement inexistante au niveau du régime fiscal.

La leçon la plus marquante qui ressort de l'étude des problèmes liés à l'évasion fiscale et à la transition a trait à la difficulté de percevoir des impôts ; les économies développées y parviennent, notamment grâce à leur capacité de percevoir les impôts pacifiquement et efficacement. Le mystère demeure entier sur la façon dont nous sommes parvenus à ce stade de développement.

BIBLIOGRAPHIE

ALM, James (1985). « The Welfare Cost of the Underground Economy », *Economic Inquiry*, vol. 23, p. 243-263.

ASEA, Patrick K. (1996). « The Informal Sector : Baby or Bath Water ? », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy.* vol. 45, p. 163-171.

CHANDLER, Mark, Vaiva PETRIKAITE et Aurelija PROSKUTE (2003). *Estimation of Unreported GDP in Lithuania*, Mimeograph, Stockholm School of Economics.

DE SOTO, Hernando (1989). *The Other Path*, New York, Harper and Row.

FREY, Bruno (1989). « How Large (or Small) Should the Underground Economy Be ? », dans Edgar L. Feige (dir.), *The Underground Economies : Tax Evasion and Information Distortion*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 111-126.

FREY, B.S. et H. WECK (1983). « Estimating the Shadow Economy : A "Naive" Approach », *Oxford Economic Papers*, vol. 35, nº 1, mars.

GUTMANN, P.M. (1977). « Subterranean Economy », *Financial Analysis Journal*, vol. 33, p. 26-27.

HANOUSEK, Jan et Filip PALDA (2003). « Why People Evade Taxes in the Czech and Slovak Republics : A Tale of Twins », dans Boyan Belev (dir.), *The Informal Economy in EU Accession Countries : Size, Scope, Trends and Challenges to the Process of EU Enlargement*, Sofia, Center for the Study of Democracy, p. 39-174.

HANOUSEK, Jan et Filip PALDA (2004a). *Mission Implausible III : Measuring the Underground Economy Using Macro Measures*, William Davidson Institute Working Paper, nº 684.

HANOUSEK, Jan et Filip PALDA (2004b). *The Evolution of Tax Evasion in the Czech Republic : A Markov Chain Approach*, document de travail.

HANOUSEK, Jan et Filip PALDA (2004c). « Quality of Government Services and the Civic Duty to Pay Taxes in the Czech and Slovak Republics, and Other Transition Countries », *Kyklos*, vol. 57, p. 237-252.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

HANOUSEK, Jan et Filip PALDA (2005). *Estimates of the Displacement Deadweight Loss from Tax Evasion : A Firm Survey Approach Using Data from the Czech Republic*, Discussion Paper, Charles University.

HARBERGER, A.C. (1964). « Taxation, Resource Allocation and Welfare », dans J. Due, *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Reserve System*, Princeton, Princeton University Press.

JOHNSON, S., D. KAUFMANN et A. SHLEIFER (1997). « The Unofficial Economy in Transition », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2, p. 159-221.

KAUFMANN, D. et A. KALIBERDA (1996). « Integrating the Unofficial Economy into the Dynamics of Post-socialist Economies : A Framework of Analysis and Evidence », dans B. Kaminski (dir.), *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia*, Armont (N.Y.), Sharpe.

KESSELMAN, Jonathan R. (1997). « Policy Implications of Tax Evasion and the Underground Economy », dans Owen Lippert et Michael Walker (dir.), *The Underground Economy : Global Evidence of Its Size and Impact*, Vancouver, The Fraser Institute, p. 293-317.

LACKO, M. (1998). « The Hidden Economies of Visegrad Countries in International Comparison : A Household Electricity Approach », dans Laszlo Halpern et Charles Wyplosz (dir.), *Hungary : Towards a Market Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 128-152.

LACKO, M. (2000). « Hidden Economy – an Unknown Quantity ? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989-1995 », *Economics of Transition*, vol. 8, nº 1, p. 117-149.

LEAMER, Ed (1982). *Let's Take the Con out of Econometrics*, UCLA Discussion Paper, nº 239.

LOAYZA, Norman L. (1996). « The Economics of the Informal Sector : A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America. », *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 45, p. 129-162.

OCDE (2002). *Measuring the Non-observed Economy : A Handbook*, Paris, OCDE.

PALDA, Filip (1998). « Evasive Ability and the Efficiency Cost of the Underground Economy », *Canadian Journal of Economics*, vol. 31, p. 1118-1138.

PALDA, Filip (2000a). « Some Deadweight Losses from the Minimum Wage : The Cases of Full and Partial Compliance », *Labor Economics*, vol. 7, p. 751-783.

PALDA, Filip (2000b). « Improper Selection of High Cost Producers in the Rent-Seeking Contest », *Public Choice*, vol. 105, p. 291-301.

PALDA, Filip (2001). *Tax Evasion and Firm Survival in Competitive Markets*, Londres, Edward Elgar.

SCHNEIDER, F. et D. ENSTE (2000). « Informal Economies : Size, Causes, and Consequences », *Journal of Economic Literature*, vol. 38 (mars), p. 77-114.

SCHNEIDER, F. et R. KLINGLMAIR (2004). *Shadow Economies around the World : What Do We Know ?*, document de travail du CESIFO, nº 1167.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

TANZI, V. (1982). « Underground Economy and Tax Evasion in the United States : Estimates and Implication. », dans Vito Tanzi (dir.), *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington, Lexington Books, p. 69-92.

TANZI, V. (1983). « The Underground Economy in the United States : Annual Estimates, 1930-1980 », *IMF Staff Papers*, vol. 33, p. 283-305.

USHER, Dan (1986). « Tax Evasion and the Marginal Cost of Public Funds », *Economic Inquiry*, vol. 24, p. 563-586.

WINKLER, Raymundo (1997). « The Size and Some Effects of the Underground Economy in Mexico », dans Owen Lippert et Michael Walker (dir.), *The Underground Economy : Global Evidence of Its Size and Impact*, Vancouver, The Fraser Institute, p. 217-221.

WITTE, Anne Dryden (1996). « Beating the System ? », dans Susan Pozo (dir.), *Exploring the Underground Economy : Studies in Illegal and Unreported Activity*, Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, p. 129-146.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

17

L'OCDE
L'avant-garde institutionnelle de l'éthique gouvernementale contemporaine

Yves Boisvert
Professeur à l'École nationale d'administration publique

Lorsqu'on analyse les prises de position des responsables gouvernementaux en matière d'éthique, on constate qu'ils ne peuvent s'empêcher de référer à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour justifier la nouvelle politique en éthique qu'ils avancent ou la nouvelle infrastructure qu'ils consolident. Au Québec, par exemple, le cadre d'analyse utilisé par le Vérificateur général Guy Breton[1] reposait directement sur les prescriptions de l'OCDE, et c'est par cette même référence que les hauts responsables de la bureaucratie québécoise d'alors, monsieur Jean St-Gelais et madame Diane Jean, lui avaient répondu lors de la Commission sur l'administration publique. Nous aurons la chance d'y revenir dans un chapitre subséquent.

1. *Rapport du Vérificateur général du Québec*, tome 1, chapitre 3, « Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise », 2000-2001.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

C'est justement parce que son influence a été très grande sur les infrastructures en éthique québécoise et canadienne que nous allons faire une analyse des propositions faites par l'OCDE depuis maintenant plus d'une décennie. Même si son apport n'est pas apprécié de la même façon par tous les analystes politiques, on ne peut pas nier que l'OCDE a eu le courage de mettre de l'avant des propositions audacieuses en matière d'éthique gouvernementale et de lutte à la corruption.

Les recommandations de l'OCDE ont eu un écho particulier dans les officines du pouvoir canadien, car c'est sous la gouverne du québécois Donald J. Johnston que le virage de l'éthique a été pris par l'ONG parisienne. Ancien député libéral sous Pierre Elliot Trudeau, le Secrétaire général de l'OCDE a toujours été considéré comme un réformateur de gauche dans son parti ; il n'est donc pas étonnant qu'il dirige cet organisme international avec la conviction que nos gouvernements doivent regagner la confiance des citoyens en témoignant de leurs convictions en matière de préservation de l'idéal de l'intérêt public. Cette référence à la posture de Johnston dans l'axe de gauche du PLC n'est pas anodine, car elle nous oblige à nuancer les préjugés de certains altermondialistes qui accusent tous les organismes internationaux de développement économique d'être des nids à néo-libéraux. En analysant le corpus de l'OCDE, on voit bien à quel point cet organisme continue de penser que nos États demeurent des acteurs privilégiés dans le développement de nos sociétés contemporaines.

1. LA LUTTE À LA CORRUPTION

Avant de s'intéresser au dossier de l'éthique des administrations et des services publics, l'OCDE s'est d'abord attaquée au phénomène de la corruption afin de faciliter le développement d'échanges économiques internationaux sains. L'OCDE définit la corruption comme « le fait d'offrir, de promettre ou d'octroyer quelque chose afin d'influencer un agent public dans l'exécution de ses fonctions officielles[2] ». De façon plus précise, l'ONG laisse entendre que la corruption est un phénomène complexe qui a des « caractéristiques spécifiques, telles que l'usage abusif d'une fonction, de rôles ou des deniers publics pour des avantages privés (matériels ou autres), qui sont incompatibles avec l'obligation qui est traditionnellement faite aux titulaires d'une fonction publique de s'en acquitter dans l'intérêt général[3] ».

2. OCDE (2001). *La lutte contre les pots-de-vin et la corruption*, Paris, OCDE, p. 3.
3. OCDE (1999). *La corruption dans le secteur public*, Paris, OCDE, p. 11.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Pour l'OCDE, il est important de bien comprendre que peu importe la définition que l'on donne à la corruption, on ne doit pas oublier que cette dernière fait référence à une logique de transaction où il y aurait un corrupteur et un agent public corrompu. C'est dans cet esprit qu'elle encourage les pays à aborder de façon tout aussi ferme la logique de l'offre de pots-de-vin que la culture de la réception passive ou active de ces derniers.

Il ne fait aucun doute que cet intérêt premier pour la lutte contre la corruption s'inscrit dans une volonté de s'attaquer à la principale déviance comportementale des agents publics. La lutte contre ce fléau ne peut pas se faire qu'à partir de vœux pieux, car le phénomène est trop important et ses conséquences trop désastreuses pour le sain développement de nombreuses sociétés et pour l'avenir des démocraties.

Dès 1976, l'organisme international a soumis des principes directeurs à l'intention des firmes multinationales, afin que ces dernières brisent le cercle vicieux dans lequel la corruption entraîne les transactions économiques. Il s'agissait de fournir aux entreprises internationales des principes orienteurs afin de les aider à développer des stratégies économiques qui les protégeraient contre le chantage de la corruption. On faisait déjà la promotion de la transparence comme étant le principe central de la lutte à la corruption.

Ce n'est cependant qu'en 1989 que l'OCDE aborde directement ce sujet délicat auprès de ses États membres, soit 13 ans après avoir débuté son travail de sensibilisation auprès des multinationales. Comme la corruption implique toujours deux parties, des firmes privées et des agents publics, on devait nécessairement attaquer le terrain public si l'on voulait que cette campagne de sensibilisation puisse avoir des résultats tangibles.

C'est donc de façon progressive que cette ONG a réussi à convaincre ses États membres de la nécessité de développer des politiques communes afin de combattre ce fléau international qui gangrène tant la culture démocratique que la logique du libre marché. On comprendra que cette stratégie de l'étapisme était dictée par l'inconfort qu'avaient encore plusieurs gouvernements à l'époque à cause des cultures politiques aux mœurs encore douteuses.

Ce n'est qu'en 1994 que l'OCDE soumet officiellement une liste de recommandations sur la corruption et les transactions internationales. En 1996, elle soumettra des recommandations encore un peu plus précises sur les mécanismes à développer afin de mettre fin à la déductibilité fiscale des pots-de-vin. En effet, comment prétendre mettre fin à la spirale

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de la corruption si les pays occidentaux continuent de reconnaître à leurs entreprises le privilège fiscal de déduire les pertes liées aux pots-de-vin donnés lors des transactions internationales ?

La persévérance de l'OCDE portera fruit, car sa campagne anticorruption sera appuyée en 1994 par celle de l'Organisation des États américains (OEA), qui élabore une convention contre la corruption pour ses États membres ; puis ce sera au tour de la Banque mondiale de s'engager, à partir de 1996, dans cette même lutte contre la corruption.

À partir du milieu des années 1990, le *momentum* recherché depuis longtemps par l'OCDE était donc au rendez-vous. C'est ce qui lui a permis de concevoir enfin une convention internationale anticorruption. En 1997, les membres de l'organisation ont ratifié cette convention, et deux ans plus tard, la convention entrera en vigueur à titre de régulation internationale contre toutes les formes de corruption.

Pour l'OCDE, ce combat contre la corruption n'avait rien d'idéologique. Il s'agissait plutôt de faire comprendre aux pays membres à quel point cette pratique a causé des torts importants dans le développement économique de nombreux pays. La corruption est également présentée comme l'un des grands fléaux qui freine le sain développement de la mondialisation des échanges économiques, car elle provoque une distorsion importante de la logique de la juste concurrence. On insiste pour dire que la corruption a notamment des effets dévastateurs sur les pays en voie de développement puisqu'elle encourage l'effritement des bases mêmes des fragiles jalons de l'État de droit et qu'elle sape les jeunes racines de la culture démocratique mondiale. À ce niveau, l'OCDE précise dans son document de 1999 que « la corruption menace les institutions publiques démocratiques en permettant à des intérêts douteux d'exercer une influence sur l'utilisation des ressources et de la puissance publique, et en compromettant la confiance que les citoyens accordent aux activités légitimes de l'État[4] ».

L'OCDE a fait beaucoup de sensibilisation pour faire comprendre à ses pays membres à quel point les coûts de la corruption sont énormes. Parmi ces coûts, il y a d'abord une déviation importante de l'argent prédestiné au service public vers une élite nationale ou vers des agents publics aux mœurs plus que douteuses. Ce détournement direct ou indirect des fonds publics fausse considérablement le jeu de l'affectation des ressources et elle ne va pas du tout dans le sens de l'amélioration de la

4. OCDE (1999). *La corruption dans le secteur public*, Paris, OCDE, p. 7.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

qualité de vie des plus démunis. N'ayant pas accès aux postes de pouvoir, ces derniers sont exclus du jeu économique de la corruption. Ce sont plutôt des acteurs bien en vue qui profitent de ce système de détournement.

La corruption crée également une spirale dangereuse qui empêche les États de stabiliser la qualité des services publics et de mieux rémunérer les fonctionnaires de première ligne. Ces derniers risquent alors d'être eux aussi attirés par cette logique des pots-de-vin. La corruption déstabilise ainsi toute la culture de l'administration publique nationale et brise le lien de confiance. Bref, elle enlève toute forme de respect que la population peut avoir à l'égard des agents et des institutions publiques. En spoliant l'argent public, la corruption participe également à la détérioration des biens et des services publics, qui sont déjà des denrées rares dans de nombreux pays.

Les facteurs qui devraient être principalement visés par les dispositifs de lutte à la corruption sont : l'interdépendance des sphères économique et politique, l'importance des rentes placées sous le contrôle des agents publics, la faiblesse ou mollesse des normes sociales et la passivité des victimes qui continuent d'accepter de payer les pots-de-vin sans broncher en acceptant ce fait comme s'il s'agissait d'une fatalité. Il s'agit là de zones sensibles où les risques de corruption sont très importants.

Dans les pays développés, on peut affirmer qu'il y a deux grands facteurs qui amplifient le phénomène de la corruption : les imperfections du système démocratique (la faiblesse des partis d'opposition) et la faiblesse de l'encadrement du financement des partis politiques. Dans les pays en développement, les facteurs de distorsion qui facilitent la multiplication des cas de corruption sont : la mauvaise gestion des affaires publiques, la faiblesse des mécanismes de contrôle des comportements des agents publics, l'absence de contre-pouvoir institutionnalisé et crédible, la pression des réseaux de relations informelles et des liens communautaires ou tribaux, ainsi que la faiblesse de l'institution juridique. Sur le plan économique, la faiblesse de l'économie en général et la concentration des richesses autour de l'exploitation convoitée des richesses naturelles sont aussi des facteurs qui encouragent la corruption.

Pour l'OCDE, les remèdes les plus efficaces pour contrer la corruption sont : l'application rigoureuse et impartiale des lois et des règlements, l'incrimination des corrupteurs et des corrompus, la réduction des possibilités de faire des paiements illicites et la bonification des institutions démocratiques afin de permettre aux contre-pouvoirs d'assumer pleinement leur rôle de surveillant. On constate donc ici que la mise en place d'un cadre juridique rigoureux est assurément l'élément central de la lutte à la corruption, tout comme le développement de dispositifs administratifs

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de surveillance et de contrôle. L'OCDE résume la position des pays membres en affirmant que même s'ils utilisent différents types de mécanismes, « l'application de la loi et les enquêtes ainsi que des mesures de contrôle assorties de sanctions rigoureuses ont été considérées par la plupart des pays comme essentielles pour prévenir la corruption. Viennent ensuite les approches préventives et éducatives comme contrôle financier et de gestion, et la formation[5]. »

Malgré tous les dispositifs de surveillance et de sanction qu'un État pourrait mettre en place, il semble qu'il est nécessaire que les administrateurs publics comprennent qu'ils ne pourront freiner l'attrait du gain qui est implicite à la corruption que s'ils développent une saine politique de gestion des ressources humaines. En ce sens, des agents publics qui ont de bonnes conditions de travail et une bonne rémunération seront moins tentés de chercher à se mettre dans une position d'illégalité. Le recrutement de fonctionnaires au mérite et la juste rémunération de ces derniers permettent donc de diminuer considérablement les risques de corruption.

Le développement d'une culture décisionnelle guidée par les prémisses de la transparence est considéré comme l'un des vecteurs névralgiques qui devraient faciliter le travail des organisations dans leurs batailles contre la corruption.

Ainsi, la convention internationale de lutte anticorruption de 1997 se veut d'abord une entente visant à sanctionner toutes les parties prenantes qui pourraient être liées à une transaction sous-jacente à la corruption : « Chaque partie doit prévoir des sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction de corruption. » L'esprit de la démarche punitive peut se résumer en quatre points : *a)* « l'infraction doit s'appliquer à toutes les personnes » ; *b)* « l'infraction doit s'appliquer au fait d'offrir, de promettre ou d'octroyer un pot-de-vin » ; *c)* « l'infraction doit s'appliquer indépendamment de la forme que revêt le pot-de-vin » ; *d)* « les pays doivent interdire la corruption en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international[6] ».

5. *Ibid*.

6. OCDE (2001). *La lutte contre les pots-de-vin et la corruption*, Paris, OCDE, p. 3.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2. DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION À LA SENSIBILISATION À L'ÉTHIQUE

C'est au cours de la décennie 1990 que l'OCDE a peu à peu tenté de faire le pont entre la lutte anticorruption et le dossier de l'éthique : « la relation entre la prévention de la corruption et le regain d'intérêt pour l'éthique professionnelle dans l'administration publique a été comprise comme la recherche d'un consensus sur le terme bonne conduite […] L'exercice de l'éthique professionnelle peut améliorer la capacité d'analyse et de prise de décisions, dans le respect des valeurs qui ont cours et des critères habituels. De plus, il constitue un aspect essentiel de la prévention de corruption[7]. »

On se permet de dire que le saut qualitatif entre la démarche de lutte à la corruption et le dossier de l'éthique gouvernementale est important, car si le premier s'attaquait à un phénomène de déviance, le second mise davantage sur la nécessité d'encourager la bonne conduite des agents publics.

C'est en 1996 que le groupe PUMA[8] sur la gestion publique de l'OCDE publie son premier document important sur l'éthique : *L'éthique dans le service public, questions et pratiques actuelles*. On y présente dans un premier temps les grands facteurs qui fait de l'éthique un aspect incontournable de la gestion publique contemporaine. Parmi ces facteurs, on peut noter : la baisse de la confiance de la population à l'égard des acteurs publics et des institutions publiques ; la mutation de la culture et de nos sociétés qu'ont engendrée l'augmentation de la suspicion et la promotion des dispositifs de surveillance des pratiques des agents publics ; l'importance qu'a prise le rôle des médias dans la couverture des pratiques publiques ; la reconfiguration des modes de gouvernance, qui a fait éclater la centralisation du pouvoir et qui a augmenté le nombre des partenaires qui ont un rôle dans le processus décisionnel ; enfin, la modification de la philosophie de gestion publique, orientée davantage vers l'obtention des résultats.

Parmi tous ces facteurs, on sent bien que c'est la baisse de confiance envers les pouvoirs publics qui constitue l'argument central de la réflexion éthique à l'OCDE. Cette perception négative qu'ont les citoyens repose sur la conviction que les agents publics n'ont pas toujours une bonne conduite et qu'ils posent des gestes non éthiques (allant à l'encontre des orientations, des principes ou des valeurs éthiques), inappropriés (contraires aux conventions ou aux pratiques usuelles) ou illégaux

7. OCDE (1999). *La corruption dans le secteur public*, Paris, OCDE, p. 11-12.

8. Programme de la gestion publique, <www1.oecd.org/puma/about/index-fr.htm>.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

(contraires à la loi). Le drame de cette crise de confiance est qu'elle fragilise considérablement la capacité qu'ont les institutions publiques de demeurer les pôles décisionnels centraux pour le développement des politiques publiques ; c'est comme si les citoyens se disaient : comment faire confiance à des institutions qui sont dirigées par des gens qui sont incapables d'avoir une bonne conduite ?

C'est donc guidé par une volonté ferme de renforcer l'encadrement des comportements des agents publics, qui se limitait encore trop souvent à une simple surveillance des comportements illégaux, qu'on appelle l'éthique en renfort afin de mieux baliser les actes des agents publics. Les gouvernements sont invités à s'intéresser principalement, dans un premier temps, à l'éthique comme nouvelle façon d'aborder la régulation des comportements des agents publics et comme perspective originale de développement de nouveaux mécanismes d'encadrement des conduites. Dès lors, l'objectif ultime de l'éthique appliquée à la gestion et aux services publics est de freiner, voir de minimiser, les comportements déviants ou problématiques à l'intérieur des organisations publiques.

Ainsi, le virage de l'éthique serait névralgique, selon l'OCDE, car « par définition, la gestion de l'éthique et des normes de conduites ne consiste pas simplement à observer et à contrôler les comportements. Il s'agit aussi de promouvoir l'intégrité et la bonne conduite. Il faut rechercher un consensus sur ce qu'est une bonne conduite et donner aux agents de la fonction publique des orientations quant à la manière dont ils doivent agir, prendre des décisions et faire usage de leur pouvoir d'appréciation dans leur travail quotidien[9]. » On constate bien ici à quel point l'éthique est présentée comme un nouveau processus d'encadrement plus souple des conduites des agents publics et « un processus de gestion permanente[10] » qui doit permettre aux institutions publiques de faire augmenter la qualité des comportements et minimiser le développement des déviances comportementales qui nuisent tant à l'image des services publics.

Selon le groupe PUMA, les gouvernements qui ont mis l'accent sur les réformes administratives sont les plus interpellés par les questions d'éthique, car ces réformes de modernisation ont eu pour effet de briser la culture bureaucratique wébérienne, qui obligeait les fonctionnaires à demeurer dans un cadre d'obéissance, pour amener ces derniers à prendre une marge de manœuvre plus grande dans l'exécution de leurs mandats. On insiste alors pour dire que « ces changements de réformes de gestion

9. OCDE (1996). « L'éthique dans le service public », *Gestion publique*, études hors série nº 14, p. 14.

10. *Ibid*.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

peuvent placer les fonctionnaires dans des situations entraînant des conflits d'intérêts ou d'objectifs et pour lesquelles ils disposent de peu de principes directeurs quant à la manière dont ils devraient agir ». Dans cet esprit, l'éthique devient un outil de gestion essentiel afin d'assurer la bonne gouvernance des affaires publiques dans un contexte culturel post-bureaucratique.

Il est intéressant de noter que le groupe PUMA insiste beaucoup, dans ce document de 1996, pour faire le lien entre la modernisation des modes de gestion publique et le recours à l'éthique. Nous serions même portés à dire que c'est la grande particularité de ce document. Après s'être fait l'apôtre de cette modernisation des modes de gestion, le groupe PUMA s'est vite rendu compte qu'il devait faire la promotion d'un nouveau mode de régulation des agents publics pour remplacer la réglementation trop lourde, s'il ne voulait rouvrir la porte à des formes plus subtiles de corruption dans les pays occidentaux. En effet, lorsque l'on examine les détails de ces plans de modernisations, il s'avère toujours nécessaire de passer par un allègement réglementaire afin de donner aux agents publics une marge de manœuvre accrue pour qu'ils puissent innover de manière à augmenter leur performance. Le groupe PUMA s'est vite rendu compte que c'est grâce à un contrôle normatif serré des agents publics que la plupart des pays avaient réussi à enrayer la corruption.

Le grand défi du groupe PUMA est donc de développer une stratégie qui permettrait aux gouvernements de gérer de façon équilibrée la tension potentielle qu'il y a entre le projet de la modernisation, qui exige une marge de manœuvre accrue, et le raffermissement du lien de confiance avec la population, qui exige, de son côté, la fin des comportements déviants et l'augmentation des bonnes conduites des agents publics. C'est justement cette quête d'équilibre qui constituera le grand chantier de travail du groupe PUMA afin de pouvoir fournir aux pays membres de l'OCDE le plus d'outils possible pour faciliter ce changement de philosophie de gestion.

C'est dans cet esprit que le document de 1996 tente de sensibiliser les gouvernements qui amorcent le virage de la réforme administrative. Il vise à faire prendre conscience des répercussions concrètes que peut avoir un tel changement dans la philosophie d'encadrement des pratiques : la nouvelle gestion publique repose d'abord essentiellement sur l'augmentation de l'autonomie des agents publics. C'est notamment l'assouplissement de l'encadrement réglementaire qui oblige le gouvernement à réfléchir à de nouveaux modes de régulation des comportements, notamment l'éthique : « au lieu d'une réglementation applicable à toutes les procédures administratives, les tenants des nouvelles méthodes

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de gestion choisissent une meilleure responsabilité : définir qui est responsable de quoi, et élaborer des systèmes complets de suivi, de compte rendu et d'évaluation[11] ».

On insiste sur la vigilance, car les gouvernements doivent être conscients que dans ce contexte de marge de manœuvre accrue, il serait possible de voir des agents publics tentés d'exercer « un pouvoir discrétionnaire dans leur travail, dans la gestion des ressources publiques, à l'interface avec les citoyens, et dans le contexte de leurs fonctions d'élaboration des politiques. L'éthique est un contrepoids important face à l'usage arbitraire de cette puissance publique. […] de ce point de vue, l'éthique est un facteur capital dans la bonne gestion des affaires publiques[12]. »

Qui dit marge de manœuvre accrue dit également remise en question de toute cette culture normative qui encadrait toutes les actions dans l'ordre des règles, normes et processus. En faisant ce ménage normatif et en optant pour cette marge de manœuvre accrue, les responsables gouvernementaux doivent avoir un esprit d'ouverture à l'égard des erreurs potentielles qui pourraient en découler. Le grand défi de ces responsables est de trouver le point d'équilibre entre l'encadrement des pratiques et la marge de manœuvre.

Pour le groupe PUMA, il y a deux grandes approches qui dominent les stratégies de gestion de cet équilibre ; l'attrait pour les codes d'éthique et l'intérêt pour des mécanismes de transparence. Par-delà la surveillance des comportements illégaux, la nouvelle reconfiguration des processus de régulation des comportements doit obliger les gouvernements à se poser des questions sur la gestion des comportements non éthiques (qui vont à l'encontre des orientations, des principes et des valeurs du service public) et des comportements inappropriés (considérés comme immoraux ou contraires aux mœurs).

Si, traditionnellement, les agents publics savaient de façon assez précise comment se comporter, grâce à l'arsenal normatif qu'on leur fournissait, ils ont maintenant de la difficulté à gérer les situations de zones grises, c'est-à-dire celles qui échappent à l'encadrement normatif. L'encouragement de cette marge de manœuvre accrue exige également un jugement plus raffiné de la part de ces agents publics. Ce jugement de qualité est encore plus important, car le fonctionnaire se retrouve de plus en plus souvent devant des dilemmes difficiles à résoudre. Peu

11. OCDE (1996). « L'éthique dans le service public », *Gestion publique*, études hors série nº 14, p. 66.

12. *Idem*, p. 15.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

importe le scénario qu'il choisit, il a le sentiment d'aller à l'encontre de l'une des valeurs, c'est-à-dire qu'il sent qu'il devra privilégier l'un des idéaux collectifs au détriment d'un autre. Ces dilemmes se multiplient lorsque l'on commence à exiger que la fonction publique ne serve plus uniquement l'intérêt public, mais qu'elle s'intéresse de plus en plus au client et se préoccupe du contribuable qui paie ce service.

Pour gérer ces nouvelles zones grises, ces zones d'incertitudes et ces zones comportementales à risque qui échappent au cadre réglementaire traditionnel, le groupe PUMA propose le développement d'une infrastructure de gestion des comportements qui repose sur trois grands axes : un cadre juridique de contrôle ; un cadre éthique d'orientation et conseil ; et un cadre de gestion. Afin d'éliminer les « comportements indésirables » et d'encourager « la bonne conduite », on encourage les gouvernements à être encore plus précis dans le développement de cette infrastructure dite de l'éthique en l'organisant à partir d'une série de mesures complémentaires. Il propose de mettre en place une infrastructure de l'éthique qui intégrerait huit éléments[13] précis :

> 1) l'engagement politique (les hommes politiques devraient souligner l'importance de l'éthique, donner l'exemple et soutenir la bonne conduite avec des ressources adéquates) ; 2) un cadre juridique efficace (lois et règlements qui établissent et font respecter des normes de conduites) ; 3) des mécanismes de responsabilisation efficaces (procédures administratives, audits, évaluations de la performance d'une agence, mécanismes de consultation et de supervision) ; 4) les codes de conduites (énoncé de valeurs d'une organisation, de son rôle, des responsabilités et des obligations de ses employés, et des restrictions sur les activités) ; 5) des mécanismes de socialisation professionnelle (éducation et formation) ; 6) de bonnes conditions d'emploi dans la fonction publique (traitement juste et équitable, rémunération et sécurité appropriée) ; 7) un organisme de coordination pour la question d'éthique ; 8) une société civile active (y compris des médias zélés) qui surveille les activités gouvernementales.

Parmi les autres grands éléments des réformes en matière de gestion publique qui exigent le développement d'une sensibilité accrue aux questions relevant de l'éthique, il y a l'augmentation des démarches de partenariat que le secteur public veut avoir avec le secteur privé. Si ces nouveaux rapports privé/public peuvent augmenter l'efficacité ou la qualité des services offerts à la population, l'OCDE insiste cependant sur l'importance de rester vigilant en matière d'éthique, car « un contact plus direct avec l'argent public, allié à moins de contrôles détaillés de son utilisation, risque d'être une source de tentation plus grande de corruption, de fraude, ou simplement de multiplication des possibilités de

13. OCDE (1997). « L'éthique et le service public », *Puma*, note synthèse n° 1, février.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

conflits d'intérêts[14] ». Comme nous le verrons un peu plus loin, les pays membres de l'OCDE sont conscients que les conflits d'intérêts sont considérés comme le principal fléau en matière d'inconduite ; ils devront donc prendre au sérieux cette indication que la proximité avec le secteur privé augmente considérablement les dangers de conflits d'intérêts.

La déconcentration a également un impact sur la culture des services publics, car elle fait éclater l'esprit d'uniformité qui formatait les mœurs de la fonction publique. En favorisant la culture de la souplesse et une plus grande capacité d'adaptation aux différentes situations ou demandes particulières des clients, le mouvement de déconcentration remet en question l'idée de l'universalité des pratiques des agents publics dans la livraison des services. Il est cependant admis « que la diversité de pratiques, encouragée par l'octroi d'une plus grande souplesse de gestion, a suscité la crainte de voir progressivement disparaître toute vision d'ensemble de la fonction publique, le sens de l'État, et les valeurs traditionnelles des services publics[15] ».

Ainsi, en analysant le document de 1996, on se rend compte que le mouvement de la modernisation de la gestion publique met fin à l'ethos de la fonction publique bureaucratique moderne, bouleversant ainsi toutes les valeurs établies au cours du dernier siècle.

La nouvelle culture de l'administration publique doit également savoir s'adapter aux exigences sociétales faites en faveur d'une plus grande transparence du processus de décision. Les fonctionnaires devront donc s'habituer aux demandes qui se feront en termes d'accès à l'information et par une surveillance accrue des médias et autres groupes de la société civile.

Pour terminer cette première grande incursion de 1996 dans le monde de l'éthique gouvernementale, l'OCDE précise que si les gouvernements maintiennent le cap sur la gestion bureaucratique traditionnelle, ils devraient tout naturellement rester dans une logique de gestion de l'éthique par la règle ou, pour être plus précis, dans une logique typiquement déontologique. Il est cependant essentiel que ceux qui prennent le virage vers la nouvelle gestion publique s'orientent du côté d'une éthique plus portée vers l'intégrité et les valeurs.

14. OCDE (1996). « L'éthique dans le service public », *Gestion publique*, études hors série nº 14, p. 24.

15. *Idem*, p. 21.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Le 23 août 1998, l'OCDE pousse encore plus loin le dossier de l'éthique en faisant adopter par son conseil une *Recommandation concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public*. Dans un document très bref, on présente douze grands principes structurants qui fournissent des repères incontournables pour une saine gestion publique. Ces principes ont comme objectif de faciliter le développement d'une culture de la bonne conduite dans les organismes publics. On doit absolument faire passer le message qu'être membre de la fonction publique, c'est accepter de se donner des standards de conduite très élevés.

1. Les normes éthiques applicables au service public devraient être claires (donner les limites de ce qu'est un comportement acceptable et préciser les valeurs et les principes fondamentaux).
2. Les normes éthiques devraient être inscrites dans le cadre juridique.
3. Les détenteurs d'une charge publique devraient pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique (formation, mécanismes-conseils et consultations internes, aide en matière d'intégration des normativités à la pratique).
4. Les détenteurs d'une charge publique devraient connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils révèlent des actes répréhensibles.
5. L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique (importance de l'exemplarité politique).
6. Le processus de décision doit être transparent et faire l'objet de contrôle (« le public a le droit de savoir comment les institutions publiques utilisent les pouvoirs et les ressources qui leur sont confiés »).
7. Il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé (« des règles claires définissant les normes éthiques devraient guider le comportement des détenteurs d'une charge publique dans leurs relations avec le secteur privé »).
8. Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique.
9. Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

10. Les conditions d'emploi propres à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique.
11. Des mécanismes adaptés permettant de rendre compte devraient être mis en place dans le service public.
12. Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif.

En 2000, l'OCDE nous présente le résultat de son enquête sur l'état des lieux dans la mise en place de l'infrastructure éthique dans la plupart des pays membres dans son document : *Renforcer l'éthique dans le service public*. Partant des mêmes inquiétudes qu'en 1996, c'est-à-dire le bris de confiance entre les populations et le service public de même que la surveillance croissante de l'agissement des acteurs publics qui rendent l'éthique incontournable aujourd'hui, le groupe PUMA a tenté de comprendre comment les pays membres avaient réagi à ce constat navrant et sur quels dispositifs et approches ils appuyaient leur travail de régulation des conduites des agents publics. Comme le dit le Secrétaire général de l'OCDE, le Canadien Donald J. Johnston, « le respect d'une éthique est une condition préalable implicite pour que l'opinion publique accorde sa confiance à l'administration. C'est aussi un élément capital de la bonne gouvernance[16]. »

Ce document insiste d'abord sur le fait que c'est l'importance des changements intra- et extraorganisationnels dans le développement des infrastructures éthiques. Parmi les critères importants du nouveau contexte intraorganisationnel, l'OCDE estime que la vague de privatisation, de sous-traitance, la refonte de la fonction publique, la réduction des effectifs et le blocage des rémunérations obligent les gouvernements à être plus vigilants en matière d'éthique. En effet, ce sont ces nouvelles approches issues de la philosophie du Nouveau management public qui les ont obligés à développer de nouveaux mécanismes de gestion des comportements.

Au niveau des facteurs extraorganisationnels, les gouvernements sont de plus en plus conscients que dans les démocraties contemporaines, les citoyens sont très exigeants et qu'ils s'attendent à ce que les agents publics agissent en fonctionnaires préoccupés par le bien commun, l'intérêt public et la qualité des services publics. C'est dans cet esprit qu'on y propose « d'améliorer la redevabilité des agents publics dans l'exercice de leurs nouvelles compétences autonomes, et à assurer leur adhésion aux valeurs nouvelles ainsi qu'à répondre aux attentes des citoyens » ; il

16. OCDE (2000). *Renforcer l'éthique dans le service public*, Paris, OCDE, p. 9.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

devient incontournable de « définir des valeurs fondamentales du service public et les normes de conduite afin de créer une culture au sein de laquelle les agents publics et la société partagent une même conception du comportement à attendre des titulaires de charges publiques[17] ».

De façon générale, on peut dire que le document de 2000 présente l'éthique comme un processus de mise à niveau des mécanismes de gestion des comportements des agents publics. On insiste pour dire que l'éthique est appelée à jouer un rôle de coordination central dans cette infrastructure complexe de la régulation des comportements des agents publics. Elle cherche à arrimer les différentes composantes de cette infrastructure afin qu'elles puissent toutes aller dans un même sens, en s'assurant qu'elles sont cohérentes et complémentaires. À cet égard, le groupe PUMA prétend que le développement de l'éthique est une donnée fondamentale afin de compléter le grand chantier de redressement de la qualité morale de l'administration et du service public, chantier ouvert par la Convention internationale contre la corruption.

À la suite de son enquête auprès des pays membres, l'OCDE précise qu'il y a encore deux grandes tendances qui se démarquent en matière de gestion des comportements : « l'une est axée sur le strict respect des procédures descriptives/administratives, les mécanismes de contrôle et les règles détaillées qui définissent ce que les fonctionnaires doivent éviter, ce qu'ils devraient faire et comment ils devraient le faire. Cette approche est appelée « gestion de la déontologie fondée sur la règle ». L'autre approche, fondée sur les aspirations, consiste à encourager les comportements appropriés par des mesures incitatives plutôt qu'à faire la police et à punir les erreurs et les actes répréhensibles. Elle est connue sous le nom de « gestion de l'éthique fondée sur l'intégrité[18] ».

Dans le document de l'année 2000, on insiste beaucoup sur le rôle que doit jouer la gestion de l'éthique afin de s'assurer que l'intégrité devient un principe orienteur de toute la culture de l'administration publique modernisée. Pour l'OCDE, « assurer l'intégrité signifie que : le comportement des agents publics correspond aux missions de l'organisation dans laquelle ils travaillent ; la bonne marche des affaires publiques est fiable ; les citoyens doivent recevoir un traitement impartial sur la base de la légalité et de la justice ; les ressources publiques sont utilisées de manière efficace, efficiente et appropriée ; les procédures qui permettent de prendre les décisions sont transparentes afin de permettre à la surveillance du public et aux réparations d'exister[19] ».

17. *Idem*, p. 12.
18. *Idem*, p. 28.
19. *Idem*, p. 11.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Malgré toute l'insistance faite par le groupe PUMA en faveur de cette approche centrée sur l'intégrité, force est d'admettre que la majorité des pays membres de l'OCDE restent bien installés dans une culture très normative. En ce sens, la plupart des dispositifs qui servent de fer de lance de cette infrastructure de l'éthique s'inscrivent dans une logique de raffermissement de leur système de production et de promotion des normes ainsi que de leurs mécanismes de surveillance et de sanction. À ce niveau, on n'a qu'à regarder tous les canevas de réponse des pays membres à la fin de l'étude de 2000 pour comprendre cette prédominance de la déontologie.

Toutefois, en analysant les réalisations concrètes faites par ses pays membres, le groupe PUMA considère que l'une des démarches les plus intéressantes qui ressortent de son analyse est le rôle névralgique que jouent les plans stratégiques de développement des infrastructures de l'éthique. Ces derniers permettent d'orienter de façon logique et cohérente l'ensemble de la démarche éthique. Plusieurs pays ont d'ailleurs créé des instances particulières afin d'assurer la coordination de la démarche éthique et l'application des politiques de gestion des comportements.

L'une des caractéristiques importantes des approches gouvernementales qui rapportent le plus de succès, c'est l'ancrage très pragmatique et contextuel des démarches mises de l'avant en matière d'éthique. Ainsi, « les mesures couronnées de succès résultent d'une combinaison d'interventions qui sont cohérentes et qui prennent en compte l'environnement du service public dans son ensemble ».

De plus, à la lumière des résultats de son enquête, l'OCDE réaffirme dans son document de 2000 l'importance que les pays doivent accorder aux huit grandes composantes de l'infrastructure de l'éthique. On recommande d'ailleurs de développer et réexaminer périodiquement les politiques en matière d'éthique, les procédures, les pratiques et les institutions à la lumière de ces grands critères.

Ainsi, on peut illustrer ce besoin en pensant aux conséquences qu'a eues le scandale des commandites sur l'infrastructure de l'éthique du gouvernement fédéral canadien. En effet, dans un pays comme le Canada, malgré le développement de plusieurs dispositifs nécessaires à une bonne infrastructure, il fut tout de même nécessaire pour le gouvernement Martin de réévaluer l'efficience de ces derniers eu égard au manque d'exemplarité flagrante du personnel politique de l'ancien gouvernement de Jean Chrétien. Également, il fut nécessaire de compléter l'infrastructure par de nouvelles instances ou de nouveaux mécanismes. Ce type de questionnement oblige souvent les gouvernements à revoir leur infrastructure afin de lui redonner de la crédibilité.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Dans cet esprit, le groupe PUMA avance l'idée qu'il est fondamental de faire le travail d'incorporation de la dimension éthique dans les cadres de gestion, en combinant notamment les systèmes de gestion fondés sur les idéaux et ceux fondés sur le respect des règles. Il est également nécessaire d'adapter continuellement l'infrastructure de l'éthique aux différents changements administratifs qui sont sous-jacents aux réformes.

Selon l'OCDE, les organismes de coordination de l'éthique doivent porter une attention particulière aux valeurs véhiculées à l'intérieur des organismes publics. Les valeurs sont des principes collectivement partagés qui guident le jugement porté sur ce qui est bon et approprié ; « elles représentent les principes communément admis qui influent sur notre perception de ce qui est bien et convenable[20] ». Les valeurs servent de guides et de repères pour nos jugements et actions lorsque nous nous retrouvons dans des situations floues ou troubles. Elles représentent des principes orienteurs qui sont déjà au cœur de l'action publique. Ces valeurs prennent racine dans la société, dans la démocratie ou dans la profession.

Dans son étude, le groupe PUMA fait remarquer que « tous les pays de l'OCDE ont défini une série de valeurs essentielles sur lesquelles s'appuie le service public[21] ». Parmi toutes les valeurs recensées, il en identifie huit qui pourraient être considérées comme les valeurs les plus transversales, dans la mesure où elles sont les plus souvent citées dans les documents officiels des gouvernements nationaux. Ces huit valeurs sont : l'impartialité ; la légalité ; l'intégrité ; la transparence ; l'efficience ; l'égalité ; la responsabilité ; la justice.

Après avoir identifié ces valeurs partagées, l'OCDE croit que le grand défi qui guette maintenant les gouvernements est celui de faire vivre ces valeurs dans les cultures organisationnelles et de leur donner un sens concret dans le quotidien de tous les agents publics.

Il est intéressant de noter que les résultats de l'enquête démontrent que plus du tiers des pays répondants affirment avoir consulté les membres de leur fonction publique pour savoir quelles étaient les valeurs à promouvoir. Le but de ces consultations était d'augmenter la logique d'engagement moral du personnel : « La participation du personnel concerné au processus de révision a été un facteur crucial d'établissement d'une identité de vues parmi les agents publics. Elle a ensuite conduit à une mise en œuvre plus aisée[22]. » Certains pays ont même entrepris des

20. *Idem*, p. 35.

21. *Ibid*.

22. *Idem*, p. 14.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

consultations publiques afin de cerner les valeurs attendues par les collectivités desservies par ce service public. Les pays se sont ensuite fait un devoir de développer des outils de communication adaptés afin de rejoindre les fonctionnaires et les sensibiliser à ces valeurs.

D'autres mesures sont également populaires en matière du développement des sensibilités éthiques, notamment la sensibilisation des nouveaux fonctionnaires aux valeurs, la formation des agents publics en matière de déontologie et le développement des compétences de résolution des dilemmes éthiques.

Le plus grand paradoxe des résultats de l'enquête au niveau des valeurs est le constat que la majorité des pays ressentent le besoin d'encadrer les valeurs prioritaires du service public dans un cadre juridique. L'analyse comparée de l'OCDE a d'ailleurs amené les membres du groupe PUMA à préciser que « dans la plupart des cas, les valeurs essentielles sont définies dans des textes législatifs et des lois générales, mais les pays de l'OCDE les énoncent aussi dans des constitutions, dans des lois fondamentales et dans les règlements régissant plus spécifiquement la fonction publique ou le service public[23] ».

Afin d'éviter de se retrouver continuellement dans une posture réactive, l'OCDE recommande de profiter du développement de la culture de l'éthique pour développer des outils appropriés pour faire de meilleurs diagnostics des zones à risque en matière de déviance comportementale. Par conséquent, une gestion davantage préventive est ici encouragée.

On insiste notamment sur le fait que la nouvelle forme de gouvernance sociale s'est grandement transformée et que les gouvernements doivent notamment bien comprendre que « la multiplication des contacts avec les entreprises a changé les rapports qu'entretiennent les secteurs publics et privés. Cela a pour effet de modifier toute notre conception de ce qui est acceptable ou pas dans ce type de rapport de proximité. C'est ce qui oblige les gouvernements à revoir en profondeur les mécanismes de gestion des comportements des agents publics, les valeurs prioritaires qui doivent guider la fonction publique et coordonner le tout à partir de la mise en place de l'infrastructure de l'éthique[24]. »

Dans le même ordre d'idées, on insiste sur le fait que l'on doit faire le diagnostic des emplois publics qui sont le plus à risque en matière de comportement problématique. De façon générale, les pays de l'OCDE

23. *Idem*, p. 37.

24. *Idem*, p. 32.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

croient que certains métiers publics sont particulièrement à surveiller : notamment l'administration judiciaire, fiscale et de douanes, ainsi que la police et la défense nationale.

Dans le cas de ces zones à risque et de ces métiers plus vulnérables, les approches juridiques et déontologiques semblent les plus utilisées, car il apparaît nécessaire de mettre des balises limpides dans ces situations afin d'éviter tous les dérapages aux conséquences importantes. On insiste également sur l'importance que les gouvernements doivent accorder aux contrôles internes afin de détecter rapidement les actes de corruption ou de conflits d'intérêts. Ces dispositifs de contrôle devraient notamment permettre de « déceler les irrégularités commises par des agents particuliers ou des dysfonctionnements systémiques[25] ». Pour renforcer encore davantage cette surveillance, la plupart des pays de l'OCDE choisissent d'y joindre une surveillance indépendante occasionnelle.

Conscients que la logique de vérification et de sanction ne peut pas assurer un contrôle total, de plus en plus de pays se soucient de l'aspect préventif de la déviance organisationnelle ; « ils reconnaissent que plus ils s'attachent à la prévention moins ils ont besoin de mettre l'accent sur l'application des règles. La prévention est à long terme un investissement moins onéreux et a un impact plus positif sur la culture du service et sur les relations entre le service public et la société civile[26]. » C'est dans le sillon de ce souci préventif qu'ils vont s'intéresser à l'approche éthique.

Quand les zones à risque sont réellement problématiques, les pays optent pour la définition de normes et règles de comportement, car « les agents doivent cependant connaître avec plus de précision les normes qu'ils devraient appliquer dans leur quotidien et ils doivent savoir où se situent les limites d'un comportement acceptable[27] ». Les normes vont assurer une certaine standardisation des comportements.

En 2001, l'OCDE précise que « l'éthique publique est un préalable et un soutien à la confiance de l'opinion ; c'est la pierre angulaire de la bonne gestion des affaires publiques[28] ». Selon l'ONG parisienne, les gouvernements doivent être préoccupés par les comportements des agents publics et doivent toujours s'assurer que les valeurs et les normes qui visent la gestion des comportements de ces derniers sont toujours d'actualité. On y précise que l'objectif de cette démarche éthique est de

25. OCDE (2001). *La lutte contre les pots-de-vin et la corruption*, Paris, OCDE, p. 16.
26. *Idem*, p. 20.
27. OCDE (2001). *Renforcer l'éthique dans le service public*, Paris, OCDE, p. 42.
28. OCDE (2001). *La lutte contre les pots-de-vin et la corruption*, Paris, OCDE, p. 8.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

chercher à rehausser le niveau d'intégrité des agents publics afin de consolider le lien de confiance avec la population et s'assurer que l'intérêt public soit toujours le principe orienteur de toute l'action publique.

En juin 2003, le comité de la gestion publique de l'OCDE dépose les résultats de son enquête sur la gestion des conflits d'intérêts dans les pays membres de l'OCDE. Sur le modèle de son document de 2000, l'organisation présente une synthèse analytique des résultats et la synthèse des réponses des pays membres qui ont répondu. Cette recherche et ces résultats s'inscrivent dans le sillon des recommandations de 1998 sur « l'amélioration des comportements éthiques dans le service public ». Pour l'OCDE, les conflits d'intérêts représentent les problèmes les plus fréquents et importants en matière d'éthique dans le service public. Une négligence à l'égard de la prévention de ce fléau ne fait qu'accroître les chances de voir ces conflits d'intérêts se transformer en système de corruption ; c'est pourquoi il est nécessaire de s'attaquer en amont à cette problématique, afin de tuer dans l'œuf les germes de son apparition potentielle.

Pour pouvoir gérer ce problème, l'OCDE propose aux pays membres de se doter d'une définition commune : « Un "conflit d'intérêts" implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et des responsabilités[29]. »

Contrairement à la corruption, qui repose sur une transaction financière illégale entre un agent public et un agent privé, le conflit d'intérêts est souvent plus subtil et donc plus difficile à cerner et à sanctionner. Il peut s'agir d'avantages qui seront octroyés à des proches de l'agent public, à des membres de sa communauté culturelle ou religieuse, ou encore à un parti politique. Il peut s'agir d'une faveur que l'agent public donne à une personne ou à une organisation dans l'espoir d'obtenir un emploi lorsqu'il quittera la fonction publique. Bref, les conflits d'intérêts interpellent une problématique large qui regroupe tous les actes où il y a un doute sur l'intention de l'agent public de servir de son mieux l'intérêt public et le bien commun.

Comme la corruption, les conflits d'intérêts sapent le lien de confiance de la population face aux services publics et aux agents publics ; c'est pourquoi l'OCDE croit qu'il est du devoir de tous les gouvernements de se donner l'objectif « de maintenir l'intégrité des décisions politiques

29. OCDE (2003). Annexe à la recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, Paris, OCDE, juin, p. 4.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

et administratives et, plus généralement, l'intégrité de la gestion publique, sachant qu'un conflit d'intérêts non résolu peut aboutir à des abus dans l'exercice de fonctions publiques[30] ».

Pour contrôler les conflits d'intérêts, il est proposé que les pays se dotent d'une « politique moderne de gestion des conflits d'intérêts » souple et efficace qui reposerait sur quatre axes :

a) en interdisant les formes de conflit inacceptables ;

b) en gérant convenablement les situations de conflit ;

c) en sensibilisant les organismes publics et les agents publics ;

d) en développant de procédures efficaces d'identification, de divulgation et de gestion des situations de conflit d'intérêts.

Cette politique devrait se développer dans une perspective systémique afin de s'assurer que le processus qui est mis de l'avant sera logique et cohérent avec le reste de la politique générale en matière de régulation des comportements déviants. Elle devra bien définir ce qu'on entend par conflit d'intérêts ; bien identifier les comportements inacceptables ; faire la promotion des attitudes exemplaires ; sensibiliser les membres de la fonction publique pour qu'ils adoptent un comportement préventif ; favoriser la divulgation des actes fautifs, s'assurer que la gestion des plaintes est rigoureuse et sanctionner les cas de conflit d'intérêts ; développer un partenariat avec les parties prenantes afin de travailler avec elles à la gestion de ce problème ; évaluer régulièrement la politique et faire des changements aux besoins.

Pour l'OCDE, l'une des premières pistes de gestion des conflits d'intérêts est assurément d'augmenter la transparence du processus décisionnel. Cela peut passer par des procédures de divulgation des intérêts personnels qui pourraient être problématiques dans le cadre de la fonction publique, ou par une visibilité accrue des procédures de gestion. Il faut ensuite sensibiliser les agents publics sur l'importance qu'ils doivent accorder aux valeurs du service public comme « le désintéressement, l'impartialité et l'intégrité » et les amener à organiser leur vie privée afin de respecter l'esprit de ces valeurs. Les gouvernements doivent également s'assurer que la culture et les structures de l'appareil d'État n'encouragent pas les conflits d'intérêts, mais qu'au contraire elles favorisent la transparence et la communication ouverte.

Enfin, l'OCDE encourage les pays à développer des expertises en matière de diagnostics des zones grises qui augmentent les risques de dérapage en matière de conflit d'intérêts. Dans le contexte de gestion

30. *Idem*, p. 2.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

modernisée, la proximité des rapports entre le privé et le public constitue toujours une zone de vulnérabilité importante. Les gouvernements doivent donc être très vigilants lorsqu'ils gèrent ces zones de partenariat.

CONCLUSION

Leader dans le domaine des études comparées dans le secteur de l'éthique gouvernementale, comme dans de nombreux autres dossiers publics, l'OCDE a effectivement imposé, avec l'infrastructure de l'éthique dans le service public, un standard de validation dans ce domaine. Afin d'éliminer les « comportements indésirables » et d'encourager « la bonne conduite » des agents publics, on incite les gouvernements à être encore plus précis dans le développement de cette infrastructure dite de l'éthique en l'organisant à partir d'une série de mesures complémentaires.

À la fin de son étude de 2000, tous les pays de l'OCDE ont présenté leur architecture d'infrastructure. L'intérêt de ce type d'information était de fournir le panorama des démarches organisationnelles officielles qui ont été développées par les organismes centraux des gouvernements membres. Cela permet de comparer les dispositifs mis en place par chacun des pays afin d'encadrer les inconduites ou encourager les bonnes conduites de ses agents publics. Ces documents d'analyse comparée font assurément partie des contributions les plus importantes de l'OCDE. L'objectif de ces documents d'analyse comparée n'est pas neutre politiquement, puisqu'il y a, au cœur de la mission de cette organisation, un désir d'établir certains standards internationaux en matière de bonne gouvernance de l'État. Comme le précise Jean-Herman Guilmette[31] dans son récent document sur les méthodes de travail à l'OCDE, l'objectif ultime de cette organisation est de faire évoluer les habitudes de bonne gouvernance par le partage des connaissances entre les États membres.

Si la démarche de l'OCDE est intéressante, on doit cependant préciser que ses méthodes d'analyse ont une limite importante, pour ne pas dire une faiblesse majeure ; en aucun cas l'approche structuraliste actuellement prédominante dans les officines du groupe de travail PUMA, qui coordonne le dossier de l'éthique, ne nous permet d'évaluer la portée réelle des mesures adoptées par les gouvernements et encore moins d'évaluer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de régulation des comportements. On pourrait même être tenté de dire que plusieurs

31. Guilmette, J.-H., *Pressure Power : Development, Cooperation and Networks*, <web.idrc.ca/en/ev-23429-201-1-DO_TOPIC.html>, consulté le 15 septembre 2004.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

gouvernements semblent se contenter actuellement de multiplier les structures dans le domaine de l'éthique gouvernementale uniquement afin d'avoir une bonne note dans le prochain bulletin de l'OCDE.

À ce niveau, l'exemple du gouvernement fédéral canadien est fort intéressant, car si l'on se fie aux informations présentées dans le cadre de l'enquête de l'OCDE en 2000, le Canada est un pays qui a une infrastructure de l'éthique fort louable. Pourtant, lorsque l'on regarde dans les faits, le gouvernement fédéral canadien s'est retrouvé dans des situations problématiques où les scandales politico-administratifs se sont multipliés au cours des dernières années. Que l'on pense au scandale des commandites, à celui du Commissaire à la vie privée (Georges Radwanski), au « Shawinigate » et à l'Auberge Grand-Mère, aux cas de népotisme chez Via Rail et Postes Canada et à tous les cas des séjours des ministres au chalet de la famille Irving. Tous ces scandales ont vu le jour malgré la présence de multiples dispositifs en matière d'éthique gouvernementale, notamment le Code régissant la conduite des agents publics et de l'après-mandat[32] ainsi que la présence d'un conseiller en éthique[33], soit M. Howard Wilson.

Bref, on voit bien, à la lumière de l'exemple du gouvernement fédéral canadien, que le nouveau standard de l'infrastructure de l'éthique, inspiré par l'OCDE, ne garantit nullement que les agents publics sont véritablement inspirés par une culture de la bonne conduite et de l'éthique. C'est dans cet esprit que nous croyons qu'il faut désormais dépasser la simple évaluation quantitative de la présence de ces nouvelles infrastructures en matière d'éthique. Nous devons tenter de développer de nouvelles méthodes d'analyse permettant de mieux saisir la qualité et l'efficacité des dispositifs mis en place. Nous croyons qu'il est maintenant temps de faire des analyses qualitatives qui permettraient d'évaluer si les programmes en matière d'éthique gouvernementale répondent aux promesses que les dirigeants politiques ou responsables administratifs avaient tenues lors de leur mise en place. Il faudrait également commencer à regarder du côté du développement de grilles d'évaluation des performances éthiques de nos organismes publics.

32. Code régissant la conduite des titulaires de charge publique, décembre 2003, <strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01422f.html>, consulté le 15 septembre 2004.

33. Remplacé par le commissaire à l'éthique depuis le 26 avril 2004, <www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/chambus/house/bills/government/C-4/C-4_3/90225bF.html>, consulté le 15 septembre 2004.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

18

LE BULLETIN DE PERFORMANCE COMME OUTIL D'IMPUTABILITÉ ET DE TRANSPARENCE
Le cas de l'éducation aux États-Unis, en France et au Canada

Ghislain Arbour
Étudiant au doctorat en administration publique à l'École nationale d'administration publique

Richard Marceau
Directeur du Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE) de l'École nationale d'administration publique, professeur titulaire à l'ENAP et président sortant de la Société québécoise d'évaluation de programme

Les citoyens du Québec, en général, et les parents d'élèves, en particulier, disposent depuis quelques années d'une nouvelle source de renseignements sur les écoles secondaires. Pour la première fois depuis l'introduction d'un système d'éducation universel et très largement financé par les fonds publics, des données comparatives sur la performance des établissements d'enseignement sont mises à la disposition du grand public à un coût réduit et sous une forme accessible. En se procurant un magazine

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ou en consultant Internet, il est possible de s'enquérir d'une cote globale attribuée à un établissement d'enseignement et de comparer ce résultat à ceux d'autres établissements, que ce soit à l'intérieur d'une région, d'une commission scolaire ou encore au plan provincial. Nous référons évidemment ici à ce qui a été appelé au Québec le Bulletin des écoles secondaires ou encore le Palmarès des écoles.

Le phénomène n'est cependant pas unique au Québec. Ce type de produit s'est développé, entre autres, au Royaume-Uni, en France et aux États-Unis. De fait, son apparition et son développement sont un phénomène en grande partie américain. Il n'est pas non plus strictement rattaché à l'éducation, bien que ce soit en bonne partie dans ce secteur et dans celui de la santé que les développements les plus significatifs se soient produits (Gormley et Weimer, 1999, p. 39-60).

Ce produit informationnel relativement récent, portant sur des organisations publiques s'appelle « bulletin de performance », que l'on désigne *organizational report card* ou simplement *report card* dans le monde anglo-saxon. Les bulletins de performance sont des recensions de renseignements divers sur les établissements, généralement axés sur la notion de performance. On peut également dire qu'ils constituent des rapports systématiques destinés, d'une part, aux bénéficiaires des organisations concernées, et, d'autre part, au public en général. Ils remplissent le plus souvent une fonction de transparence ou d'imputabilité.

L'étude des bulletins de performance, et plus particulièrement des bulletins de performance en éducation, apparaît de plus en plus pertinente au moment où ceux-ci ou des formes d'évaluation apparentées font leur entrée sur la scène québécoise. Par exemple, les initiatives en santé au sujet de la mesure de la performance des hôpitaux et des CLSC, ainsi que la publication des listes d'attentes sur Internet, peuvent se rapprocher grandement des bulletins de performance. De plus, le contexte spécifique de l'éducation au Québec – soit les transformations administratives en éducation, l'obligation d'évaluer et de rendre des comptes ainsi qu'un déplacement de la démocratie scolaire de l'électif vers le choix parental – nous porte à croire que l'information sur la performance scolaire risque de jouer un rôle plus important dans le développement de l'éducation. Les bulletins de performance, comme outil d'information au grand public, représentent un élément clé de cette problématique.

L'accès accru à l'information sur la performance des établissements d'enseignement, l'apparition de comparaisons entre ceux-ci et les effets appréhendés par les différents acteurs impliqués sont des problématiques associées aux bulletins de performance qui suscitent bien des questionnements et des réactions chez nombre de personnes. Certains en

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

louangent les vertus facilitantes pour le choix d'une école ou leur contribution à une plus grande transparence de l'utilisation des fonds publics (Marceau, Cowley et Bernier, 2003), alors que d'autres en dénoncent les effets démobilisateurs chez ceux qui offrent ces services éducationnels (Conseil supérieur de l'éducation, 1999, p. 17 ; Blais, 2003, p. 3). Chose certaine, les bulletins reformulent les questions de gouvernance portant sur les rapports d'imputabilité et la circulation de l'information entre citoyens, bénéficiaires et organisations dispensatrices.

L'ambition de ce texte est d'offrir un cadre conceptuel définissant les bulletins de performance. Afin de déterminer quels rôles informatifs les bulletins peuvent assumer dans le cas spécifique des établissements d'enseignement, nous faisons appel au cadre théorique de l'analyse économique de l'information. Cela permet de discerner le fonctionnement et la capacité du bulletin à répondre aux différents besoins d'information sur la performance scolaire. Notre démarche est appuyée empiriquement sur une recension des bulletins en éducation présents en France, aux États-Unis et au Canada aux niveaux primaire et secondaire.

La première partie de ce chapitre présente quelques définitions sur les bulletins et établit des distinctions de base. La deuxième partie explique le cadre théorique économique servant à notre analyse du fonctionnement des bulletins dans la prise de décision. La troisième partie élabore une typologie des bulletins sur la base de leurs différentes fonctions d'information. La quatrième partie s'attarde à l'étude des variantes en matière d'arrangements institutionnels présidant à la production des bulletins. Finalement, la cinquième et dernière partie applique les outils analytiques développés dans les sections précédentes aux cas des États-Unis, de la France et du Canada.

1. DÉFINITIONS ET DISTINCTIONS

Gormley et Weimer (1999, p. 3) définissent les bulletins de performance comme un effort régulier par une organisation pour 1) récolter des données sur plusieurs autres organisations, 2) transformer ces données en information signifiante pour évaluer la performance des organisations concernées et 3) transmettre cette information à un auditoire externe aux organisations.

Jaeger *et al.* (1994a, p. 2) conçoivent quant à eux les bulletins de performance des écoles comme des rapports publics sur l'état des établissements d'enseignement pris individuellement ainsi que sur les résultats des programmes éducationnels qu'ils offrent, dans la mesure où ces

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

résultats peuvent être exprimés par le biais de certains indicateurs de performance comme les résultats des élèves à des tests uniformisés, le taux de diplomation ou de passation.

Ailleurs, Jaeger *et al.* (1994b, p. 1) offrent une autre définition des bulletins de performance des écoles les présentant comme des rapports publics sur l'état des établissements pris individuellement et les résultats de leurs programmes éducatifs. Les auteurs classifient ensuite les bulletins en deux catégories, les *individual report cards* et les *compiled report cards*. Le premier type informe le parent ou le public au sujet d'une seule école. Le second contient une compilation uniforme des résultats permettant de comparer rapidement les statistiques de plusieurs établissements.

Abordant la question des bulletins en éducation, le magazine américain *Edweek*, spécialisé dans le secteur de l'éducation, affirme que ceux-ci requièrent des districts qu'ils informent le public à propos de la performance des écoles par le recours aux résultats académiques de tests uniformisés et à d'autres mesures (*Edweek*, 2003).

En nous inspirant des définitions précédentes, nous avançons que les bulletins de performance sont des rapports systématiques destinés au public concernant les activités et les résultats d'organisations publiques offrant des services similaires et remplissant le plus souvent une fonction de transparence ou d'imputabilité. Les bulletins de performance des écoles constituent une forme de bulletins de performance s'attardant au cas spécifique des établissements d'enseignement. Nous référerons en parlant des bulletins à ce que Jaeger *et al.* nomment les *compiled report cards*. L'*individual report card*, selon le point de vue que nous adoptons, ne serait qu'une fraction du bulletin, lequel implique une pluralité d'établissements. De la définition retenue se dégagent certains éléments que nous jugeons utile de détailler.

1.1. L'OBJET : UNE MULTITUDE D'ORGANISATIONS PUBLIQUES DE MÊME NIVEAU

Les bulletins s'intéressent aux organisations. Ils ne visent généralement pas un service ou une mission, lesquels peuvent être assumés par une multitude d'organisations agissant à plusieurs niveaux : la mission publique de l'éducation, par exemple, dont l'effort est disséminé entre les écoles, les commissions scolaires, le ministère, les organismes-conseils, etc. Les bulletins s'attardent, eux, à la prestation de services rendue par les écoles prises individuellement.

Nous proposons aussi que les bulletins de performance touchent des organisations possédant une dimension publique. C'est un choix dicté par les caractéristiques de reddition de comptes différentes entre

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

les marchés privé et politique. Dans le cas d'un bien sur le marché privé, le consommateur, informé par le mécanisme des prix, peut sanctionner directement l'offreur en refusant d'acheter. La situation est différente sur le marché politique, où le coût du bien n'est pas connu du demandeur. Les besoins d'information sont donc fondamentalement dissemblables et commandent des réponses spécifiques. Le caractère « public » de l'organisation peut être indirect, touchant parfois le mode de financement de l'organisation plutôt que sa nature même. Les bulletins en éducation vont d'ailleurs, dans la plupart des cas, inclure l'ensemble des établissements d'enseignement, privés comme publics.

Le terme de bulletin ou de bulletin de performance dans le présent chapitre sous-entend donc la dimension organisationnelle. Une distinction supplémentaire pourrait être utile dans le cadre particulier d'une recherche qui aborderait un phénomène d'information s'apparentant au nôtre mais sans cependant retenir la dimension organisationnelle. Cela serait le cas par exemple de données environnementales destinées au public sur l'état des lacs et rivières ou encore de rapports de performance des États dans un secteur donné, comme le fait l'OCDE en éducation avec son Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA). Il deviendrait judicieux de désigner l'actuel objet de recherche « bulletin de performance organisationnelle » pour le distinguer de « simples » bulletins de performance ne s'attachant pas à des organisations. Aux fins du présent chapitre, le terme « bulletin de performance » convient néanmoins à notre objet et permet de faire l'économie d'une certaine lourdeur linguistique.

1.2. Offrir des possibilités de comparaison

Puisque le bulletin de performance offre une pluralité d'objets d'évaluation présentés sous une forme standardisée, le concept de bulletin comprend implicitement l'idée de comparaison. La dimension comparative peut néanmoins être « passive » ou « active », faisant ou non partie des finalités du bulletin. Ainsi, certains bulletins, comme celui de l'Institut économique de Montréal (Marceau, Cowley et Bernier, 2003), vont offrir directement un classement procurant un rang comparatif aux établissements. À l'opposé, le bulletin du ministère de l'Éducation nationale en France (Ministère de l'Éducation nationale, 2003) ne franchit pas cette étape, se contentant d'offrir l'information standardisée par établissements ; mais, ce faisant, il rend possible l'exercice comparatif.

Pour que l'on puisse parler d'un bulletin de performance et non d'un ensemble disparate de documents d'information sur plusieurs organisations spécifiques, il est nécessaire qu'il y ait un trait générique dans

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

la présentation et le traitement de l'information d'une organisation à l'autre. Ce n'est pas le cas des plans de réussite suggérés par le ministère de l'Éducation (2000). Le principe du plan est de donner quelques lignes directrices aux conseils d'établissement pour que ceux-ci réalisent eux-mêmes des documents présentant des objectifs, des stratégies de développement ainsi que des indicateurs sur la situation de leur école. Les produits finaux, variables d'une école à l'autre, rendent difficile toute forme de vue d'ensemble ou de comparaison entre les organisations.

1.3. Processus systématique

Les définitions offertes renvoient au concept de systématisation : celui-ci s'applique essentiellement à la collecte des données et à la diffusion de l'information par le bulletin. Le bulletin est donc un effort régulier d'information. En lien avec cet élément, nous ajouterions que le processus de gestation et de parution va de pair avec le cycle de production des organisations touchées. Les bulletins des écoles sont ainsi publiés une fois l'an, une fois obtenues et traitées les données ministérielles des résultats académiques de l'année scolaire précédente. Cette régularité confère au bulletin de performance un statut institutionnel qui le distingue de certaines enquêtes ponctuelles, comme les rapports d'autoévaluation de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial du Québec (2004).

2. THÉORIE ÉCONOMIQUE DES BULLETINS DE PERFORMANCE : PRISE DE DÉCISION ET COÛTS D'INFORMATION

L'information, au sens large, est l'élément central du choix, et le choix, en présence de ressources limitées, est la question centrale de l'économie (Mackaay, 1982, p. 107). Comme les bulletins de performance sont des sources d'information soutenant des décisions d'acteurs spécifiques, nous faisons appel à la science économique pour en modéliser le fonctionnement.

2.1. Incertitude

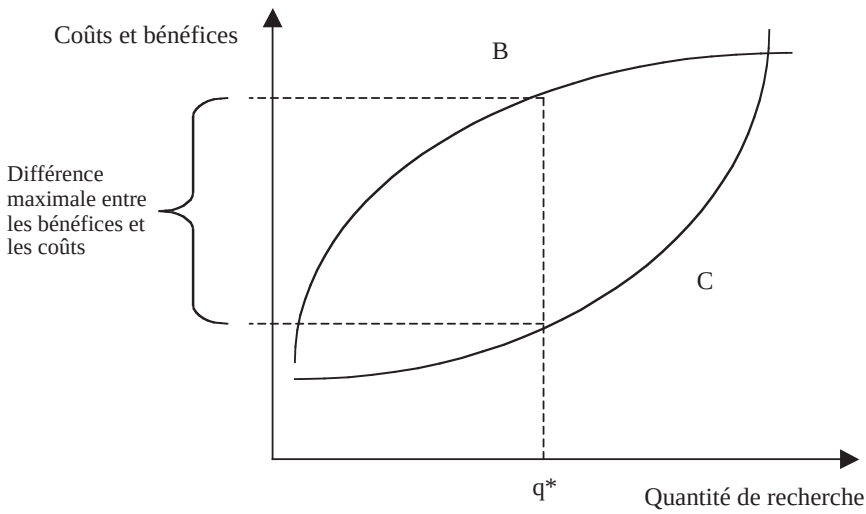
Dans le modèle économique, l'individu effectue des choix de façon à optimiser son bien-être. Le risque de commettre des erreurs lors de ces choix constitue l'incertitude, et il est acquis que le niveau de risque peut être réduit par l'information (Downs, 1957, p. 77).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Puisque plus d'information devrait normalement engendrer de meilleures décisions pour l'individu, comment se fait-il que ce dernier limite parfois ses recherches en information au strict minimum ? La réponse se trouve dans les coûts qui sont rattachés à l'information elle-même : la recherche d'information se poursuit tant que le coût marginal de l'information additionnelle ne dépasse pas son bénéfice marginal (Downs, 1967, p. 176 ; Downs, 1957, p. 215). La tendance à chercher de l'information, elle, est en lien avec 1) la valorisation d'une décision correcte, c'est-à-dire le gain d'utilité pour la réduction de l'incertitude décisionnelle ; 2) l'utilité anticipée de la pièce d'information pour la prise de décision ; 3) le coût de l'information (Downs, 1957, p. 215).

La rationalité économique pousse ainsi les chercheurs d'information à investir une quantité d'efforts de recherche (q*) telle que la différence entre les bénéfices (B) et les coûts (C) sera maximisée (Mackaay, 1982, p. 110-111).

Figure 18.1
Valorisation de l'information



Source : Mackaay, 1982, p. 111.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2.2. Recherche de l'efficacité économique par l'information

L'importance de l'information dans l'atteinte d'un marché efficace est telle que la littérature économique en est venue à considérer son insuffisance comme une forme de défaillance de marché (Newman, 1998, p. 307).

Beales *et al.* (1981) rangent sous trois catégories les correctifs publics en matière d'information. La première est la diminution des contraintes quant à la diffusion de l'information et la seconde tient au contrôle de la véracité du contenu. La troisième catégorie, celle qui nous intéresse le plus pour l'analyse des bulletins de performance, consiste à accroître l'information accessible. Cela comprend des mesures telles que la standardisation de la présentation et des définitions utilisées, le recensement de l'information, l'établissement d'un système de mesure de la valeur et de comparaison, l'obligation de divulguer certains renseignements et parfois même la production et la diffusion de documents comprenant l'information utile. Une étude de Magat et Viscusi (1992, p. 87) tend à démontrer que des étiquettes génériques, un correctif informationnel reprenant plusieurs des critères de Beales, accroissent l'efficacité du comportement des consommateurs.

Le bulletin de performance constitue également un amalgame particulier des mesures présentées dans la troisième catégorie de correctifs de Beales. Il procure une standardisation de l'information, offre des possibilités de comparaison et constitue un document d'information en lui-même, produit et diffusé par un agent externe aux organisations examinées.

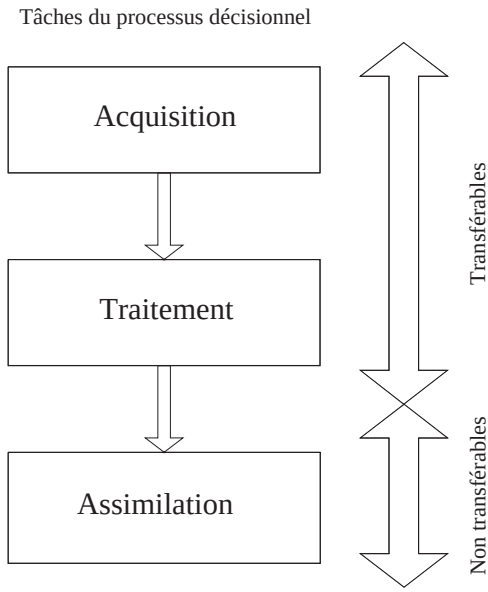
2.3. Transferts de coûts en information

Mackaay offre une perspective dynamique de l'information dans la chaîne décisionnelle (1982, p. 108-109). L'activité de l'observation de la nature (entendue au sens large) est ce qui permet de dégager des « données ». La transformation de celles-ci par un effort d'analyse procure l'« information ». La « connaissance », elle, est vue comme un ensemble de renseignements colligés, systématisés et organisés dans la perspective de choix ultérieurs.

Downs avance que la plupart des tâches permettant d'éclairer une décision peuvent être déléguées (Downs, 1957, p. 209). L'observation de la nature et la collecte de données, que Downs regroupe sous les coûts d'acquisition, ainsi que l'analyse et l'organisation de l'information, regroupées cette fois sous les coûts de traitement, sont les principales activités transférables (Downs, 1957, p. 210). L'assimilation de l'information, en bout de piste, prendra du temps, car cette activité ne peut être effectuée que par son utilisateur potentiel. Ce temps est le principal coût

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Figure 18.2
Le bulletin de performance et les transferts de coûts d'information de Downs



non transférable (Downs, 1957, p. 209, 222). Ainsi, à moins d'effectuer lui-même l'observation du phénomène des écoles, le parent s'en remettra à différentes sources d'information ayant réalisé de façon plus ou moins poussée un traitement préalable des données. En situation de prise de décision, un minimum de tâches se trouve toujours délégué (figure 18.2).

Le bulletin peut vraisemblablement assumer les tâches d'acquisition des données (et de discrimination des sources inhérente à cette tâche) et de traitement. L'utilité économique particulière d'une délégation aux bulletins de performance tient en ce qu'ils réduisent les coûts par un phénomène d'économie d'échelle.

2.4. RACCOURCIS INFORMATIONNELS

Dans une perspective complémentaire à celle suggérée par Mackaay et Downs, Lupia et McCubbins (1998) avancent que le niveau de connaissance pouvant être obtenu – ou recherché – par les demandeurs d'information varie entre le savoir encyclopédique (exhaustif et parfait) et le savoir pratique (partiel, sélectif, approximatif). Si les avantages du savoir

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

pratique sont moindres, son faible coût en fait un choix privilégié, surtout lorsque les bénéfices attendus pour l'information sont peu importants ou peu valorisés (Luppia et McCubbins, 1998).

Comme le savoir encyclopédique est pratiquement inaccessible, le décideur, quel qu'il soit, doit sélectionner certains renseignements au détriment d'autres dans son processus décisionnel, tel que le suggère l'équation de Luppia et McCubbins (1998, p. 25) :

Attention = Bénéfices attendus – Coûts d'opportunité
– Coûts de transaction

Ainsi, selon l'équation avancée, le niveau d'attention consacré à une source d'information équivaut au niveau des bénéfices attendus auquel on soustrait, d'une part, le coût d'opportunité lié à une autre démarche et, d'autre part, les coûts de transaction (ou coûts de recherche) nécessaires à sa collecte. Le savoir encyclopédique offre des bénéfices maximaux, mais il demeure impopulaire parce que ses coûts de transaction sont exorbitants.

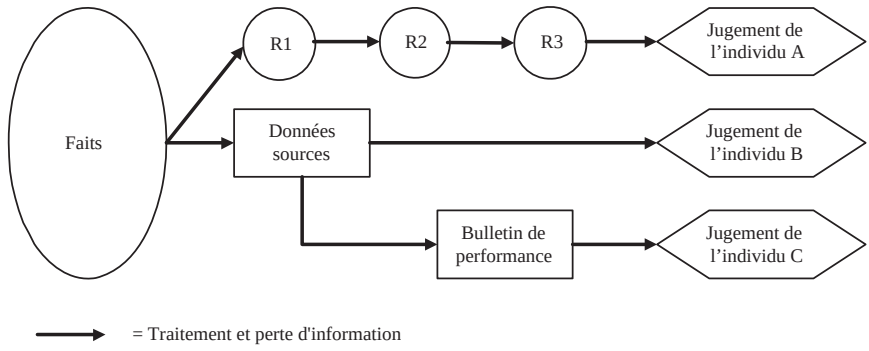
Une stratégie de discrimination des options ou des sources d'information est l'utilisation de raccourcis (*shortcuts*) (Lindeman, 1996). Ces raccourcis constituent une forme possible de transfert de coûts tel que décrit par Downs. La méthode consiste pour l'utilisateur à établir ses choix sur un ensemble de « préjugés », de jugements préétablis et approximatifs, fondés par exemple sur les expériences passées, l'opinion émise par tel groupe d'intérêt, tel courant de pensée, etc.

Les raccourcis peuvent éventuellement former une chaîne entre eux pour mener un acteur à une position ou à une autre (figure 18.3). Plus les assertions sont nombreuses, plus la qualité d'un jugement basé sur des raccourcis est douteuse, le risque d'erreur augmentant au fur et à mesure que les approximations s'additionnent (Schneider *et al.*, 2000, p. 50). Nous avons schématisé le phénomène de la perte de la qualité de l'information selon qu'il s'agit d'une information provenant d'une chaîne de raccourcis (individu A) ou prise à la source (individu B).

L'information en provenance directe du système d'éducation (les « données sources »), qui permettrait de court-circuiter le trajet habituel et de qualité inégale des raccourcis informationnels des parents, est généralement peu utilisée par ces derniers. Cela s'explique, selon Schneider, par des coûts d'acquisition très élevés (Schneider *et al.*, 2000, p. 115). L'étude des bulletins de performance par le modèle du raccourci décisionnel relève qu'ils court-circuitent la chaîne habituelle des raccourcis en offrant un jugement sur la base d'un seul lien avec les données sources (individu C). La perte d'information, tant en qualité qu'en quantité, se fait donc à une seule occasion. Quant à l'ampleur de la perte qualitative

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Figure 18.3
Le bulletin de performance comme raccourci informationnel



de l'information et du préjudice qu'elle provoque sur le jugement de l'individu, elle dépend de la justesse du modèle théorique qui sous-tend le jugement évaluatif du bulletin.

Notons que les parents ayant un revenu élevé posséderaient de meilleurs réseaux de contacts (donc un meilleur système de raccourcis informationnels) leur permettant de jauger de la qualité des services éducatifs (Schneider *et al.*, 2000, p. 112). Les parents seraient également impliqués dans des réseaux de contacts hautement stratifiés par leur éducation (*idem*, 2000, p. 115 et 132-134). En procurant une information de base accessible à un grand nombre de personnes, le bulletin peut engendrer un effet de démocratisation de l'information par la réduction des inégalités entre les systèmes de raccourcis des différents utilisateurs.

3. FONCTIONS ET TYPOLOGIE DES BULLETINS DE PERFORMANCE EN ÉDUCATION

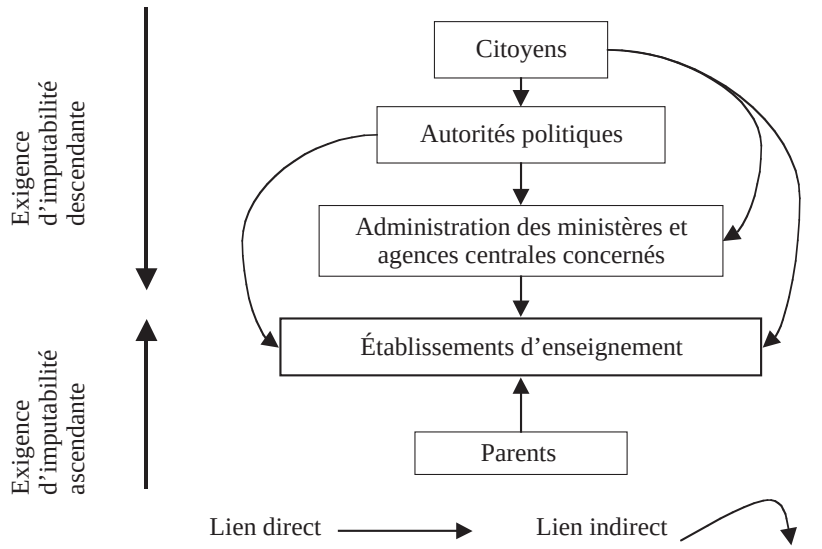
De façon à cerner les différents rôles que peuvent assumer les bulletins de performance en éducation, il est utile d'identifier les acteurs dont les processus décisionnels peuvent tirer profit de l'information sur la performance scolaire. Ces acteurs sont regroupés selon qu'ils profitent de l'information dans un cadre d'imputabilité descendant ou ascendant (Gormley et Weimer, 1999, p. 20 et suivantes). Nous appliquons le terme d'imputabilité descendante à ceux qui habilitent et financent les établissements visés par les bulletins de performance. On retrouve tout en haut de la chaîne les citoyens (ou les contribuables, si on privilégie la

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

question du lien financier), récipiendaires ultimes de l'autorité devant laquelle doivent répondre les décideurs politiques. Ces derniers vont eux-mêmes demander des comptes aux administrations gouvernementales responsables de l'éducation. À la fin de la chaîne se trouvent les écoles, lesquelles doivent plus ou moins directement des comptes à ceux qui les précèdent.

Le concept d'imputabilité ascendante s'applique pour sa part à ceux qui bénéficient des écoles et qui, comme clients ou bénéficiaires, attendent d'elles des services adéquats. On peut penser en premier lieu aux étudiants et à ceux qui exercent de façon effective les pouvoirs d'imputabilité, soit les parents.

Figure 18.4
Imputabilités descendante et ascendante



Adapté de Gormley et Weimer (1999), p. 22.

Nous retirons de cet exposé sur l'imputabilité en éducation trois grands groupes d'acteurs distincts : les parents, les autorités gouvernementales et les citoyens. Pour tous ces utilisateurs, le problème de l'information scolaire peut être posé en termes de coûts-avantages. Les avantages seront exprimés en « précision décisionnelle », soit pour le choix de la meilleure école possible, pour soutenir des décisions administratives ou encore pour éclairer l'opinion politique citoyenne.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Aux trois groupes d'utilisateurs potentiels du bulletin correspondent trois niveaux d'utilisation du bulletin en éducation qui, ensemble, constituent notre typologie de base sur la question. Au premier niveau, le bulletin sert d'appui au libre choix d'une école de la part du parent. Au deuxième niveau, il vient éclairer les choix administratifs de l'État en ce qui concerne les écoles en offrant un système de suivi de la performance de ses établissements, pouvant s'accompagner d'un système de correctifs systématiques. Au troisième niveau finalement, le bulletin favorise la transparence de l'action étatique, alimente le débat public et éclaire en bout de ligne le choix politique du citoyen. Le tableau 18.1 offre un résumé des fonctions du bulletin de performance en éducation.

Tableau 18.1
Typologie des bulletins par fonction d'information

Fonctions	Besoin d'information satisfait	Arrangements institutionnels préalables	Effet recherché
1re fonction Appui à la décision parentale	Parent	Existence d'un choix pour le parent	Soutien à la décision parentale
2e fonction (a) Système de surveillance gouvernemental (avec correctifs systématiques)	Paliers supérieurs de l'administration en éducation	Cadre réglementaire avec incitatifs/correctifs	Soutien à la décision gouvernementale Encadrement de la décision gouvernementale
2e fonction (b) Système de surveillance gouvernemental (sans correctifs systématiques)	Paliers supérieurs de l'administration en éducation	Aucun	Soutien à la décision gouvernementale
3e fonction Mécanisme de transparence	Citoyen	Aucun	Soutien au débat politique

3.1. Appui à la décision parentale

En présence d'un choix pour l'établissement d'enseignement, le bulletin de performance sert d'appui au processus décisionnel du parent. Cette première des fonctions du bulletin de performance est d'ailleurs reconnue par Gormley et Weimer (1999, p. 30) comme une solution à une régulation étatique directe en éducation. Dans le secteur de la santé, par ailleurs, Halpin-Schauffler et Mordavsky (2001, p. 69) considèrent l'aide à la décision des consommateurs comme la fonction primaire des bulletins

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de performance. L'appui à la décision parentale dépasse cependant la stricte discrimination entre établissements : il existe une utilité à informer le parent à l'intérieur de l'ensemble de ses possibilités décisionnelles, que ce soit pour choisir une école ou pour agir à l'intérieur de l'une d'elle en faisant, par exemple, des représentations auprès de la direction, du conseil d'établissement ou des professeurs.

C'est dans le cadre d'un système d'éducation fondé sur le libre choix que la question des besoins d'information des parents se pose le plus clairement. Dans ce cas, les avantages du parent se situent dans le choix d'un établissement d'éducation pour son enfant, alors que les coûts se situent au niveau de la cueillette de l'information et de l'effort de réflexion pour la traiter (Schneider, 1999, p. 7-9). Le principe directeur du libre choix est que l'on peut augmenter la qualité de l'éducation en rendant les établissements d'enseignement plus attentifs et redevables aux besoins de leurs bénéficiaires, le couple parents et enfants (Chubb et Moe, 1990, p. 190).

Le succès du libre choix en éducation dépend en partie de la disponibilité d'une information de qualité. En l'absence d'un correctif externe, cette information est tributaire de l'empressement des producteurs d'éducation à produire et à diffuser l'information pertinente. Il se trouve justement que c'est le coût élevé de l'information que Schneider retient pour expliquer le faible niveau d'information des parents (Schneider *et al.*, 2000, p. 49). Les producteurs d'éducation ne fourniraient pas de leur propre initiative un niveau d'information optimal. Le coût prohibitif de l'information affecterait par ailleurs les couches de la population les plus défavorisées financièrement (*idem*, p. 112).

Chubb et Moe mentionnent par ailleurs que l'État pourrait assumer un rôle de soutien au choix des parents : il superviserait la complète et honnête diffusion de l'information par les écoles (1990, p. 217). Nous croyons que le système de collecte et de diffusion de données imaginé par Chubb et Moe pourrait raisonnablement être envisagé sous la forme d'un bulletin de performance. Ce dernier s'attaque de fait aux nombreux coûts rattachés à l'information (il offre une visibilité à l'information, réalise la cueillette et le traitement en générant des économies d'échelle et fait un travail de discrimination dans le choix des sources).

Ce premier rôle du bulletin ne s'inscrit pas uniquement dans un système d'éducation entièrement privatisé. Pour assister au rôle d'appui au choix de l'établissement, il suffit qu'il existe un choix effectif à réaliser pour le parent, peu importe l'identité publique ou privée du producteur d'éducation. Par ailleurs, il n'existe pas aujourd'hui de système d'éducation entièrement conduit par une politique de libre choix (Schneider *et al.*,

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2000, p. 25), bien que des systèmes de bons en éducation (*vouchers*) fassent progressivement leur apparition dans plusieurs districts aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, au Danemark et en Suède (Bernier, 2003, p. 13).

3.2. Suivi gouvernemental

Le bulletin peut également appuyer l'État dans sa mission de production ou de réglementation de l'éducation (Gormley et Weimer, 1999, p. 25). En effet, en fournissant aux instances supérieures une information pratique et régulière sur l'action individuelle des établissements, il permet de diminuer l'asymétrie informationnelle jouant en faveur de ces derniers.

Les acteurs bureaucratiques, dans leur prise de décision, sont limités sur le plan de leur capacité à colliger et à traiter l'information pertinente (Downs, 1967, p. 75). Aussi, l'information est appelée à transiger entre les différents paliers décisionnels de la machine gouvernementale, ce qui ouvre la porte à des distorsions supplémentaires, où chaque palier tend à modifier l'information qu'il transmet aux niveaux supérieurs en exagérant l'information qui lui est favorable et en minimisant celle qui lui est défavorable (*idem*, p. 77-78). Ainsi, plus le décideur est placé haut dans la hiérarchie, plus les difficultés présentées précédemment auront du poids, les altérations à l'information tendant à se multiplier d'un niveau à l'autre (*idem*, p. 117).

Pour Niskanen (1971) comme pour Banks et Weingast (1992, p. 510), les organisations publiques déconcentrées ou décentralisées – comme les écoles, en l'espèce – possèdent une compréhension plus large et détaillée de leurs activités que ceux qui les précèdent dans la hiérarchie étatique. Cela leur procure un avantage informationnel leur permettant d'encadrer de manière indirecte les actions du niveau supérieur, et ce, en conformité avec leurs intérêts. Cependant, les paliers supérieurs peuvent s'adapter par le biais de mesures de surveillance. La rentabilité de ces dernières existe tant et aussi longtemps que leurs coûts ne dépassent pas les coûts occasionnés sur les décisions par l'absence de surveillance (Banks et Weingast, 1992, p. 510-512).

Downs propose une série d'arrangements de production de l'information permettant de diminuer les risques de distorsion (Downs, 1967, p. 119). Le bulletin correspond à l'intégration de deux de ces stratégies, soit l'élimination des intermédiaires (*eliminating the middle-men*) et l'utilisation de messages résistant aux distorsions (*distorsion-proof messages*) (*idem*, p. 123-127). De fait, les bulletins semblent rassembler plusieurs des caractéristiques d'une information répondant efficacement aux problématiques soulevées par Downs : ils sont généralement courts, se veulent accessibles et viennent court-circuiter la chaîne de distorsions de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

l'information. En reproduisant la même analyse évaluative d'une organisation à l'autre, ils viennent également réduire significativement les coûts de production de l'information.

3.3. TRANSPARENCE

Un troisième et dernier rôle que nous attribuons aux bulletins tient à une fonction de transparence des activités gouvernementales envers les citoyens en général. Une telle fonction de l'information évaluative dérive des postulats de base des démocraties libérales. Pour intervenir efficacement dans le débat public et assumer ses responsabilités d'électeur, le citoyen doit pouvoir bénéficier d'une information suffisante (Duplé, 2002, p. 20-21).

Ce besoin d'information est cependant affecté par le paradoxe de Downs. En effet, Downs fait la double supposition suivante : 1) les citoyens d'une démocratie veulent que celle-ci fonctionne bien de façon à en tirer le plus de bénéfices possible, et il appert que la démocratie fonctionne bien en présence de citoyens bien informés ; 2) il est individuellement irrationnel d'être bien informé. Ce paradoxe existe parce que, de façon générale, les bénéfices tirés de l'organisation sociale sont indivisibles (Downs, 1957, p. 246).

Ainsi, dans le cas de l'information sur la performance des établissements scolaires, la société a avantage à avoir des citoyens bien informés pour critiquer l'action gouvernementale ou exercer leur droit de vote au plan provincial ou au plan des commissions scolaires. Cependant, contrairement aux parents en situation de choix, le citoyen n'est pas sujet à une forte concentration d'intérêts dans la question de la performance des écoles. Conséquemment, il ne lui est pas rationnel de se procurer une somme d'information telle qu'elle serait optimale pour le débat public. Par ailleurs, le faible taux de participation observé aux élections scolaires et une forte asymétrie d'information peuvent assurer une prépondérance à des groupes d'intérêt bien organisés dans la direction donnée à l'action scolaire (Schneider *et al.*, 2000, p. 30).

Les bulletins s'adressent au paradoxe de Downs en offrant une information réduisant au maximum les coûts liés à l'information, surtout sur le plan de l'acquisition des données et de leur traitement. Leur avantage en matière de transparence par rapport à d'autres modes de mesure et de diffusion de la performance tient à leur caractère régulier et formalisé. Cela assure que la production et la diffusion de l'information ne sont pas tributaires de leur désirabilité politique, laquelle peut varier dans le temps.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

4. ARRANGEMENTS DE PRODUCTION DES BULLETINS EN ÉDUCATION

Le bulletin en éducation n'est pas qu'un produit informatif apparaissant sous une forme ou une autre ; il est également constitué et caractérisé par l'ensemble du processus menant à ce produit informatif. C'est en fonction de cette conception que nous abordons la question des arrangements institutionnels de production. Le bulletin est décomposé sous les aspects suviants : 1) la collecte et la vérification des données ; 2) leur analyse et leur transformation ; 3) la présentation et la diffusion. Une façon de procéder similaire est suggérée par Gormley et Weimer (1999, p. 170-191).

4.1. Collecte et vérification des données

Les établissements d'éducation n'ont pas nécessairement intérêt à fournir des données sur leur performance, surtout s'ils sont susceptibles d'être jugés de façon désavantageuse. Comme les risques de non-participation à tout exercice évaluatif sont nombreux, la capacité à colliger l'information peut certainement être assimilée en grande partie à la capacité à « contraindre » la divulgation de l'information, à laquelle s'ajoute la capacité financière à produire de l'information. Sur ce point, le secteur public est avantagé par son pouvoir coercitif et régulateur dans la collecte des données (Gormley et Weimer, 1999, p. 172).

Autre avantage échouant à l'État, les données recueillies pour les bulletins de performance peuvent servir à d'autres fonctions, ce qui partage du même coup les dépenses liées à la collecte de données. Les données recueillies peuvent servir (ou servent déjà) à des fins d'évaluation institutionnelle plus larges ou entrer dans les activités de suivi et de planification.

Gormley et Weimer (1999, p. 182) développent la question de la vérification en affirmant que les incitatifs à produire une information inexacte peuvent être de deux ordres. D'une part, dans un système d'éducation basé sur le choix, devant les avantages clientélistes liés à un classement élevé, certains établissements peuvent être tentés de falsifier à leur avantage les données (bien que cela comporte aussi un risque de ternir la réputation de l'organisation si la chose est découverte). D'autre part, dans un système d'éducation où aucune conséquence n'est liée au classement, les établissements peuvent être négligents dans l'obtention de données fiables, surtout lorsque l'activité d'évaluation ne dessert pas directement leurs propres besoins d'information internes. Encore une fois, le pouvoir régulateur de l'État lui permet d'exiger par une réglementation la vérification des données.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

4.2. Analyse et transformation des données

La transformation des données est vue comme l'étape qui détermine la nature particulière et la valeur scientifique du bulletin, où sont choisies les variables à être étudiées, leur importance dans l'évaluation, ainsi que la composition du cadre conceptuel de l'évaluation de la performance, avec ses définitions et ses paradigmes. C'est sur la capacité à réaliser judicieusement ces choix que sont abordées les possibilités d'arrangements institutionnels de production. Nous aborderons celles-ci sous deux aspects : d'abord le critère de l'indépendance face aux producteurs d'éducation, puis celui de l'efficacité de production.

4.2.1. Indépendance vis-à-vis des producteurs d'éducation

Comme les producteurs n'ont pas avantage à voir diffuser une information défavorable à leur égard, ils tenteront de pallier la difficulté soit en améliorant leur performance, soit en tentant d'obtenir un jugement plus clément. Les stratégies d'adaptation du producteur d'éducation peuvent représenter un risque à la validité du bulletin, alors qu'il peut être moins coûteux dans certains cas d'influencer l'analyse des données que d'améliorer véritablement sa performance.

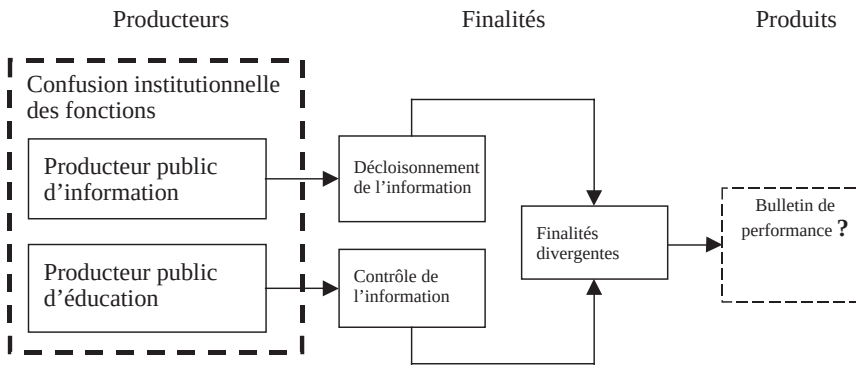
Nous croyons raisonnable d'estimer qu'un producteur de bulletins privé puisse jouir d'une indépendance relative face aux établissements d'éducation. La valeur de son bulletin dépendant de sa fiabilité et de sa crédibilité, sa capacité d'intéresser des acheteurs et de réaliser des profits risque d'être diminuée, à terme, s'il se laisse trop influencer par les producteurs d'éducation.

Quant au producteur public de bulletins de performance, il est nécessaire de considérer l'absence possible de séparation institutionnelle claire entre les deux fonctions de production de l'éducation et des bulletins. Comme le producteur public d'éducation a un intérêt à contrôler l'information le concernant, demander à cette même entité de critiquer et de juger de façon claire ses propres résultats risque de la placer dans une situation de conflit d'intérêts. Si les avantages politiques attendus sont plus élevés du côté du secret pour les éléments les plus influents au sein du producteur public, il est possible que le bulletin de performance ne voie pas le jour ou encore que sa portée soit limitée.

Une façon pour Downs de renforcer la capacité du producteur public à offrir une information sur la performance gouvernementale est de s'assurer d'une séparation institutionnelle très nette entre les fonctions de production et de diffusion de l'information. Au Québec, on pourrait imaginer une institution ne relevant pas du ministère de l'Éducation, mais devant rendre des comptes directement à l'Assemblée nationale. Les

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Figure 18.5
Confusion institutionnelle dans la production d'un bulletin de performance public



intérêts du producteur d'éducation n'interférant plus avec ceux du producteur d'information, le bulletin est plus susceptible d'être réalisé conformément à sa finalité de transparence.

4.2.2. Efficacité de production

Le cadre d'analyse du bulletin de performance est comparable au secteur de la recherche-développement. Cela peut éventuellement faire apparaître certaines déficiences de marché relatives au développement des bulletins en présence d'une pluralité de producteurs.

Il apparaît à Gormley et Weimer que le bulletin de performance est un bien non rival et non exclusif (1999, p. 170) ; nous pensons que cette qualification s'applique de façon spécifique au modèle d'analyse et de transformation des données intégrées aux bulletins. Puisque la diffusion publique fait partie intégrante de la mission des bulletins, la réalisation d'une exclusion à l'égard de la méthode de transformation des données est impossible. En d'autres mots, comme la méthode de transformation des données apparaît dans le produit final consulté par l'utilisateur, elle est nécessairement publique et risque d'être reproduite par d'autres. De plus, la méthode de transformation étant essentiellement une idée, son application par l'un des producteurs de bulletins n'empêche pas son utilisation par les autres.

Un bien non rival et non exclusif souffre généralement d'une carence quant à sa production : personne n'est intéressé à investir dans le développement d'idées qui serviront autant à ses concurrents commerciaux.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Une forme d'arrangement imaginable dans ce contexte serait le financement par l'État du perfectionnement de l'analyse et de la transformation des données (Gormley et Weimer, 1999, p. 187), de façon à maintenir ou à assurer une production suffisante dans ce domaine.

4.3. Présentation et dissémination de l'information

Gormley et Weimer (1999, p. 189) suggèrent à titre de règle générale que le secteur privé est mieux positionné que le secteur public pour assumer le travail de la présentation : disciplinées par les forces du marché, les entreprises privées auraient mieux appris à vendre leur produit. Un rapport de l'OCDE suggère par ailleurs que les experts de l'évaluation des systèmes éducatifs sont peu habitués à rendre accessibles les conclusions techniques de leurs recherches (OCDE, 1996, p. 81).

La réflexion que nous avons développée sur les finalités divergentes entre les intérêts de production de l'éducation et de décloisonnement de l'information (pour l'étape de l'analyse et de la transformation des données) peut sans doute s'appliquer à la question de la présentation. Si le milieu de l'éducation est lui-même responsable de la présentation d'une évaluation dont il ne désire pas la diffusion, il est raisonnable de penser qu'il n'investira pas d'efforts particuliers dans la conception d'une présentation accessible.

La diffusion des bulletins de performance s'est grandement simplifiée aujourd'hui avec Internet, réduisant de façon significative les coûts d'acheminement de l'information du producteur au consommateur. Nul besoin pour le producteur d'un bulletin de moyens financiers imposants pour assurer sa distribution. Cela milite en théorie pour l'inclusion de firmes privées, mêmes petites, pour la prise en charge de la dimension dissémination du bulletin. Une diffusion de l'information s'appuyant uniquement sur Internet peut cependant générer une certaine forme d'exclusion technologique et une stratification des compétences décisionnelles entre les parents. Si le bulletin poursuit des visées d'équité et de transparence, comme c'est souvent le cas pour les bulletins américains, il vaut peut-être mieux accompagner la diffusion sur Internet d'envois directs au public cible. D'ailleurs, dans plusieurs États américains, l'acheminement aux parents des bulletins fait partie d'un mandat légal des autorités gouvernementales (Jaeger *et al.*, 1994a, p. 3). Ce procédé deviendra sous peu la norme aux termes d'une nouvelle loi fédérale, la *No Child Left Behind* (*NCLB*) *Act*.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

5. SITUATION EN ÉDUCATION DANS TROIS PAYS

Dans la présente section, les cas des États-Unis, de la France et du Canada (avec un accent spécial quant à la situation québécoise) sont examinés. Pour chacun des cas, nous présentons d'abord la situation des bulletins de performance en éducation en nous attardant plus particulièrement sur les éléments de production institutionnelle touchant la collecte et la vérification des données, l'analyse et la transformation des données ainsi que la présentation et la diffusion des bulletins. Ensuite, nous soumettons les cas à la grille typologique élaborée sur la base des fonctions d'information. Nous nous demandons alors dans quelle mesure les bulletins concernés remplissent un rôle d'appui à la décision parentale, de surveillance gouvernementale ou encore de transparence de l'action gouvernementale.

5.1. ÉTATS-UNIS

5.1.1. Arrangements institutionnels de production

Les États-Unis représentent un terrain fertile pour l'analyse des bulletins en éducation. D'abord, ils y ont fait leur apparition depuis déjà quelque temps. Le bulletin de l'État de l'Illinois par exemple, l'un des premiers à voir le jour, est produit depuis 1985 (Ministère de l'Éducation de l'État de l'Illinois, 2002).

Également, comme l'éducation aux États-Unis est de la compétence des États et que les curriculums locaux varient, un grand nombre de spécimens différents sont susceptibles de se présenter. On retrouve généralement pour chaque État un bulletin produit par le ministère de l'Éducation, auquel s'ajoutent parfois un et même deux bulletins de performance d'origine privée, sans oublier les initiatives ayant une couverture s'étendant sur plusieurs États. Notre recension nous permet d'estimer notre « population » à plus d'une soixantaine de bulletins, dont la production est assurée essentiellement par le secteur public.

Le cas des États-Unis est caractérisé par un développement s'effectuant globalement en deux périodes distinctes. La première, le développement initial, trouve sa source dans les années 1980. La seconde débute avec l'arrivée d'une loi fédérale, la *NCLB Act*, adoptée par le Congrès américain en 2001.

Le développement initial des bulletins aux États-Unis

Quelques éléments nous sont suggérés par Gormley et Weimer pour expliquer l'arrivée des bulletins de performance en éducation aux États-Unis (1999, p. 42-51). Une insatisfaction de la performance du système éducatif dans les années 1970 et 1980 aurait suscité différentes solutions

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

politiques. Parmi les avenues empruntées, on note des mouvements de déconcentration et de décentralisation importants, au moment où les écoles sont de plus en plus responsables des stratégies de mise en application des programmes (OCDE, 1996). L'éducation devient aussi marquée par davantage de choix, avec l'arrivée de nouveaux éléments comme les écoles à charte et les bons d'éducation. Un autre aspect significatif de la réaction du système d'éducation est l'arrivée ou le développement au cours des années 1970 et 1980 de tests standardisés, de plus en plus publiés par les autorités. En 1995, 42 États publiaient des rapports statistiques sur les districts scolaires et 35 États publiaient des rapports directement sur les écoles (Council of Chief State Officer, 1995, cité dans Gormley et Weimer, 1999, p. 1).

Ces événements allaient ouvrir la voie aux bulletins de performance, ceux-ci apparaissant comme un complément naturel aux solutions précédentes : avec des transformations institutionnelles où le choix est plus large, le bulletin permet aux parents d'effectuer des choix plus éclairés. En présence d'une plus grande décentralisation, la structure informationnelle des bulletins offre un outil de surveillance et de contrôle aux autorités centrales. Pour sa part, le développement des tests standardisés procure un flot d'information qui a avantage à être synthétisée pour permettre une meilleure accessibilité aux utilisateurs issus du grand public. Également, l'accroissement des demandes d'imputabilité du public suscite une demande pour des instruments faciles d'accès et prodiguant une information concise et accessible. On peut aussi penser que le développement des bulletins de performance s'inscrit dans un courant politique plus large, apparaissant comme l'un des produits des modes de gestion axés sur les résultats, favorisés, entre autres, par la *Government Performance and Results Act* de 1993[1].

Le contenu et la forme des bulletins de performance avant l'arrivée de la *NCLB Act* varient énormément d'un spécimen à l'autre (Jaeger *et al.* 1993, 1994a), bien que nous ayons constaté qu'ils recouraient en grande partie à des résultats de tests standardisés. Certains de ces bulletins sont très concis, se résumant à une ou deux pages, mais d'autres sont au contraire volumineux, se détaillant en documents de 12 pages et parfois même plus. Outre la somme importante d'information liée aux tests académiques standardisés, plusieurs bulletins fournissent de l'information sur une foule de données non académiques, comme la qualification

1. Cette loi établit un cadre de gestion de la performance de l'appareil gouvernemental fédéral américain cadre qui comprend des plans stratégiques (faisant état de buts et d'objectifs), des plans de performance annuels (objectifs mesurables) ainsi que des rapports de performance annuels (réel vs prévisions).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

du personnel enseignant et non enseignant, le niveau d'informatisation de l'école, les mesures en matière de sécurité, les occurrences d'événements problématiques et les solutions apportées. Quelques bulletins, comme celui de l'Alabama, possèdent aussi une section « Taxpayers' Report » qui comprend, entre autres, les revenus totaux et ventilés de l'école, ses dépenses totales et ventilées et ses dépenses par étudiant.

Aujourd'hui, la grande majorité des États américains possède un bulletin de performance sur les écoles basé, entre autres, sur les résultats à des tests standardisés : de 36 qu'ils étaient en 1998-1999, les bulletins produits par les ministères de l'Éducation des États américains sont passés au nombre de 45 en 2001-2002 ; d'autres se sont ajoutés en 2003-2004, couvrant maintenant 98 % des États avec pour seul absent le Massachusetts, qui devrait régulariser sa situation sous peu (*Edweek*, 2002, 2004). L'entrée en vigueur de la *NCLB Act* en 2003 devrait venir consolider un phénomène qui n'a cessé de prendre de l'importance au cours des dernières années.

Outre le grand nombre de bulletins étatiques, il existe également aux États-Unis quelques initiatives privées de diffusion de l'information sur la performance des écoles, dont certaines touchent plusieurs États. Une des plus notables est GreatSchools.net, qui a tenté d'offrir des possibilités de comparaison par écoles pour les 50 États américains en 2003. Si une initiative privée et relativement modeste ne peut supporter à proprement parler la nécessaire et coûteuse collecte d'une information comparative, Internet lui permet désormais d'assurer la diffusion de données gouvernementales portant sur l'ensemble des États-Unis.

La situation institutionnelle de GreatSchool.net fait en sorte qu'il ne peut jouer directement un rôle de système de correctifs systématiques ou de surveillance au service de l'État (notre deuxième fonction d'intervention des bulletins). Néanmoins, face à la masse imposante de renseignements déjà produite par les États, GreatSchools.net peut offrir une plus-value informationnelle quant à la qualité de l'organisation de l'information sur toutes les écoles du pays. Cette dépendance face aux États dans l'offre des données originales fait en sorte que l'information effectivement présentée varie d'un État à l'autre et que les possibilités de comparaison en sont corrélativement affectées. En l'absence d'unité de mesure réellement commune sur des écoles répondant aux exigences de systèmes éducatifs différents, GreatSchools.net ne correspond pas exactement à notre définition de bulletin de performance, bien qu'il constitue une forme de diffusion fortement apparentée.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

La No Child Left Behind Act *et les transformations récentes*

Récemment, une initiative fédérale, donc externe aux gouvernements des États responsables des systèmes d'éducation américains, est venue marquer une étape importante dans le développement des bulletins en éducation aux États-Unis. La *NCLB Act*, adoptée par le Congrès américain en 2001, fonctionne comme un régime d'incitatifs financiers. Elle accorde des subventions aux États qui adoptent un plan d'imputabilité satisfaisant les nouvelles normes fédérales en matière de normes académiques, de transparence et d'imputabilité.

La *NCLB Act* agit sur trois plans : premièrement, elle exige de la part des États qu'ils établissent des standards académiques et qu'ils évaluent régulièrement leurs élèves à cet effet ; deuxièmement, elle requiert que les États fixent des objectifs de réussite aux écoles elles-mêmes, annexés d'un régime de mesures correctrices selon les résultats constatés ; troisièmement, la *NCLB Act* réclame que l'information portant sur la performance scolaire soit transmise aux parents par le biais de bulletins. L'information générée par le nouveau régime permet une désagrégation des résultats pour l'étudiant, l'école, ainsi que le district pour chaque État.

La *NCLB Act* n'est pas un bulletin de performance, mais elle s'attarde à en encadrer le développement. Les conditions de la *NCLB Act* liées à l'octroi des ressources financières comportent une série d'exigences affectant l'ensemble des dimensions de la production des bulletins. La *NCLB Act* permet donc au gouvernement fédéral de jouer un rôle d'appoint à la production des bulletins, faisant apparaître une des nombreuses variantes de l'aménagement de la production des bulletins de performance.

Collecte et vérification des données

L'élément le plus important de la *NCLB Act* est peut-être la définition de normes académiques uniformes pour l'ensemble des établissements d'un État. Cette opération implique au préalable l'élaboration et l'administration de nouveaux tests standardisés par le ministère de l'Éducation, sauf dans le cas où ces données existaient déjà avant l'arrivée de la loi.

La *NCLB Act* prévoit par ailleurs une mesure de contrôle au phénomène de l'écrémage, qui consiste à ne tester que les meilleurs élèves pour gonfler les résultats d'un établissement, d'un district ou d'un État : elle exige la participation de 95 % des élèves inscrits aux évaluations nécessaires au suivi des objectifs (al. 1111 (b) (2) (I)).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 18.2
Exigences de la *NCLB Act* selon les étapes de production des bulletins

Étapes de production	Exigences de la *NCLB Act*
Collecte des données	• Tests standardisés
Vérification des données	• Publication du taux de participation • Taux de participation minimal aux tests de 95 %
Analyse et transformation des données	• Établissement de normes académiques • Qualifications des enseignants • Établissement d'objectifs annuels • Assistance technique
Présentation de l'information	• Bulletin par niveau administratif (État et district) • Concis, uniforme, accessible, langage compréhensible
Diffusion de l'information	• Communication directe au public cible • Large diffusion et disponibilité de l'information pour le public en général

Analyse et transformation des données

La *NCLB Act* prévoit le développement de normes académiques uniformes à l'intérieur d'un État (al. 1111 (b) (1) (A)). Ces normes représentent des catégories de réussite des élèves aux tests normalisés élaborés dans les États, et ce, pour chacune des matières visées par la loi (langue, mathématique et sciences). Elles comprennent trois niveaux : *basic*, *proficient*, *advanced*. Ces normes doivent servir de base à l'évaluation de tous les élèves, mais aussi de toutes les écoles et des agences locales (districts) d'un État donné (al. 1111 (b) (1) (B)).

À ces normes s'ajoutent des objectifs d'amélioration annuels (*adequate yearly progress*) fixés par l'État, et ce, pour chacune de ses écoles sur chacune des matières visées par la loi (al. 1111 (b) (2) (G)). Les progrès se vérifient selon les différentes situations de départ des écoles. Ces objectifs doivent respecter certains paramètres de base touchant des pourcentages minimums d'amélioration pour des groupes d'étudiants spécifiques (al. 1111 (b) (2) (I)). La loi demande que les États adoptent des objectifs annuels mesurables désagrégés en lien avec les standards, portant sur le genre, l'origine ethnique, le statut économique et les étudiants avec un handicap (al. 1111 (b) (2) (C)). Les objectifs d'amélioration annuels deviennent pour ainsi dire une forme d'évaluation commune des écoles aux États-Unis, bien que leur interprétation varie selon le système d'éducation concerné.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

En plus de ces indicateurs liés aux normes académiques, les bulletins doivent informer les parents sur le taux de graduation et les qualifications des enseignants (al. 1111 (h) (1) (C) (viii)).

Présentation et diffusion de l'information

La *NCLB Act* exige de chaque État qu'il produise un bulletin de performance. Il s'agit en fait de produire minimalement deux bulletins, touchant chacun des niveaux spécifiques de production de l'éducation, soit un pour l'État, et un autre pour les agences locales (districts), qui permettent d'accéder aux résultats pour les écoles (al. 1111 (h) (1) et (2)). En pratique, plusieurs États se dotent de trois bulletins, un pour l'État, un pour chaque district et un pour chaque école.

L'information est prodiguée de façon à offrir une possibilité de comparaison entre l'école, son agence locale et son État (al. 1111 (h) (2) (B)). Rien ne semble obliger les États à produire des bulletins offrant un classement ou une comparaison directe entre les écoles, mais l'exercice en est facilité par l'information normalisée et les comparaisons avec les paliers administratifs supérieurs.

La *NCLB Act* prévoit une dissémination directe aux parents ainsi qu'un accès aussi large que possible au grand public par une diffusion dans les médias de masse et Internet (al. 1111 (h) (2) (E)). Cela devrait permettre à terme un changement important du comportement des États qui ne satisfaisaient que partiellement à cette exigence avant l'instauration de la loi.

C'est la marque des arrangements institutionnels particuliers qui agissent aux États-Unis, où la totalité des étapes de production des bulletins est assumée par les États et commanditée par un autre ordre de gouvernement. Les exigences politiques externes au producteur d'éducation créées par la *NCLB Act* agissent ni plus ni moins comme un réducteur de la confusion institutionnelle pouvant nuire aux bulletins de performance. Par ailleurs, il est intéressant de noter que depuis l'arrivée de la *NCLB Act* le pourcentage d'États diffusant un bulletin de performance passe de 84 % à 98 %, et que celui utilisant des données décomposées selon différents groupes de clientèles étudiantes passe de 33 % à 90 % (*Edweek*, 2002).

5.1.2. Typologie des bulletins américains

L'examen des finalités permet de constater que si les besoins d'information des parents en situation de choix sont abordés par les bulletins d'initiatives publiques, le produit qu'on leur propose n'est pas toujours adapté, et la possibilité d'effectuer des comparaisons se limite généralement

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

à comparer une école avec le district et l'État plutôt qu'avec d'autres établissements d'un même secteur. L'information aux parents semble se faire davantage dans une perspective de simple transparence que d'appui au choix parental. Néanmoins, si la possibilité d'obtenir une valeur relative des établissements entre eux est limitée, un large éventail de données est accessible chez les bulletins américains, ce qui semble correspondre à un besoin varié en information chez les parents américains (Jaeger *et al.*, 1993, 1994a).

Il est raisonnable de penser qu'en vertu du mouvement provoqué par la *NCLB Act*, les bulletins des ministères de l'Éducation dans des États américains puissent se ressembler davantage dans leurs fonctions aujourd'hui et qu'ils soient encore plus semblables au fur et à mesure qu'ils recevront leur approbation du Conseil d'évaluation prévu dans la loi fédérale. Les différentes exigences de la *NCLB Act*, si elles sont appliquées intégralement, viendront renforcer les trois fonctions décrites dans la typologie. Le potentiel d'incidence est fort du côté du système de surveillance gouvernemental, étant donné que la loi prévoit des réactions automatiques des États pour parer à des difficultés récurrentes chez certains établissements.

5.2. FRANCE

5.2.1. Arrangements institutionnels de production

La France possède un bulletin de performance en éducation (Ministère de l'Éducation nationale, 2003), bien que cela ne se soit pas nécessairement fait en vertu d'un développement semblable à celui observable aux États-Unis, où le bulletin a été suggéré comme une partie de la solution à apporter aux problèmes en éducation. En France, la publication de résultats sur la performance des établissements ne s'est faite qu'à la suite des fuites de données dans les médias (OCDE, 1996, p. 132).

La France est un État de tradition centraliste où l'éducation est produite presque exclusivement par le ministère public, par le biais de ses écoles. De plus, l'évaluation en France se confond à un processus d'inspection qui cherche davantage à constater le respect ou non des procédures qu'à déterminer la performance des actions entreprises (OCDE, 1996). La production de l'éducation sur le terrain est donc l'extension des décisions prises au central, et l'évaluation consiste à vérifier un état de conformité. Cette forte confusion institutionnelle entre la production de l'éducation et la production de l'information sur la performance scolaire a des effets sur le type de bulletin obtenu.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Les indicateurs du bulletin français sont au nombre de trois et, couplés à une note « attendue » sur la base de critères socioéconomiques, ils contribuent à générer une mesure de la valeur ajoutée[2]. Il est notable que ces résultats soient portés strictement sur la dimension académique, plus précisément sur des mesures de cheminement et de diplomation. On peut d'abord soupçonner dans cet état de fait que ces données n'étaient pas destinées de toute manière au public, mais servaient plutôt à un suivi administratif de l'effort gouvernemental. L'absence de données sur des aspects non académiques peut aussi s'expliquer, et se justifier d'une certaine façon, sur.la base d'une production de l'éducation plus normée quant aux processus et aux ressources. Comme dans le cas du Québec, le besoin d'être renseigné sur les qualifications des professeurs ne constitue peut-être pas une préoccupation fondamentale des parents.

Il est peu probable que le bulletin modifie son contenu, sa forme et encore moins sa mission dans un avenir rapproché. Si le passé est garant de l'avenir, les trois indicateurs de performance des lycées seront les mêmes l'an prochain : que ce soit pour 1998 ou 2004, dernière année de résultats accessible à ce jour, le bulletin est toujours exactement le même. La permanence à laquelle nous assistons en France rompt avec le développement accéléré qu'a subi la situation américaine au cours des dernières années.

5.2.2. Typologie du bulletin français

Le cas de la France tranche nettement avec la situation qui prévaut aux États-Unis en matière de bulletins de performance. Il semble y avoir une grande circonspection à diffuser les résultats des élèves à la base des bulletins ou encore à permettre l'identification et la comparaison des établissements entre eux (OCDE, 1996, p. 18).

Le bulletin français, à l'aide de ses trois indicateurs académiques, prodigue une certaine information évaluative sur les écoles. Il met cependant ses utilisateurs en garde contre une interprétation trop évaluative de cette information. Effectivement, on présente expressément l'exercice d'information comme ne devant pas mener à un jugement sur la performance permettant de discriminer les établissements entre eux (Ministère de l'Éducation nationale, 2003, section « Comment interpréter ces indicateurs »).

Nous croyons que c'est la fonction de surveillance gouvernementale qui caractérise davantage le bulletin français. Ce dernier est d'abord et avant tout un mécanisme servant d'appui à la gestion des autorités

2. Bien que cela ne soit pas systématique aux États-Unis, certains des bulletins qu'on y retrouve possèdent aussi une mesure de la valeur ajoutée.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

centrales. L'instrument de surveillance n'est cependant pas accompagné d'un système de correctifs systématiques, les actions à prendre quant aux résultats sur les indicateurs relevant exclusivement de la discrétion politique (contrairement à la situation des États-Unis avec la *NCLB Act*).

Si l'information parvient à assumer un certain rôle sur le plan de la transparence gouvernementale, ce n'est qu'à contrecœur, puisque sa diffusion fait suite à une fuite. Peu d'efforts sont réalisés pour sensibiliser le public au rôle du bulletin comme instrument d'imputabilité. Par exemple, le site présentant les bulletins des écoles françaises n'est pas directement accessible à partir du portail principal du site du ministère de l'Éducation nationale. Cette situation est contraire à celle de plusieurs des sites des ministères de l'Éducation des États américains. Pour prendre un exemple parmi tant d'autres, le site du ministère de l'Éducation de l'Illinois offre un hyperlien vers son bulletin de performance dès la première page (Ministère de l'Éducation de l'État de l'Illinois, 2002). Également, le bulletin français ne comporte aucune politique de diffusion directe aux parents ni de publication active au public en général.

Quant au rôle d'appui à la décision parentale, le bulletin français n'y est pas particulièrement adapté. Notons qu'il est impossible d'effectuer une comparaison d'une école avec une ou plusieurs autres directement. Pour effectuer des comparaisons, l'utilisateur du site doit effectuer plusieurs recherches successives qui ne peuvent être visualisées simultanément sur le site. Il est notable que dans l'énoncé sur la finalité du bulletin on parle de rendre compte des résultats « du service public national d'éducation » plutôt que de celui des écoles prises individuellement (Ministère de l'Éducation nationale, 2003). Par ailleurs, comme la répartition des places dans les écoles est aussi caractérisée par le centralisme étatique, il y a peu de choix parental effectif à appuyer.

5.3. Québec et Canada

Nous nous attardons particulièrement, dans notre analyse du cas canadien, à des éléments s'appliquant de façon spécifique au Québec. Nous avons par ailleurs cerné trois facteurs susceptibles de soulever sérieusement la question de l'implantation des bulletins en éducation au Québec : 1) les transformations administratives axées sur les résultats et la transparence, 2) l'élaboration d'un cadre légal sur la reddition de comptes ; 3) l'évolution de la démocratie scolaire.

1) **Transformations administratives axées sur les résultats et la transparence**

   L'État québécois s'est engagé de façon significative sur la voie de la gestion par résultats depuis quelques années (Leclerc,

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

2001, p. 62-68). On peut penser ici, de façon générale, à la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres*[3] ainsi qu'à la *Loi sur l'administration publique*[4] (LAP). Cette dernière rend obligatoire la publication d'une déclaration de services aux citoyens, laquelle devient, au même titre que le plan stratégique et le plan de gestion des dépenses publiques, un objet de reddition supplémentaire des dépenses publiques. L'article premier de la loi, en mentionnant l'instauration d'un « cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de transparence », fait écho aux fonctions des bulletins de performance.

Si le milieu de l'éducation n'est soumis que partiellement à ces mesures[5], il n'en demeure pas moins influencé par les mêmes tendances en matière de gouvernance. Ces tendances sont incarnées par des initiatives d'imputabilité, de reddition de comptes et de transparence. Le milieu universitaire, par exemple, est désormais soumis au régime des contrats de performance de la *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*[6]. Le contrat prévoit en outre la divulgation annuelle du taux de réussite par secteurs universitaires et de la durée moyenne des études.

Au niveau primaire et secondaire, le projet de loi 180 est venu modifier la *Loi sur l'instruction publique* en appuyant une certaine décentralisation des pouvoirs du ministère et des commissions scolaires vers les écoles, instituant, entre autres, les conseils d'établissement (Conseil supérieur de l'éducation, 1999, p. 11). La dévolution de responsabilités administratives au niveau local génère parallèlement la nécessité de rendre des comptes. Le Conseil supérieur de l'éducation voit dans les récentes transformations institutionnelles en éducation une situation qui commande davantage d'évaluation des établissements (*idem*, p. 15-25). Le ministère de l'Éducation, depuis mars 2000, demande également à ses écoles de se doter de « plans de réussite ». La mesure, qui touche les établissements du primaire et du secondaire, exige de ceux-ci qu'ils déterminent des objectifs de réussite clairs et mesurables et qu'ils définissent les moyens concrets qu'ils comptent mettre en place pour les

3. L.R.Q., c. I-4.1. Cette loi est abrogée par la *Loi sur l'administration publique* en mai 2000.

4. L.R.Q., c. A-6.01.

5. Seuls la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial et le Conseil supérieur de l'éducation y sont soumis (LAP, art. 5). Conséquemment, les commissions scolaires et les écoles ne sont pas concernées.

6. L.R.Q., c. E-14.1, art. 4.6.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

atteindre. Des façons de mesurer périodiquement les résultats obtenus sont également prévues, tant sur le plan quantitatif que qualitatif (Ministère de l'Éducation du Québec, 2000).

2) **Développement du cadre légal de la reddition de comptes et de l'évaluation scolaire**

On retrouve au cœur même de la *Loi sur l'instruction publique* des exigences sur l'évaluation de la performance scolaire et sur la diffusion publique de celle-ci, des éléments caractéristiques des bulletins de performance. L'article 36 de la Loi, abordant la question de la mission de l'école, mentionne que celle-ci est réalisée « dans le cadre d'un projet éducatif élaboré, réalisé et évalué périodiquement ». L'article 37 reprend l'élément évaluatif en spécifiant que « le projet éducatif de l'école contient les orientations propres à l'école et les mesures pour en assurer la réalisation et l'évaluation ». Puis, selon l'article 83, le conseil d'établissement est tenu pour sa part d'informer « la communauté que dessert l'école des services qu'elle offre et lui [rendre] compte de leur qualité ».

3) **Évolution de la démocratie scolaire**

Lors des élections scolaires de novembre 2003, un plancher record de participation de 8,4 % a été atteint au Québec, les deux tiers des postes étant comblés par acclamation. L'indifférence de la population envers le mécanisme électoral est encore plus marquée dans les régions de Québec et de Montréal, où les taux de participation tombent respectivement à 4,1 % et 4,5 % (Marceau et Bernier, 2004, p. 1).

Si l'intérêt pour le système électif diminue, cela ne veut pas nécessairement dire que la population n'est plus préoccupée par la réalité scolaire. Cela est plutôt dû à une transformation de la dynamique démocratique. Avec des fusions apportant des commissions scolaires toujours plus imposantes (*idem*, p. 5) et la dilution du poids du vote qui s'ensuit, les parents trouvent plus efficace d'exprimer leurs préférences en exerçant un choix entre les établissements qu'en allant voter. On observe d'ailleurs que c'est dans les commissions scolaires où les possibilités de choix sont les plus grandes, plus particulièrement à Québec et Montréal, que les taux de participation sont les plus faibles (*idem*, p. 21 et 23). Le passage d'un système scolaire régulé par des mécanismes politiques vers des mécanismes de marché laisse entrevoir un besoin particulier en matière d'information sur la performance scolaire, au moment où de plus en plus de parents doivent effectuer un choix.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

5.3.1. Arrangements institutionnels de production

Le cas canadien, s'il est moins imposant en volume que le cas américain, n'en est pas moins singulier et digne d'intérêt. Comme en France, une seule initiative de production existe, mais, contrairement au bulletin français, elle est privée cette fois. Les bulletins de performance au Canada sont le fait du Fraser Institute, qui a réalisé le bulletin de la province de Québec en collaboration avec l'Institut économique de Montréal (IEDM). Ces deux organismes sont des *think tanks*, des centres de recherche indépendants, faisant la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques gouvernementales.

De cette initiative unique émergent néanmoins quatre bulletins relativement différents, portant sur les écoles secondaires de quatre provinces : la Colombie-Britannique depuis 1998, l'Alberta depuis 1999, l'Ontario depuis 2001 et le Québec depuis 2000. Malgré une philosophie d'évaluation très semblable d'un bulletin à l'autre, la façon de rendre

Tableau 18.3
Indicateurs présents dans les bulletins canadiens

	Provinces			
Indicateurs	**Québec**	**Alberta**	**Ontario**	**Colombie-Britannique**
Résultats aux tests standardisés	(5)	X		X
Pourcentage d'échec aux tests standardisés		X		X
Pourcentage d'échecs aux cours	X			
Écart des résultats entre la note de l'école et des tests standardisés	X	X		X
Écart des résultats entre garçons et filles	(2)	(2)	(2)	(2)
Taux de promotion/Mesure de cheminement	X	X		X
Pourcentage d'inscription aux cours avancés		X	X	
Pourcentage d'inscription aux cours soumis aux tests standardisés				X
Pourcentage d'inscription aux cours centraux			X	
Pourcentage de cours réussis			X	
Calcul de la valeur ajoutée	X			
Cote globale	X	X	X	X

Les parenthèses indiquent le nombre d'indicateurs dans une catégorie. Il peut y avoir, par exemple, deux indicateurs d'écart entre garçons et filles, l'un en sciences et l'autre en langue.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

celle-ci opérationnelle dépend des données accessibles, de leur couverture et de leur qualité. La situation institutionnelle des bulletins canadiens est semblable aux bulletins américains privés où les données utilisées sont celles produites par l'État, dont la capacité gouvernementale est nettement supérieure sur le plan de la collecte et de la vérification. Le tableau 18.3 fait état du contenu et de ses variations entre les bulletins canadiens. On observe d'abord que les bulletins s'appuient presque entièrement sur des indicateurs de nature académique provenant des banques de données ministérielles. Aussi, dans le cas de l'Ontario, le bulletin s'appuie uniquement sur des données portant sur l'inscription à des cours jugés importants et au pourcentage de cours réussi, ainsi qu'à l'écart entre les résultats des garçons et des filles.

Un élément original concernant les bulletins canadiens est la présence de classements, où les écoles sont ordonnées en fonction de la cote globale obtenue. Si la plupart des bulletins américains permettent une comparaison au district et à l'État, rares sont ceux qui offrent un classement, bien que cela soit désormais possible de façon implicite avec l'arrivée des normes de la *NCLB Act*. Par ailleurs, la cote globale et l'idée de classement sont tout à fait absentes du bulletin français. Cela est peut-être caractéristique de la situation institutionnelle particulière du cas canadien : étant une initiative purement privée, la séparation institutionnelle avec la production de l'éducation est maximale, ce qui laisse une marge de manœuvre importante dans la façon d'effectuer et de présenter l'évaluation. À ce titre, la présence d'un palmarès confrontant directement les résultats des écoles est peut-être la manifestation la plus intense d'une information évaluative comparative.

Cela nous amène à jeter un coup d'œil sur le portrait de l'organisation institutionnelle d'un bulletin en particulier, celui du Québec. Bien que l'on parle ici du bulletin de l'IEDM et du Fraser Institute, on constate que sa mise sur pied implique une multitude d'organisations (tableau 18.4). La collecte des données, dont nous avons déjà fait état, implique, d'une part, le ministère de l'Éducation de la province pour les données sur les résultats aux tests standardisés et, d'autre part, Statistique Canada pour les données sur les caractéristiques socioéconomiques de la clientèle, ces dernières permettant le calcul d'un indice de valeur ajoutée des écoles. L'élaboration du cadre d'analyse et de transformation des données, le cœur des bulletins, est la seule étape qui relève exclusivement de l'initiative commune IEDM/Fraser Institute. La présentation et la communication du bulletin empruntent deux chemins : le premier est celui que l'on pourrait qualifier du bulletin strict – l'IEDM rend disponible son bulletin en ligne et offre la livraison postale contre

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 18.4
Arrangements institutionnels de production du bulletin québécois

Étapes de production	Organisations impliquées
Collecte des données	• Ministère de l'Éducation du Québec • Statistique Canada
Vérification des données	• Ministère de l'Éducation du Québec • Statistique Canada
Analyse et transformation des données	• IEDM/Fraser Institute
Présentation de l'information	• *L'actualité* • IEDM/Fraser Institute
Communication de l'information	• *L'actualité* • IEDM/Fraser Institute

rétribution –, le second est le fruit d'une collaboration avec le magazine *L'actualité*, qui publie dans ses pages le bulletin de performance de pair avec un dossier sur l'état de l'éducation dans les écoles québécoises.

Le cas québécois représente ainsi une adaptation institutionnelle originale, répondant à un contexte particulier d'information, qu'on ne retrouve ni aux États-Unis, ni même en France. Comme l'initiative de diffuser l'information est essentiellement privée, le bulletin ne peut compter sur l'appui gouvernemental pour informer la population. Dans notre analyse des arrangements institutionnels, l'utilisation des moyens de l'État apparaissait utile pour assurer une diffusion équitable et la plus exhaustive possible, celui-ci étant le seul acteur capable d'acheminer directement l'information au public cible. Le bulletin québécois a réussi à combler partiellement cette lacune étant donné qu'une publication privée a trouvé un intérêt commercial dans son produit. Ainsi, sans atteindre tous les parents, le bulletin s'assure une visibilité importante par le biais du marché des magazines.

5.3.2. Typologie des bulletins canadiens

Le but annoncé du bulletin québécois est d'appuyer les parents qui ont un choix à effectuer entre plusieurs établissements : on peut lire dans la partie introductive sur le site du bulletin que « comme il facilite les comparaisons, le bulletin indique aux parents quelles sont les écoles du voisinage où les élèves réussissent le mieux leurs études » (Marceau, Cowley et Bernier, 2003). Un peu plus loin, les auteurs du rapport nous signifient que la dépense publique en éducation, vu son ampleur, « appelle une mesure constante et indépendante des résultats ». Ce sont des finalités

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

similaires qui se trouvent énoncées dans les autres bulletins canadiens (Blais *et al.*, 2001). Les bulletins canadiens en éducation se proposent ainsi de jouer un rôle sur les plans des fonctions d'appui à la décision du parent dans le choix d'une école et la création d'une information favorisant la transparence publique.

Bien que la Loi québécoise sur l'instruction publique permette en théorie le libre choix en éducation, celui-ci demeure limité pour certaines personnes compte tenu de contraintes pratiques, comme la présence de quasi-monopoles régionaux en matière de production de l'éducation ou encore d'une certaine uniformisation de l'éducation dans le secteur public (Migué et Marceau, 1989). Au Québec, la capacité d'appuyer le libre choix n'apparaît donc que de façon relative, bien que les composantes du bulletin semblent avoir été arrimées à cette fonction.

Les effets du bulletin quant à la fonction de transparence semblent plus évidents si l'on se fie aux nombreuses réactions qu'il a suscitées et au débat en éducation qu'il a alimenté dès sa première parution en 2000. La notoriété du bulletin en matière d'information de référence n'est peut-être pas acquise dans tous les milieux, mais un sondage CROP fait état d'une proportion de 74 % de répondants jugeant le bulletin utile (Gendron, 2003, p. 52). Un sondage Ipsos-Reid mené auprès des parents ontariens démontre pour sa part que les bulletins de performance en éducation sont vus comme un des outils d'information les plus utiles pour évaluer la situation d'une école (Ipsos-Reid, septembre 2003).

Quant à l'appui à la gestion du système éducatif par le biais d'un système de surveillance, cette fonction des bulletins semble s'exercer indirectement. Évidemment, comme les bulletins canadiens sont d'initiative privée, ils ne peuvent pas être accompagnés d'un système de correctifs systématiques avec des récompenses et des sanctions autres que la publication des résultats bons ou mauvais. Néanmoins, si l'on se fie aux témoignages de certains directeurs d'école, la publication des résultats servirait comme d'une sorte de levier politique pour entreprendre différents correctifs (Marceau, Cowley et Bernier, 2003, section « Réactions au Bulletin des écoles »).

5.4. Analyse récapitulative et comparative

L'analyse des trois cas – États-Unis, France et Canada – nous révèle en premier lieu qu'il existe d'importantes différences, d'une part entre les différents systèmes d'arrangements institutionnels de production des bulletins en éducation, d'autre part quant à la nature des fonctions assumées par les bulletins issus de ces arrangements.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 18.5
Étapes de production, et organisations impliquées/par juridiction

Étapes de production	États-Unis	France	Canada
Collecte des données	• ME (États) • Appui fédéral	• ME (national)	• ME (provinces)
Vérification des données	• ME (États) • Appui fédéral	• ME (national)	• ME (provinces)
Analyse et transformation des données	• ME (États) • Appui fédéral	• ME (national)	• Instituts de recherche privés
Présentation de l'information	• ME (États) • Appui fédéral	• ME (national)	• Instituts de recherche privés • Magazine
Diffusion de l'information	• ME (États) • Appui fédéral	• ME (national)	• Instituts de recherche privés • Magazine

ME = Ministère responsable de l'éducation.

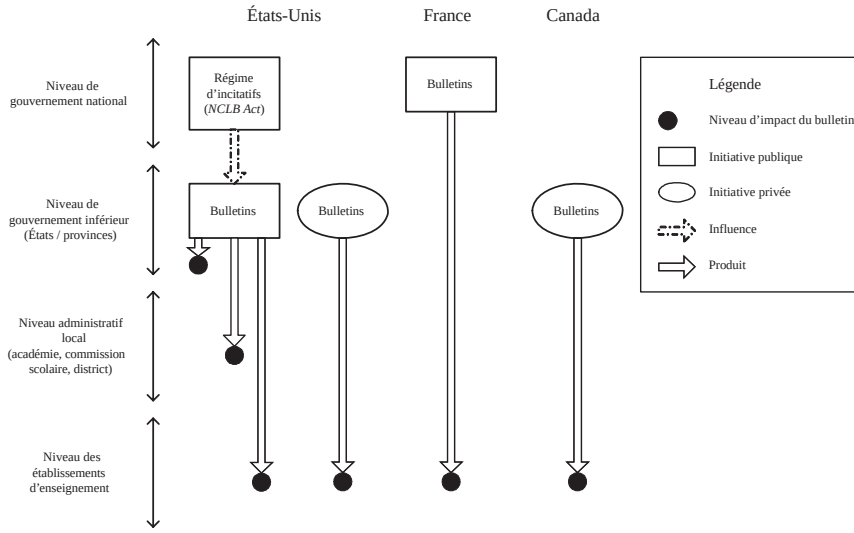
Les situations de production des bulletins de performance dans les trois juridictions que nous avons retenues pour l'analyse comportent des différences importantes en matière d'identité institutionnelle à l'origine des bulletins (tableau 18.5).

Le bulletin du ministère de l'Éducation nationale est le seul bulletin que nous avons répertorié en territoire français, ce qui découle de la gestion centralisée de l'éducation du pays et, par conséquent, de la gestion de la diffusion de l'information. Comme les programmes éducatifs ne varient pas en fonction des subdivisions administratives, la France fait face à un ensemble d'établissements pouvant être évalués en fonction de paramètres uniformes et relevant éventuellement d'un même bulletin. Aux États-Unis, compte tenu de la présence des États qui assument la compétence en éducation, nous retrouvons des bulletins dans chaque État, mais aucun n'agissant vraiment au niveau national, malgré les efforts d'uniformisation de la *NCLB Act*. On constate aussi que quelques initiatives privées y partagent l'espace avec les initiatives publiques, plus nombreuses. Le cas canadien affiche une situation singulière, puisqu'aucune entité publique n'est à l'origine des bulletins.

L'étude de la figure 18.6 démontre clairement que les bulletins sont liés de façon presque systématique au niveau gouvernemental responsable de la production de l'éducation. Cela est sans doute dû au fait qu'il existe un lien d'interdépendance très fort entre l'existence d'un bulletin, la production de l'éducation et la production de données afférentes. Les données sont souvent générées par le producteur d'éducation pour ses propres besoins de suivi : à l'extérieur de ces données, les possibilités de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Figure 18.6
Niveaux de gouvernement et initiateurs des bulletins/par juridiction



comparer les établissements sur la base des mêmes normes s'effritent considérablement, ce qui explique que le bulletin éventuel doit se conformer à cet espace juridictionnel. Ainsi, dans le cas canadien, bien que nous ayons des bulletins semblables dans l'approche évaluative d'une province à l'autre, il demeure que chacun de ces bulletins est distinct.

L'application de notre analyse de la confusion institutionnelle aux juridictions étudiées illustre une opposition entre les finalités de décloisonnement et de contrôle de l'information. Conséquemment, le producteur d'éducation public et monopolistique est peu susceptible de générer un bulletin de performance : cela se vérifie dans le cas canadien et français, où la publication des bulletins s'est faite soit à la suite d'une fuite d'information, soit par le biais d'une initiative indépendante du ministère public. Par ailleurs, les liens entre le corps législatif et exécutif étant moins fusionnels aux États-Unis qu'au Canada, on peut y voir une explication à l'arrivée initiale des bulletins publics américains.

En examinant, dans l'ensemble, les fonctions d'information que sont susceptibles d'offrir les différents cas examinés, nous remarquons un certain transfert d'une réponse à un besoin de surveillance étatique vers une réponse à un besoin individuel parental, de nature plus consumériste. Ce sont les bulletins canadiens qui se permettent de jouer le plus un rôle de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 18.6
Fonctions privilégiées/par juridiction

Niveau d'intervention privilégié	États-Unis	France	Canada
1er niveau : Appui au choix parental	X		X
2e niveau : Système de surveillance gouvernemental	X	X	
3e niveau : Transparence	X		X

soutien à la décision parentale, notamment avec l'inclusion très visible des classements. À titre d'initiatives privées et indépendantes, ils sont complètement dégagés des problèmes de confusion institutionnelle.

CONCLUSION

L'investigation réalisée à l'aide des outils d'analyse de la science économique permet de percevoir le bulletin de performance en éducation comme un outil d'appui à la décision permettant d'accroître la qualité des choix réalisés et de diminuer corrélativement les coûts liés à la collecte d'information. Le bulletin se révèle également un outil de démocratisation de l'information publique entre les différentes classes socioéconomiques de parents concernés.

Mise à part la fonction centrale d'appui à la décision parentale, les bulletins de performance en éducation peuvent assumer un rôle de suivi au profit des autorités gouvernementales ainsi que de mécanisme de transparence pour les citoyens en général. Les bulletins de performance, de façon générale, représentent un mode d'information qui correspond bien aux idées de reddition de comptes et de transparence marquant les efforts actuels de réforme de la gouvernance.

L'étude des trois juridictions abordées – les États-Unis, la France et le Canada – offre un paysage institutionnel varié sur le plan de l'organisation de la production des bulletins en éducation. Ces variations institutionnelles ne sont pas sans effet, puisqu'elles suscitent des bulletins répondant de manière plus ou moins accentuée aux différents besoins d'information en matière de performance des écoles. Ce constat appelle donc un autre questionnement, de nature normative, sur les arrangements institutionnels encadrant les possibilités de production des bulletins : en fonction des finalités sociales retenues pour un bulletin, quelle serait la forme idéale de l'organisation ou des organisations concernées par sa gestation ?

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

En ce qui concerne l'évaluation des systèmes éducatifs, l'OCDE suggère la possibilité de créer de nouvelles institutions dont les préoccupations évaluatives correspondraient aux besoins du public et qui seraient capables de résister aux différentes pressions politiques (OCDE, 1996, p. 87 et suivantes). Observant une douzaine de ces organismes ou de ces prétendants à l'indépendance, l'OCDE dégage quelques critères pouvant être utiles à leur survie et à leur succès : l'indépendance politique, la crédibilité institutionnelle et l'indépendance financière. L'analyse que nous avons effectuée en décomposant les bulletins de performance en différentes étapes de production nous mène à des conclusions similaires. Si les pouvoirs de contrainte et les capacités administratives de l'État en font un acteur bien placé pour assumer les tâches de collecte et de vérification des données, une séparation institutionnelle claire semble nécessaire pour assumer l'élaboration du modèle d'analyse, la présentation et la diffusion efficace des bulletins.

Une autre façon d'étudier les bulletins de nos trois juridictions serait de les aborder sur le plan du développement. Nous avons constaté que le bulletin français demeure d'une grande stabilité au fil des années. Les bulletins canadiens évoluent et se raffinent avec le temps, bien qu'ils soient limités sur ce point par la disponibilité de l'information gouvernementale. Aux États-Unis, le système fédéraliste a généré une demande de bulletins à l'intérieur même des institutions politiques. Les bulletins, qui évoluaient déjà à un rythme important vers la fin des années 1990, ont assuré leur présence partout dans le pays et ont atteint d'une manière importante les rapports d'imputabilité entre, d'une part, les écoles et, d'autre part, les administrations centrales et les parents, par l'inclusion des mécanismes de diffusion et de correctifs systématiques de la *NCLB Act* en 2001. L'évolution à venir des environnements politiques et institutionnels respectifs pourrait avoir des effets corollaires sur la nature des divers bulletins en éducation et sur la capacité de ceux-ci à répondre aux besoins de leurs différentes clientèles.

La question du développement s'ouvre aussi sur d'autres secteurs d'intervention que celui de l'éducation. Les écoles offrent un produit relativement standardisé, orienté vers la satisfaction des exigences de la diplomation. À ce titre, elles constituent probablement un terrain naturel pour l'application du concept des bulletins de performance. Le secteur de la santé recèle pour sa part plusieurs types d'organisations qui, elles, gèrent de nombreux programmes et interventions dont les cibles ne sont pas énoncées de façon aussi évidente qu'en éducation. Face à une fonction de production et à une nature de l'extrant plus complexes, ce secteur représente peut-être une avenue comportant d'importants défis techniques et conceptuels au développement d'une seconde vague de bulletins.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Si le phénomène ne s'est pas encore manifesté au Québec sous les traits de véritables bulletins de performance, la chose est néanmoins envisageable puisque les bulletins en santé continuent de progresser dans maintes juridictions des États-Unis.

BIBLIOGRAPHIE

BANKS, J. et B. WEINGAST (1992). « The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information », *American Journal of Political Science*, vol. 36, nº 2, p. 509-524.

BEALES, H., R. CRASWELL et S.C. SALOP (1981). « The Efficient Regulation of Consumer Regulation », *Journal of Law and Economics*, vol. 24, p. 491-539.

BERNIER, S. (2003). *Le choix de l'école pour tous : un projet de bons d'étude adapté au Québec*, Montréal, Institut économique de Montréal.

BLAIS, J.-G. (2003). *Études des différences entre les écoles secondaires du Québec quant aux résultats de leurs élèves à certaines épreuves du ministère de l'Éducation de la fin du secondaire*, Montréal, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal.

BLAIS, J.-G. *et al.* (2001). « Le Palmarès des écoles secondaires en question », *Mesure et évaluation en éducation*, vol. 22, nº 1, p. 1-20.

CHUBB, J. et T. MOE (1990). *Politics, Markets and America's Schools*, Washington, Brooking Institution.

COMMISSION D'ÉVALUATION DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL (2004). *Site de la Commission*, <www.ceec.gouv.qc.ca>, consulté en septembre 2005.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (1999). *Rapport annuel 1998-1999 sur l'état et les besoins de l'éducation : l'évaluation institutionnelle en éducation : une dynamique propice au développement*, Québec, Conseil supérieur de l'éducation.

DÉPARTEMENT D'ÉDUCATION AMÉRICAIN (2003). « Legislation », dans *US Department of Education*, <www.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02>, consulté en septembre 2005.

DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row.

DOWNS, A. (1967). *Inside Bureaucracy*, Prospect Heights, Waveland Press.

DUPLÉ, N. (2002). *L'accès à l'information : examen critique de la* Loi québécoise sur l'accès à l'information *à la lumière de quelques législations étrangères*, Québec, Université Laval.

Edweek (2003). « Glossary : Report Cards », *Magazine Edweek*, <www.edweek.org/context/glossary/glossterm.cfm?glossid=100>, consulté en septembre 2005.

GENDRON, L. (2003). « Querelle de chercheurs », *L'actualité*, vol. 28, nº 18, p. 52.

GORMLEY, W.T. Jr. et David L. WEIMER (1999). *Organizational Report Cards*, Boston (Mass.), Harvard University Press.

HALPIN-SCHAUFFLER, H. et J.K MORDAVSKY (2001). « Consumer Reports in Health Care : Do They Make a Difference ? », *Annual Review of Public Health*, vol. 22, p. 69-89.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

IPSOS-REID (2003). « Press Release : September 22, 2003 », *Ipsos News Center,* <www.ipsos-na.com/news/pressrelease.cfm?id=1914>, consulté en septembre 2005.

JAEGER, R. *et al.* (1993). *Designing and Developing Effective School Report Cards : A Research Synthesis*, Greensboro, Center for Educational Research and Evaluation, University of North Carolina at Greensboro, 172 p.

JAEGER, R. *et al.* (1994a). *A Consumer Report on Report Cards*, Greensboro, Center for Educational Research and Evaluation, University of North Carolina at Greensboro.

JAEGER, R. *et al.* (1994b). « The Other Kind of Report Card : When Schools Are Graded », *Educational Leadership*, vol. 52, nº 2, octobre, p. 42-45.

LECLERC, J. (2001). *Gérer autrement : l'administration publique : la gestion par résultats*, 2e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec.

LINDEMAN, M. (1996). *Studying Informed Preferences : Measures, Models and Mysteries*, document non publié présenté au Midwest Political Science Association Annual Meeting, tenu à Chicago en 1996. Cité dans Schneider, 1999.

LUPIA, A. et M. MCCUBBINS (1998). *The Democratic Dilemna : Can Citizens Learn What They Need to Know ?*, Cambridge, Cambridge University Press.

MACKAAY, E. (1982). *Economics of Information and Law*, Boston, Kluwer Academic.

MAGAT, W.A. et W.K. VISCUSI (1992). *Informational Approaches to Regulation*, Boston (Mass.), MIT Press.

MARCEAU, R. et S. BERNIER (2004). « La démocratie scolaire à la croisée des chemins : une institution politique affaiblie mais une dynamique renouvelée par le choix de l'école », dans R. Bernier (dir.), *L'État québécois au XXIe siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

MARCEAU, R., P. COWLEY et S. BERNIER (2001). *Bulletin des écoles secondaires du Québec*, Montréal, Institut économique de Montréal/Vancouver, Fraser Institute.

MARCEAU, R., P. COWLEY et S. BERNIER (2003). *Bulletin des écoles secondaires du Québec*, Montréal, Institut économique de Montréal/Vancouver, Fraser Institute.

MIGUÉ, J.-L. et R. MARCEAU (1989). *Le monopole public de l'éducation*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE L'ÉTAT DE L'ILLINOIS (2002). « Report Cards for 2001-2002 : A State Summary », dans *Département d'Éducation de l'État de l'Illinois*, <www.isbe.state.il.us/research/reports.htm#Report%20Card>, consulté en septembre 2005.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (2000). « Le plan de réussite », *Site du Ministère de l'Éducation du Québec,* <www.meq.gouv.qc.ca/dfga/liste/pdf/planreussitefga.pdf>, consulté en septembre 2005.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (2003). « Indicateurs de résultats des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées professionnels », *Site du ministère de l'Éducation nationale*, <www.education.gouv.fr/discours/2001/indicat.htm>, consulté en septembre 2005.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

NEWMAN, P. (1998). *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law,* New York, Stockton, 3 volumes.

NISKANEN, W.A. Jr (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.

OCDE (1996). *Évaluer et reformer les systèmes éducatifs*, Paris, OCDE.

SCHNEIDER, M. (1999). *Information and Choice in Educational Privatization.* Document non publié, présenté au colloque « Conference on Setting the Agenda: The National Center for the Study of Privatization in Education », tenu en avril 1999.

SCHNEIDER, M., P. TESKE et M. MARSCHALL (2000). *Choosing Schools : Consumer Choice and the Quality of American Schools*, Princetown, Princetown University Press.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

PARTIE

5

L'OPINION PUBLIQUE ET LA MONDIALISATION

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

CHAPITRE

19

LES QUÉBÉCOIS ET LA MONDIALISATION

Robert Bernier
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique
En collaboration avec
Vincent Lemieux, professeur émérite, Université Laval

Les Québécois perçoivent la mondialisation comme un phénomène générant un climat d'incertitude accompagné d'une conscientisation de ses effets, qui ne laissent personne indifférent. Notre enquête téléphonique avec un échantillon probabiliste de 700 Québécoises et Québécois âgés de 18 ans et plus a été effectuée sur le territoire québécois entre le 27 octobre et le 13 novembre 2005. Le terrain a été réalisé par la firme CROP. La marge d'erreur associée à un échantillon de cette taille est de 3,7 %, et ce, 19 fois sur 20. Cette marge d'erreur augmente lorsque les résultats portent sur des sous-groupes de l'échantillon. Nous avons conçu l'enquête autour de trois thématiques : l'économie et la gouvernance ; l'Iraq et les États-Unis ; la perception de l'immigration au Québec. Enfin, notons que les trois premiers thèmes ont été développés par Robert Bernier et que l'annexe sur les partis politiques et la mondialisation a été produite par Vincent Lemieux.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

1. L'ÉCONOMIE ET LA GOUVERNANCE

Les conséquences de la mondialisation ne font pas l'unanimité chez les Québécois puisque 42 % d'entre eux pensent que son impact sur l'économie du Québec est plutôt ou très négatif, contre 47 % qui la jugent plutôt ou très positive. Ses plus fervents défenseurs se retrouvent dans la communauté anglophone et allophone avec 58 % de son effectif qui l'appuie dans le sondage. Pour leur part, les répondants francophones sont plus partagés alors que 45 % d'entre eux jugent son impact plutôt ou très négatif sur le développement de la société québécoise contre 44 % qui l'envisagent plutôt ou très positivement. Le tableau 19.1 illustre la distribution des appuis à l'égard de la mondialisation.

Tableau 19.1
Impact de la mondialisation (en %)

	Très positif – Plutôt positif	Plutôt négatif – Très négatif	Aucun impact	Refus de répondre
Âge				
18-34 ans	48	41	4	7
35-54 ans	46	44	2	7
55 ans et plus	45	41	5	8
Langue				
Français	44	45	3	7
Autre	58	27	6	8
Scolarité				
12 ans et moins	47	38	4	12
13-15 ans	41	46	6	7
16 ans et plus	51	44	2	3
Statut				
Population active	47	44	3	6
Population inactive	46	39	4	11
Total	47	42	4	7

Question : Selon vous, la mondialisation a-t-elle un impact très positif, plutôt positif, plutôt négatif, très négatif ou aucun impact sur le développement économique de la société québécoise ?

La délocalisation de nos entreprises et la fuite à l'étranger des emplois préoccupent les Québécois. Nos répondants, dans une proportion de 81 %, pensent que la sous-traitance de certaines catégories d'emplois vers les pays étrangers constitue une menace très ou assez importante pour le développement de l'économie québécoise. Ce sentiment d'insécurité est même partagé par la majorité des répondants (78 %) favorables à la mondialisation. La remontée du dollar canadien accélère la chute de compétitivité de l'industrie manufacturière. L'appréciation du dollar

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

coïncide avec l'intensification du processus de relocalisation de la production mondiale dans lequel les économies occidentales ne sont plus compétitives (CDPQ, 2005). Le tableau 19.2 reflète la position des répondants sur la sous-traitance.

Tableau 19.2
Sous-traitance étrangère (en %)

	Très important – Assez important	Peu important – Pas du tout important	Refus de répondre
Âge			
18-34 ans	78	20	2
35-54 ans	82	16	1
55 ans et plus	82	14	4
Langue			
Français	82	15	2
Autre	75	22	3
Scolarité			
12 ans et moins	77	18	4
13-15 ans	82	16	2
16 ans et plus	83	15	1
Statut			
Population active	84	15	2
Population inactive	76	20	4
Total	81	17	3

Question : À votre avis, la sous-traitance de certaines catégories d'emplois vers les pays étrangers constitue-t-elle une menace pour le développement de l'économie québécoise ?

Ce contexte d'incertitude nous incite à évaluer le palier de gouvernement perçu comme étant le plus crédible pour assurer le rayonnement et l'adaptation du Québec aux enjeux de la mondialisation. Le meilleur partenaire pour favoriser le rayonnement du Québec à l'échelle mondiale est le gouvernement du Québec, qui recueille 46 % des appuis, contre 36 % pour le gouvernement fédéral et 9 % pour les municipalités. Il en est de même pour celui qui serait le mieux placé pour favoriser l'adaptation économique du Québec aux enjeux de la mondialisation : 52 % des répondants voient l'État québécois comme étant le palier de gouvernement le mieux placé pour favoriser l'adaptation économique du Québec aux enjeux de la mondialisation. Nous observons une polarisation marquée. Le tableau 19.3 représente cette réalité.

La présence de l'État dans l'économie est importante et la société d'État qui a le plus contribué à faire connaître le Québec mondialement est Hydro-Québec, selon 62 % de nos répondants. De plus, nous avons

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 19.3

Palier de gouvernement le plus apte à favoriser le rayonnement du Québec (en %)

	Gouvernement fédéral	Gouvernement provincial	Municipalités	Refus de répondre
Âge				
18-34 ans	35	53	7	5
35-54 ans	34	47	9	10
55 ans et plus	40	37	10	13
Langue				
Français	30	51	9	10
Autre	65	26	6	8
Scolarité				
12 ans et moins	36	39	11	13
13-15 ans	33	50	10	7
16 ans et plus	49	48	4	8
Statut				
Population active	35	50	7	9
Population inactive	38	38	12	12
Total	36	46	9	10

Question : Des trois paliers de gouvernement suivants, lequel, selon vous, serait le mieux placé pour favoriser le rayonnement du Québec ?

Tableau 19.4

Palier de gouvernement le plus apte à favoriser l'adaptation économique du Québec (en %)

	Gouvernement fédéral	Gouvernement provincial	Municipalités	Refus de répondre
Âge				
18-34 ans	31	56	8	5
35-54 ans	30	56	7	7
55 ans et plus	35	45	7	13
Langue				
Français	27	56	8	9
Autre	54	36	4	6
Scolarité				
12 ans et moins	32	43	12	13
13-15 ans	33	54	5	7
16 ans et plus	30	61	4	5
Statut				
Population active	30	57	6	6
Population inactive	35	43	10	13
Total	32	52	8	8

Question : Des trois paliers de gouvernement suivants, lequel, selon vous, serait le mieux placé pour favoriser l'adaptation économique du Québec aux enjeux de la mondialisation ?

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

constaté à l'automne 2003 que 68 % des personnes interrogées pour une enquête sur l'État québécois (Bernier, 2004) étaient opposés à la privatisation d'Hydro-Québec. Longtemps perçue comme la clé majeure du développement économique du Québec, la société d'État demeure toujours très populaire auprès de la population.

Tableau 19.5
La société d'État la plus renommée à l'étranger (en %)

	SGF	SAQ	Loto-Québec	Hydro-Québec	Investissement Québec	Autre	Aucune de ces réponses	Refus de répondre
Âge								
18-34 ans	4	1	7	70	7	1	0	11
35-54 ans	9	1	10	60	10	0	1	9
55 ans et plus	14	3	4	59	6	1	1	12
Langue								
Français	10	2	7	63	8	0	1	9
Autre	3	1	9	61	7	1	0	18
Scolarité								
12 ans et moins	10	3	11	60	6	0	0	9
13-15 ans	10	1	6	63	10	1	1	8
16 ans et plus	8	1	5	64	8	0	1	14
Statut								
Population active	8	1	8	65	8	1	1	8
Population inactive	12	3	6	57	7	0	0	14
Total	9	1	7	62	8	0	1	10

Question : Parmi les sociétés d'État suivantes, laquelle a, selon vous, le plus contribué à faire connaître le Québec mondialement ?

Tableau 19.6
La privatisation d'Hydro-Québec selon la scolarité et les préférences politiques

	Très favorable – Plutôt favorable	Plutôt défavorable – Très défavorable	Refus de répondre
Scolarité			
12 ans et moins	28	59	13
13-15 ans	28	66	5
16 ans et plus	17	81	1
Préférances politiques			
ADQ	39	53	8
PLQ	27	68	5
PQ	21	74	6
Total	25	67	8

Question : Êtes-vous très favorable, plutôt favorable, plutôt défavorable ou très défavorable à ce que Hydro-Québec devienne une entreprise privée ?

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Parmi les rôles attribués à l'État dans un contexte de mondialisation, nos répondants privilégient son soutien à l'égard de nos entreprises. Les personnes interrogées sont majoritairement favorables à ce que l'État finance les entreprises québécoises afin de les aider sur le marché international. Il en est de même pour les avantages fiscaux destinés à faciliter leur développement, qui recueillent un appui identique (74 %). Enfin, 88 % de nos répondants sont tout à fait ou plutôt d'accord pour que le gouvernement du Québec s'implique afin de trouver des marchés pour les produits des entreprises privées québécoises. La société québécoise, à l'instar d'une portion importante de la société canadienne, demeure attachée à l'intervention de l'État dans les secteurs à forte croissance de notre économie. Le tableau 19.7 représente la position de nos répondants à l'égard de ce sujet.

2. L'IRAQ ET LES ÉTATS-UNIS

La guerre en Iraq et le conflit du bois d'œuvre ont érodé la perception favorable qu'entretenaient les Québécois à l'égard des États-Unis. Une enquête réalisée en 1986 par CROP révélait que 75 % des Québécois étaient favorables aux Américains. Il faut rappeler qu'au cours de cette période les relations entre Ottawa et Washington étaient cordiales (le Sommet de Québec, 1985 ; le libre-échange, 1988). Les années ont passé et la politique étrangère américaine affecte la vie des Canadiens. Entre la guerre en Iraq et le conflit du bois d'œuvre qui a débouché sur une entente mitigée avec les Américains, les Québécois pensent dans une proportion de 82 % que la guerre en Iraq représente une menace très ou assez importante pour la stabilité de l'équilibre mondial. L'invasion américaine de l'Iraq a modifié plutôt ou très négativement l'opinion de 65 % de nos répondants à l'égard des États-Unis. Cette opinion est apparente chez les plus scolarisés (85 %), les francophones (83 %) et les opposants à la mondialisation (78 %). Pour sa part, le conflit du bois d'œuvre a modifié plutôt ou très négativement l'opinion d'une majorité similaire (68 %) de répondants dans l'enquête. Ce phénomène est conjoncturel et pourrait évoluer en fonction de la direction des relations économiques et politiques avec notre voisin du sud. Les tableaux 19.8 à 19.10 représentent l'opinion des répondants à l'égard des États-Unis.

3. L'IMMIGRATION AU QUÉBEC

L'arrivée de nouveaux immigrants au Québec a, selon 64 % de nos répondants, un impact très ou plutôt positif sur le développement de l'économie québécoise. Cette opinion est forte chez les répondants de la région de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 19.7

Type d'interventions de l'État

	Relations internationales			Financement des entreprises privées			Avantages fiscaux pour les entreprises			Nouveaux marchés pour les produits		
	Tout à fait d'accord – Plutôt d'accord	Plutôt en désaccord – Tout à fait en désaccord	Refus de répondre	Tout à fait d'accord – Plutôt d'accord	Plutôt en désaccord – Tout à fait en désaccord	Refus de répondre	Tout à fait d'accord – Plutôt d'accord	Plutôt en désaccord – Tout à fait en désaccord	Refus de répondre	Tout à fait d'accord – Plutôt d'accord	Plutôt en désaccord – Tout à fait en désaccord	Refus de répondre
Âge												
18-34 ans	89	10	1	80	20	0	77	22	1	88	11	1
35-54 ans	86	13	1	74	25	1	75	23	2	89	11	0
55 ans et plus	83	13	4	68	28	3	69	28	3	88	8	4
Langue												
Français	88	10	2	75	24	1	74	24	2	89	9	2
Autre	75	24	2	69	29	2	71	27	2	85	15	0
Scolarité												
12 ans et moins	87	10	3	78	20	2	75	22	4	90	7	3
13-15 ans	86	12	2	75	25	1	73	26	1	89	10	1
16 ans et plus	84	15	1	68	31	1	73	26	1	86	14	0
Statut												
Population active	87	12	1	74	25	0	75	24	1	90	10	0
Population inactive	84	12	4	73	24	3	70	25	4	86	11	4
Total	86	12	2	74	25	1	74	24	2	88	10	1

Question : Êtes-vous plus ou moins d'accord avec les énoncés suivants :
a) Le gouvernement québécois devrait occuper une place plus importance dans les relations internationales.
b) Le gouvernement québécois devrait financer les entreprises québécoises privées afin de les aider sur le marché international.
c) Le gouvernement québécois devrait accorder des avantages fiscaux aux entreprises québécoises privées pour les aider sur le marché international.
d) Le gouvernement québécois devrait s'impliquer au plus haut niveau afin de trouver des marchés pour les produits des entreprises privées québécoises.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 19.8
Conséquences de la guerre en Iraq (en %)

	Très important – Assez important	Peu important – Pas du tout important	Refus de répondre
Âge			
18-34 ans	83	17	0
35-54 ans	83	16	1
55 ans et plus	79	18	3
Langue			
Français	83	16	1
Autre	74	20	6
Scolarité			
12 ans et moins	77	21	2
13-15 ans	84	14	2
16 ans et plus	85	14	1
Statut			
Population active	84	16	1
Population inactive	78	19	3
Total	82	17	2

Question : Selon vous, la guerre en Iraq et ses conséquences représentent-elles une menace importante pour la stabilité et l'équilibre mondial ?

Tableau 19.9
Conséquences de l'invasion américaine en Iraq (en %)

	Très positif – Plutôt positif	Plutôt négatif – Très négatif	N'a pas modifié l'opinion	Refus de répondre
Âge				
18-34 ans	7	68	24	1
35-54 ans	11	65	23	1
55 ans et plus	14	61	19	6
Langue				
Français	9	67	22	1
Autre	18	53	22	7
Scolarité				
12 ans et moins	16	60	22	2
13-15 ans	12	65	22	1
16 ans et plus	4	71	22	2
Statut				
Population active	9	66	24	1
Population inactive	14	62	19	4
Impact de la mondialisation				
Positif	13	62	23	2
Négatif	8	70	21	1
Aucun	14	57	21	8
Total	11	65	22	2

Question : Selon vous, l'invasion américaine en Iraq a-t-elle modifié votre opinion sur les États-Unis ?

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 19.10
Conséquences du conflit du bois d'œuvre (en %)

	Très positif – Plutôt positif	Plutôt négatif – Très négatif	N'a pas modifié l'opinion	Refus de répondre
Âge				
18-34 ans	5	68	23	4
35-54 ans	9	67	21	2
55 ans et plus	15	68	14	3
Langue				
Français	8	70	20	3
Autre	20	59	17	5
Scolarité				
12 ans et moins	14	65	16	5
13-15 ans	9	67	22	2
16 ans et plus	4	74	21	2
Statut				
Population active	6	69	23	2
Population inactive	16	66	13	5
Impact de la mondialisation				
Positif	13	64	22	1
Négatif	6	76	16	2
Aucun	14	52	19	15
Total	10	68	19	3

Question : Selon vous, le conflit du bois d'œuvre a-t-il modifié votre opinion sur les États-Unis ?

Montréal (73 %), les jeunes (73 %) et les universitaires (63 %). Les personnes interrogées dans notre enquête ont mis en évidence l'importance de certains critères dans la sélection des candidats immigrants. En matière de compétences professionnelles, 85 % de nos répondants pensent que les compétences professionnelles sont très ou assez importantes dans l'acceptation d'un candidat immigrant au Québec. Leur situation financière est pour 58 % des répondants un critère très ou assez important dans l'adoption du candidat, et ce, particulièrement chez les aînés (67 %) et les moins scolarisés (66 %). La connaissance des motifs qui incitent les immigrants à venir chez nous est une préoccupation partagée par 82 % de nos répondants, qui la jugent très ou assez importante. La religion est pour sa part un critère qui suscite peu d'intérêt puisque seul le quart de notre échantillon (27 %) croit qu'il est important pour le candidat immigrant. Ce sont les aînés (37 %) et les moins scolarisés (34 %) qui jugent la croyance religieuse plus importante. Il en est de même pour les origines ethniques, qui sont peu ou pas importantes pour 72 % des personnes interrogées. La connaissance de la langue française est un critère important pour 82 % des Québécois interviewés, et ce, surtout chez les francophones (86 %), les

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

péquistes (87 %), mais moins chez les non-francophones (63 %) et les libéraux (74 %). Le statut des candidats à l'entrée, c'est-à-dire celui de réfugié, d'immigrant économique et investisseur est perçu comme étant important à déterminer par 66 % de nos répondants. Le niveau de scolarité du candidat immigrant est perçu comme étant très ou assez important par 78 % des Québécois interrogés, surtout chez les hommes (83 %), les Montréalais (84 %) et les libéraux (88 %). Un peu plus de la moitié des répondants (52 %) jugent que l'âge de l'immigrant à l'accueil est un critère peu ou sans importance dans la sélection du candidat à l'immigration québécoise. Les tableaux 19.11 et 19.12 reflètent la distribution des positions de nos répondants face à la thématique de l'immigration.

Malgré les efforts déployés par les gouvernements, l'intégration des immigrants en général, et arabes en particulier, est difficile. L'insertion professionnelle des immigrants dans le marché de l'emploi au Québec est l'un des principaux obstacles. L'expérience requise sur le marché de l'emploi au Québec compte parmi les causes principales de leur difficile intégration. Dans une enquête réalisée auprès d'un échantillon non probabiliste de 218 immigrants de la région de Montréal, 49 % d'entre eux croient que la discrimination, plus particulièrement depuis les événements du 11 septembre 2001, est systématique et représente un des obstacles majeurs à leur intégration. Les facteurs qui contribuent à une meilleure intégration des immigrants selon les participants à cette enquête sont, par ordre d'importance : la reconnaissance des diplômes, le bilinguisme, la formation professionnelle et l'adaptation culturelle (Ammour, 2006). La figure 19.1 expose leur réalité.

CONCLUSION

La mondialisation est un phénomène qui préoccupe les Québécois et les Québécoises. La sous-traitance de plusieurs milliers d'emplois vers l'étranger constitue selon eux un danger pour l'avenir de l'économie québécoise. Nos répondants sont attachés à la présence gouvernementale dans la société. Selon eux, le palier provincial de gouvernement est plus apte à réaliser le développement économique du Québec que sa contrepartie fédérale. La société d'État hydroélectrique Hydro-Québec est perçue par les personnes interrogées comme étant la société d'État qui a le plus contribué à faire connaître mondialement le Québec. La guerre en Iraq et le conflit dans l'industrie du bois d'œuvre avec les Américains a eu pour effet d'engendrer des perceptions majoritairement défavorables de la population québécoise à l'égard des États-Unis. Les Québécois pensent dans une forte proportion que l'arrivée de nouveaux immigrants exerce

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 19.11
L'impact de l'immigration sur le développement économique (en %)

	Très positif – Plutôt positif	Plutôt négatif – Très négatif	N'a pas modifié l'opinion	Refus de répondre
Sexe				
Homme	67	23	8	2
Femme	62	23	10	4
Âge				
18-34 ans	73	15	9	2
35-54 ans	63	24	9	3
55 ans et plus	58	28	10	4
Langue				
Français	64	22	11	3
Autre	67	27	4	2
Scolarité				
12 ans et moins	55	31	10	3
13-15 ans	67	21	10	3
16 ans et plus	73	15	9	3
Statut				
Population active	66	23	8	3
Population inactive	61	23	12	4
Région				
Région métropolitaine	73	17	7	3
Reste du Québec	57	29	11	3
Intentions de vote				
ADQ	63	30	7	0
PLQ	61	25	11	3
PQ	67	19	10	3
Pas de réponse	61	26	6	7
Total	64	23	9	3

Question : Selon vous, l'afflux de nouveaux immigrants a-t-il un impact sur le développement de l'économie québécoise ?

un impact positif sur l'économie québécoise. Leurs compétences professionnelles et la connaissance de la langue française à l'entrée sont des critères jugés importants par l'ensemble des répondants. L'intégration des immigrants arabes en particulier est difficile depuis le 11 septembre 2001. L'expérience requise sur le marché de l'emploi au Québec est une des causes majeures de leur pénible intégration.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 19.12a

Critères de sélection des immigrants
Compétences professionnelles – Situation financière – Motifs d'immigration (en %)

	Compétences professionnelles			Situation financière			Motifs d'immigration		
	Très important – Assez important	Peu important – Pas du tout important	Refus de répondre	Très important – Assez important	Peu important – Pas du tout important	Refus de répondre	Très important – Assez important	Peu important – Pas du tout important	Refus de répondre
Âge									
18-34 ans	81	19	0	50	50	0	82	18	0
35-54 ans	85	14	1	56	44	0	83	16	1
55 ans et plus	87	8	4	67	27	5	82	13	5
Langue									
Français	84	15	1	57	41	1	83	16	1
Autre	88	9	3	61	35	4	78	16	6
Scolarité									
12 ans et moins	77	20	3	66	32	2	79	18	3
13-15 ans	90	10	0	55	43	2	86	13	0
16 ans et plus	89	10	0	52	48	0	83	16	1
Statut									
Population active	86	14	1	58	42	0	83	17	1
Population inactive	83	13	4	59	36	5	81	14	5
Région									
Région métropolitaine	86	13	1	60	39	1	82	16	1
Reste du Québec	83	14	3	56	41	3	82	15	3
Intentions de vote									
ADQ	86	14	0	60	38	2	83	17	0
PLQ	90	10	0	66	32	2	81	18	1
PQ	83	15	1	54	45	1	86	14	0
Pas de réponse	78	16	7	55	39	6	77	15	9
Total	85	14	2	58	40	2	82	16	2

Question : Selon vous, quelle est l'importance des différents critères de sélection des candidats désirant immigrer au Québec ?

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 19.12b

Critères de sélection des immigrants
Religion – Origine ethnique – Connaissance de la langue française (en %)

	Religion			Origine ethnique			Connaissance de la langue française		
	Très important – Assez important	Peu important – Pas du tout important	Refus de répondre	Très important – Assez important	Peu important – Pas du tout important	Refus de répondre	Très important – Assez important	Peu important – Pas du tout important	Refus de répondre
Âge									
18-34 ans	21	79	0	16	83	1	81	18	1
35-54 ans	24	74	1	25	75	0	82	17	1
55 ans et plus	37	60	4	34	60	6	82	17	1
Langue									
Français	28	70	2	25	73	2	86	14	1
Autre	24	76	0	27	70	4	63	37	0
Scolarité									
12 ans et moins	34	62	5	31	65	4	84	14	2
13-15 ans	26	73	0	27	72	1	83	17	0
16 ans et plus	22	78	0	18	82	0	78	22	0
Statut									
Population active	25	74	1	21	78	1	82	18	1
Population inactive	31	65	4	33	62	5	82	17	1
Région									
Région métropolitaine	24	75	1	21	77	2	81	19	0
Reste du Québec	31	67	2	29	68	3	83	16	1
Intentions de vote									
ADQ	31	69	0	29	71	0	81	19	0
PLQ	25	75	0	31	68	1	74	26	0
PQ	30	69	1	24	75	1	87	12	1
Pas de réponse	23	70	8	16	74	10	83	16	1
Total	27	71	2	25	72	2	82	17	1

Question : Selon vous, quelle est l'importance des différents critères de sélection des candidats désirant immigrer au Québec ?

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau 19.12c

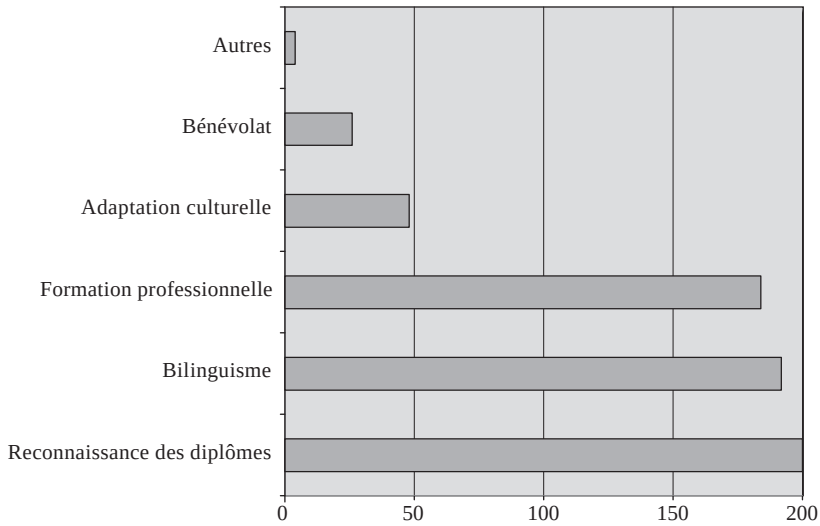
Critères de sélection des immigrants
Statut des candidats – Niveau de scolarité – Âge (en %)

	Statut des candidats			Niveau de scolarité			Âge		
	Très important – Assez important	Peu important – Pas du tout important	Refus de répondre	Très important – Assez important	Peu important – Pas du tout important	Refus de répondre	Très important – Assez important	Peu important – Pas du tout important	Refus de répondre
Âge									
18-34 ans	63	33	3	79	21	1	40	60	0
35-54 ans	66	43	2	73	27	0	45	54	1
55 ans et plus	67	24	9	83	13	5	56	42	2
Langue									
Français	64	31	5	77	21	1	43	55	1
Autre	74	22	4	80	16	4	63	36	1
Scolarité									
12 ans et moins	68	25	7	76	22	2	45	53	3
13-15 ans	67	30	3	78	21	1	47	52	0
16 ans et plus	62	36	3	81	19	0	48	52	1
Statut									
Population active	66	32	2	78	22	0	43	56	1
Population inactive	66	26	8	77	18	5	55	44	2
Région									
Région métropolitaine	66	30	5	84	15	1	52	47	1
Reste du Québec	66	30	4	72	25	2	42	56	1
Intentions de vote									
ADQ	63	33	4	76	22	2	41	59	0
PLQ	74	22	4	88	11	0	51	48	1
PQ	62	35	3	75	25	1	44	55	1
Pas de réponse	66	24	10	70	22	8	51	45	4
Total	66	30	4	78	21	2	47	52	1

Question : Selon vous, quelle est l'importance des différents critères de sélection des candidats désirant immigrer au Québec ?

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Figure 19.1
Les facteurs qui contribuent à une meilleure intégration des immigrants



© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

ANNEXE

LA MONDIALISATION ET LES PARTIS POLITIQUES

Vincent Lemieux

Le parti le plus apte à relever les défis de la mondialisation

Dans une première question concernant les partis politiques, on demandait aux répondants quel était le parti le plus apte, selon eux, à relever les défis de la mondialisation pour le Québec. Trois partis étaient nommés : le Parti libéral du Québec (PLQ), le Parti québécois (PQ) et l'Action démocratique du Québec (ADQ).

Comme le montre le tableau A.1, 30 % des personnes interrogées ont choisi le Parti libéral, 40 % ont choisi le Parti québécois et 8 % ont choisi l'Action démocratique, alors que 12 % ont opté pour aucun de ces partis ou pour un autre parti, et que 10 % n'ont pas donné de réponse (NSP/NRP).

Tableau A1
Le parti le plus apte à relever les défis de la mondialisation

	PLQ (%)	PQ (%)	ADQ (%)	Autre ou aucun (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	30	40	8	12	8	(700)
Âge						
18-34 ans	28	46	12	6	8	(160)
35-54 ans	25	45	7	15	8	(324)
55 ans et plus	36	29	5	18	13	(214)
Statut						
Population active	25	44	9	13	8	(463)
Population inactive	38	32	5	14	12	(236)
Langue d'usage						
Français	25	46	8	11	10	(612)
Autre	53	10	7	21	9	(88)
Intention de vote						
PLQ	75	7	3	9	6	(181)
PQ	9	76	3	7	5	(302)
ADQ	19	17	37	20	7	(93)

On voit dans le tableau que 36 % des personnes qui ont 55 ans et plus jugent que le PLQ est le parti le plus apte à relever les défis de la mondialisation, contre 29 % qui jugent que c'est plutôt le PQ. À l'inverse, chez les personnes de 54 ans et moins, le PQ est jugé de loin le plus apte à relever les défis de la mondialisation. Son avantage sur le PLQ est de 45 % contre

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

25 % chez les 35-54 ans, et de 46 % contre 28 % chez les 18-34 ans. Ceux qui choisissent l'ADQ sont proportionnellement plus nombreux chez les 18-34 ans que chez les 35 ans et plus.

Il en est un peu de même quand on compare la population active à la population inactive. Dans la population inactive, il y a plus de personnes qui choisissent le PLQ que le PQ (38 % contre 32 %), alors que dans la population active le PQ l'emporte par 44 % contre 25 % pour le PLQ.

La langue d'usage départage encore plus les deux grands partis. Ceux qui parlent le français sont 46 % à préférer le PQ, contre 25 % qui préfèrent le PLQ, alors que ceux qui parlent une autre langue sont 53 % à choisir le PLQ, contre 10 % seulement qui choisissent le PQ. Ils sont 21 % à choisir un autre parti ou à ne choisir aucun parti.

Notons enfin que les trois quarts des personnes qui ont l'intention de voter pour le PLQ estiment que ce parti est le plus apte à relever les défis de la mondialisation. De même, les trois quarts de ceux qui ont l'intention de voter pour le PQ estiment que ce parti est le plus apte à relever ces défis. Par contre seulement 37 % de ceux qui ont l'intention de voter pour l'ADQ disent de ce parti qu'il est le plus apte à relever les défis de la mondialisation.

La mondialisation comme enjeu de la prochaine élection générale au Québec

Il était aussi demandé aux personnes interrogées si elles croyaient que le thème de la mondialisation sera un enjeu important de la prochaine élection générale au Québec.

Les réponses ont été regroupées en deux grandes catégories, soit un enjeu très important et assez important d'une part, un enjeu peu important et pas du tout important d'autre part, avec en plus les réponses NSP/NRP. Comme on le voit dans le tableau A.2, 65 % des répondants ont dit que ce sera un enjeu très important ou assez important, 33 % ont dit que ce sera un enjeu peu important ou pas du tout important, et 4 % seulement ont dit qu'ils ne savaient pas ou encore ont refusé de répondre.

Il y a aussi une petite différence pour ce qui est des intentions de vote : 69 % de ceux qui ont l'intention de voter pour le PQ considèrent que la mondialisation sera un enjeu très important ou assez important, ce qui est un pourcentage un peu plus élevé que chez ceux qui ont l'intention de voter pour le PLQ ou pour l'ADQ.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau A2
La mondialisation comme enjeu de la prochaine élection générale

	Enjeu très ou assez important (%)	Enjeu peu ou pas du tout important (%)	NSP/NRP (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	63	33	4	(700)
Scolarité				
12 ans ou moins	66	27	7	(255)
13-15 ans	67	29	4	(202)
16 ans et plus	59	40	1	(240)
Intention de vote				
PLQ	64	32	4	(181)
PQ	69	30	2	(302)
ADQ	62	34	4	(93)

Les intentions de vote

En continuité avec la question sur la prochaine élection générale au Québec, la question suivante demandait aux répondants pour lequel des trois partis (l'ADQ, le PLQ et le PQ) ils avaient l'intention de voter si cette élection avait lieu aujourd'hui. Une deuxième question demandait aux personnes qui n'avaient pas choisi un parti en réponse à la première question de nommer le parti pour lequel elles seraient tentées de voter.

On trouve dans le tableau A.3 le résultat cumulé des réponses à ces deux questions. Parmi les répondants qui ont exprimé une intention de vote, 49 % ont choisi le PQ, 33 % le PLQ, 15 % l'ADQ et 2 % un autre parti. Dans la suite, nous ne tiendrons pas compte de ces 2 %.

Il est à noter que parmi les 700 sujets de l'échantillon, 5 % ont dit qu'ils ne voteraient pas ou qu'ils annuleraient leur vote, alors que 11 % ont dit qu'ils ne savaient pas quoi répondre ou qu'ils refusaient de répondre.

C'est chez les personnes de 55 ans et plus que le PLQ reçoit son meilleur appui : 43 % d'entre elles ont l'intention de voter pour ce parti contre 33 % dans l'ensemble de l'échantillon. Le PQ, au contraire, n'a que 39 % d'appuis dans cette classe d'âge, contre 49 % dans l'ensemble de l'échantillon. Le PQ obtient ses meilleurs résultats chez les personnes qui ont de 35 à 54 ans.

Pour ce qui est de la langue d'usage, l'ADQ obtient de meilleurs résultats chez ceux qui parlent le français que chez ceux qui parlent une autre langue. Seulement 14 % de ceux qui parlent une autre langue ont l'intention de voter pour le PQ, contre 74 % qui ont l'intention de voter pour le PLQ.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Tableau A3
Les intentions de vote de ceux qui en ont exprimé une

	PLQ (%)	PQ (%)	ADQ (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	33	49	15	(576)
Âge				
18-34 ans	30	51	14	(138)
35-54 ans	29	55	15	(275)
55 ans et plus	43	39	17	(162)
Langue				
Français	25	57	16	(501)
Autre	74	14	10	(75)
Impact de la mondialisation				
Positif	36	46	16	(268)
Négatif	28	55	13	(250)
Aucun	41	39	20	(58)

Il est intéressant de mettre les opinions sur l'impact de la mondialisation en relation avec les intentions de vote. C'est chez ceux qui pensent que la mondialisation n'aura aucun impact sur le développement économique que l'appui au PLQ est le plus grand, et chez ceux qui pensent que l'impact sera négatif que l'appui est le moins grand. Il en est de même dans le cas de l'ADQ. Par contre, l'appui au PLQ est le plus grand chez ceux qui pensent que l'impact sera négatif alors qu'il est le moins grand chez ceux qui pensent qu'il n'y aura aucun impact. Les personnes qui pensent que l'impact sera positif ont des intentions de vote qui ressemblent à celles de l'ensemble des répondants.

Les personnalités les plus aptes à relever les défis de la mondialisation

Une autre question portait sur la personnalité politique québécoise la plus apte à relever les défis de la mondialisation. Des neuf personnalités qui étaient nommées, seuls Pauline Marois, Jean Charest, Mario Dumont et André Boisclair ont été choisis par au moins 10 % des répondants. Les autres étaient, dans l'ordre des choix qui se sont portés sur eux : Philippe Couillard (7 % des choix), Louis Bernard (3 %), Richard Legendre (2 %), Monique Jérôme-Forget (1 %) et Benoît Pelletier (1 %).

Les résultats obtenus par Pauline Marois et André Boisclair peuvent s'expliquer par le fait que les entrevues téléphoniques ont été réalisées du 27 octobre au 15 novembre 2005, soit dans le contexte de la course à la direction du Parti québécois.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Les appuis de Pauline Marois chez les électeurs de 18-34 ans (11 %) sont deux fois moins élevés que chez les électeurs plus âgés. À l'inverse, André Boisclair a plus d'appuis (29 %) chez les électeurs de 18-34 ans que chez les électeurs plus âgés. Jean Charest a des appuis qui varient assez peu selon les catégories d'âge, tandis que Mario Dumont, comme André Boisclair, a des appuis plus faibles chez les 55 ans et plus que dans l'ensemble des répondants.

Pauline Marois est autant choisie qu'André Boisclair par les personnes qui ont l'intention de voter pour le PLQ, mais elle attire beaucoup moins qu'André Boisclair les personnes qui ont l'intention de voter pour l'ADQ.

Tableau A4
Les personnalités les plus aptes à relever les défis de la mondialisation

	Pauline Marois (%)	Jean Charest (%)	Mario Dumont (%)	André Boisclair (N)	Nombre de cas (N)
Ensemble	18	15	12	23	(471)
Âge					
18-34 ans	11	15	13	29	(105)
35-54 ans	20	13	13	24	(228)
55 ans et plus	22	17	9	16	(136)
Intention de vote					
PLQ	9	43	10	8	(125)
PQ	29	4	8	37	(236)
ADQ	6	6	34	24	(63)

Les suites d'un refus d'association avec le Québec de la part d'Ottawa

Une dernière question concernant la politique au Québec était formulée ainsi : « Si par voie référendaire, les Québécois se prononçaient majoritairement en faveur de la souveraineté du Québec, et que suite à cela, le Canada refuse toute association avec le Québec, préfériez-vous que le Québec établisse son statut de nation seul ou qu'il s'associe avec les États-Unis ? »

En réponse à cette question, 68 % des membres de l'échantillon ont dit préférer que le Québec établisse son statut de nation seul, contre 20 % qui ont dit préférer une association avec les États-Unis. Les autres répondants (12 %) ont donné une autre réponse, ou encore ont dit qu'ils ne savaient pas ou qu'ils refusaient de répondre. Nous n'en tiendrons pas compte dans nos analyses.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

À nouveau les électeurs de 55 ans et plus ont des opinions différentes des plus jeunes : 59 % seulement veulent que le Québec établisse seul son statut, contre les trois quarts ou presque des plus jeunes. Les différences ne sont pas aussi grandes chez ceux qui veulent que le Québec s'associe avec les États-Unis.

Ceux qui parlent une autre langue que le français sont beaucoup moins favorables à ce que le Québec établisse seul son statut de nation, que ceux qui parlent le français. Ils sont, par contre, plus favorables que l'ensemble des répondants à ce que le Québec s'associe avec les États-Unis.

La proportion de ceux qui veulent que le Québec établisse seul son statut de nation varie de façon importante selon le parti pour lequel les répondants ont l'intention de voter. Le niveau d'appui à cette option n'est que de 40 % chez ceux qui ont l'intention de voter pour le PLQ. Il est de 57 % chez les personnes qui ont l'intention de voter pour l'ADQ, et il grimpe à 86 % chez les personnes qui ont l'intention de voter pour le PQ.

Tableau A5
Les suites d'un refus d'association avec le Québec de la part d'Ottawa

	Le Québec établit seul son statut de nation (%)	Le Québec s'associe avec les États-Unis (%)	Nombre de cas (N)
Ensemble	68	20	(619)
Âge			
18-34 ans	73	23	(153)
35-54 ans	72	18	(294)
55 ans et plus	59	21	(171)
Langue			
Français	72	18	(552)
Autre	46	30	(67)
Intention de vote			
PLQ	46	36	(150)
PQ	86	11	(292)
ADQ	57	31	(83)

BIBLIOGRAPHIE

AMMOUR, M. (2006). *Rapport de stage*, Consul d'Algérie, École nationale d'administration publique.

BERNIER, R. (2004). *L'État québécois au XXIe siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

VALLÉE, L. (2005). *La transformation du secteur manufacturier et les conséquences pour l'industrie nord-américaine*, Montréal, Caisse de dépôt et placement du Québec, novembre.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Épilogue

Robert Bernier
Professeur titulaire, École nationale d'administration publique

La diversité des textes présentés dans ce collectif nous permet de constater des phénomènes qui transcendent les réalités nationales. La première section de l'ouvrage, consacrée à la dimension internationale du management, suggère que les rapports entre les communautés et les entreprises dans leur déploiement international impliquent non seulement une prise en compte de leurs intérêts économiques respectifs, mais aussi une meilleure compréhension de leurs valeurs et croyances à l'intérieur d'un modèle de négociation qui inclut les perspectives rationnelle, politique et institutionnelle liées à leur localisation (Hafsi, Farashahi et Molz). Au-delà des rapports entre les communautés et les entreprises lorsqu'elles s'implantent sur un territoire donné, le management est influencé par le contexte culturel. L'Amérique latine, qui s'étend du Mexique au Brésil, est généralement perçue comme un ensemble uniforme, ce qui n'est pas le cas. Le Brésil forme avec l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay le Mercosur qui représente 76 % du PIB de l'Amérique du Sud. Toutefois, les Brésiliens qui parlent le portugais réussissent difficilement à imposer leur langue dans les échanges avec leurs partenaires latino-américains dont la langue est l'espagnol à l'exception de ses voisins limitrophes. L'Argentine, le Brésil, le Chili et le Mexique ont une organisation sociale plus efficace que les pays du groupe andin, favorisant ainsi la présence chez eux de bases administratives plus fonctionnelles. Cette différence ne signifie pas qu'il sera plus facile pour un étranger de faire des affaires avec eux (Proulx et Machiavelli).

Dans un autre ordre d'idées, la responsabilité sociale des entreprises vise à promouvoir des objectifs sociaux, comme protéger l'environnement, en intégrant la responsabilité sociale dans leur stratégie commerciale. Cette approche très populaire en Amérique du Nord, qui s'inscrit dans la démarche du bon citoyen corporatif, est plus complexe à établir en Europe. Cette situation serait attribuable, en Allemagne par exemple, à sa culture d'entreprise fondée sur la collégialité et la participation qui pourrait éprouver des difficultés à accepter un modèle *multi-stakeholders*

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

qui ne fait pas la différence entre ses partenaires et la nature des liens liant l'entreprise à son environnement social (Segal). En France, la notion de responsabilité sociale de l'entreprise fait son chemin tout en étant limitée par trois obstacles majeurs. La primauté de la loi voulue par le législateur est empreinte d'une rationalité se situant au-dessus des intérêts particuliers. Dans cette perspective, l'espace ouvert à l'entreprise pour agir en faveur du bien collectif en devançant les critères juridiques est aussi limité qu'en Allemagne, mais pour d'autres raisons. Deuxièmement, il y a l'importance de la laïcité en France. Cette dernière garantit à tous les citoyens leur liberté de conscience et s'efforce de protéger l'espace public de toute forme de pression qui pourrait y porter atteinte. Enfin, l'exigence de transparence, qui constitue pour les Anglo-Saxons un gage d'authenticité de l'engagement en faveur de la responsabilité sociale de l'entreprise, ne semble pas être perçue de la même façon en France (Segal).

La seconde partie de l'ouvrage traite de considérations associées à l'investissement étranger, à l'organisation internationale, des transports aux firmes multinationales, et à l'OMC. De plus, elle contient des réflexions profondes sur l'Europe, la Chine et le Maghreb. Les données recensées par Statistique Canada révèlent une augmentation significative de l'investissement direct canadien à l'étranger comparativement à l'investissement direct étranger au Canada. Parmi les facteurs déterminant l'investissement canadien à l'étranger, le plus important serait celui de l'avantage comparatif révélé (ACR). L'investissement direct étranger sortant du Canada est concentré dans les industries les plus exportatrices à l'exception du secteur financier. Par conséquent, plus le Canada présente un ACR élevé face à un pays, plus ce dernier serait à même d'attirer l'IDE canadien (Nyahoho et Serre). Certains observateurs prétendent que les firmes multinationales (FMN) influencent l'ordre du jour de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Nyahoho réfute cet argument pour quatre raisons fondamentales. Dans un premier temps, le développement des technologies de l'information rend des services plus échangeables en facilitant leur mode de stockage et de livraison. Deuxièmement, même si à la différence des biens manufacturiers, les avantages concurrentiels dans les services prennent du temps à se développer et sont plus difficiles à protéger, il reste que le déploiement géographique des firmes de services intègre à peu de différences près les mêmes logiques que celui des marchandises face à la demande. Troisièmement, l'AGCS, s'appuyant sur le principe de la non-discrimination et de l'accès aux marchés, reconnaît de nombreuses clauses dérogatoires. Enfin, les études d'évaluation déjà disponibles indiquent que l'ouverture des services entraîne des retombées favorables au chapitre de la croissance économique et du bien-être des citoyens (Nyahoho).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Au cours de la période comprise entre l'Antiquité et la fin du second conflit mondial (1945), l'Europe a constitué le fondement culturel et économique du monde. L'accélération du processus de mondialisation provoquée par l'intensification de l'économie de marché fait que l'économie sociale de marché perd du terrain sur le vieux continent. La possibilité de concurrencer avec succès les États-Unis et la Chine par exemple passe par des stratégies de performance appropriées et coordonnées qui supposent la mobilisation des détenteurs du capital, mais aussi celle de la force de travail, entre autres, les syndicats et les citoyens. Le rayonnement et le déploiement de l'Europe dépendent en premier lieu de sa capacité de développer un leadership à la mesure de ses ambitions culturelles, scientifiques, politiques et économiques. Le rejet d'une Europe unie par les Français et les Néerlandais au printemps 2005 illustre le fossé qui s'est creusé entre la classe politique et la population. Cette situation met en évidence l'importance pour l'Europe de gérer la diversité culturelle. Au niveau des entreprises, il s'agit de trouver les modalités d'un management interculturel (Urban). D'ailleurs, ces dernières doivent adapter leur politique de produit et de communication internationale aux exigences des pays hôtes de leurs interventions (Mayrhofer).

L'Union du Maghreb arabe, signée par les cinq chefs d'États maghrébins à Marrakech le 17 février 1989, peut-elle se réaliser dans les faits ? Le Maghreb est confronté aux défis de la mondialisation, qui exige une intégration économique et politique de ses membres, ainsi qu'à un partenariat avec l'Union européenne initié par cette dernière. Lorsqu'il s'agit d'intégration économique, l'entente se doit d'être globale et non fragmentaire. L'exclusion de certains secteurs pourrait compromettre l'entente de partenariat. De plus, l'intégration économique doit être accompagnée d'une intégration culturelle et politique. L'intégration se fait par les institutions, mais surtout par les individus. Les restrictions associées à la circulation des individus ne font que renforcer la méfiance entre le Nord et le Sud. Enfin, les conventions destinées à libérer les échanges entre les pays du Maghreb portent en elles des insuffisances qui rendent leur application incertaine (Zghal).

La réactivation de la Route de la soie est un concept ancien qui passe l'épreuve du temps. Les chefs d'État chinois et de l'Inde ainsi que Bill Clinton, ancien président américain, ont souligné au cours des dernières années l'importance de promouvoir l'ouverture d'une version moderne de la Route de la soie (Zabouri et Hafsi). Deux conceptions apparaissent dans la littérature concernant la Route de la soie. La première comprend le développement du commerce à l'intérieur d'un marché intra-asiatique et eurasiatique ; la seconde se concentre sur les rapports entre la Chine, le monde musulman et l'Inde. Ces deux conceptions

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

reconnaissent la primauté de la Chine et l'importance de l'Asie centrale comme pôle de développement des échanges. Ces deux approches convergent sur un axe de développement des rapports économiques et sociaux entre les pays de la région et l'Europe. Cette dernière est en voie de devenir le premier client de la Chine. Pour sa part, la Chine devient le premier client et fournisseur du Japon, de la Corée et des pays de l'ASEAN. L'insertion de l'Asie centrale dans l'ensemble commercial asiatique est fondamentale puisqu'elle coïncide avec les besoins pétroliers de la Chine et de l'Inde, qui deviennent leur priorité stratégique depuis les événements du 11 septembre 2001 et l'intervention américaine qui en découle (Zabouri et Hafsi).

Les hommes ont, depuis l'Antiquité, cherché à échanger entre eux des biens et des services. C'est ainsi qu'au fil des siècles les échanges ont façonné l'industrie des transports. Depuis le début des années 1980, l'industrie du transport des marchandises terrestres et celle de l'aviation commerciale américaine ont été déréglementées. Seule l'industrie du transport maritime demeure réglementée aux États-Unis. La déréglementation de l'industrie du transport des marchandises se révèle un grand succès puisque les consommateurs bénéficient de produits à moindre coût. Plusieurs pays ont emboîté le pas. Cette approche, dite de l'étoile et de ses satellites, a été adoptée par l'industrie aérienne et éventuellement par l'industrie maritime, dont les navires géants ne peuvent emprunter le canal de Panama. La déréglementation de l'aviation commerciale américaine a provoqué une chute du prix des billets et la naissance de transporteurs à rabais. L'Union européenne s'interroge sur l'avenir de sa politique interne de ciel ouvert (Boucher).

La troisième partie de l'ouvrage collectif s'attarde à décortiquer les réformes des administrations publiques dans le monde. Ces dernières ont commencé à ressentir les effets de la mondialisation. Quelles sont les objectifs des réformes administratives ? Elles visent généralement à réduire la taille de l'État et à le rendre plus efficient avec, entre autres, des modèles de gestion provenant de l'entreprise privée. Les motivations politiques qui accompagnent les réformes peuvent être de nature pragmatique, donc adaptables à la réalité sociale. Elles peuvent aussi être tactiques : de type gradualiste, peu dérangeantes, ou de nature systémique, apportant des modifications profondes. Les réformes conservatrices s'attachent au maintien de l'État (Allemagne) ; les réformes qui favorisent la modernisation du rôle de l'État reposent sur la réorganisation du système administratif (Canada, Finlande, France, Pays-Bas et Suède). Finalement, l'imposition de règles du marché et l'introduction de modes de gestion empruntés à l'entreprise privée a été une approche privilégiée au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, dans une perspective

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

différente dans les pays nordiques. Aucun pays ne s'est réellement engagé dans la voie de l'État minimal fondé sur une privatisation maximale des appareils gouvernementaux (Côté, Mballa, Cambon et Charest).

Le Nouveau management public (NMP) est perçu comme l'établissement d'un nouveau contrat entre les élus qui recherchent plus d'efficacité dans la livraison des services publics et les fonctionnaires qui doivent se doter d'une approche managériale adaptée aux règles du marché. La convergence des valeurs, des normes et des règles régissant l'administration publique est une réalité admise par les théoriciens. Ce phénomène est qualifié ici d'isomorphisme institutionnel puisqu'il combine des pratiques organisationnelles dans un secteur donné qui finissent par structurer celui-ci en un champ organisationnel institutionnalisé. Même si les tendances à l'isomorphisme institutionnel se dessinent à travers la convergence des discours et des valeurs soutenant le NMP, il en est autrement au niveau des pratiques et des modes d'organisation. Ces dernières ont tendance à se diversifier en raison de traditions administratives et politiques différentes accompagnées de stratégies de réformes variées (Mazouz, Facal et Hatimi). Au niveau de l'intégration européenne, l'intérêt se porte davantage sur le poids des expériences vécues par les fonctionnaires au cœur des institutions européennes. La nécessité d'intégrer le processus décisionnel communautaire dans les tâches quotidiennes des fonctionnaires nationaux affectés à l'Union européenne est de plus en plus requise par leurs administrations publiques respectives. L'intervention sentie du Parlement européen dans le processus décisionnel communautaire pourrait vraisemblablement apporter une nouvelle contribution au fonctionnement de l'Union européenne (Comeau).

La quatrième partie de l'ouvrage porte sur la lutte à la corruption et l'évasion fiscale dans les économies en transition. Selon l'organisation non gouvernementale (ONG) Transparency International (TI), plus de 100 milliards de dollars seraient dépensés annuellement en pots-de-vin, dont la majeure partie en provenance des pays riches. Ce montant exclut les fraudes fiscales et le financement illégal d'organisations politiques. La corruption est surtout présente lors de la construction des infrastructures et des grands travaux publics. De plus, elle augmente significativement depuis quelques années et peut même considérée comme systématique dans plusieurs régions du monde. L'apparition de nouvelles structures favorables à la corruption provient de l'intégration des marchés financiers, de la déréglementation de l'activité économique, de la disponibilité des outils d'information, de la présence de paradis fiscaux et de puissants réseaux économiques internationaux dont la nébulosité défie l'analyse (Mény, 1996 ; Naim, 2003 dans Garzon). La déclaration de l'OCDE en

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

1994 invitant les pays membres à combattre la corruption a constitué l'élément déclencheur de la campagne de sensibilisation à ce phénomène. Depuis 1995, Transparency International classe les pays selon un indice de perception de la corruption (IPC). En 2002, TI a publié un indice de perception des pays exportateurs de corruption (IPEC). Elle veut ainsi attirer l'attention sur la partie négligée de l'équation de la corruption, à savoir que pour chaque corrompu il y a un corrupteur (Garzon). La mise en place du programme de lutte contre la corruption par la Banque mondiale en 1997 prévoit la mise en application de mécanismes de contrôle de la corruption dans les projets financés par la BM. Pour ce qui est du Fonds monétaire international (FMI), il adopte dès 1996 des directives visant à remplir certaines conditions afin d'éliminer les occasions de corruption et les activités frauduleuses (FMI, 1997). Le cas du Kenya au milieu des années 1990, dont le financement du programme d'ajustement structurel a été momentanément suspendu jusqu'à ce que le président Daniel Arap Moi montre sa détermination à lutter contre la corruption, en est un exemple (Marti, dans Garzon). La capacité à changer les attitudes demeure une approche privilégiée par les ONG telle TI, vouée à la diffusion de nouveaux modèles de comportement. Le succès de l'engagement de l'OCDE est tributaire de la qualité de la mise en œuvre par les pays membres (Garzon). L'Organisation de coopération et de développement économiques a imposé, avec l'instauration de l'éthique dans l'administration publique, une référence incontournable dans ce domaine (Boisvert). L'évasion fiscale dans les économies en transition à l'étude, c'est-à-dire la République tchèque et la Slovaquie, la Hongrie et la Pologne, pourrait atteindre 10 % de leur produit intérieur brut (PIB). L'évasion fiscale est répandue dans les pays ou la corruption est élevée et la réglementation fiscale permet aux fonctionnaires de conclure des arrangements avec certains payeurs d'impôts (Palda).

Finalement, trois ans après le changement de régime en Iraq, sa reconstruction demeure un objectif pratiquement inatteignable. La chute de Bagdad, le 9 avril 2003, est marquée par l'incapacité des troupes américaines à assumer le pouvoir et à rétablir l'ordre dans le pays. Pendant trois semaines, Bagdad est livrée aux pillages au point où le représentant américain, le général à la retraite Jay Garner, ne pourra s'installer dans la ville qu'un mois plus tard. Il sera remplacé très tôt par Paul Bremer, un diplomate de carrière qui fera office de gouverneur de l'Autorité provisoire de la coalition. Les décisions sont prises par les Américains et le Parlement ne joue qu'un rôle marginal. La saine gestion du gouvernement est une illusion lorsque l'ancien ministre de la Défense nommé par les Américains est accusé avec plusieurs autres personnalités d'avoir détourné un milliard de dollars. Sur le plan économique, la reconstruction

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

se déroule dans un climat de corruption. Moins de 200 projets de reconstruction ont été réalisés sur les 2 390 prévus par les autorités américaines d'ici 2008. L'aide américaine génère des projets qui sont entre autres destinés aux firmes de sécurité privée ou à des contrats qui sont effectués à l'extérieur de l'Iraq. Pour réussir une occupation, trois conditions doivent être remplies. Premièrement, la population doit reconnaître son besoin d'être occupée. Deuxièmement, les occupants et les occupés doivent percevoir l'existence d'une menace sur le territoire et, finalement, être assuré que l'occupant va remettre le pouvoir à un gouvernement national lorsque la situation le permettra. Ces conditions ne sont pas remplies en Iraq. La consolidation de la paix après un conflit est avant tout une affaire de civils. La composante militaire n'est pas exclue puisqu'elle demeure essentielle dans l'exercice de certaines fonctions sécuritaires. Toutefois, une gestion strictement militaire de la reconstruction est vouée à l'échec, car l'après-conflit est déterminé par un retour de l'activité politique afin de restaurer le dialogue national (Coulon).

Dans un autre ordre d'idées, le bulletin de performance en éducation est perçu, dans une enquête réalisée aux États-Unis, en France et au Canada, comme un outil d'appui à la décision qui permet d'accroître la qualité des choix réalisés et de diminuer corrélativement les coûts liés à la cueillette d'information. Le bulletin demeure un outil de démocratisation de l'information publique entre les différentes strates socioéconomiques des parents concernés (Arbour et Marceau).

Enfin, l'ouvrage se ferme sur l'opinion des Québécois en matière de mondialisation. Le sondage réalisé auprès de la population québécoise adulte (18 ans et plus) révèle une grande incertitude face à la mondialisation. Les Québécoises et les Québécois pensent majoritairement (81 %) que la sous-traitance de certaines catégories d'emplois dans les pays étrangers constitue une menace importante pour le développement de l'économie québécoise. La guerre en Iraq et le conflit du bois d'œuvre avec les Américains ont affectés les perceptions des Québécois à leur égard. L'invasion américaine en Iraq a modifié négativement l'opinion de 65 % de nos répondants à l'égard des États-Unis. Toutefois, l'arrivée de nouveaux immigrants au Québec a, selon 64 % des personnes interrogées, un impact positif sur le développement de l'économie québécoise (Bernier et Lemieux).

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Notices biographiques des collaborateurs

Ghislain Arbour, LL.B., M.A.P. est étudiant au doctorat en administration publique à l'École nationale d'administration publique (ENAP) dans la concentration Analyse et management des politiques publiques. Sa thèse porte sur l'analyse économique et politique de la *Loi d'accès à l'information*. Il est aussi chargé d'enseignement en méthodes de recherche et en évaluation de programme à l'ENAP. Ses travaux portent sur la production et la diffusion de l'information gouvernementale dans une perspective de transparence et d'imputabilité.

Robert Bernier, Ph. D., professeur titulaire de marketing gouvernemental et politique à l'École nationale d'administration publique, est l'un des rares experts québécois et canadiens à œuvrer dans ce domaine. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur le sujet. Les plus connus sont *Le marketing gouvernemental au Québec* (1988), *Gérer la victoire* (1991), *Un combat inachevé* (1997, Pinard, Bernier, Lemieux), *Un siècle de propagande* (2001) ainsi que *L'État québécois au XXIe siècle* (dir., 2004). Antérieurement à sa carrière universitaire, monsieur Bernier a été entre autres choses secrétaire particulier du ministre québécois de l'Industrie et du Commerce (1975-1976), conseiller spécial du ministre de la Défense nationale (1980-1983) et sondeur pour le gouvernement du Canada (1993-2001).

Yves Boisvert, Ph. D. (sciences politiques), est professeur en éthique et gouvernance à l'École nationale d'administration publique et professeur-chercheur associé à la Chaire d'éthique appliquée de l'Université de Sherbrooke. Il est le fondateur de la revue *Éthique publique*.

Michel Boucher, Ph. D., est professeur titulaire de science économique à l'École nationale d'administration publique depuis 1975. Ses champs d'intérêt et de recherche sont les finances publiques, l'analyse des politiques gouvernementales, des institutions publiques. Il a publié de nombreux articles dans des revues scientifiques nationales et étrangères. Il est aussi coauteur avec Filip Palda du livre *Ici, le peuple gouverne* et, avec Henri Lepage, de *La libéralisation des marchés de l'électricité*.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Marc Cambon est conseiller en communication à L'Observatoire de l'administration publique. Ancien responsable des actions de communication du ministère français de la Fonction publique, il a été détaché par son administration auprès du Conseil du Trésor du gouvernement du Québec. Il a rejoint l'École nationale d'administration publique pour créer et animer le Réseau francophone des administrations publiques. 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 comme garantie de la démocratie.

Nicolas Charest détient une maîtrise en anthropologie de l'Université Laval et une maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique (ENAP). Il est étudiant au doctorat en administration publique de l'ENAP. Il agit comme coordonnateur à la veille à l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, où il réalise différentes activités de recherche sur l'administration publique dans les pays de l'OCDE. Ses principaux domaines d'intérêts sont l'administration publique comparée, la gouvernance et la modernisation administrative.

Paul-André Comeau est professeur invité à l'École nationale d'administration publique (ENAP) depuis juillet 2000 et il y assume également la responsabilité des relations internationales. Sa carrière est partagée entre le journalisme – correspondant à l'étranger de Radio-Canada et rédacteur en chef au journal *Le Devoir* –, l'administration publique – présidence de la Commission d'accès à l'information – et l'enseignement universitaire. Il s'intéresse à l'évolution des institutions politiques, au Québec et à l'étranger, en plus de suivre de très près le cheminement de l'Union européenne et toute la question de l'information internationale.

Louis Côté, Ph. D., détenteur d'un doctorat en science politique, est professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP) 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 et à la recherche en matière de gestion des ressources humaines. Il collabore depuis plus de quinze 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. 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.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Jocelyn Coulon est directeur du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, affilié au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CERIUM). Il est aussi professeur invité au Groupe d'étude et de recherche en sécurité internationale (GERSI). Il travaille sur les questions de paix et de sécurité et publie annuellement, depuis 2003, le *Guide du maintien de la paix*. Il est commentateur de politique internationale au quotidien *La Presse*.

Joseph Facal est professeur invité à l'École des hautes études commerciales (HEC) de Montréal, où il enseigne la sociologie et le management. Il détient un doctorat en sociologie de l'Université de Paris-Sorbonne (Paris IV). Il s'intéresse surtout à la sociologie des organisations et à l'évolution du modèle québécois de développement.

Mehdi Farashahi est assistant-professeur à l'Université Concordia. Il détient un B.S. en ingénierie spatiale de la North Carolina State University, et un M.B.A. et un Ph. D. en stratégie de l'Université Concordia de Montréal. Il enseigne des cours de baccalauréat et d'études avancées dans les domaines de la stratégie et du management international à l'École de management John-Molson depuis 1999. Ses intérêts de recherche s'appuient sur les théories institutionnelles, les formes et stratégies organisationnelles et les questions reliées aux relations entre le global et le local. Il est notamment intéressé par les pratiques managériales dans un environnement d'affaires global et dans des contextes de développement. Il a conduit des recherches utilisant des données venant des industries du transport aérien, du textile et de l'hôtellerie.

César Garzon, Ph. D., est professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP) de l'Université du Québec. Il enseigne le management international et le management des organisations publiques. Il détient un diplôme d'ingénieur, un M.B.A. et un doctorat en administration de l'École HEC Montréal.

Taïeb Hafsi, Ph. D., est professeur titulaire de stratégie des organisations à l'École des hautes études commerciales de Montréal. Il a écrit de nombreux articles et livres sur les thèmes de la gestion stratégique et du changement en situation de complexité. Il détient un diplôme d'ingénieur en génie chimique, une maîtrise en management de la Sloan School at MIT, Cambridge, ainsi qu'un doctorat en administration des entreprises de la Harvard Business School.

Imad-Eddine Hatimi est détenteur d'une maîtrise en génie civil, d'un diplôme d'études supérieures en gestion et d'une maîtrise en management. Il poursuit actuellement son doctorat en administration des affaires (option stratégie des organisations) à l'École HEC Montréal. Ses recherches

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

portent essentiellement sur la gestion de l'innovation et les nouvelles théories institutionnelles. Sur le plan professionnel, il enseigne et agit à titre de conseiller dans les domaines de stratégie et de management.

Vincent Lemieux est professeur émérite à l'Université Laval. Au cours de sa carrière, il a publié de nombreux ouvrages sur les partis politiques, les sondages et les élections ainsi que sur le clientélisme, les réseaux sociaux, les coalitions et les politiques publiques. Il a aussi cherché à développer une théorie structurale du politique, comme en témoigne son dernier livre, intitulé *Le pouvoir et l'appartenance : une approche structurale du politique*, qui a été publié par les Presses de l'Université Laval en 2006.

Fabiana Machiavelli, doctorante à l'École nationale d'administration publique (ENAP), Université du Québec, est détentrice de la maîtrise en management public. Depuis 2001 elle est chargée de cours (Management des organisations publiques) à l'ENAP, où elle a participé à différents projets de recherche en management public et management international ainsi qu'à diverses activités de formation et de consultation pour la Coopération internationale. Elle a été professeur à l'Universidad Nacional del Centro (UNICEN), en Argentine, où elle a occupé le poste de vice-rectrice académique entre 1994 et 1996.

Richard Marceau, Ph. D., directeur du Centre de recherche et d'expertise en évaluation (CREXE) de l'École nationale d'administration publique, est professeur titulaire à l'ENAP, président sortant de la Société québécoise d'évaluation de programme et auteur de nombreux textes scientifiques et de rapports de recherche subventionnée et commanditée en évaluation de programmes publics. Ses recherches sur l'analyse des politiques publiques se concentrent dans les domaines de l'environnement et de l'éducation. Il a évalué de nombreux programmes allant de la gestion des eaux usées aux études universitaires en passant par le développement régional.

Ulrike Mayrhofer est professeure agrégée des Universités en sciences de gestion, à la Faculté des affaires internationales de l'Université du Havre et professeure affiliée au Groupe ESC Rouen. Elle intervient dans les domaines du management stratégique et du marketing international, et effectue régulièrement des missions d'enseignement et de recherche à l'étranger. Elle a publié trois ouvrages, plusieurs études de cas et de nombreux articles portant sur le développement international des entreprises.

Bachir Mazouz est professeur agrégé à l'École nationale d'administration publique (ENAP) de l'Université du Québec, et rédacteur en chef de la revue *Management international*, <revue.hec.ca/mi>. Il est titulaire d'un doctorat ès sciences de gestion de l'Université des sciences et technologie de Lille (France), diplômé en management de projets de l'École supérieure

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

de commerce de Lille et *fellow* du Centre international de management et d'analyse de projets et de programmes (CIMAP, Groupe ESC Lille). Il a enseigné la stratégie, le changement stratégique, la gestion stratégique internationale, les options stratégiques et la gestion de projets à HEC Montréal. Depuis juin 2001, il a rejoint le corps professoral de l'ENAP où il enseigne la gestion par résultats et la gestion par projets. Ses recherches portent sur l'évolution des modèles de gouvernance et sur la transformation des organisations publiques. Le professeur Mazouz est membre du Conseil québécois d'agrément, du Conseil scientifique de la revue *Management international*, du Comité éditorial de la revue *Télescope* et du conseil d'administration de l'Association internationale de management stratégique (AIMS). Il est l'auteur de plusieurs rapports d'étude et d'articles scientifiques portant sur la modernisation de l'administration et la gestion publique, les fusions municipales au Québec et la gestion des partenariats public-privé. Ses publications peuvent être consultées sur le site Internet de l'École national d'administration publique <www.enap.ca>.

Charlie Mballa est détenteur d'un doctorat de science politique de l'Université Panthéon-Assas (Paris II). Il est, depuis 2005, agent de recherche à l'Observatoire de l'administration publique. Ses intérêts portent, notamment, sur le développement de l'école communautaire, les politiques du vieillissement et le développement des compétences des cadres. Il a également collaboré à un projet de recherche subventionnée sur les réformes administratives, dans le contexte de la mondialisation.

Rick Molz, Ph. D., est professeur titulaire de gestion à l'École de gestion John-Molson de l'Université Concordia. Il a obtenu son doctorat de la University of Massachusetts en 1984. Ses principaux domaines de recherche sont la gestion stratégique internationale et les politiques publiques, notamment dans le cadre de la gouvernance d'entreprise, de la privatisation d'entreprises d'État, de la concurrence mondiale et de l'effet des institutions sur les stratégies.

Emmanuel Nyahoho, Ph. D., est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique de l'Université du Québec. Il est détenteur d'un Ph. D. en économie internationale de l'Université de Montréal. Ses champs d'intérêt et de recherche se situent dans le domaine des politiques commerciales, notamment les subventions à l'exportation, l'analyse industrielle, les finances internationales ainsi que l'étude des échanges internationaux de services. Il compte plusieurs publications à son actif, des livres et des articles parus dans des revues scientifiques, dont l'ouvrage, *Finances internationales : théorie, politique et pratique*, publié aux Presses de l'Université du Québec et qui a remporté le prix Coopers-Lybrands du livre d'affaires de l'année 1996.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Filip Palda a obtenu son doctorat en 1989 à l'université de Chicago sous la direction de Gary Becker, récipiendaire du prix Nobel en économie. Il est Senior Fellow du Fraser Institute, ainsi que professeur invité au Center For Economic Research and Graduate Education de l'Université Charles de Prague. Il s'intéresse principalement à l'interrelation entre la politique et l'économique, dialectique qui est au cœur de la « théorie des choix publics », ainsi qu'aux questions de la mesure et de l'interprétation de l'économie souterraine. Il est l'auteur d'une vingtaine d'articles dans les revues avec comité d'arbitrage. La revue *Public Choice* l'a reconnu comme l'un des dix chercheurs les plus publiés des années 1990. Il est l'auteur de huit livres (qui ont fait l'objet d'articles dans des revues telles que *Public Choice*, *Canadian Public Policy*, *Canadian Tax Journal*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Publisher's Weekly* et *Booklist*), ainsi que directeur de cinq. Il est fréquemment invité à la télévision et à la radio comme commentateur économique, et ses écrits sont régulièrement publiés dans *Le Devoir*, *La Presse*, *The National Post* et le Fraser Forum.

Denis Proulx, Ph. D., est professeur titulaire de management des organisations publiques et de management international à l'ENAP. Il a publié sur les questions de management international portant sur les valeurs des administrateurs dans plusieurs pays, sur les questions de modernisation de l'État et de culture organisationnelle. Il a aussi publié sur des thèmes reliés au contrôle managérial dans les organisations publiques, en particulier municipales. Il a travaillé dans 32 pays et se concentre particulièrement sur l'Amérique latine, où il se rend régulièrement.

Jean-Pierre Segal est diplômé de HEC Paris et docteur en gestion, est professeur à l'École nationale des ponts et chaussées, responsable du cours de relations sociales au travail. Chercheur au CNRS, il s'intéresse aux comparaisons internationales en matière de gestion et de fonctionnement des organisations. Il est aussi directeur adjoint de l'équipe Gestion et Société, dont les études portent sur l'analyse et la prise en compte des différences culturelles dans la gestion des entreprises internationales.

Cindy Serre, diplômée de l'Université de Montréal et détentrice d'une maîtrise en administration publique internationale de l'ENAP, travaille dans le domaine de l'aide humanitaire et de la gestion de projets de développement. Présentement consultante en Afrique de l'Est, ses champs d'intérêts sont le développement économique, l'économie internationale et la nutrition.

Sabine Urban est professeure émérite de sciences de gestion à l'Université Robert-Schuman Strasbourg III, dont elle a été directrice de l'École de management européen (Groupe IECS) et du Centre de recherche CESAG. Elle est professeure invitée aux universités de Pavia et de

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Rome III, ainsi qu'à HEC Montréal ; elle est expert auprès du Conseil de l'Europe et membre de plusieurs conseils d'administration privés et publics. Ses nombreux travaux et publications portent sur le management international, l'intégration européenne, les politiques industrielles et sociales européennes, le processus de globalisation, le développement durable sous ses aspects sociaux et environnementaux.

Morteda Zabouri est économiste et politologue chercheur à la Chaire de management stratégique international Walter-J.-Somers des HEC. Il est également chercheur associé au groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale de l'Université de Montréal. Ses champs d'intérêts sont les restructurations internationales, en particulier à la résurgence de l'Asie et de l'océan Indien et leurs implications politiques et énergétiques.

Riadh Zghal est actuellement professeure émérite en gestion à l'Université de Sfax (Tunisie) et dirige un bureau de conseil et d'études spécialisé en stratégie et en gestion des ressources humaines. Outre l'enseignement universitaire, elle a assuré des fonctions de gestion en tant que doyenne de la Faculté des sciences économiques et de gestion de Sfax et vice-présidente de la municipalité de Sfax chargée des finances, entre autres. Ses domaines de recherche principaux sont la gestion des ressources humaines, la culture et la gestion, le management public, la stratégie et les milieux innovateurs.

© 2006 – Presses de l'Université du Québec
Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré de : *Réalités nationales et mondialisation*, sous la direction de Robert Bernier, ISBN 2-7605-1408-0 • D1408
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés