

Septembre 2019

Volume 1, Numéro 1

ISSN : 2562-654X

**REVUE
D'ÉTUDES EN
ACTION
PUBLIQUE**



<http://ceap.aeenap.org>

Sous la direction de :
Eric Dion, C.D., M.B.A., Ph.D.

Comité académique :
Naïma Bentayeb, Ph.D., M.Sc., B.A.A.
Marie-Thérèse Dugas, Ph.D., M.Fisc., M.Ed., M.Sc., M.B.A., CPA, CA

Édition :
Stéphanie Lefebvre

Graphisme :
Mah Traoré

Financement :
Fondation ASEQ



Catalogage de Bibliothèque et Archives Canada (BAC) et
Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ)
Revue d'études en action publique (RÉAP)
Volume 1, Numéro 1, Septembre 2019

1. Action publique
2. Administration publique
3. Colloque d'études en action publique (CÉAP)
4. Revue d'études en action publique (RÉAP)



<http://ceap.aeenap.org/>

Sous la direction de :
Eric Dion, CD, MBA, Ph.D.

Comité académique :
Naïma Bentayeb, Ph.D., M.Sc., B.A.A
Marie-Thérèse Dugas, Ph.D., M.Fisc., M.Ed., M.Sc., M.B.A., CPA, CA

Travail d'édition :
Stéphanie Lefebvre

Travail de design :
Mah Traoré

Financement :
Fondation ASEQ

École nationale d'administration publique (ENAP)
Colloque d'études en action publique (CÉAP)
4750 Avenue Henri-Julien
Montréal, Québec, Canada
H2T 2C8

Dépôt légal © CÉAP et RÉAP, 2019
Bibliothèque et Archives Canada, 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019
ISSN : 2562-654X
Parution : Septembre 2019

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	6
SOMMAIRE INTRODUCTIF	7
LE MANAGEMENT PUBLIC STRATÉGIQUE (MPS)	10
Auteur : Eric Dion	10
Résumé	10
Introduction	10
Management public	10
Nouveau management?	12
Politiques publiques	13
Management stratégique	14
Problématiques publiques	15
Pragmatisme public	17
Stratégie publique.....	18
Pratique académique	19
Académie pratique.....	21
Références	22
LES EFFETS DES RÉFORMES MANAGÉRIALES SUR LES <i>STREET-LEVEL BUREAUCRATS</i> DANS LA PRESTATION DU SOUTIEN À DOMICILE AUX PERSONNES ÂGÉES	26
Auteures : Léonie Perron et Maude Benoit	26
Résumé	26
Introduction	26
Les SLB du soutien à domicile au cœur de l'inadéquation entre les besoins des aînés et les ressources disponibles pour y répondre	28
Méthode.....	28
Résultats	29
Les recherches scientifiques sur la managérialisation du soutien à domicile : des études récentes et centrées sur l'espace occidental	29
Comment les réformes managériales influencent-elles l'exercice du pouvoir discrétionnaire des SLB? Des réponses mitigées	30
Les pratiques informelles des SLB pour faire face à l'inadéquation entre les ressources et les besoins	32
Conclusion.....	33
Références	33
COLLABORER AVEC LES PARENTS DANS L'ACTION COLLECTIVE LOCALE EN PETITE ENFANCE	36
Auteur : Youssef Slimani	36
Résumé.....	36
Introduction	36
La collaboration avec les parents dans le cadre de l'action collective locale en petite enfance	37
La collaboration : moteur de l'action collective	37
Le soutien à la parentalité	37

Historique de l'action collective en petite enfance au Québec.....	38
Collaborer avec les parents.....	38
Cadre conceptuel.....	39
Méthodologie.....	39
Principaux constats.....	40
Déroulement de la démarche <i>voix des parents</i>	40
Autres stratégies de collaboration avec les parents.....	41
Retombées de la collaboration avec les parents.....	42
Conclusion.....	42
Références.....	43
COMPARAISONS SALARIALES ENTRE LE SECTEUR DES SERVICES PUBLICS ET LES AUTRES SECTEURS D'EMPLOI QUÉBÉCOIS.....	46
Auteur : Antoine Genest-Grégoire.....	46
Résumé.....	46
Introduction.....	46
Revue de littérature.....	47
Études basées sur les paniers d'emploi comparables.....	47
Comparaisons basées sur la moyenne ou la médiane des salaires par secteur.....	48
Études économétriques fondées sur des données individuelles.....	48
Méthodologie.....	50
Statistiques descriptives.....	52
Résultats.....	56
Résultats obtenus par régression.....	56
Résultats par décomposition d'Oaxaca-Blinder.....	56
Observations différenciées selon les genres.....	57
Discussion.....	58
Conclusion.....	60
Références.....	61
LA PROBLÉMATIQUE DE LA FAIM AU CANADA ET LES ACTIONS COLLECTIVES ET PUBLIQUES DÉVELOPPÉES POUR L'ATTÉNUER.....	62
Auteure : Débora Merveille Ngo Ngué.....	62
Résumé.....	62
Introduction.....	62
L'état de la situation de la faim au Canada.....	63
La faim est symptomatique d'une autre situation problématique.....	64
La faim détermine à son tour la santé, le bien-être et la trajectoire des personnes..	65
Les actions publiques sur la faim portées par le tiers secteur et orientées vers le besoin alimentaire.....	65
Les actions développées pour atténuer la faim au Canada productrices d'effets inattendus et d'exclusion.....	66
Les actions collectives en réseau, une approche d'intervention innovante et globale sur la faim au Canada.....	67
Conclusion.....	68
Références.....	68
ANALYSE DE L'INTERFACE ENTRE L'ADMINISTRATIF ET LE POLITIQUE LIÉE À L'ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS FISCAUX.....	71
Auteure : Marie-Thérèse Dugas.....	71

Résumé	71
Introduction	71
L'échange de renseignements en matière de fiscalité canadienne	72
L'échange de renseignements en matière de fiscalité internationale	73
L'échange de renseignements comme instrument de coopération fiscale internationale pour le Canada.....	74
Les quatre périodes marquées par des actions importantes de l'OCDE en matière d'échange de renseignements de 1990 à aujourd'hui.....	74
Conclusion.....	79
Références	79
COOPÉRATION LORS DES CRISES HUMANITAIRES : LE DOUBLE APPORT DE L'INSTITUTIONNALISME LIBÉRAL POUR ÉCLAIRER LE CAS DE LA BOSNIE-HERZÉGOVINE DE 1992-1995	84
Auteur : Jean-Sébastien Marchand.....	84
Résumé.....	84
Introduction	84
L'institutionnalisme libéral : un double apport	85
Le cadre théorique de Martin (1992)	85
Le cadre théorique d'Abbott et Snidal (1998)	87
Analyse de cas : Le cas de la Bosnie-Herzégovine de 1992-1995.....	89
Choix du cas	89
Brève description du cas.....	89
Analyse de cas	89
Conclusion.....	92
Remerciements	93
Références	93
ÉTUDE DE CAS DE L'OBSERVATOIRE DU TOURISME DU DISTRICT FÉDÉRAL AU BRÉSIL	96
Auteure : Karen Furlan Basso	96
Résumé.....	96
Introduction	96
Contexte et création de l'Observatoire.....	96
Le transfert et les principaux enjeux	98
Les principaux résultats et les recommandations de bonnes pratiques	100
Conclusion.....	101
Références	101
RETOUR SUR LE MANAGEMENT PUBLIC.....	103
Références	104
BIOGRAPHIES	105

REMERCIEMENTS

La publication du premier numéro de la *Revue d'études en action publique* (RÉAP), n'aurait pas été possible sans l'engagement de nombreuses personnes et parties prenantes : Naïma Bentayeb et Marie-Thérèse Dugas en tant que comité académique, Stéphanie Lefebvre en tant qu'éditrice, Mah Traoré en tant que designer et, bien sûr, la Fondation ASEQ en tant que partenaire financier¹. Des remerciements vont aussi aux auteur(e)s dont vous aurez la chance de lire les articles dans le présent numéro.

Au-delà de l'équipe de production, la RÉAP n'aurait pas été possible sans le déroulement des six éditions du *Colloque d'études en action publique* (CÉAP²) desquelles sont issus les articles sélectionnés. À chaque année, une équipe *ad hoc* s'est constituée pour mettre sur pied une édition du CÉAP. De sincères remerciements à chacune de ces personnes sont de mise (en ordre alphabétique) : Ismail Amrouche, Naïma Bentayeb, Nancy Bouchard, Karine Candré, Mariana Castellanos, Philippe Dumas, Caroline Lépine, Luis Garcia Vargas, Jean-Sébastien Marchand, Élodie Marion, Elhadji Mbaye, Karine Prévost-Privat, Leonardo Sa, Marc-Antoine Therrien, Jessica Tornare et Rémy Trudel. De nombreuses autres personnes se sont également impliquées pour présider des panels ou présenter des articles et d'autres nous ont aidés dans diverses tâches de soutien; un grand merci!

Finalement, le soutien institutionnel de l'École nationale d'administration publique (ENAP), le partenariat et le soutien de l'Association étudiante de l'École nationale d'administration publique (AEENAP) et l'appui financier continu de la Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables (CREVAJ) ont rendu possible les six éditions du CÉAP et ont permis d'en faire une véritable réussite. Depuis 2014, le CÉAP connaît un succès grandissant et c'est grâce à l'engagement de ces acteurs. Merci sincèrement. Au plaisir,

Eric



Fondation
ASEQ



¹ <http://www.fondationaseq.com/>

² <http://ceap.aeenap.org/>

SOMMAIRE INTRODUCTIF

C'est dans la foulée des six premières éditions du *Colloque d'études en action publique* (CÉAP) qu'a été créée la *Revue d'études en action publique* (RéAP). Avec en tête l'objectif d'offrir une plateforme privilégiée à la relève en administration publique francophone en Amérique du Nord, ce tout premier numéro de la RéAP réunit huit articles traitant de divers aspects de l'action publique. Étant entendu comme la synthèse pragmatique et constructive de l'administration, du management et des politiques publiques, l'action publique est aujourd'hui au cœur des préoccupations des citoyens à la recherche d'une valeur ajoutée concrète en provenance de la sphère publique plus généralement. Il ne suffit donc plus d'études en silos de l'administration, du management et des politiques publiques, mais d'une perspective intégrée de l'action publique visant l'excellence par l'efficacité et l'efficience.

Ce premier numéro vous présente donc huit articles émanant de neuf auteur(e)s. Le premier porte sur le management public stratégique (MPS) et constitue l'introduction. Traçant son origine du management des affaires et du célèbre courant du nouveau management public (NMP), le MPS est une philosophie plutôt qu'une nouvelle mode, intégrant les politiques publiques à un certain pragmatisme avec l'objectif d'ajouter une valeur concrète pour le citoyen en tant que copropriétaire de l'État. Il en résulte une approche orientée vers les résultats pratiques tenant compte de la multiplicité des dimensions managériales dans le domaine public et davantage stratégique qu'apolitique.

Partant de cette réflexion critique, le second article s'attarde à l'enjeu du service public offert à nos populations vieillissantes. En effet, dans un contexte d'inversement démographique et de déficits budgétaires, les décideurs publics occidentaux ont misé dès les années 1980 sur les politiques de maintien à domicile comme moyen de contrôler les coûts publics de la vieillesse. Tandis que le discours politique préconise le « vieillir chez soi », il semble qu'il existe régulièrement une inadéquation entre les besoins exprimés par les aînés et les ressources publiques disponibles pour y répondre. Les fonctionnaires chargés de la prestation des services à domicile doivent composer avec cette contradiction tout en répondant à des exigences de performance et d'efficacité accrues popularisées par le courant du NMP. Ce deuxième article relève que les impératifs budgétaires et managériaux ont des impacts sur la façon dont les *street-level bureaucrats* (SLB) conçoivent le panier de services auquel auront accès les personnes âgées. Autrement dit, les réformes managériales ne sont pas neutres et ont des conséquences sur les services offerts.

S'en suit un troisième article sur les services québécois à la petite enfance. Au Québec, différentes concertations locales ont vu le jour pour mettre en place une action collective qui vise le développement optimal des enfants durant les premières années de leur vie ainsi que le soutien des parents dans leur rôle. La participation de ceux-ci à l'action collective locale demeure un objectif poursuivi par les différents acteurs engagés dans ce mouvement concerté en faveur de la petite enfance. Cet article vise à dresser un portrait de la collaboration avec les parents dans le cadre d'une action collective de partenaires locaux en petite enfance au Québec. Pour faciliter leur intégration dans un processus de concertation communautaire, les partenaires locaux mettent surtout l'accent sur la mise en relation entre les parents, à savoir un réseautage,

comme étape importante dans le continuum de participation et de collaboration. C'est ainsi que l'atteinte d'une participation active et d'une collaboration durable avec ceux-ci demande des investissements importants en temps et en ressources.

Le quatrième article du numéro traite de la rémunération des employés du secteur public. C'est un sujet de débats politiques constants en raison de son influence importante à la fois sur le marché du travail québécois, où l'État occupe une place prépondérante, et en raison de son incidence sur les finances publiques du gouvernement provincial. Il apparaît que les employés de l'administration publique ainsi que des secteurs publics de l'éducation et de la santé et des services sociaux accusent un retard salarial de l'ordre de 7% par rapport aux autres salariés québécois. Cette différence est plus petite en se comparant au secteur privé, mais beaucoup plus grande par rapport aux employés des gouvernements fédéral et municipal œuvrant au Québec.

Le texte suivant traite d'un enjeu davantage systémique. La faim est une situation que vivent des millions de personnes au Canada. Encore appelée insécurité alimentaire, elle est analysée dans ce cinquième article comme une réalité complexe causée par une situation sociale problématique. Elle a des conséquences négatives sur les personnes et les ménages concernés. Cet article porte sur l'analyse des actions collectives publiques mises sur pied pour enrayer la problématique au Canada. Les concertations autour de l'insécurité alimentaire constituent des actions globales et intersectorielles favorisant la prise en compte de plusieurs besoins, mais on observe des écarts de perception des besoins de contre-don et de sécurité entre les usagers et les acteurs en réseau.

Notre sixième article s'affaire à la politique fiscale canadienne. Dans le cadre de sa politique fiscale internationale, le Canada se positionne comme un acteur important de la coopération dans ce domaine visant la protection de son assiette fiscale. Au Canada, trois types de traités fiscaux internationaux inspirés des recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont favorisés : la Convention fiscale concernant le revenu et la fortune, l'Accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale et la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Ces trois types présentent des dispositions d'échange de renseignements. La conclusion de traités fiscaux internationaux par le Canada n'est d'ailleurs pas étrangère aux actions de l'OCDE visant à favoriser l'échange de renseignements. Celles-ci ont eu lieu durant quatre périodes phares entre 1976 et 2016.

Le septième article se concentre sur les acteurs étatiques et les organisations internationales qui disposent du mandat de prise en charge lors de crises humanitaires. Ce sont des situations complexes qui impliquent souvent l'action simultanée de plusieurs acteurs différents. La littérature est quasi unanime sur l'importance de la coopération entre ceux-ci, mais elle demeure un défi permanent. L'article soutient qu'à l'aide de l'apport de deux modèles théoriques, le premier sur les jeux de coopération et le deuxième sur le fonctionnement des organisations internationales, il est possible de construire un cadre d'analyse qui apporte un double éclairage pour aider à comprendre la crise de 1992-1995 en Bosnie-Herzégovine.

Le huitième article nous fait aussi voyager. Il présente une étude de cas concernant l'Observatoire du tourisme du District fédéral (OTDF) au Brésil. Il expose des défis liés

à la collaboration inter-organisationnelle au sein de l'appareil de l'État; la mobilisation et la participation effective des partenaires du secteur; le maintien de l'alimentation des bases de données en continu; et la dépendance de l'outil de suivi envers des experts du secteur privé des technologies de l'information (TI). Ce dernier article explore les principaux résultats observés après la mise en œuvre d'un outil de suivi et formule quelques recommandations de meilleures pratiques provenant d'expériences vécues par d'autres administrations et gouvernances.

Fort diversifié, ce premier numéro de la RÉAP nous démontre toute la richesse de l'étude intégrée de l'action publique dans ses principales dimensions : situationnelle, socioculturelle, structurelle, systémique, stratégique et synergique. Alors que la collaboration a été une pratique prônée par le NMP, l'action publique suppose maintenant l'implication de tous les acteurs importants touchés d'une façon ou d'une autre par la politique publique. L'objectif avoué est d'apporter une valeur ajoutée concrète pour les citoyens, clients et consommateurs de biens publics. C'est donc dans une perspective rehaussée d'étude de l'action publique que nous vous présentons ce premier numéro de la RÉAP. Bonne lecture!

LE MANAGEMENT PUBLIC STRATÉGIQUE (MPS)

Auteur : Eric Dion

Résumé

Le présent article propose une introspection réflexive dans le management public stratégique (MPS), traçant son origine du management des affaires et du célèbre courant du nouveau management public (NMP) pour présenter le MPS comme une philosophie plutôt qu'une nouvelle mode. Il intègre les politiques publiques à un certain pragmatisme avec l'objectif d'ajouter une valeur concrète pour le citoyen en tant que copropriétaire de l'État. Il en résulte une approche orientée vers les résultats pratiques tenant compte de la multiplicité des dimensions managériales dans le domaine public et davantage stratégique qu'apolitique. Ce management public stratégique constitue ainsi une philosophie fondamentale pour toutes les actions publiques.

Introduction

Un peu partout en Amérique du Nord, l'étude de l'administration publique assoit la fameuse dichotomie administrative-politique dictée par le président américain Woodrow Wilson (1887) comme pacte de non-intervention de l'administration dans les affaires politiques. Si on en croit nos temps modernes, ces paradigmes semblent pourtant bien révolus. Nous ne pouvons pas sérieusement attendre d'écrits des 18^e et 19^e siècles des prescriptions pour nos maux modernes. L'avènement et l'émergence fulgurante du management public démontre bien la nécessité de repenser nos remèdes et nos approches à l'administration publique. En effet, après les déboires bureaucratiques de l'administration publique taylorienne et wébérienne, le nouveau management public (NMP) s'est proposé en guise de redressement, seulement pour nous refléter ses propres faiblesses, laissant ainsi place aux nouvelles modes de gestion collaborative et en réseau.

L'administration publique classique a toujours visé à assurer la pérennité de l'État et la préservation de ses éléments démocratiques comme gage de tout débordement du pouvoir qui, fondamentalement de par sa nature, en vient à tout corrompre. Dans cette perspective pragmatique, l'appel n'est plus à l'adoption des modes, mais au constat que toutes les théories et modèles présentent des forces et faiblesses relatives. Il appartient aux élus démocratiques de les équilibrer, tâche qu'ils ne sauraient accomplir sans l'apport crucial d'une administration et d'une fonction publique hautement professionnelle, plus aptes donc en management public stratégique (MPS).

Management public

Pour Pitts et Fernandez (2009, p. 399), le management public est un « nouveau » champ d'études qui en est encore à développer ses normes et approches de recherche et des

questions clés se présentent aux frontières de son développement identitaire³. Or, le management a d'abord émergé au cours des années 1950 alors que certains, notamment Waldo (1948), affirmaient que les organisations publiques étaient distinctes de par leur nature politique, appelant à moins d'attention vers l'efficacité et plus vers la représentativité démocratique. C'est ainsi que les recherches empiriques sur les organisations publiques se construisirent, en empruntant aux théories plus générales du management du domaine des affaires, mais produisant également un corpus distinct de recherche focalisant spécifiquement sur le management des organisations publiques. Pour plusieurs, cette orientation empirique vers les enjeux clés de nos organisations publiques signifia le début du management public. D'autres prétendent qu'il ne vit pas le jour comme un champ de recherche, mais plutôt comme un élément de différenciation des programmes d'administration publique par rapport à ceux de politiques publiques (Lynn, 1996; Pitts et Fernandez, 2009, p. 400). La première génération de managers publics dédaignait les programmes d'administration publique : *brain-dead endeavor that taught facts rather than analytics*⁴ (Ellwood, 2008, p. 174).

Selon Charest (2012, p. 1), le management public consisterait en une série de processus et d'outils visant à obtenir une performance optimale au sein des organisations dédiées au service public⁵. Avec son attention dévouée à des aspects encore inexplorés dans l'administration publique, le management public aurait obligé les chercheurs et les praticiens à adopter de nouvelles perspectives sur les façons de gérer le gouvernement, fournir des services aux citoyens et définir des stratégies gouvernementales ainsi que des outils⁶ (Charest, 2012, p. 2). Pour ce faire, le management public puiserait invariablement dans plusieurs sciences sociales : les sciences politiques, la sociologie, l'anthropologie, etc. (Bartoli, 2009, p. 27; Jones, 2005, p. 19). Dans plusieurs écoles de management public, l'attention fut ainsi donnée au leadership politique de niveau exécutif plutôt qu'à la gestion intermédiaire (Lynn, 1996), en grande partie parce que la fonction d'analyse des politiques publiques est très souvent située près du sommet hiérarchique. D'ailleurs, Savoie (2003) explique justement que le chemin le plus rapide vers ce sommet stratégique de l'administration publique passe souvent par le domaine des politiques publiques⁷.

Bozeman (1993) définit la recherche en management public comme étant concrètement intéressée par « les prescriptions et théories prescriptives » en démontrant ainsi qu'une certaine interaction entre la recherche et la pratique est attendue⁸. Les recherches de Pitts et Fernandez (2009, p. 413) sur l'état du management public suggèrent quant à elles « qu'il n'y a pas de courant dominant au sein du management public, outre l'attention très forte portée vers cette recherche empirique ». Le débat entourant les

³ *Public management is a new field of study that is still developing norms and approaches to research, and key questions push at its identity.*

⁴ *The first generation of the public policy movement looked down on public administration as a brain-dead endeavor that taught facts rather than analytics.*

⁵ *Public management consists in a set of processes and tools aimed at achieving optimal performance in an organization dedicated to public service.*

⁶ *With its emphasis on previously unexplored aspects of public administration, public management has obliged both researchers and practitioners to adopt new perspectives on ways of managing government, providing services to citizens and designing government strategies and tools.*

⁷ *One of the fastest way up Public Administration is through the policy channels.*

⁸ *Bozeman (1993) defines public management research as being concretely concerned with prescription and prescriptive theory, indicating that some amount of interaction between academics and practitioners is expected.*

éléments théoriques et pratiques n'est toujours pas réglé et, selon eux, la plupart des recherches en management public « n'offrent cependant pas de conseils explicites aux praticiens et aux politiciens afin qu'ils prennent avantage des travaux de recherche⁹. » Pour sa part, Pitts (2007, p. 26) affirme que si le management public est plus prescriptif et cherche plutôt à comprendre comment on devrait faire les choses, alors la performance et ses déterminants devraient être l'une des priorités de la recherche en management public¹⁰. Il se voudrait un champ d'études davantage pratique, de niveau stratégique, orienté vers l'exécution et incluant les éléments de politiques publiques; ceci en comparaison de l'administration publique qui se voudrait plutôt opérationnelle et de niveau intermédiaire, se limitant à administrer la bureaucratie et délaissant les éléments politiques. Cependant, le terme management est un anglicisme issu du domaine des affaires qui réfère aux fonctions de gestion alors que l'administration réfère traditionnellement au public. L'expression management public est donc relativement récente et représente la convergence des pratiques de gestion du domaine des affaires avec les nouvelles pratiques du secteur public, dans la recherche d'une performance optimale et à forte valeur ajoutée.

Nouveau management?

Nous sommes devenus familiers avec le management public sous l'auspice du NMP du milieu des années 1980. Le NMP a maintenant plus de trente ans et n'est franchement plus vraiment nouveau tandis que plusieurs appellent tout de même à de « nouvelles » approches en administration publique, notamment la gouvernance collaborative et la gestion en réseau (Alford et Hughes, 2008, p. 130). Lorsqu'on compare le management public avec la version plus classique, même wébérienne de l'administration publique, il est remarquable de constater comment les deux approches ne sont pas incompatibles. Les deux présentent en effet des façons complémentaires de regarder le même objet d'études (Gow et Dufour, 2000, p. 700). En ce sens, pour Stoker (2006, p. 42), la caractéristique la plus remarquable du management public comme paradigme tient de l'attention dévolue à l'atteinte d'une valeur ajoutée pour le public. Or, atteindre une telle valeur ajoutée dépend de la réflexivité dans le choix des actions publiques parmi une gamme d'options possibles qui dépendent largement du réseau social dans lequel ce système de décision s'inscrit.

C'est ainsi que le management public serait plus « ancré » dans son contexte, surtout dans les dimensions sociale et culturelle, que la simple administration publique, davantage axée sur les procédés bureaucratiques, organisationnels et systémiques. Ce faisant, le management public se voudrait social autant que stratégique, reconnaissant d'emblée que ces catégories seront des facteurs clés de décision au niveau politique. Il ne s'agit pas pour le manager public de devenir fin politicien en qui résideront fondamentalement la décision de même que l'imputabilité démocratique, mais plutôt d'être en mesure d'apprécier toute la complexité sociopolitique dans laquelle son management s'inscrit au niveau stratégique (Mintzberg, 2007). Faire fi de ces aspects

⁹ *Our analysis suggests that there is no dominant force in public management research, aside from what appears to be a very strong preference for empirical research. We find that the theory-practice debate appears to be unsettled. The bulk of public management research examined here does not offer explicit recommendations for how practitioners and policymakers can take advantage of their findings.*

¹⁰ *If public management is prescriptive and works to identify how things should be done, then understanding performance and its determinants should be a top priority for the field.*

revient à présenter des options théoriques inapplicables en pratique. S'il y a une caractéristique qui dénote bien le caractère particulier du management public, c'est bel et bien son orientation stratégique qui tente de réconcilier l'administration et les politiques publiques en un champ d'études plus près de la pratique tel que construit réellement au niveau exécutif de l'État moderne.

Politiques publiques

Si certains s'inquiètent du caractère politique du management public, d'autres nous font aussi remarquer que l'environnement sociopolitique fonctionne en contrepartie, comme une limite à l'autonomie réelle du manager public (Moore, 1995, p. 148-149). La reconnaissance de la réalité sociopolitique dans laquelle s'inscrit le management public ne diminue en rien le pouvoir décisionnel et l'autorité politique des élus. En effet, si une politique publique ou une stratégie est inacceptable aux yeux des élus politiques, le manager public sera forcé de l'abandonner ou de la modifier de façon à prendre en compte cette opposition¹¹ (Stevens, 1998, p. 299). Là où il peut être appelé à jouer un rôle important, voire stratégique, c'est dans la recherche de solutions intégrées à ces problèmes politiques complexes, et ce en façonnant les politiques publiques et les stratégies de l'État de sorte à maximiser la « valeur ajoutée publique » tout en demeurant dans les limites de l'acceptabilité pour les élus politiques, détenteurs finaux du pouvoir décisionnel¹² (Alford et Hughes, 2008, p. 134). Dans cette perspective, la dichotomie politico-administrative de Wilson (1887) est bien loin révolue. S'il ne s'agit pas pour le manager public d'agir en fin politicien, la prise en compte de cette dimension stratégique dans le cadre d'une approche plus intégrée ne fait qu'ajouter de la valeur directe dans l'interaction complexe des dimensions contextuelle, socioculturelle, organisationnelle, systémique, stratégique et synergique. Dans un tel contexte, toutes les options n'offrent pas pour ainsi dire la même valeur ajoutée puisque la synergie crée de l'interdépendance entre ces six dimensions fondamentales.

¹¹ *We may fool ourselves, or be mistaken, or refuse to take cognizance of data that may threaten our equilibrium, but the world places limits on our constructions by providing evidence validation of specific types, and these limits form the basis of Kelly's pragmatism.*

¹² *He does not diminish the authority of elected politicians to make the important decisions. If a policy or strategy is unacceptable to key political overseers, then the manager is obliged to abandon or modify it to take account of that opposition. Where the manager can play an important role is in finding integrative solutions to these kinds of problems by shaping policies or strategies that maximize public value while remaining acceptable to the political power holders.*

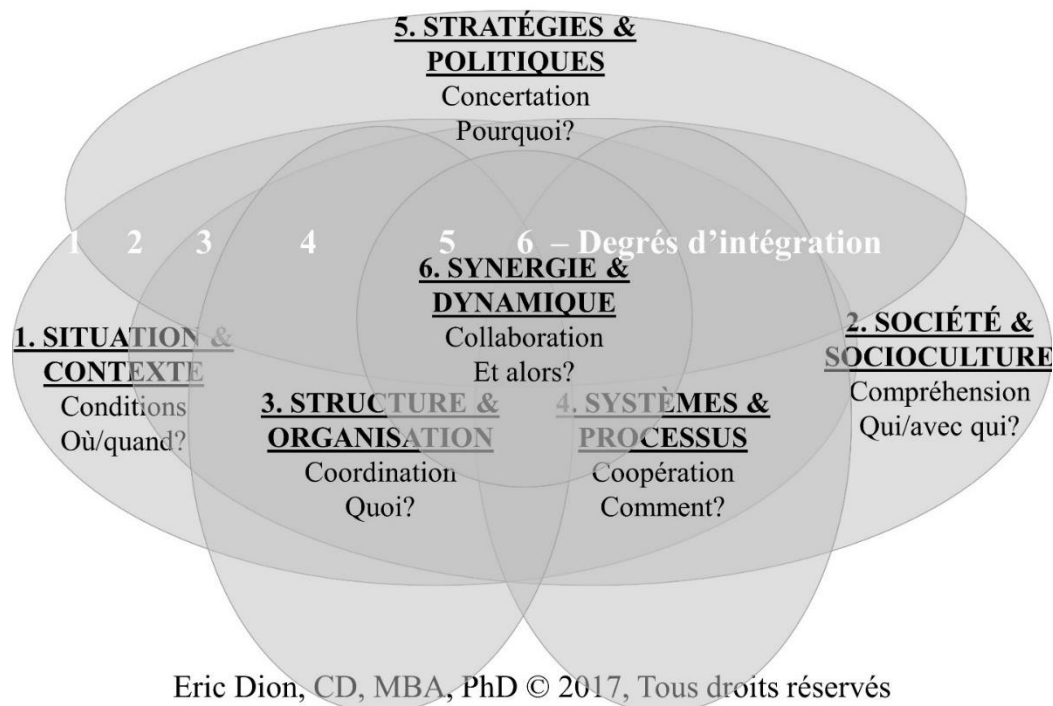


Figure 1.1 : Modèle théorique du management public stratégique

Dans la réalité de la pratique publique quotidienne, les directeurs généraux, sous-ministres adjoints et sous-ministres sont plus souvent qu'autrement appelés à influencer directement les politiques et donc les politiciens. Pour preuve, le domaine des politiques publiques se trouve très près du sommet hiérarchique de l'administration et se situe souvent même dans les cabinets des élus politiques au même titre que dans les cabinets de la suite exécutive du domaine des affaires. Au sein de ces cabinets politiques, les postes sont généralement pourvus de sous-fifres politiques, membres en règle des partis et gravitant autour des principaux leaders. Les postes de politiques publiques sont généralement dédiés à des fonctionnaires et des analystes qui ont pour objectif de faire le pont entre l'administration publique et les cabinets politiques selon une approche beaucoup plus managériale réconciliant le contexte, la socioculture, l'organisation, le système et la synergie à la dimension stratégique par l'emploi du management public stratégique.

Management stratégique

C'est en ce sens que la distinction peut être faite entre le management public et le management public stratégique (Kaplan et Norton, 2005), mais encore faut-il que cette distinction colle à la pratique, ce qui n'est pas le cas si l'on s'en tient à la fameuse dichotomie politico-administrative. En effet, il appert que les managers publics stratégiques, qui sont les cadres exécutifs au sein de l'administration publique, ne sont pas aussi apolitiques dans la pratique réelle. Bien que le procédé de leur nomination soit administrativement et « théoriquement » impartial, il en va néanmoins de l'aval politique des élus. Clairement, l'indépendance administrative du politique de la traditionnelle dichotomie politico-administrative est mise à mal par ce test empirique ancré dans la réalité de la pratique. Le management public peut faire le choix inconscient, voire insouciant, de l'autruche politique ou, *a contrario*, reconnaître

clairement sa dimension stratégique imprégnée par ces choix politiques. En bref, les hauts fonctionnaires sont donc tout simplement politisés.

Or, il n'y aurait pas de management public apolitique, ce qui constituerait selon nous la principale distinction entre l'administration publique, reconnaissant de la dichotomie, et le management public, reconnaissant de la pratique et de l'interdépendance de la complexité. Dans tous les cas, il ne s'agit pas de recréer une « nouvelle » dichotomie entre l'administration et le management puis le politique, ce qui en ferait une trichotomie, mais plutôt de reconnaître que l'administration contemporaine est davantage managériale. En effet, il ne suffit plus de dicter des politiques et de laisser l'administration gérer car la mise en œuvre de ces politiques et leur exécution par l'administration publique ajoutent une valeur considérable pour le citoyen, en particulier par les systèmes d'information qui sont désormais omniprésents, rendant les rétroactions plus directes.

En administration des affaires, la transition vers le management stratégique n'aura pas été aussi laborieuse qu'en administration publique. Si plusieurs reconnaissent la distinction fondamentale entre le profit, bien privé et objectif, et le bien commun, public et subjectif, la distinction entre le privé et le public se rétrécit aux termes du management. Par définition, le management stratégique implique la formulation et la mise en œuvre des objectifs majeurs, voire stratégiques, et des initiatives entreprises par la haute gestion d'une compagnie au nom de ses propriétaires. Ceci est basé sur la considération de ses ressources et l'évaluation de l'environnement interne et externe dans lequel l'organisation est en compétition. Le management stratégique fournit la direction générale à l'entreprise et requiert donc de spécifier les objectifs organisationnels, de développer les politiques et les plans en vue d'atteindre ces objectifs et, enfin, d'allouer les ressources pour mettre en œuvre ces plans. Or, ces perspectives semblent clairement provenir du domaine des affaires, mais serait-il possible d'adapter ce management dit stratégique à la réalité « publique » ?

Si dans le domaine des affaires le management stratégique relève ainsi de la haute direction de l'entreprise, dans le domaine public, la direction de l'État constitue la prérogative du politique au sens des représentants élus démocratiquement. Cette interprétation semble appropriée dans la mesure où l'on accepte encore implicitement, mais parfois explicitement, la dichotomie politico-administrative. Si pour l'entreprise la haute direction n'est redevable qu'à ses propriétaires, qu'il s'agisse d'une entreprise littéralement privée ou détenue publiquement et cotée en bourse, dans le cas de l'État, les citoyens constituent essentiellement ses propriétaires. Bien que le droit de vote soit plutôt indirect de par l'élection d'une organisation politique et partisane dont le chef deviendra le premier ministre dans un système parlementaire de type Westminster, les citoyens constituent à la fois les propriétaires de l'État et son conseil d'administration *ex officio* qui détient le droit de vote.

Problématiques publiques

Des enjeux fondamentaux des plus intéressants surgissent ici concernant les dysfonctionnements du système parlementaire dans son état actuel, enjeux qui pourraient certes faire l'objet d'une thèse en politique, mais tel n'est pas le but de cet article. Par exemple, un paradoxe crucial est que les citoyens sont les clients de l'État

en même temps qu'ils en sont aussi les principaux consommateurs¹³ (Noordhoek et Saner, 2005, p. 40). Aux termes du management public stratégique, le client-consommateur-citoyen aura toujours le dernier mot et c'est à cet égard que la valeur ajoutée par l'administration publique, par la prise en compte des politiques publiques, est fondamentale au maintien en place de nos systèmes démocratiques. C'est la réflexivité permise par le management public stratégique dans ce cadre métathéorique qui assure le rôle le plus fondamental de l'administration publique dans la résolution des problématiques publiques, en garantissant la représentativité et la pérennité mais aussi la stabilité de nos États démocratiques.

C'est ainsi que Sparrow (2000) fait appel aux agences pour « trouver et régler des problématiques importantes », mettant ainsi de l'avant des pratiques managériales très concrètes en réponse à des enjeux publics, notamment dans le domaine réglementaire¹⁴ (Alford et Hughes, 2008, p. 145). La résolution de problèmes publics et le pragmatisme public sont donc des alliés intellectuels retournant du coup à la réconciliation qui doit exister entre théorie et pratique¹⁵ (Wren et Bedeian, 2008, p. 211). Pour Lewin, « il n'y rien d'aussi pratique qu'une bonne théorie¹⁶ » (Van de Ven, 1989, p. 486). Bien que les agences publiques règlent quotidiennement d'importantes problématiques publiques aux niveaux opérationnel, politique et/ou stratégique au bénéfice de toute la société, Alford et Hughes (2008, p. 145) croient que la manière dont cette résolution de problèmes est menée et mise en œuvre est tout aussi importante que la solution en elle-même.

Noordhoek et Saner (2005, p. 36 et 39) soulignent que la fin du NMP ne signifie pas la fin de l'amélioration des organisations publiques. Même si on prend nos distances en regard de certains éléments du système, il ne faut pas recréer une série de barrières législatives et managériales, mais plutôt rectifier les dysfonctionnements identifiés dans le système¹⁷. C'est ainsi que les nouvelles modes en management public, notamment celles de la gouvernance collaborative ainsi que la gestion en réseau, ne seraient que des remèdes passagers à des maux bien plus fondamentaux. En ce sens, le pragmatisme est une philosophie américaine originale et bien connue en administration publique (Hildebrand, 2005 et 2008; Shields, 2008). Le pragmatisme classique est un élément fondateur vers lequel un retour se dessine (Miettinen, Samra-Fredericks et Yanow, 2009).

¹³ *NPM suffers from a fundamental misunderstanding between value driven and effectiveness driven approach to government. A citizen is not a client, a government not a company.*

¹⁴ *Sparrow (2000) calls for agencies to “pick important problems and fix them”, emphasizing practical managerial responses to problems, notably in regulatory areas. Problem solving and pragmatism are obviously allied. Although most applicable to the choices inherent in some regulatory functions, Sparrow's view has wider uses. Public agencies do solve problems, problems of society that might arise from the operational level as well as the political level. How problems are solved becomes as important as the solution itself.*

¹⁵ *Indeed, both Fayol and Weber sought to combine theory with practice.*

¹⁶ *Nothing is so practical as good theory.*

¹⁷ *The end of new public management does not mean the end of the improvement of public organizations. If something is put at a distance, because your own political system cannot be trusted you should repair that system instead of creating legal or managerial barriers.*

Pragmatisme public

La valeur ajoutée d'une approche pragmatique publique tiendrait ainsi de la reconnaissance que des circonstances différentes appellent à des réponses managériales différentes¹⁸ (Albert et Kopp-Malek, 2002, p. 455). Plutôt que d'accepter qu'il n'y ait qu'une seule meilleure pratique dans le domaine du management public stratégique, Alford et Hughes (2008, p. 141) proposent qu'il existe une vénérable tradition de la contingence théorique mise de l'avant par Chandler (1962), puis développée par d'éminents académiciens du domaine du management stratégique tels Woodward (1965), Mintzberg (1979) et Child (1984)¹⁹. En ce sens, le rôle stratégique du manager public prend alors tout son sens dans une philosophie résolument orientée vers la valeur ajoutée pour le public.

Non seulement le manager public stratégique doit-il tenir compte de l'ensemble du contexte et de la socioculture dans lesquels la société qu'il sert évolue, mais il opère lui-même dans un cadre organisationnel et un appareillage systémique dont il ne peut s'abstraire. De plus, il se retrouve en interaction constante, souvent très directe, avec des considérations d'ordre politique²⁰ (Miettinen, Samra-Fredericks et Yanow, 2009, p. 1309). La valeur ajoutée du management public stratégique se concrétise dans la recherche d'un équilibre existant dans ces multiples dimensions²¹ (Bohman, 2002, p. 499). Le manager public stratégique qui se veut pragmatique devrait donc être éduqué de façon plus générale et multidisciplinaire (Lynn, Heinrich et Hill, 2000), fort en analyse, mais surtout exceptionnel en synthèse. Il devra constamment retrouver un équilibre²² (Svara, 2001, p. 176), mais aussi favoriser une dynamique positive et synergique entre les six dimensions visant des solutions intégrées concrètes, gérées de façon plus collaborative (Meyer, 2002; Rijpma, 1997).

¹⁸ *Pragmatism can but does not need to be understood as an avowed methodological allegiance if located within social scientific debates. Here it is treated as an approach transcending epistemological and ontological coordinate systems, which is moreover a – sometimes necessary – attitude of cutting across these coordinate systems.*

¹⁹ *Public value pragmatism entails the recognition that different circumstances demand different managerial tools. Instead of assuming that there is one best way for everything, we summon the venerable tradition of contingency theory, pioneered by Chandler (1962) and articulated by management scholars such as Woodward (1965), Mintzberg (1979), and Child (1984).*

²⁰ *The study of practices has a long theoretical history and draws on a wide range of methods. The “practice” theme has been developing in recent years across a number of fields within organizational studies and elsewhere, such as the strategy-as-practice stream of research, various approaches to organizational learning and knowledge management, and science studies. In many ways, what humans actually “do” when managing, making decisions, strategizing, organizing, and so on has long been an important part of sociological and anthropological studies of organizations. In addition, “practice” has become an important focus of post-analytic and phenomenological philosophy (see Schatzki 2005, 2006). Moreover, a focus on practice challenges us to bridge different levels of analysis and to do so in different ways.*

²¹ *One of the central ideas of pragmatist theories of knowledge is that epistemic claims are embedded in some practical context that in large part determines their relevant standards of justification and conditions of success. A truth claim is thus to be judged in light of its practical consequences. This “practical turn” of epistemology is especially relevant for the social sciences, whose main practical contribution, according to pragmatism, is to supply methods for identifying and solving problems.*

²² *Not only did traditional thought, as Lynn observes, seek to maintain “balance between administrative capacity and popular control on behalf of public purposes defined by electoral and judicial institutions”, it also sought to justify the contributions of public administrators that has often been ignored.*

Stratégie publique

Lynn (1996) propose en effet que le management public est mieux compris comme un artisanat dont la recherche s'informe de la pratique en produisant des explications heuristiques²³. Quant à Franklin et Ebdon, ils proposent une « roue de la pratique » comprise comme un cadrage scientifique plus large et ouvert de sorte que la théorie et la pratique soient mieux intégrées²⁴ (Emerson, Nabatchi et Balogh, 2012). Le prochain courant fort en management public risque donc d'être une orientation avouée vers la « valeur ajoutée publique » de façon plus pragmatique au-delà de la question plutôt interne de gouvernance collaborative. Sans valeur ajoutée pour le public, pourquoi s'y attarder? Les courants du *New Public Service* (Denhardt et Denhardt, 2000), du *New Public Governance* (Osborne, 2006) et même de la gouvernance collaborative s'inscrivent dans la continuité du courant du NMP qui préconise la recherche d'efficacité interne ou administrative de type bureaucratique plutôt que la valeur ajoutée externe plus concrète et pratique pour le public. Moore (1995) explique d'ailleurs que la valeur ajoutée publique pragmatique est une approche basée sur les principes quant à ses fins, mais plus pragmatique et également plus stratégique quant à ses moyens, évitant ainsi de tomber dans le piège qu'une fin quelconque peut justifier tous les moyens.

Or, selon Alford et Hughes (2008, p. 132) : « Quoique le terme de valeur ajoutée publique attire l'attention vers les résultats et la performance comme extrants, elle n'ignore pas pour autant les intrants et les processus. » Autrement dit, les managers publics ne sont donc probablement pas en mesure de définir la valeur ajoutée publique en termes absolus, mais ils tentent quotidiennement de déterminer si l'une ou l'autre des politiques publiques a plus ou moins de valeur en général. Ainsi, le rôle du manager public au niveau des politiques publiques est mieux compris comme un rôle de résolution concrète de problèmes publics²⁵ (Alford et Hughes, 2008, p. 132-133) tenant compte d'un cadre d'analyse plus intégré partant d'un contexte, de la socioculture, de l'organisation, des systèmes et de la dynamique de la synergie de l'ensemble, de sorte à arriver à une solution publique pragmatique à forte valeur ajoutée stratégique²⁶ (Brendel, 2006, p. 142).

C'est dans un tel cadrage théorique que Moore prétend que les managers publics doivent être engagés dans leur environnement politique. Ils doivent non seulement le faire dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes, mais aussi typiquement parce que, justement, les managers publics stratégiques ont des connaissances à « forte valeur

²³ Lynn advanced a fourth option — public management as craft, where research informed practice by producing explanatory heuristics.

²⁴ Franklin and Ebdon (2005) advocated explicitly for a “Wheel of Practice” embedded within a larger scientific framework, such that theory and practice are better integrated.

²⁵ Indeed, although the term public value draws our attention to results or outcomes, it does not ignore inputs and processes.

Put another way, public managers may not be able to define public value in some absolute sense, but they can and often do seek to determine whether a particular purpose is more valuable than another in a given circumstance. This role is best described as problem solving.

²⁶ Neither ideological systems, scientific performance data, nor the latest management technique have primacy, though they will be taken into account as inquiry proceeds. Pragmatism provides a method that suggests what a practical result might be. It “does not define a good result from an abstract or objective vantage point, but rather in terms of the deliberations and negotiations among the people working toward those goals.”

ajoutée » à propos des enjeux fondamentaux et courants, de même qu'ils connaissent intimement leur environnement stratégique, connaissances qu'il doivent ainsi mettre à la disposition des élus politiques afin de contribuer à produire des politiques et pratiques à valeur ajoutée concrète pour le public²⁷ (Alford et Hughes, 2008, p. 133).

Pratique académique

Si telle est la pratique du management stratégique public, la pratique académique devrait techniquement et théoriquement la refléter (Emerson, Nabatchi et Balogh, 2012). Selon Alford et Hughes (2008, p. 136), les récentes percées (encore de « nouvelles » formes de management et de gouvernance du secteur public plaçant l'intérêt sur la gouvernance collaborative, la gestion en réseau et les arrangements plus intégrés) pourraient être vues comme la vague de redressement des pratiques défailtantes issues du NMP, passant simplement d'une mode à une autre²⁸. La littérature prendrait aisément ce nouveau courant d'un groupe grandissant d'adhérents académiques qui croient que la gouvernance collaborative, qui refocalise essentiellement sur la recherche d'efficacité administrative et bureaucratique annoncée par le NMP, est le prochain grand courant du management public. Klijn (2005, p. 257-258) observe en effet que le concept de réseau est devenu très populaire dans la littérature académique en administration publique. Le concept de réseau et ses pendants de gestion et de gouvernance collaborative sont non seulement devenus des concepts analytiques très flous donnant peu de sens à la complexité des interactions entourant les politiques publiques et leurs éléments stratégiques, mais est également devenu un passe-partout qui englobe tout : réflexion, analyse, approches alternatives de gestion, très grande complexité des interactions entourant la formulation des politiques publiques et la livraison des services publics²⁹.

Osborne (2006, p. 377) prétend ainsi que le NMP n'aura été qu'un intermède, une période transitoire relativement brève entre la vision statiste de l'administration publique classique et sa tradition bureaucratique, forte notamment de la dichotomie wilsonienne, ainsi que l'état embryonnaire du management public et de la tradition pluraliste, dorénavant connue comme le courant de la nouvelle gouvernance publique (NGP). En effet, selon Osborne, la NGP propose « un État pluraliste dans lequel plusieurs acteurs interdépendants contribuent à la livraison de services publics, où la multitude des processus informe en double-herméneutique le système global des politiques publiques. » Conséquemment, l'attention est ainsi dévolue davantage aux interrelations organisationnelles ainsi qu'aux processus de gouvernance et préconise au

²⁷ Moore (1995, p. 20-21) argues that in this context, public managers have a duty to engage with their political environment. They need to do it not only in order to carry out their jobs in a useful way but also because typically they have valuable knowledge about both the substantive problem and the stakeholder environment surrounding it, which they should place at the disposal of their elected political overseers.

²⁸ In recent years, this tendency has been given renewed impetus by the emergence of new forms of management and governance in the public sector, which emphasize more collaborative networked or joined-up arrangements. These new forms are seen in both governmental practice and the literature as potential solutions to the perceived problems of NPM.

²⁹ The concept of network has become quite fashionable in the academic literature on Public Administration and Public Management. The network concept has not only become very popular as an analytical concept to make sense of the world of complex interactions around policy but has also become a catchword for thinking up and devising and proposing alternative ways of managing complex interactions around policy formation, implementation or service delivery.

final des résultats efficaces et efficients³⁰ (Osborne, 2006, p. 384). Qui plus est, Stoker explicite la nécessité d'une valeur ajoutée publique en tant que paradigme donnant suite au NPM, qui lui-même donnait suite aux défauts de l'administration publique plus traditionnelle³¹ (Alford et Hughes, 2008, p. 137).

Quoi qu'il en soit, la division entre la recherche en management public et les pratiques réelles des managers publics est très grande. Même s'il s'agit d'un champ pratique, le management public ne préconise pas très ouvertement les interactions avec la recherche. Par exemple, celle-ci ne différencie souvent pas les considérations managériales des considérations politiques, focalisant souvent à la place sur des analyses quantitatives très sophistiquées qui sont de très peu d'utilité aux praticiens. D'un autre côté, ces derniers suspectent souvent les universitaires et ils vont plutôt mettre rapidement de côté la valeur de la recherche qui ne se conforme pas avec leur propre pratique. Les universitaires sont par ailleurs très peu enclins à partager leurs recherches et insistent sur le fait que les besoins des praticiens ne devraient pas diriger leurs agendas de recherche. Quant à eux, les praticiens hésitent aussi souvent à partager leurs données organisationnelles avec les chercheurs académiques qui pourraient potentiellement en faire bon usage³² (Pitts et Fernandez, 2009, p. 402). Or, ce dialogue de sourds ne facilite en rien le management public stratégique. Si la pratique est telle quelle, c'est aux académies de l'administration publique d'être plus pratiques³³ (Miettinen, Samra-Fredericks et Yanow, 2009, p. 1312). Elles informent ainsi les praticiens, complétant donc le cycle de rétroaction en double-herméneutique puisqu'en réalité, il est presque impossible de demander à la pratique de se conformer à la théorie plutôt académique des écoles.

³⁰ A recent article by Osborne (2006, p. 377) argues that the time of NPM is "a relatively brief and transitory one between the statist and bureaucratic tradition" of public administration and "the embryonic plural and pluralist tradition" of what is termed New Public Governance (NPG). NPG posits "both a plural state, where multiple inter-dependent actors contribute to the delivery of public services and a pluralist state, where multiple processes inform the policy making system" and as a "consequence of these two forms of plurality, its focus is very much upon inter-organizational relationships and the governance of processes, and it stresses service effectiveness and outcomes."

³¹ More considered is Stoker's (2006) view of public value management. This is seen as a new paradigm and, again, as a successor to NPM, which was in turn a successor to traditional public administration.

³² The divide between public management researchers and practicing public managers has been deep for some time. Even though it is an applied field, public management often does not overtly promote interaction between the two sides. For example, research often does not adequately delineate policy and management implications, focusing instead on sophisticated quantitative analyses that are of little use to practitioners (Barzelay and Thompson 2009; Ghoshal 2005; Perrow 2007). On the other hand, practitioners are often suspicious of academics and are quick to discard the value of research that does not mesh well with their own previous experience. Academics are protective of their research and insist that the needs of practitioners not drive their research agenda; practitioners are reluctant to share organizational data with academics who could potentially make good use of them.

³³ Practice theory can be defined through two distinct but complementary motives or research programmes. The first is an empirical programme, ethnographic in its sensibility, for understanding social and organizational life. The second is a theoretical one aimed at transcending perennial problems in philosophy and social sciences, such as Cartesian dualism and the agency-structure problem. In the first, practice is understood as something that people do in "real" or everyday life. [...] In the second research programme, the concept of practice has proved to be viable for solving philosophical problems concerning knowledge and the nature of reality, as well as theoretical problems in the social sciences concerning social order.

Académie pratique

Si tel est le dessein de l'administration publique, c'est-à-dire de s'orienter vers davantage de valeur ajoutée publique et de naviguer habilement le domaine des politiques publiques non pas comme pratique distincte mais comme partie intégrante de l'environnement stratégique du management public, l'académie d'administration publique, comme système vivant reflétant cette pratique, doit donc adapter ses techniques et ses théories. Enseigner que la dichotomie wilsonienne entre politique et administration datant de 1887 tient toujours ne colle pas à la réalité telle que construite et vécue par l'exécutif au sein de l'administration publique. Focaliser sur les pratiques administratives internes comme l'essence de l'administration publique dans sa recherche d'efficacité servant à justifier de meilleures pratiques par le truchement, encore, de « nouveaux » concepts à faible valeur ajoutée pour le public externe (ex. : gestion en réseau ou gouvernance collaborative) ne tient pas non plus la route. Or, ironiquement, le management public stratégique nous ramène aux fondements mêmes de l'administration d'État existant essentiellement pour mieux servir ses concitoyens tout en mettant stratégiquement en œuvre les politiques publiques des élus démocratiques³⁴ (Dunleavy et coll., 2006, p. 480) et en trouvant un point d'équilibre pragmatique³⁵ (O'Toole et Meier, 2004, p. 472 et 476). C'est là la véritable contribution de l'idée.

En ce sens, non seulement l'enseignement de l'administration publique doit-il être contemporain, ses techniques et théories doivent l'être tout autant. Si le management public stratégique est un champ de pratique et, tenant compte de tout un cadre métathéorique passant des contextes aux sociocultures, aux organisations, aux systèmes ainsi qu'aux stratégies et aux dynamiques synergiques de ce système de systèmes, plus d'attention devrait donc être dévolue vers cette valeur ajoutée publique. Attirer des universitaires focalisés sur les considérations administratives, en bons bureaucrates, ne fera que sonner le glas de l'administration publique, laissant le champ ouvert aux pratiques profitables, mais à faible valeur ajoutée citoyenne, du secteur privé dont l'objectif est le profit même si leurs produits ne doivent durer « que pour un temps limité ». Plus encore, le risque est fondamental pour la représentativité et la réflexivité de la démocratie³⁶ (Višňovský, 2009).

³⁴ *Reintegration [...] stresses gathering back together the disparate functions and clusters of expertise that under NPM – New Public Management, were fragmented into single-function agencies and spread across complex inter-organisational networks, that is: Luther Gulick's very old fashioned (1937) practice of reintegrating agencies around a single client group, instead of the NPM's focus on discrete business processes.*

³⁵ *We have found that public management matters in a variety of non-linear ways, and interacts with organisational resources. As well, structural stability matters and multiple levels of governance have influences on the system.*

This leaves a highly complex four-way interaction of the environment, intergovernmental structure, stability, and management.

³⁶ *From among the many philosophies that have ever existed, the best versions may be considered the philosophies that exert their effect on human conduct. Philosophy for the sake of philosophy itself may be edifying and sublime, like the highest of the arts, but if philosophy does not move us toward ameliorative action in order to become better human beings who make their world better, it ends up as a luxurious “language game” or “intellectual gymnastics” that we can no longer afford. Of course, action without wisdom is stupid, even disastrous. If the mission of philosophy is to bring wisdom into action, and if there is any wisdom in philosophy at all, this wisdom will be active and it will teach us how to live and how to act.*

L'administration publique, du moins on l'espère, doit maintenir le souci de la pérennité, et donc de la valeur ajoutée de ses actions réelles dans le cadre de considérations multidimensionnelles (Hill et Lynn, 2009). C'est en ce sens que notre management public stratégique focalise moins sur les processus très administratifs, bureaucratiques et internes de l'administration d'État pour placer l'attention là où elle est requise, c'est-à-dire dans la valeur ajoutée publique par le truchement du management. À cet effet, devrait-on renommer nos écoles nationales d'administration publique? Si on en croit la toute dernière mode (Schroeder et coll., 2004), peut-être doit-on les renommer les écoles nationales de management public, mais justement là n'est pas le point pour autant qu'elles enseignent l'approche plus stratégique³⁷ (Alford et Hughes, 2008, p. 145). Dans un champ de pratique, d'étude et de recherche si près de la réalité, du moins « en théorie », il ne saurait y avoir place pour des chicanes entre administration, politique et management³⁸ (Svara, 2001, p. 176). Ainsi, on devrait songer à les renommer en tant qu'écoles nationales d'actions publiques. Dans cette perspective, l'attention serait donc clairement sur les résultats à valeur ajoutée pour le public.

Références

- ALBERT, M. et KOPP-MALEK, T. (2002). «The Pragmatism of Global and European Governance: Emerging Forms of the Political “Beyond Westphalia” ». *Millennium: Journal of International Studies*, 31(3), pp. 453-471.
- ALFORD, J. et HUGHES, O. (2008). « Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management ». *American Review of Public Administration*, 38(2), pp. 130-148.
- BARTOLI, A. (2009). *Management dans les organisations publiques*. Paris: Dunod.
- BOHMAN, J. (2002). « How to Make a Social Science Practical: Pragmatism, Critical Social Science and Multi-perspectival Theory ». *Millennium: Journal of International Studies*, 31(3), pp. 499-524.
- BOZEMAN, B. (1993). *Public Management: The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass.
- BRENDEL, D. H. (2006). *Healing Psychiatry: Bridging the Science/Humanism Divide*. Cambridge: MIT Press.
- CHAREST, N. (2012). « Public Management ». Dans L. CÔTÉ et J.-F. SAVARD, *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*. Québec: École nationale d'administration publique.

³⁷ *Public management, above all else, is about achieving results, consistent with the ideas of public value. The way to achieve results is to focus on problem solving and, as far as possible, problem solving through pragmatic means. There are many possible solutions to problems. Each has costs and benefits in social and political terms as well as economic or managerial ones. Optimizing them requires the discarding of the one-best-way thinking.*

³⁸ *At the heart of the practice of public administration is the relationship between administrators, on one hand, and political leaders and the public on the other hand.*

- DENHARDT, R. B. et DENHARDT, J. V. (2000). « The New Public Service: Serving Rather than Steering ». *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. et TINKLER, J. (2006). « New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), pp. 467-494.
- ELLWOOD, J. W. (2008). « Challenges to Public Policy and Public Management Education ». *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(1), pp. 172–184.
- EMERSON, K., NABATCHI, T. et BALOGH, S. (2012). « An Integrative Framework for Collaborative Governance ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), pp. 1-29.
- FERLIE, E., LYNN, L. E. et POLLITT, C. (2007). *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.
- GOW, J. I. et DUFOUR, C. (2000). « Le NMP est-il un paradigme? Cela a-t-il de l'importance? ». *Revue internationale des sciences administratives*, 66(4), pp. 679-707.
- HILDEBRAND, D. L. (2005). « Pragmatism, neopragmatism, and public administration ». *Administration and Society*, 37(3), pp. 345-359.
- HILDEBRAND, D. L. (2008). « Public administration as pragmatic, democratic, and objective ». *Public Administration Review*, 68(2), pp. 222-229.
- HILL, C. J. et LYNN, L. E. (2011). *Public Management: A Three-Dimensional Approach*. Washington: CQ Press.
- JONES, L. R. (2005). « Understanding Public Management as an International Academic Field ». *International Public Management Review*, 6(1), pp. 15-22.
- KAPLAN, R. S. et NORTON, D. P. (2005). « The Office of Strategy Management ». *Harvard Business Review*, 83(10), pp. 72-80.
- KLIJN, E.-H. (2005). « Networks and inter-organisational management: Challenging, steering, evaluation and the role of public actors in public management ». Dans E. FERLIE, L. E. LYNN et C. POLLITT, *The Oxford handbook of public management* (pp. 257-281). Oxford: Oxford University Press.
- LYNN, L. E. (1996). *Public Management as Art, Science, and Profession*. Londres: Chatham House Publishing Inc.
- LYNN, L. E., HEINRICH, C. et HILL, C. J. (2000). « Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp. 233-261.

- MEYER, H.-D. (2002). « From “loose coupling” to “tight management”? Making sense of the changing landscape in management and organization theory ». *Journal of Educational Administration*, 40(6), pp. 515-520.
- MIETTINEN, R., SAMRA-FREDERICKS, D. et YANOW, D. (2009). « Re-turn to Practice: An Introductory Essay ». *Organisation Science*, 30(12), pp. 1309-1327.
- MINTZBERG, H. (2007). *Tracking Strategies: Toward a General Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- MOORE, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- NOORDHOEK, P. et SANER, R. (2005). « Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society ». *Public Organization Review*, 5(1), pp. 35-53.
- OSBORNE, S. P. (2006). « The new public governance? ». *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.
- O'TOOLE, L. J. et MEIER, K. J. (2004). « Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), pp. 469-494.
- PITTS, D. W. (2007). « How Effective is Public Management Research? An Analysis of Scope and Methodology ». *9th Public Management Research Conference*. Tucson.
- PITTS, D. W. et FERNANDEZ, S. (2009). « The State of Public Management Research: An Analysis of Scope and Methodology ». *International Public Management Journal*, 12(4), pp. 399-420.
- PSYCHOLOGY WIKI. (s.d.). *Grounded Theory*. Récupéré sur Psychology Wiki: http://psychology.wikia.com/wiki/Grounded_Theory
- RIJPMA, J. A. (1997). « Complexity, Tight–Coupling and Reliability: Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory ». *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(1), pp. 15-23.
- SAVOIE, D. (2006). « What is Wrong with the New Public Management? ». Dans E. E. OTENYO et N. S. LIND, *Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 15)* (pp. 593 - 602). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- SCHROEDER, L., O'LEARY, R., JONES, D. et POOCHAROEN, O.-O. (2004). « Routes to Scholarly Success in Public Administration: Is There a Right Path? ». *Public Administration Review*, 64(1), pp. 92–105.
- SHIELDS, P. M. (2008). « Rediscovering the Taproot: Is Classical Pragmatism the Route to Renew Public administration? ». *Public administration Review*, 68(2), pp. 205-221.

- STEVENS, C. D. (1998). « Realism and Kelly's pragmatic constructivism ». *Journal of Constructivist Psychology*, 11(4), pp. 283-308.
- STOKER, G. (2006). « Public value management: A new narrative for networked governance? ». *American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 41-57.
- SVARA, J. H. (2001). « The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration ». *Public Administration Review*, 61(2), pp. 176-183.
- SVARA, J. H. (2006). « Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept ». *Administrative Theory and Praxis*, 28(1), pp. 121-139.
- VAN DE VEN, A. H. (1989). « Nothing is quite so practical as a good theory ». *Academy of Management Review*, 14(4), pp. 486-489.
- VIŠŇOVSKÝ, E. (2009). « The Global Potential of Pragmatism ». *Human Affairs*, 19(1), pp. 1-9.
- WALDO, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press Company.
- WILSON, W. (1887). « The study of administration ». *Political Science Quarterly*, 2(2), pp. 197-222.
- WREN, D. A. et BEDEIAN, A. G. (2009). *The Evolution of Management Thought* (éd. 6e). Hoboken: John Wiley et Sons.

LES EFFETS DES RÉFORMES MANAGÉRIALES SUR LES *STREET-LEVEL BUREAUCRATS* DANS LA PRESTATION DU SOUTIEN À DOMICILE AUX PERSONNES ÂGÉES

Auteures : Léonie Perron et Maude Benoit

Résumé

Dans un contexte d'inversement démographique et de déficits budgétaires, les décideurs publics occidentaux ont misé dès les années 1980 sur les politiques de maintien à domicile comme moyen de contrôler les coûts publics de la vieillesse. Tandis que le discours politique préconise le « vieillir chez soi », il semble qu'il existe régulièrement une inadéquation entre les besoins exprimés par les aînés et les ressources publiques disponibles pour y répondre. Les fonctionnaires chargés de la prestation des services à domicile doivent composer avec cette contradiction, tout en répondant à des exigences de performance et d'efficacité accrues popularisées par le courant du nouveau management public (NMP). Comment ce contexte organisationnel influence-t-il les *street-level bureaucrats* (SLB) dans l'exercice de leurs fonctions? Comment ces agents s'adaptent-ils pour réussir à en « faire plus avec moins »? Par l'entremise d'une revue systématique de la littérature scientifique de langue anglaise, cet article relève que les impératifs budgétaires et managériaux ont des impacts sur la façon dont ces SLB conçoivent le panier de services auquel auront accès les personnes âgées. Autrement dit, les réformes managériales ne sont pas neutres et ont des conséquences sur les services offerts à la population.

Introduction

Les déficits publics récurrents et les changements démographiques ont conduit plusieurs États à adopter depuis les années 1980 des politiques de resserrement des dépenses publiques d'inspiration néolibérale, dont la popularité s'est encore accrue suite à la crise économique de 2008 (Hall et Lamont, 2013; Schäfer et Streek, 2013). Afin de minimiser l'impact de ces mesures sur les services offerts à la population, les décideurs priorisent un redressement budgétaire qui passe d'abord par des réformes managériales des administrations publiques et la mise en œuvre des politiques. À travers l'espace occidental, les pratiques de management inspirées du secteur privé et les impératifs d'efficience et de performance constituent désormais une injonction incontournable tant dans les discours politiques que dans le travail quotidien des fonctionnaires. Au nom de l'amélioration des services et d'une meilleure utilisation des ressources publiques, ces réformes managériales encouragent la mise en place de mesures de performance, d'arrangements mixtes public-privé, de mécanismes de reddition de comptes, de dispositifs contractuels, etc. (Bernier et Angers, 2010; Pollitt et Bouckaert, 2011). Présentés comme neutres puisqu'essentiellement gestionnaires,

ces processus se jouent souvent à l'écart des débats publics, sans faire l'objet de questionnements, tandis qu'ils modifient pourtant les services publics offerts aux citoyens.

Cet « angle mort » des effets des réformes managériales fait écho au peu d'intérêt qu'a longtemps reçu l'étape de la mise en œuvre des politiques, perçue comme la simple opérationnalisation des décisions (Salamon, 2002). Or, les travaux sur la mise en œuvre soulignent quasi systématiquement un *implementation gap* (Pressman et Wildavsky, 1973), c'est-à-dire un phénomène de distorsion entre les décisions impulsées et les politiques réellement produites. Ce décalage est particulièrement susceptible de survenir lorsque les *street-level bureaucrats* (SLB) se trouvent confrontés à une inadéquation entre l'ampleur des besoins exprimés par les citoyens et le manque de ressources (budgétaires, humaines, informationnelles, etc.) disponibles pour y répondre (Lipsky, 2010). Ce contexte conduit alors les SLB à recourir à des stratégies d'adaptation (*coping*) qui, par effet de retour, détournent les politiques mises en œuvre des objectifs initiaux dictés au sommet de l'État. Or, le désengagement continu de l'État depuis les années 1980 – relancé depuis 2008 – laisse penser que le déséquilibre entre les besoins et les ressources n'a fait que s'accroître.

Des travaux constatent d'ailleurs que le tournant managérial de l'action publique a un impact sur les stratégies mobilisées par les SLB pour faire en sorte que les politiques « fonctionnent » malgré leurs contradictions internes et les ressources manquantes (Brodkin, 2013; Riccucci, 2005). Ainsi, la mise en place d'indicateurs de performance crée de puissants incitatifs à se concentrer prioritairement sur les dimensions mesurées du travail, voire à adopter des pratiques informelles afin d'atteindre les objectifs prescrits (Brodkin, 2011; Marston, 2013). D'autres études suggèrent plutôt que les SLB peuvent se révéler des agents de résistance face à ces pressions au nom de leur vision des normes du service public et de leur éthique professionnelle (Johnson Dias et Maynard-Moody, 2006; Meyers et Vorsanger, 2007; Riccucci, 2005). À l'heure de la domination du précepte du *doing more with less*, comment le management public influence-t-il les travailleurs de première ligne dans la prestation des services publics?

Cet article entend contribuer à ce questionnement en s'intéressant aux SLB opérant dans le secteur des services à domicile (SAD) aux personnes âgées. Celui-ci est en croissance dans l'ensemble des pays occidentaux, les décideurs publics le privilégiant puisque le maintien à domicile leur apparaît comme une solution susceptible de réduire les coûts publics de la vieillesse (Ennuyer, 2007, p. 162; Gimbert et Malochet, 2011, p. 117; Lavoie et coll., 2005). Il existe donc une tension entre un objectif « qualitatif » d'assurer un domicile sain et sécuritaire aux aînés désirant rester chez eux et un objectif « quantitatif » de contrôle, voire de compression des dépenses publiques. Or, ce sont précisément les SLB qui doivent gérer cette ambiguïté des objectifs et cette inadéquation entre les besoins exprimés par la population âgée et les ressources publiques disponibles pour y répondre.

Nous avons étudié cet enjeu par l'entremise d'une revue systématique de la littérature de langue anglaise opérée à partir des bases de données *Ebsco Academic Search Complete* et *ABI/Inform Complete*. Le corpus, composé de 24 articles provenant de 11 pays différents, laisse entrevoir des effets similaires du management public d'un État à l'autre dans la prestation des politiques de SAD.

Les SLB du soutien à domicile au cœur de l'inadéquation entre les besoins des aînés et les ressources disponibles pour y répondre

Les SLB regroupent de nombreux corps d'emplois différents — agents de guichets, policiers, enseignants, etc. — qui ont tous en commun d'interagir directement avec les destinataires des politiques et de disposer d'un pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de leurs fonctions. Si ces « petits fonctionnaires » situés au bas de l'échelle hiérarchique n'ont pas toujours retenu l'attention, les recherches sur les SLB tendent à montrer que leurs décisions quotidiennes, les routines qu'ils établissent et les stratégies qu'ils adoptent pour faire face aux incertitudes et aux pressions rencontrées dans le cadre de leur travail forment les politiques réellement mises en œuvre (Lipsky, 2010). Cela ne signifie pas pour autant que la trajectoire des politiques se réduise à la combinaison de ces pratiques individuelles « qui sont aussi façonnées par des processus qui les englobent, comme la crise fiscale » (Dubois, 2010a). C'est ici que l'analyse des SLB rencontre plus largement les transformations de l'État et de son appareil administratif : les résultats montrent que le comportement des SLB ne s'explique pas seulement en vertu de leurs préférences individuelles, mais que les conditions organisationnelles pèsent sur leurs décisions quotidiennes, et donc sur les politiques produites (Brodkin, 2012). Or, le management public est certainement l'un des courants pesant le plus sur le contexte organisationnel des travailleurs de première ligne et il nous apparaît important de s'interroger sur la façon dont les réformes managériales influencent à la fois l'exercice du pouvoir discrétionnaire des SLB ainsi que les stratégies d'adaptation (*coping*) qu'ils utilisent pour « faire plus avec moins ».

Nous nous proposons de répondre à cette question par une étude des SLB travaillant dans les politiques de services à domicile (SAD) aux personnes âgées. Non seulement il s'agit d'un secteur en croissance dans l'ensemble des pays occidentaux, mais en plus ces agents se voient attribuer une double mission qui apparaît contradictoire. D'une part, il s'agit d'une mission sociale qui consiste à effectuer une évaluation globale de la situation et des besoins des aînés, d'élaborer à cet effet un plan de service individualisé, puis d'effectuer un suivi de sa mise en œuvre. D'autre part, une mission de gestion est aussi attendue de ces *case managers* : dans un esprit de contrôle des dépenses publiques, ces derniers doivent procéder à un croisement entre le panier des services offerts et les besoins des « clients ». Dans ce contexte, comment ces agents exercent-ils (ou pas) leur jugement professionnel? Quelles pratiques adoptent-ils pour parvenir à la fois à réguler la demande pour des SAD publics et à répondre aux impératifs managériaux de performance et d'efficacité accrues?

Méthode

Ensemble, les deux chercheuses ont procédé à une revue systématique de la littérature scientifique afin de répondre à ces questions en considérant l'ensemble des recherches publiées en langue anglaise abordant l'enjeu de la managérialisation des SAD. Cette méthode se distingue par son caractère systématique et sa reproductibilité, c'est-à-dire que l'ensemble des travaux répondant à notre formule de recherche sont considérés, évitant ainsi les biais de sélection entraînant *a partial review of a convenience sample of the author's favorite studies* (Petticrew et Roberts, 2006, p. 6). Suivant la démarche propre à cette méthode, nous avons procédé en quatre temps.

Une formule de recherche cohérente avec notre questionnement a d'abord été établie³⁹. Quatre familles de mots-clés la composent : le secteur des SAD, les concepts généralement associés au management public, les synonymes des SLB dans ce secteur et la spécificité des personnes âgées, les SAD pouvant également être offerts à des personnes avec handicap par exemple. Cette formule a ensuite été appliquée en juillet 2017 à deux des plus importantes bases de données scientifiques interdisciplinaires, *ABI Inform Complete* et *EBSCO Academic Search Complete*. Puis, des critères d'inclusion et d'exclusion préalablement définis ont été utilisés, certains automatisés (que des articles revus par les pairs et aucune limite temporelle à la recherche) et d'autres appliqués à la lecture des titres et des résumés des articles (ils devaient porter principalement et non accessoirement sur les SAD aux aînés ainsi qu'effectuer une analyse générale des SAD et non étudier une maladie précise (ex. : diabète) ou un programme spécifique (ex. : programme de réadaptation physique). Le corpus initial de 38 articles est ainsi passé à un corpus final de 24 articles. Enfin, ces articles ont été intégrés au logiciel d'analyse textuelle *QDA Miner* pour être codés manuellement selon une grille d'analyse identifiant les passages évoquant différents types de réformes managériales (contrôle des coûts, processus de rationalisation des prestations, rehaussement de la productivité des travailleurs et individualisation des prestations), l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et le recours à des stratégies d'adaptation de la part des SLB.

Résultats

Les recherches scientifiques sur la managérialisation du soutien à domicile : des études récentes et centrées sur l'espace occidental

Avant même de prendre connaissance des articles, certaines tendances se dessinent quant aux recherches portant sur la managérialisation des SAD. Ainsi, bien qu'aucune limite temporelle n'ait été appliquée dans les bases de données utilisées, les articles étudiés ont été publiés sur une période de 15 ans, entre 2000 et 2015. Ce résultat fait sens : les politiques de maintien à domicile ont commencé à être instaurées à la fin des années 1980 et au début des années 1990 (Gimbert et Malochet, 2013, p. 101), tandis que les réformes managériales ont été mises en œuvre avec plus d'intensité à partir du début des années 2000 (Pollitt et Bouckaert, 2011).

La distribution géographique des cas étudiés dans les articles est révélatrice (voir figure 2.1). Parmi les 24 articles du corpus, 11 pays sont analysés. Il y a cependant une nette prédominance des cas provenant du Royaume-Uni (sept articles sur 24). Cela n'est guère surprenant : le Royaume-Uni est une figure de proue de la doctrine du management public et des réformes majeures inspirées de ce courant ont été mises en place dans le système public de santé dans les années 1990 (Drake et Davies, 2006, p. 176). Un modèle de marché appelé *provider-split* a alors été appliqué au secteur des SAD qui consiste à confier l'évaluation des besoins des aînés aux autorités locales, tandis que la prestation de services est largement déléguée au secteur privé (Hood, 1991). En intégrant des acteurs privés à la mise en œuvre, ce type de modèle vise une amélioration de l'efficacité et de la qualité des services et un contrôle des coûts par le

³⁹ Formule de recherche : *AB (home care) AND AB (public management OR performance OR efficienc* OR efficac* OR market OR contract*) AND TX (older people OR elderly care) AND TX (care giver staff OR case managers OR frontline staff OR street-level workers OR managers)*.

mécanisme de mise en concurrence des prestataires qu'il sous-tend (Trydegård, 2012, p. 121).

Avec un modèle de managérialisation des SAD tout à fait différent, un autre groupe géographique se démarque avec sept articles sur 24 : celui des pays nordiques (Suède, Danemark, Norvège). Même si ces pays sont reconnus pour leur régime d'État-providence de type social-démocrate, ils n'ont pas été épargnés par l'influence du nouveau management public (NMP) dans leurs SAD. Toutefois, le modèle managérial qui y est mis en place implique peu le secteur privé; les réformes visent plutôt à accroître la productivité des travailleurs du secteur public et à contrôler les coûts des SAD (Liveng, 2011; Rostgaard, 2012; Tufte, 2013).

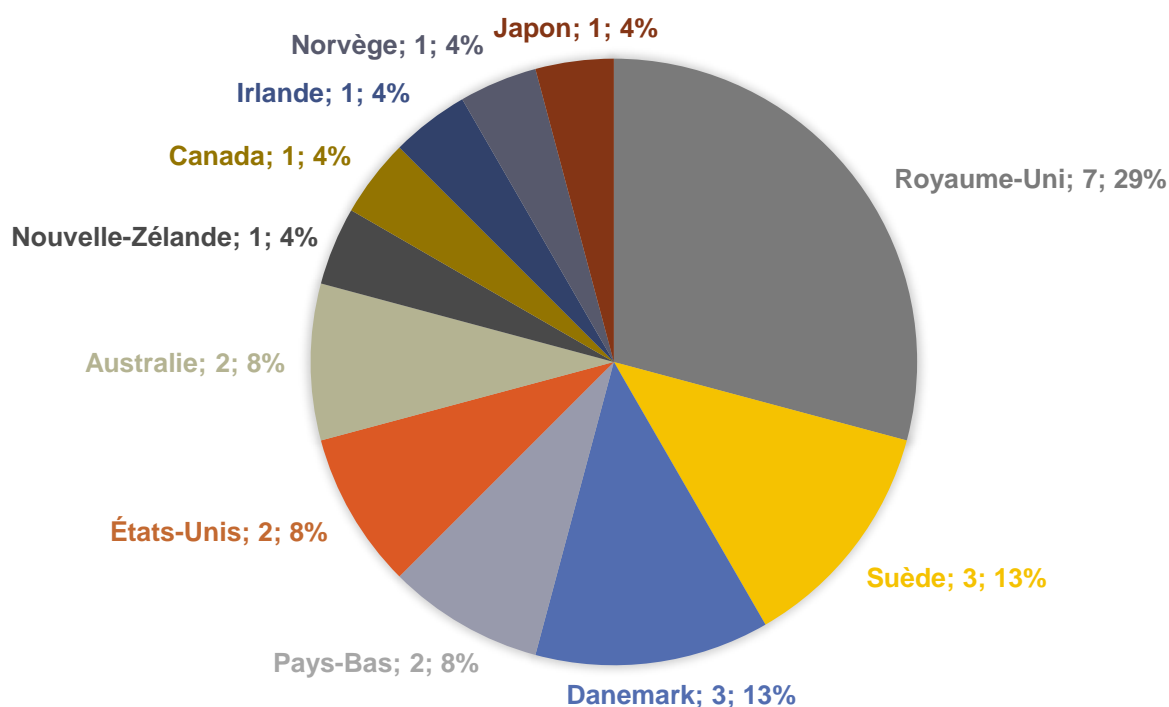


Figure 2.1 : Nombre de cas étudiés par pays et proportion (%)

Le corpus révèle également que trois grandes catégories de disciplines s'intéressent à la managérialisation des SAD : la science politique (12 articles sur 24), les sciences de la santé (7) et les sciences de la gestion (5). Enfin, plus des trois quarts (18) des articles s'appuient sur une approche qualitative, reposant principalement sur les techniques de l'entretien et de l'observation. Au-delà de ce premier portrait du corpus, l'analyse des articles offre certaines pistes de réponses quant à l'influence du management public sur la prestation des SAD par les travailleurs de première ligne.

Comment les réformes managériales influencent-elles l'exercice du pouvoir discrétionnaire des SLB? Des réponses mitigées

Le codage des articles du corpus à l'aide du logiciel *QDA Miner* montre une nette prédominance du thème du management public. En effet, les réformes managériales, tous types confondus, représentent 78% de tous les codes attribués au sein du corpus. Cette forte proportion démontre certes l'importance du management public dans les

textes, mais cela doit être nuancé par le fait que notre formule de mots-clés incluait spécifiquement les termes qui y sont associés. En revanche, le thème du pouvoir discrétionnaire des SLB transparait peu dans le corpus, avec une proportion d'environ 7% des codes attribués. Parmi ces 7%, l'analyse montre que lorsqu'il y a une manifestation du pouvoir discrétionnaire (qu'il s'agisse de son augmentation ou de sa diminution), ce dernier est le plus souvent précédé immédiatement par un passage qui réfère au rehaussement de la productivité des travailleurs. En effet, l'analyse dénombre plus de 34 passages dans lesquels cette cooccurrence survient. À titre d'illustration, Tufte (2013, p. 106) souligne dans son article que *There has been cutbacks (in time), but services remain the same. And that responsibility is placed within the care workers*. Cet extrait met en lumière que ce sont aux SLB qu'échoit la tâche de faire en sorte que, malgré la diminution du temps d'intervention dans l'exemple cité, l'offre de services doit demeurer la même. L'injonction d'en « faire plus avec moins » est manifeste.

Le contrôle des coûts arrive au second rang des types de réformes managériales qui semblent le plus être liées à l'utilisation du pouvoir discrétionnaire, avec un total de 24 passages associés à cette cooccurrence de codes. Les contraintes budgétaires auront pour effet de réduire le pouvoir discrétionnaire des agents, particulièrement quant aux services fournis aux personnes âgées. Par exemple, Kieft et collègues (2014, p. 7) relèvent que les infirmières *may want to provide a patient with a specific form of care, while management limits care to maximum number of minutes based on budgetary considerations*. Ainsi, la marge de manœuvre des SLB est limitée dans le choix des soins qu'ils peuvent fournir.

À l'évidence, il y a une insistance portée aux dimensions quantifiées du travail et cela amène des auteurs à parler d'une « dépersonnalisation du “care” » (Tufte, 2013, p. 103). Alors que le NMP se targue de vouloir individualiser les prestations pour en améliorer la qualité, l'application de mesures standardisées et centrées sur la productivité crée l'effet inverse. Les aînés sont traités selon un plan de services statique et non pas selon le contexte ou l'état de la personne au moment où le service est fourni. Le passage suivant évoque ce phénomène : *standardisation of services diminishes the autonomy of [...] the care worker [...] when it comes to decisions as to which tasks the care worker is going to carry out in the home of the elderly person. [...] In this way, NPM makes it even harder for the care worker to establish the much-needed equal interpersonal relationship* (Liveng, 2011, p. 276). Tandis que certaines interventions impliquent des gestes très intimes auprès des personnes âgées, un contexte organisationnel où tout est mesuré, calculé et minuté met à mal la dimension relationnelle et l'établissement d'un lien de confiance entre le SLB et son client.

On observe à travers cette analyse que les réformes managériales appliquées dans les SAD placent les SLB sous pression et les amènent à offrir des services plus limités en quantité comme en qualité et plus impersonnels qu'ils ne le souhaiteraient. Généralement, il semble donc que les réformes managériales tendent à limiter le pouvoir discrétionnaire des SLB qui établissent le panier de services auquel ont accès les aînés.

Les pratiques informelles des SLB pour faire face à l'inadéquation entre les ressources et les besoins

Si les réformes managériales restreignent le pouvoir discrétionnaire des SLB, elles ne l'éliminent pourtant pas complètement. Depuis Lipsky (2010), plusieurs chercheurs ont identifié diverses stratégies d'adaptation (*coping*) adoptées par les SLB dans l'exercice de leur travail. Sous les auspices du management public, quelles sont les tactiques utilisées par les SLB pour réussir à en « faire plus avec moins »? L'analyse du corpus se révèle malheureusement peu éclairante sur ce sujet, très peu abordé dans les articles étudiés : seulement 36 passages y font référence, soit une proportion de 2,1% de l'ensemble des codes attribués. Cela s'accorde toutefois avec les conclusions de Tummers et collègues (2015) qui notent que nous en savons peu sur les stratégies utilisées par les SLB pour s'adapter à la managérialisation impulsée dans la prestation des services publics. Les résultats de la revue systématique indiquent tout de même que lorsque confrontés à une situation d'inadéquation entre les besoins des aînés et les ressources publiques disponibles, les SLB semblent opter pour deux types de stratégie d'adaptation qui leur permettent de limiter les interactions significatives avec les clients : la rationalisation et la routinisation.

La rationalisation consiste à réduire la disponibilité, l'attrait ou les attentes d'un service à un client. Par exemple, dans l'étude de Kieft et collègues (2014, p. 249), des infirmières à domicile affirment devoir limiter les services qu'elles peuvent offrir à leurs patients : *We want to provide certain care, but that's at the expense of something else. If we do one thing, we can't do another. For instance, we plan 30 minutes for patient care. When a patient wants to go outside for a walk, this will cost him 10 minutes of this total time.* La stratégie de rationalisation consiste ici à expliquer explicitement au client qu'il doit prioriser ce qu'il considère le plus important, parce que les ressources sont insuffisantes pour combler ses besoins. À travers cet extrait, c'est également des impératifs d'efficacité et d'efficience propres au NMP qui s'observent. D'abord, l'attribution limitée du temps d'intervention illustre une rationalisation des prestations. Un souci de productivité est aussi évident, alors que les interventions sont minutées et définies à l'aide de termes managériaux comme dépenses (*expenses*) et coûts (*costs*).

La routinisation consiste quant à elle à traiter les usagers de manière standardisée plutôt que personnalisée. L'uniformisation des plans de service permet aux SLB de faire face à leur charge de travail élevée (nombreux clients et courts laps de temps) (Tummers et coll., 2015, p. 1110). Cela prend forme par exemple en évitant d'offrir un service spécifique à un aîné : *Even though it may be both possible and desirable to perform a certain task to a particular client, the care worker refrains from doing it, as it may not be possible for the next care worker who visits the client to do the same* (Tuftte, 2013, p. 107). La pression sur la standardisation des prestations est bien visible dans cet extrait et révèle les effets négatifs que cela peut avoir sur la qualité comme la quantité des services offerts.

Quoique les résultats soient peu nombreux, ils suggèrent que, confrontés à une pression et à une demande plus grande que les ressources dont ils disposent, les SLB vont chercher à réduire cette demande au moyen de stratégies de rationalisation et de routinisation qui, malheureusement, apparaissent peu bénéfiques pour leurs clients.

Conclusion

La revue systématique de la littérature semble confirmer la position inconfortable des agents de première ligne des SAD à qui reviennent à la fois la responsabilité de gérer l'ambiguïté des objectifs de la politique (contrôler les coûts de la vieillesse ou offrir des SAD suffisants à la population âgée?) et celle de gérer l'inadéquation entre les besoins exprimés et les ressources publiques disponibles pour y répondre.

Cette observation peut être analysée à la lumière de ce que Vincent Dubois (2010a, 2010b) a résumé sous l'expression des « ruses de la mise en œuvre » qui désigne une dynamique où les décideurs au sommet de l'État cherchent à impulser leurs décisions politiques par l'entremise de réformes en apparence neutre de l'appareil administratif, c'est-à-dire en diminuant la visibilité publique et l'imputabilité politique. Selon Dubois (2010b, p. 267), ce phénomène est particulièrement susceptible de se produire lorsque les agents de première ligne sont mis dans une situation « de “décider” ce que ces réformes ne prévoient pas explicitement, mais qu'elles sont bien faites pour imposer. » Autrement dit, si le discours des décideurs publics encourage officiellement les SAD, les signaux managériaux qu'ils envoient aux SLB chargés de leur prestation est qu'en réalité, il faut rationner les services offerts. Dans un contexte de besoins croissants, d'insuffisance des ressources et d'absence de lignes directrices pour gérer cette inadéquation (qui n'est pas reconnue officiellement), les décideurs publics laissent aux agents le soin de mettre en place les conséquences politiques non écrites qui résultent d'une telle situation, par exemple une marchandisation accrue des prestations et une réduction de l'accessibilité et de l'universalité des services. En somme, à l'inverse des recherches soulignant que les stratégies d'adaptation que les SLB adoptent peuvent, par effet de retour, détourner les politiques mises en œuvre des objectifs initiaux dictés au sommet de l'État, il semble ici que les pratiques informelles des SLB concourent au contraire à réaliser les objectifs officiels des décideurs publics, soit de contrôler les coûts publics de la vieillesse.

Références

- BERNIER, L. et ANGERS, S. (2010). « Le NMP ou le nouveau management public ». Dans L. BERNIER, G. LACHAPELLE et S. PAQUIN, *L'analyse des politiques publiques* (pp. 9-35). Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- BRODKIN, E. Z. (2011, April). « Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, pp. i253–i277.
- BRODKIN, E. Z. (2012). « Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future ». *Public Administration Review*, 72(6), pp. 940-949.
- BRODKIN, E. Z. (2013). « Street-Level Organizations and the Welfare State ». Dans E. Z. BRODKIN et G. MARSTON, *Work and the Welfare State : Street-Level Organizations and Workfare Politics* (pp. 17-34). Washington D.C.: Georgetown University Press.

- DRAKE, P. R. et DAVIES, B. M. (2006). « Home care outsourcing strategy ». *Journal of Health Organization and Management*, 20(3), pp. 175-193.
- DUBOIS, V. (2010a). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- DUBOIS, V. (2010b). « Politiques au guichet, politiques du guichet ». Dans O. BORRAZ et V. GUIRAUDON, *Politiques publiques 2. Des politiques pour changer la société?* (pp. 265-286). Paris: Presses de Sciences-po.
- ENNUYER, B. (2007). « 1962-2007 : regards sur les politiques du “maintien à domicile” ». *Gérontologie et société*, 30(123), pp. 153-167.
- GIMBERT, V. et MALOCHET, G. (2011). *Les défis de l'accompagnement du grand âge - Perspectives internationales*. Paris: Centre d'analyse stratégique.
- HALL, P. A. et LAMONT, M. (2013). *Social Resilience in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOOD, C. (1991). « A Public Management For All Seasons? ». *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- JOHNSON DIAS, J. et MAYNARD-MOODY, S. (2006). « For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), pp. 189-211.
- KIEFT, R. A., DE BROUWER, B. B., FRANCKE, A. L. et DELNOIJ, D. M. (2014). « How nurses and their work environment affect patient experiences of the quality of care: A qualitative study ». *BMC Health Services Research*, 14(249), pp. 1-10.
- LAVOIE, J.-P., GRAND, A., GUBERMAN, N. et ANDRIEU, S. (2005). « L'État face aux solidarités familiales à l'égard des parents âgés fragilisés : substitution, soutien ou responsabilisation. Les cas français et québécois. ». Dans S. CLÉMENT et J.-P. LAVOIE, *Prendre soin d'un proche âgé* (pp. 21-83). Toulouse: Éditions Érès.
- LIPSKY, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- LIVENG, A. (2011). « The vulnerable elderly's need for recognizing relationships - A challenge to Danish home-based care ». *Journal of Social Work Practice*, 25(3), pp. 271-283.
- MARSTON, G. (2013). « Frontline Workers as Intermediaries: The Changing Landscape of Disability and Employment Services in Australia ». Dans E. Z. BRODKIN et G. MARSTON, *Work and the Welfare State : Street-Level Organizations and Workfare Politics* (pp. 209-225). Washington D.C.: Georgetown University Press.
- MEYERS, M. K. et VORSANGER, S. (2007). « Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy ». Dans B. G. PETERS et J. PIERRE, *The*

- Handbook of Public Administration* (pp. 153-163). Thousand Oaks: Sage Publications.
- PETTICREW, M. et ROBERTS, H. (2006). *Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide*. Hoboken: Blackwell Publishing.
- POLLITT, C. et BOUCKAERT, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- PRESSMAN, J. L. et WILDAVSKY, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- RICCUCCI, N. M. (2005). *How Management Matters: Street-Level Bureaucrats and Welfare Reform*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- ROSTGAARD, T. (2012). « Quality reforms in Danish home care - balancing between standardisation and individualisation ». *Health and Social Care in the Community*, 20(3), pp. 247-254.
- SALAMON, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHÄFER, A. et STREECK, W. (2013). *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity Press.
- TRYDEGÅRD, G.-B. (2012). « Care work in changing welfare states: Nordic care workers' experiences ». *European Journal of Ageing*, 9(2), pp. 119-129.

COLLABORER AVEC LES PARENTS DANS L'ACTION COLLECTIVE LOCALE EN PETITE ENFANCE

Auteur : Youssef Slimani

Résumé

Au Québec, différentes concertations locales ont vu le jour pour mettre en place une action collective qui vise le développement optimal des enfants durant les premières années de leur vie ainsi que le soutien des parents dans leur rôle. La participation de ceux-ci à l'action collective locale demeure un objectif poursuivi par les différents acteurs engagés dans ce mouvement concerté en faveur de la petite enfance. Cet article vise à dresser un portrait de la collaboration avec les parents dans le cadre d'une action collective de partenaires locaux en petite enfance au Québec. Il est question de présenter les résultats préliminaires d'une analyse documentaire ayant porté sur un échantillon de plans d'action, incluant des bilans, élaborés entre 2010 et 2018 par des regroupements locaux de partenaires dans différentes régions du Québec. Pour faciliter l'intégration des parents dans un processus de concertation communautaire en petite enfance, les partenaires locaux mettent surtout l'accent sur la mise en relation entre les parents (réseautage) comme étape importante dans le continuum de participation et de collaboration. Par ailleurs, l'atteinte d'une participation active et d'une collaboration durable avec ceux-ci demande des investissements importants en temps et en ressources.

Introduction

Durant la dernière décennie, différentes concertations locales ont vu le jour pour mettre en place une action collective qui vise le développement optimal des enfants durant les premières années de leur vie ainsi que le soutien des parents dans leur rôle. La collaboration avec les parents dans le cadre d'une action collective locale demeure un objectif poursuivi par les différents acteurs engagés dans un mouvement concerté en faveur de la petite enfance. En effet, il part d'une prémisse de collaboration et de participation des parties prenantes (Steen, Nabatchi et Brand, 2016; Vaillancourt et Leclerc, 2008). L'objectif de cet article est de comprendre comment se déroule l'implication des parents dans le cadre d'une action collective de partenaires locaux en petite enfance au Québec. Il est question de présenter les résultats préliminaires d'une analyse documentaire qui a porté sur un échantillon de plans d'action, incluant des bilans, élaborés entre 2010 et 2018 par des regroupements locaux de partenaires dans différentes régions du Québec. Dans un premier temps, un survol de la littérature permettra de préciser les concepts liés à la collaboration avec les parents dans le cadre de l'action collective locale en petite enfance. Deuxièmement, il s'agit de présenter le cadre conceptuel de cette recherche. Une troisième section est consacrée à la méthodologie. Quatrièmement, nous présentons et discutons des résultats préliminaires de l'analyse documentaire.

La collaboration avec les parents dans le cadre de l'action collective locale en petite enfance

La petite enfance réfère au stade de développement de l'enfant allant de la naissance à l'âge de cinq ou six ans (Duval et Bouchard, 2013). La prise en compte de l'importance du développement global par différents acteurs œuvrant dans le domaine de la petite enfance, de la famille et de la réussite éducative s'est traduite, au Québec, par des actions collectives aux niveaux local, régional et national dont l'objectif est de favoriser le développement global des jeunes enfants.

L'approche écologique du développement humain (Bronfenbrenner et Morris, 2007) souligne l'importance, pour toute action collective visant le développement global des jeunes enfants, de tenir compte des différents systèmes et contextes dans lesquels ils évoluent. Cela suppose la mise en place d'une action concertée qui implique la collaboration de différents acteurs afin de constater la concrétisation des changements souhaités dans différents contextes liés au développement global des enfants.

La collaboration : moteur de l'action collective

Selon le dictionnaire Larousse, la collaboration désigne l'action de travailler de concert avec quelqu'un d'autre ou de participer avec un ou plusieurs autres à une œuvre commune. Ses racines latines, *com* (avec) et *laborare* (travailler) réfèrent à la notion de « travailler ensemble » (Chrislip, 2002). Selon un autre point de vue, la collaboration est l'essence de l'action collective qui prend assise sur la mise en relation d'acteurs issus de différents secteurs de la société qui se concertent en vue d'une action commune (Bilodeau et Galarneau, 2015). Quant à elle, la notion d'action collective consiste en une collaboration de deux ou plusieurs acteurs motivés par des intérêts mutuels et des avantages de l'action coordonnée afin de produire des biens publics (Chih-Hui et Katz, 2016).

Le soutien à la parentalité

En partie inspirée du vocabulaire anglais (Chauvière, 2004), la notion de parentalité fait souvent référence à *parenthood* qui concerne le statut de parent ou encore à *parenting* qui renvoie à l'exercice du rôle de parent (Lacharité, 2015). À partir des travaux de Belsky sur la parentalité et ses déterminants, Lacharité (2015) propose un modèle écosystémique de celle-ci dont les composantes dépendent en premier lieu de la qualité des interactions interpersonnelles au sein du couple et qui sont à leur tour influencées par les caractéristiques individuelles des parents, de l'enfant et les différents contextes de vie entourant la famille.

Depuis une dizaine d'années, le soutien à la parentalité fait l'objet d'une préoccupation croissante dans l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), comme le note le Centre d'analyse stratégique en France (2012). Une recommandation du Conseil de l'Europe relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive souligne que « la parentalité, tout en restant liée à l'intimité familiale, devrait être considérée comme un domaine relevant aussi de politiques publiques » (Boisson, 2010). Certains auteurs suggèrent d'adopter un paradigme holistique qui ne devrait pas se limiter à une relation d'aide entre une famille

et des professionnels. Il nécessite aussi une action concertée des différents acteurs économiques, sociaux et de la société civile pour modifier les aspects contextuels qui affectent la vie quotidienne des familles (Coulon, 2014).

Historique de l'action collective en petite enfance au Québec

Selon l'Association québécoise des centres de la petite enfance (Page consultée le 13 mai 2019), l'implantation des premières garderies populaires en 1970 constitue « une reconnaissance d'une certaine forme de responsabilité collective en matière de petite enfance. » Depuis, plusieurs initiatives ont pavé la voie aux investissements et aux actions concertées pour l'enfance et la jeunesse du Québec :

- Groupe de travail pour les jeunes (1991) et leur rapport *Un Québec fou de ses enfants*;
- Mise en place du réseau des centres de la petite enfance en 1997;
- Lancement de l'initiative 1,2,3 GO! en 1995 (Ninacs et Gareau, 2003);
- Projet pilote Québec-enfants de la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC) en 2003;
- Sommet montréalais sur la maturité scolaire en 2009 (Bilodeau et coll., 2014; Laurin et coll., 2013); et
- Adoption de la Loi instituant le fonds pour le développement des jeunes enfants en 2009 qui a donné naissance à l'organisme Avenir d'enfants suite à la fusion des deux initiatives 1,2,3 GO! et Québec-enfants. Ce partenariat entre le gouvernement du Québec et la FLAC, d'une durée de dix ans, vise à soutenir plus de 130 communautés locales dans les 16 régions du Québec. Elles travaillent en partenariat en planifiant et mettant en œuvre des actions au profit des enfants de zéro à cinq ans et de leur famille (Avenir d'enfants, page consultée le 13 mai 2019).

Collaborer avec les parents

La collaboration des parents avec différentes institutions ou organismes fréquentés par leurs enfants s'inscrit dans le discours sur les avantages d'inclure les usagers dans la prestation des services qui leur sont offerts, mais aussi dans une perspective du développement de leur pouvoir d'agir qui implique une articulation entre la mise en action et la disponibilité de ces services (Coulon, 2014).

Depuis sa création, Avenir d'enfants propose de soutenir les regroupements locaux de partenaires dans la mise en place d'une démarche appelée *voix des parents* qui vise à favoriser la participation des parents au processus de mobilisation des communautés locales et à la définition des priorités qui seront retenues dans leur plan d'action en faveur de la petite enfance (Boileau, Brunson et Loiselle, 2011). Ainsi, la participation des parents au sein des regroupements locaux de partenaires en petite enfance prend différentes formes : « des parents sont intégrés comme membres du regroupement local de partenaires, des comités de travail mixtes (parents-partenaires) réfléchissent et mettent en œuvre les actions, des mécanismes consultatifs sont officialisés entre les parents et les partenaires, etc. » (Boileau, 2014).

Cadre conceptuel

Le modèle conceptuel qui guidera la collecte, l'analyse et l'interprétation des données s'inspire de la recension des écrits théoriques et empiriques sur des concepts présentés dans le chapitre précédent : le développement de l'enfant selon une perspective écologique, l'action locale collective en petite enfance, la parentalité et la participation, notamment celle des parents dans différents secteurs d'activités (voir figure 3.1).

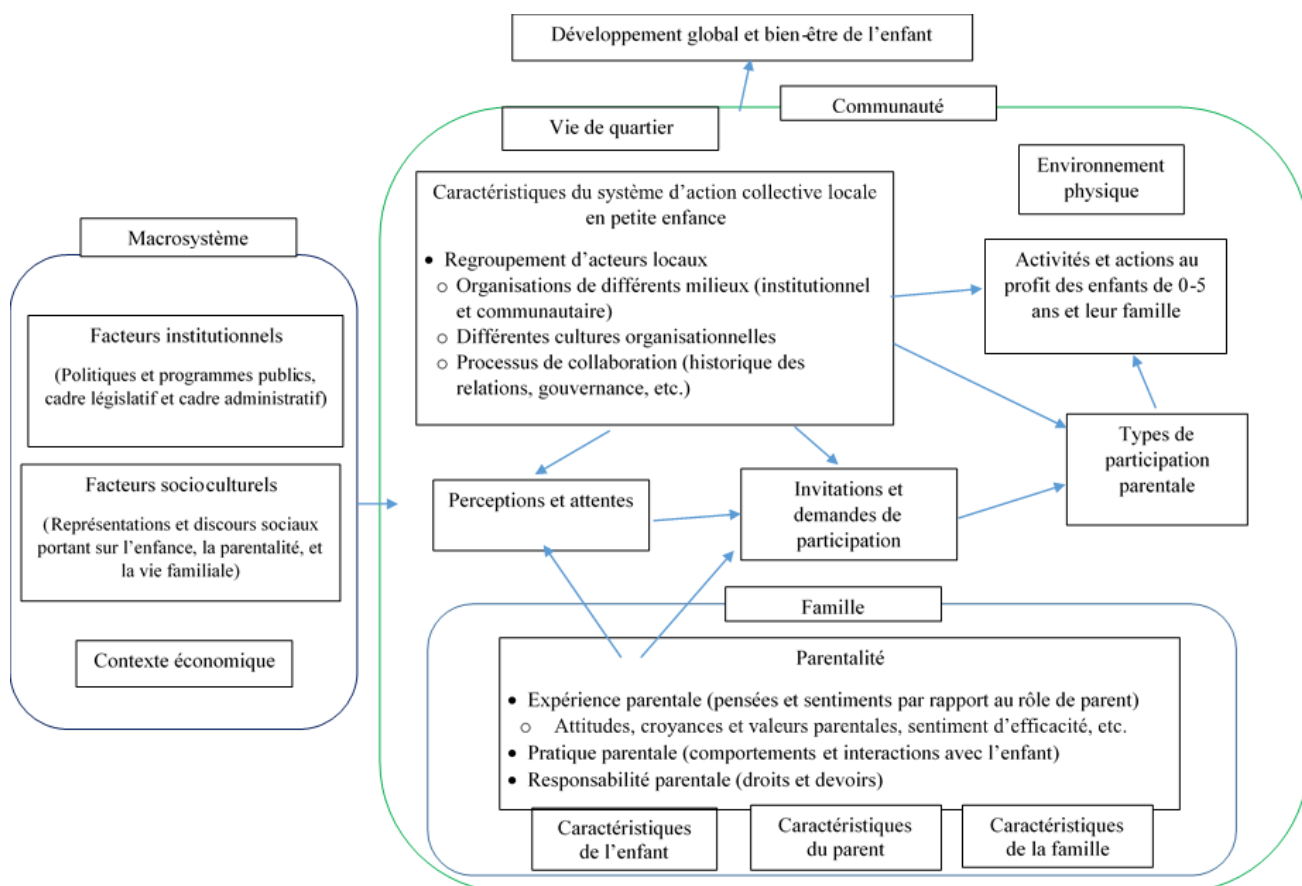


Figure 3.1 : Schéma synthèse du cadre conceptuel de la collaboration avec les parents dans le cadre d'une action collective locale en petite enfance

Méthodologie

Dans le cadre de cet article, une analyse documentaire a été menée afin de dresser un portrait plus global, à l'échelle du Québec, de la participation des parents à l'action collective locale en petite enfance selon la perspective des partenaires locaux. Ainsi, une analyse de contenu a porté sur les plans d'action, incluant des bilans, qui ont été élaborés par les regroupements locaux de partenaires entre 2010 et 2018. Le corpus à l'étude a été constitué à partir de deux échantillons de plans d'action. Le premier concerne ceux élaborés entre 2010 et 2016 par les 82 regroupements de partenaires ayant mené une démarche *voix des parents* (VDP). Le deuxième a comme objectif de documenter d'autres stratégies de collaboration avec les parents et concerne des plans d'action élaborés entre 2010 et 2018 par 20 regroupements de partenaires. Cet échantillon a été constitué de façon à refléter différentes caractéristiques des regroupements : diversité géographique, densité de la population (milieux urbain et

rural), mise en œuvre ou non d'une démarche VDP et le nombre de cycles de planification.

Une recherche textuelle utilisant plusieurs mots-clés a permis d'éviter une lecture intégrale de l'ensemble des documents et de se concentrer sur les passages pertinents. Ces derniers ont été codés à l'aide du logiciel *Nvivo*. La grille d'analyse utilisée s'est construite de façon émergente au fil de la lecture des documents, mais aussi à partir de catégories prédéfinies qui découlent des questions spécifiques de recherche. Ainsi, il s'agit de documenter l'évolution de la collaboration entre les partenaires locaux en petite enfance et les parents entre 2010 et 2018, en prenant en compte différents aspects tels que : le déroulement de la démarche *voix des parents*; les types et les niveaux de participation parentale; les perceptions et les attentes des partenaires à l'égard de cette dernière; le déroulement de la participation sur le terrain; les défis rencontrés pour la favoriser; et les retombées de la participation parentale sur les actions mises en œuvre ainsi que sur la dynamique des partenaires locaux en petite enfance.

Principaux constats

Cette section relate les résultats préliminaires de l'étude documentaire portant sur les plans d'action élaborés depuis 2010 par des regroupements locaux de partenaires en petite enfance. Dans un premier temps, il s'agit de présenter les résultats découlant du déroulement de la démarche *voix des parents*. Les constats en lien avec les autres stratégies de collaboration sont abordés dans un deuxième temps. Il est à noter que le terme « implication » est utilisé pour désigner les parents en tant qu'acteurs, alors que celui de « participation » réfère souvent à ceux-ci comme utilisateurs de services offerts par les regroupements.

Déroulement de la démarche *voix des parents*

Cette analyse a permis de documenter de façon systématique différents aspects liés à la mise en œuvre de la démarche *voix des parents* (VDP). Concernant les objectifs visés, les plus mentionnés dans les plans d'action sont les suivants :

- Impliquer les parents dans le processus de planification triennale (81 fois)
- Mieux joindre les familles en situation de défavorisation (vulnérables) (40 fois)
- Mobiliser les parents dans une perspective de renforcement de leur capacité d'agir (38 fois)
- Améliorer la relation parent-intervenant (25 fois)

Les partenaires locaux mentionnent certains défis rencontrés en lien avec le recrutement et le maintien de la présence des parents, notamment ceux en situation de défavorisation. De plus, certains regroupements abordent l'important investissement en temps et en ressources qui est demandé pour la mise en œuvre de la VDP sur une période relativement courte. Aussi, soulignons que la très grande majorité des participants sont des mères.

L'analyse démontre que plusieurs regroupements locaux ont adopté différentes pistes de solutions pour relever ces défis. En lien avec la difficulté rencontrée lors du recrutement des participants, certains partenaires ont jugé pertinent de concentrer leurs efforts sur l'implication des parents qui participent déjà aux activités afin de faire

équipe avec eux dans une perspective d'habilitation au-delà d'une relation bénéficiaire-prestataire de services. Dans le même sens, des partenaires ciblent des parents participant à des actions destinées exclusivement à des familles défavorisées dans le but de soutenir leur implication en tant qu'acteurs dans les activités du regroupement. Par ailleurs, un des regroupements a mené une démarche *voix des papas* pour également prendre en compte les besoins des pères dans la planification des actions. Finalement, compte tenu de l'effort demandé pour mener à bien la démarche VDP, des partenaires ont collaboré avec d'autres acteurs du milieu pour mettre en œuvre une VDP qui porte sur une vision de la communauté, par exemple la réussite éducative, le développement social, la revitalisation urbaine, etc. Malgré l'investissement demandé, la VDP demeure une stratégie gagnante pour former un groupe ou comité de parents qui a poursuivi, dans un peu plus de la moitié des cas, ses activités après la fin de la démarche.

Autres stratégies de collaboration avec les parents

Outre la démarche *voix des parents*, les partenaires locaux en petite enfance adoptent d'autres stratégies pour favoriser la collaboration avec les parents. Elles peuvent être regroupées en cinq catégories :

- 1) **Consultation des parents dans la définition des besoins des familles** pour bonifier les actions planifiées par les regroupements locaux. Ils participent entre autres à des sondages en ligne, vox pop, groupes de discussions ou des consultations menées par les organismes ou des consultations publiques.
- 2) **Collaboration dans l'organisation et la mise en œuvre d'activités.** Ils peuvent contribuer à titre de bénévoles ou en tant que membres du comité de parents qui est désigné, dans plusieurs cas, comme l'un des piliers de l'action.
- 3) **Implication au sein du comité de parents en tant que membre du regroupement ou dans différents comités de travail.** Plusieurs comités ont vu le jour suite à la démarche *voix des parents*. Ils agissent à titre consultatif pour les partenaires ou comme pilier de l'action. Les parents s'impliquent donc en tant que partenaires au sein de regroupements locaux ou comme membres d'un comité de travail.
- 4) **Mise en place de différentes occasions et opportunités d'échanges informels.** Ce sont des mécanismes ou dispositifs de participation qui ont été mis en œuvre dès les premiers plans d'action en 2010 dans le but de favoriser la prise de parole des parents et de faciliter les échanges informels entre eux d'une part, puis entre ceux-ci et les intervenants d'autre part. Ces échanges peuvent se dérouler à l'occasion de cafés-rencontres, cafés-causeries, soirées d'échange, espaces-familles ou conférences par exemple.
- 5) **Contribution des parents comme relayeurs d'informations.** En effet, dans certains cas, ils contribuent à la diffusion de l'information sur les activités du regroupement.

Les partenaires locaux rapportent certains défis liés à la participation active des parents dans la mobilisation locale en petite enfance. Un des principaux concerne le temps à investir et l'intensité de leur engagement. Pour surmonter ce défi, certains partenaires proposent notamment de miser sur une implication plutôt ponctuelle et non récurrente ainsi que d'avoir des attentes réalistes face à la participation. Un autre défi soulevé dans les plans d'action concerne la difficulté de maintenir en activité les comités de parents qui collaborent avec le regroupement à cause, entre autres, du roulement des membres. Un regroupement local ayant mené une réflexion sur le sujet propose de mettre l'accent sur le lien organisations-parents afin de renforcer la collaboration entre les intervenants

et les parents et d'assurer une meilleure définition des besoins et des réponses qui en découlent.

Retombées de la collaboration avec les parents

Les partenaires locaux en petite enfance rapportent différentes retombées en lien avec leur collaboration avec les parents

L'analyse des plans d'action met en évidence différentes retombées de la collaboration chez les parents dans le cadre de l'action collective locale en petite enfance. Elles peuvent être regroupées en quatre catégories.

- 1) **Socialisation entre parents et diminution de leur isolement.** Pour la grande majorité des regroupements locaux de l'échantillon à l'étude, la participation est un moyen de favoriser le réseautage et la mise en relation entre les familles.
- 2) **Renforcement de l'estime de soi** grâce, entre autres, à la mise à profit de leur expertise dans l'animation de certaines activités.
- 3) **Sentiment d'avoir un pouvoir d'agir et d'influence sur les décisions.** Ceci se manifeste par la réalisation de certains projets en tant que piliers de l'action et aussi par la prise en compte de leurs points de vue et préoccupations par les partenaires locaux dans la planification et la mise en œuvre des actions.
- 4) **Poursuite de leur mobilisation dans les activités des regroupements.** Il s'agit de l'une des retombées les plus perçues de la démarche VDP.

Retombées de la collaboration chez les partenaires

Les partenaires locaux soulignent que la collaboration avec les parents apporte trois types de retombées.

- 1) **Bonification des actions planifiées** grâce à une bonne connaissance des besoins des parents et une sensibilisation accrue aux réalités des familles visées par leur plan d'action.
- 2) **Évolution des attitudes et des pratiques**, dont une ouverture par rapport au rôle potentiel des parents et une volonté de poursuivre la collaboration avec eux
- 3) **Plus grande collaboration entre les partenaires locaux en petite enfance et d'autres acteurs du milieu** comme les municipalités, centres intégrés de santé et de services sociaux, écoles et chantiers de revitalisation urbaine.

Conclusion

L'analyse des plans d'action des regroupements locaux de partenaires en petite enfance élaborés depuis 2010 démontre que la collaboration avec les parents figure parmi les objectifs et les priorités de la plupart d'entre eux malgré les défis rencontrés à cet égard. Pour faciliter l'intégration des parents dans un processus de concertation communautaire en petite enfance, ils mettent d'abord l'accent sur la mise en relation (réseautage). Ceci rappelle les trois expériences de la participation : « prendre part, apporter une part ou contribuer et recevoir une part ou bénéficier » (Zask, 2011). Cette mise en relation serait une condition nécessaire pour renforcer la capacité d'agir des parents et la déplacer de l'individu vers le collectif. D'autre part, les partenaires locaux rapportent que l'atteinte d'une participation active et d'une collaboration durable demande des investissements importants en temps et en ressources. En plus des

différents incitatifs comme la halte-garderie et le remboursement des frais de transport ou de collations, les parents ont besoin de soutien et d'accompagnement par une ressource dédiée à favoriser la durabilité et le renouvellement de cette participation. Dans plusieurs cas, il s'agit d'une ressource en mobilisation citoyenne (agent de mobilisation ou d'animation de milieu) qui soutient les parents dans l'organisation des travaux de leur comité et les accompagne dans la réalisation de leurs projets. Par ailleurs, les résultats de l'analyse démontrent que l'approche réflexive menée par certains partenaires sur leurs relations avec les familles (attitudes et pratiques d'intervention) et sur leur place dans la mobilisation locale serait un important levier pour faire équipe avec les parents.

Références

- ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CENTRES DE LA PETITE ENFANCE (Page consultée le 13 mai 2019). « Historique », dans *Réseau des CPE/BC*, [en ligne], <https://www.aqcpe.com/historique/>
- AVENIR D'ENFANTS (Page consultée le 13 mai 2019). « Mission, vision, valeurs et objectifs », dans *À propos de nous*, [en ligne], <http://avenirdenfants.org/a-propos-de-nous/mission-vision-valeurs-et-objectifs/>
- BILODEAU, A. et coll. (2014). *Mobilisation des acteurs et transformation des services à la petite enfance : Évaluation des retombées de l'Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais*. Montréal: Cahiers de recherche du Centre Léa-Roback.
- BILODEAU, A. et GALARNEAU, M. (2015). « L'action collective en développement social : neuf territoires locaux sous la loupe ». *Le point sur... l'action intersectorielle*(3), pp. 1-8.
- BOILEAU, G. (2014). *Avenir d'enfants et le projet Voix des parents - L'engagement de parents-citoyens*. Montréal: Avenir d'enfants.
- BOILEAU, G., BRUNSON, L. et LOISELLE, J. (2011). *La voix des parents - Guide d'animation*. Montréal: Avenir d'enfants.
- BOISSON, M. (2010). « Soutenir la fonction parentale dans l'intérêt des enfants : de la théorie aux instruments ». *Informations sociales*, 160(4), pp. 34-40.
- BRONFENBRENNER, U. et MORRIS, P. A. (2007). « The Bioecological Model of Human Development ». Dans W. DAMON et R. M. LERNER, *Handbook of child psychology: Theoretical models of human development* (pp. 793-828). Hoboken: John Wiley et Sons.
- CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE. (2012). *Aider les parents à être parents : le soutien à la parentalité, une perspective internationale*. Paris: Centre d'analyse stratégique.
- CHAUVIÈRE, M. (2004). « Quand la parentalité devient un référentiel d'action publique! ». *Spirale*, 1(29), pp. 17-23.

- CHIH-HUI, L. et KATZ, J. E. (2016). « Volunteer associations in the Internet age: Ecological approach to understanding collective action ». *The Information Society*, 32(4), pp. 241-255.
- CHRISLIP, D. D. (2002). *The Collaborative Leadership Fieldbook*. San Francisco: Jossey-Bass.
- COULON, N. (2014). « Soutien à la parentalité et accompagnement émancipateur : les fondements d'une dynamique vertueuse ». Dans M. K. LAFLAMME et J. PIOVESAN, *Familles et pratiques sociales. L'approche médiation : postures et initiatives*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- DUVAL, S. et BOUCHARD, C. (2013). *Soutenir la préparation à l'école et à la vie des enfants issus de milieux défavorisés et des enfants en difficulté*. Québec: Ministère de la famille.
- GROUPE DE TRAVAIL POUR LES JEUNES. (1991). *Un Québec fou de ses enfants*. Québec: Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- KARSZ, S. (2004). « “Soutien à la fonction parentale” : l'impossible neutralité ». *Spirale*, 1(29), pp. 111-122.
- LACHARITÉ, C. (2015). « Participation des parents et services de protection de l'enfance ». Dans *Les Cahiers du CEIDEF* (Vol. 1). Trois-Rivières: CEIDEF/UQTR.
- LACHARITÉ, C., CALILLE, S., PIERCE, T. et BAKER, M. (2016). « La perspective des parents sur leur expérience avec de jeunes enfants : une recherche qualitative reposant sur des groupes de discussion dans le cadre de l'initiative Perspectives parents ». Dans *Les Cahiers du CEIDEF* (Vol. 4). Trois-Rivières: CEIDEF/UQTR.
- LAURIN, I., BILODEAU, A., GIGUÈRE, N. et LEBEL, A. (2013). « L'initiative des sommets montréalais : ses retombées sur la mobilisation ». *Le point sur... l'action intersectorielle*(1), pp. 1-12.
- NINACS, W. et GAREAU, F. (2003). *Centraide du Grand Montréal : étude du cas*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.
- STEEN, T., NABATCHI, T. et BRAND, D. (2016). « Introduction au numéro spécial sur la coproduction dans les services publics ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 82(1), pp. 5-10.
- VAILLANCOURT, Y. et LECLERC, P. (2008). *Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques*. Montréal: Centre de recherche sur les innovations sociales.
- VAN EIJK, C. et STEEN, T. (2016). « Pourquoi se lancer dans la coproduction des services publics? Théorie et données empiriques ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 82(1), pp. 33-52.

ZASK, J. (2011). *Participer : Essai sur les formes démocratiques de la participation*.
Paris: Le Bord de l'Eau.

COMPARAISONS SALARIALES ENTRE LE SECTEUR DES SERVICES PUBLICS ET LES AUTRES SECTEURS D'EMPLOI QUÉBÉCOIS

Auteur : Antoine Genest-Grégoire

Résumé

La rémunération des employés du secteur public est un sujet de débats politiques constants en raison de son influence importante à la fois sur le marché du travail québécois, où l'État occupe une place importante, et en raison de son incidence sur les finances publiques du gouvernement du Québec. Par l'usage de la technique de décomposition d'Oaxaca-Blinder et des données de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada de 2012, nous avons produit une estimation des écarts de rémunération existants entre le secteur des services publics et les autres secteurs d'emploi québécois. Il apparaît que les employés de l'administration publique ainsi que des secteurs publics de l'éducation ainsi que de la santé et des services sociaux accusent un retard salarial de l'ordre de 7% par rapport aux autres salariés québécois. Ce retard est légèrement moindre par rapport au seul secteur privé, mais beaucoup plus grand par rapport aux employés des gouvernements fédéral et municipal œuvrant au Québec.

Introduction

Le secteur public québécois représente près du septième de tous les salariés québécois (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2017a; Institut de la Statistique du Québec, 2018). Ces hommes et ces femmes sont responsables d'offrir les services et d'administrer les lois votées par l'Assemblée nationale. Comme ils relèvent de l'État québécois, tous les citoyens de la province ont un intérêt dans l'épineuse question de leurs conditions de travail. L'emploi par le secteur public est également d'intérêt pour l'économie : les grands travaux publics financés par l'État constituent une réponse des gouvernements aux aléas de la conjoncture économique. De façon plus moderne, on constate que le secteur public agit souvent comme agent stabilisateur du marché de l'emploi en cas de récession. Certains considèrent également le pouvoir d'influence que peut exercer le gouvernement par le biais de sa politique d'embauche (Lamo, 2012). C'est ce qui explique les mesures de discrimination positive en faveur des groupes marginalisés dans l'embauche du secteur public ou le leadership du secteur public dans la question de l'équité salariale entre les hommes et les femmes. Dans ce dernier cas, il s'agit d'un important effet d'entraînement sur le secteur privé, les femmes étant de loin majoritaires au sein de l'administration publique élargie. La rémunération des employés du gouvernement et du secteur parapublic constitue un élément majeur du débat sur les finances publiques puisqu'une très grande portion des dépenses de fonctionnement de l'État y est liée (Secrétariat du Conseil du Trésor, 2017b).

Comme beaucoup des grands débats de société, la question de la rémunération des fonctionnaires en vient presque toujours à être une question de montants et de statistiques, le terrain de prédilection de la science économique. Quel prix sommes-

nous prêts à payer pour nos services publics? Est-il légitime que les fonctionnaires soient moins payés que les employés du secteur privé? Que ceux du gouvernement fédéral et des municipalités? Voulons-nous que le secteur public initie les mouvements à la hausse ou à la baisse des salaires sur le marché de l'emploi québécois? Voulons-nous qu'il suive les autres secteurs afin de ne pas influencer sur ce marché?

Nous tenterons ici de fournir une base la plus juste possible à ces débats en évaluant l'écart pouvant exister entre la rémunération du secteur public québécois et celle des autres secteurs de l'économie. Les implications pour les politiques publiques sont en effet très différentes selon le constat que les employés du secteur public aient un salaire plus ou moins élevé que leurs confrères. Les causes de ces écarts sont, comme nous le verrons, parfois encore plus importantes que leur ampleur. Nous ouvrirons ensuite le débat à savoir dans quelle direction devraient être orientées les politiques de rémunération du gouvernement du Québec face à ces constats.

Revue de littérature

Beaucoup de chercheurs des sciences sociales se sont intéressés aux écarts de rémunération. La littérature économique sur le marché du travail se penche sur les écarts salariaux entre hommes et femmes, entre syndiqués et non syndiqués ou encore entre titulaires de diplômes d'études supérieures ou non. La difficulté de telles études repose sur la nécessité d'arriver à des résultats valides, toutes choses étant égales par ailleurs. Nous avons recensé six études canadiennes portant sur la différence de rémunération entre secteurs d'emploi afin d'observer les méthodes qui y sont employées pour atteindre cet objectif de validité des résultats. Les écarts estimés par ces méthodes sont également d'une grande importance, surtout pour celles qui sont proches de notre groupe d'analyse. Ces études se regroupent en trois grandes classes : celles basées sur des paniers d'emplois comparables, les comparaisons basées sur les salaires moyens ou médians par secteur et les études économétriques fondées sur des données individuelles. Une brève description de ces études est suivie du Tableau 4.1 synthétisant leurs caractéristiques méthodologiques et du Tableau 4.2 résumant leurs résultats.

Études basées sur les paniers d'emploi comparables

Une seule étude utilise ce type de méthode : celle produite depuis 1985 par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) et précédemment par l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération. Elle se distingue parce qu'elle n'a pas pour base les salariés, mais bien les entreprises. En effet, l'Enquête sur la rémunération globale (ISQ, 2013) sonde les entreprises de plus de 200 employés et les administrations publiques à l'exclusion des municipalités de moins de 25 000 habitants. Faire appel aux entreprises comme base de l'enquête permet à l'ISQ d'obtenir des informations sur les échelles salariales et sur les coûts des avantages sociaux qui ne pourraient être obtenues de façon fiable par le biais d'une enquête auprès des salariés directement. L'ISQ produit une série de comparaisons basées sur des emploi-types que l'on retrouve en nombre significatif dans le secteur public québécois et dans les autres secteurs de comparaison. Si par construction cette enquête n'utilise qu'une portion des différents emplois qui existent dans les secteurs public et privé, elle se distingue par le fait qu'elle inclut une mesure de la rémunération non salariale.

Comparaisons basées sur la moyenne ou la médiane des salaires par secteur

L'enquête produite par l'ISQ sert explicitement à fournir une base pour les négociations quant aux salaires dans le secteur public. Les acteurs patronaux et syndicaux ayant des intérêts dans de telles négociations produisent également de leur côté des études sur la question de la rémunération des employés du secteur public. Celles-ci se fondent sur des comparaisons par secteur plutôt que par catégorie d'emploi spécifique. Elles tentent donc de comparer la rémunération des employés des secteurs public, fédéral, provincial, municipal, universitaire ou dans son ensemble avec celle des employés du secteur privé. Les études que nous avons retenues ont été réalisées respectivement par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) (Mallett et Wong, 2008) et par le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) (Sanger, 2011). Elles doivent être conçues en opposition l'une à l'autre.

Ces deux études ont été réalisées avec des données sur les individus provenant du recensement de 2006. Elles mesurent l'écart de rémunération existant entre les secteurs privé et public dans leur ensemble et avec un nombre restreint de contrôles pour les caractéristiques individuelles. Les conclusions de ces deux études s'éloignent essentiellement à cause des choix qui ont été faits entre les différents chercheurs quant aux contrôles et aux critères d'inclusion au sein de leurs échantillons.

Études économétriques fondées sur des données individuelles

Les études privilégiées par les économistes du monde académique pour analyser les questions de rémunération s'appuient sur des méthodes statistiques issues de l'économétrie. Plus techniquement avancées que les simples moyennes ou médianes, elles permettent d'isoler l'effet des variables de secteur de celui d'autres variables explicatives ayant un effet sur les salaires telles que l'âge ou le niveau d'éducation.

Nous nous sommes penchés sur trois études de ce type qui utilisent les deux méthodes que nous avons par la suite retenues pour notre propre travail : l'analyse par régression et l'analyse par décomposition d'Oaxaca-Blinder. La première a été effectuée en 2000 par Richard Mueller et il s'agit de la principale référence sur la mesure des écarts de rémunération privé-public au Canada. Le chercheur y teste différentes méthodes analytiques qui montrent que les deux retenues ici sont les plus appropriées. La deuxième étude a été réalisée par Caroline Charest en 2003. Elle reprend les méthodes de Mueller, mais s'intéresse spécifiquement au cas du Québec et utilise l'Enquête sur la population active comme source de données, ce qui sera également notre cas. Cette étude peut être considérée comme le modèle sur lequel est basé notre travail. La dernière étude a été réalisée par les chercheurs de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC) en 2014 (Calderon et Bélanger, 2014). Elle s'intéresse à plusieurs écarts salariaux et à leur évolution dans le temps. Sa pertinence repose surtout sur le fait qu'elle utilise des données comparables dans le temps et l'espace à celles que nous utilisons.

Tableau 4.1 : Caractéristiques méthodologiques des études et résultats

Étude	Résultats	Méthodologie
ISQ 2013	Retard de 8,3% de la rémunération totale des employés du secteur public par rapport aux autres secteurs de l'économie québécoise	Comparaisons par emploi et panier d'emplois comparables et représentatifs de la rémunération globale des salariés à temps plein (Enquête sur la rémunération globale de l'ISQ)
Mueller 2000	Retard de 3,5% pour les hommes et avance de 10,9% pour les femmes employées du secteur public provincial canadien par rapport au secteur privé	Décomposition d'Oaxaca-Blinder différenciée selon les sexes entre secteur privé et différentes composantes du secteur public (Enquête sur l'activité de Statistique Canada)
Charest 2003	Avance de 6,4% de la rémunération horaire des salariés du secteur public (incluant l'éducation et la santé et les services sociaux) par rapport aux autres secteurs québécois	Décomposition d'Oaxaca-Blinder différenciée selon les sexes entre secteur privé et différentes composantes du secteur public québécois et ontarien (Enquête sur la population active de Statistique Canada)
IREC 2014	Retard de 7,3% entre le secteur public (incluant l'éducation et la santé et les services sociaux) et les autres salariés québécois en 2012	Décomposition d'Oaxaca-Blinder entre secteur public (incluant l'éducation et la santé et les services sociaux) et les autres salariés québécois (Enquête sur la population active de Statistique Canada)
FCEI 2008	Avance de 7,9% pour le secteur public provincial canadien par rapport au secteur privé, incluant les avantages sociaux et le temps de travail	Comparaison par catégorie d'emploi au niveau canadien entre secteur privé et différentes composantes du secteur public (Recensement de Statistique Canada)
SCFP 2011	Avance de 0,5% de la rémunération horaire du secteur public canadien par rapport au privé, composé d'un écart de 4,5% pour les femmes et de -5,3% pour les hommes	Comparaison par catégorie d'emploi au niveau canadien entre secteur public et privé (Recensement de Statistique Canada)

Tableau 4.2 : Forces et faiblesses des études

Étude	ISQ 2013	Mueller 2000	Charest 2003	IREC 2014	FCEI 2008	SCFP 2011	AGG 2014
Forces							
Chiffre les avantages sociaux	X						
Emploi de la décomposition d'Oaxaca-Blinder en plus de l'analyse par régression simple		X	X	X			X
Grand échantillon					X	X	X
Comparaisons avec l'Ontario			X				
Analyse du secteur public au sens large					X	X	X
Analyse dynamique sur les données 1981-2012				X			
Analyse des données québécoises	X		X	X			X
Faiblesses							
Absence d'analyse différenciée selon les genres	X			X	X		
Exclut plusieurs classes d'emplois d'importance, mais uniquement présentes dans le secteur public, telles que les enseignants ou les policiers	X				X	X	
Manque de contrôles statistiques					X	X	
Biais méthodologiques					X		
Pas d'analyse par rapport au secteur privé ou d'autres paliers de gouvernement				X			
Observations seulement sur les entreprises de plus de 200 employés et les municipalités de plus de 25 000 habitants	X						
Utilisation des données de 1988-1990		X					
Absence de données sur les langues parlées et l'appartenance ethnique	X	X	X	X			X

Méthodologie

Le principal enjeu à prendre en considération dans le choix de la méthode de recherche concerne la faiblesse plusieurs fois soulevée de l'étude de l'ISQ, à savoir qu'elle ignore les petites entreprises et administrations publiques. Cet échantillon tronqué pourrait induire un biais dans les écarts mesurés par l'ISQ et c'est à cette faiblesse que peuvent répondre les analyses basées sur des données sur les travailleurs, soit celles qu'utilisent Mueller, Charest et l'IREC. Nos choix en termes de méthodes statistiques et de groupes

de comparaison s'appuient sur les choix et les omissions de ces études également. Nous avons d'emblée exclu la méthodologie des études fondées sur les comparaisons de moyennes puisqu'elles présentent de nombreuses faiblesses méthodologiques et aucun avantage clair par rapport aux études fondées sur des données individuelles tel que l'illustre le Tableau 4.2.

Nous procéderons pour notre propre étude à des comparaisons par régression ainsi que par décomposition d'Oaxaca-Blinder (Oaxaca, 1977; Blinder, 1973). Elles seront faites entre des groupes analogues à ceux définis par l'ISQ en plus d'inclure la base de comparaison des études de Mueller, Charest et de l'IREC. On retrouvera donc une comparaison entre les employés des services publics québécois (incluant l'administration publique, l'éducation et les services de santé et services sociaux) et les autres salariés québécois, les employés du secteur privé, ceux du secteur public fédéral présents au Québec et ceux des municipalités québécoises. Ces comparaisons seront toutes établies pour les hommes et les femmes, ensemble puis séparément, afin d'illustrer les éventuelles différences de genre qui pourraient apparaître.

Nous avons utilisé les données de 2012 de l'Enquête sur la population active (EPA) réalisée par Statistique Canada. L'ensemble des observations de 2012 ont été utilisées pour avoir le plus grand échantillon possible et pour éviter d'éventuels biais comme celui que l'on retrouve dans l'étude de la FCEI qui n'utilise qu'un mois de l'année. L'échantillon a été restreint aux travailleurs permanents à temps plein âgés de 17 à 64 ans. Nous avons exclu les travailleurs autonomes de l'échantillon parce que plusieurs des données de l'Enquête ne sont pas collectées auprès de ces travailleurs. Nous avons également exclu les travailleurs du secteur de l'agriculture de l'échantillon, comme l'ont fait Mueller et Charest. Cette exclusion se retrouve dans toutes les études de type économétrique portant sur cette question principalement à cause de la très faible présence de membres de ce secteur qui sont employés du secteur public.

Les deux méthodes d'estimation des écarts de rémunération utilisées sont la régression des moindres carrés ordinaires et la décomposition d'Oaxaca-Blinder. L'emploi de la donnée sur les salaires en logarithme plutôt qu'en nombre absolu permet d'utiliser ce coefficient comme une approximation de la mesure de l'effet en pourcentage de la variable explicative sur la variable à expliquer. Ainsi, le coefficient sur la variable Services publics correspond approximativement à l'effet sur le salaire, en pourcentage, découlant du fait d'appartenir à ce secteur d'emploi, à caractéristiques égales avec un travailleur des autres secteurs : expérience, éducation, etc. Les données ont été pondérées pour refléter la composition de la population telle qu'établie par le recensement de Statistique Canada. Par l'usage de telles méthodes, on peut décortiquer les écarts de rémunération entre deux secteurs selon les parties qui correspondent aux caractéristiques des employés qui méritent une rémunération plus grande, telles que l'expérience ou la formation, et celles qui résultent des choix des employeurs en matière de rémunération. Par exemple, il est possible que les employés du secteur public aient des salaires en moyenne plus élevés que ceux du secteur privé, mais que ces salaires découlent du fait que les travailleurs de ce secteur sont plus scolarisés, expérimentés ou œuvrent dans des professions plus rémunératrices. Dans une telle situation, il pourrait être légitime pour les salariés du secteur public de réclamer une rémunération plus élevée malgré que leurs salaires moyens soient plus élevés que ceux du privé sur la base du fait que des employés aux caractéristiques comparables aux leurs seraient mieux rémunérés au sein du secteur privé. L'écart mesuré par décomposition entre privé et

public montre donc de la façon la plus précise la différence qui existe entre ces secteurs par rapport à la rémunération d'un travailleur identique.

Statistiques descriptives

Pour chacune des variables explicatives utilisées, nous présentons ici les valeurs moyennes pour l'ensemble de l'échantillon, le groupe des services publics, puis les autres secteurs. Ces variables explicatives sont pondérées avec les poids fournis par Statistique Canada dont il est fait mention précédemment.

L'échantillon total employé présente un plus grand nombre d'hommes que de femmes, celles-ci représentant 44% de la population à l'étude. Ce rapport est fort différent au sein des services publics où elles représentent près de 69% de l'effectif, contre seulement 39% dans les autres secteurs de l'économie.

Tableau 4.3 : Répartition par sexe de l'échantillon tiré de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

	Femmes (%)	Hommes (%)
Services publics	68,5	31,5
Autres secteurs	39,4	60,7
Total	44,2	55,8

La répartition régionale de l'échantillon est également d'importance puisque les prix à la consommation et les revenus tendent à être plus élevés dans les régions urbaines que dans les régions rurales. Nous avons donc inclus une variable dénotant la résidence dans la région métropolitaine de recensement de Montréal, la seule pour laquelle une distinction est établie au sein de l'EPA. L'échantillon total est pratiquement paritaire entre Montréal et le reste de la province. Les employés des services publics sont légèrement plus nombreux à l'extérieur de cette région puisque seulement 46% d'entre eux y sont domiciliés. Les employés des autres secteurs sont quant à eux répartis de façon presque égalitaire entre Montréal et le reste de la province.

Tableau 4.4 : Répartition par région métropolitaine de recensement de l'échantillon tiré de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

	Montréal (%)	Autres régions (%)
Services publics	46,0	54,1
Autres secteurs	50,4	49,6
Total	49,6	50,4

Près de 40% des membres de l'échantillon pondéré sont des travailleurs syndiqués. Le Québec n'échappe pas à la tendance voulant que le secteur public soit plus fortement syndiqué que la plupart des autres secteurs, alors que les employés y sont syndiqués à 84% contre seulement 32% respectivement.

Tableau 4.5 : Répartition par statut syndical de l'échantillon tiré de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

	Syndiqués (%)	Non syndiqués (%)
Services publics	84,2	15,8
Autres secteurs	31,6	68,4
Total	40,4	59,6

La donnée de base de notre analyse est le salaire horaire habituel des travailleurs. Tel que mentionné plus haut, il est plus élevé au sein des services publics qu'ailleurs, s'élevant à 27,10\$ en moyenne contre 21,80\$ pour les autres secteurs.

Tableau 4.6 : Distribution des salaires horaires de l'échantillon tiré de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

Salaire horaire / Secteur (\$)	Services publics	Autres secteurs	Tous les secteurs
Moyenne	27,1	21,8	22,7
Écart-type	10,0	9,9	10,1

Derrière les écarts de rémunération se cachent des différences importantes au niveau des caractéristiques individuelles qui influencent la rémunération telles que l'âge. Les employés des services publics sont légèrement plus âgés que ceux des autres secteurs. Ces derniers sont âgés de 40 ans en moyenne, contre 42 ans pour les employés du secteur public, de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

Tableau 4.7 : Distribution des âges de l'échantillon tiré de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

Âge / Secteur (années)	Services publics	Autres secteurs	Tous les secteurs
Moyenne	42,2	40,1	40,4
Écart-type	11,3	12,1	12,0

L'expérience potentielle, mesurée par l'âge auquel on soustrait les années d'études et d'enfance en plus des périodes de congé de maternité, est pratiquement la même autant pour les employés des services publics que des autres secteurs. On note toutefois une variabilité plus grande de ce facteur au sein de ce second groupe.

Tableau 4.8 : Distribution de l'expérience potentielle au sein de l'échantillon tiré de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

Expérience / Secteur (années)	Services publics	Autres secteurs	Tous les secteurs
Moyenne	21,4	21,3	21,3
Écart-type	11,7	12,6	12,5

La durée de l'emploi est également un facteur explicatif de la rémunération salariale des employés. On note une différence importante entre les deux secteurs puisque les employés des services publics, avec près de dix années en poste, ont près de trois années d'ancienneté de plus que leurs collègues des autres secteurs qui n'en ont en moyenne que sept.

Tableau 4.9 : Distribution des durées d'emploi de l'échantillon tiré de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

Durée de l'emploi / Secteur (années)	Services publics	Autres secteurs	Tous les secteurs
Moyenne	10,2	7,1	7,6
Écart-type	7,3	6,8	7,0

On note également une différence marquée entre les années d'études des travailleurs des services publics et ceux des autres secteurs. Ces derniers ont en moyenne près de 13 ans de scolarité contre 15 pour les employés des services publics, soit une différence de 2 années de formation.

Tableau 4.10 : Distribution des années d'études au sein de l'échantillon tiré de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

Études / Secteur (années)	Services publics	Autres secteurs	Tous les secteurs
Moyenne	14,6	12,6	13,0
Écart-type	2,3	2,8	2,8

La répartition des classes de professions au sein de chacun des deux groupes est très différente également. On retrouve des proportions relativement proches pour les travailleurs de la classe Gestion et services financiers, avec environ 19 et 22% de l'effectif des services publics et des autres secteurs respectivement, et pour celle de la classe des professions scientifiques, avec 7 et 12% de l'effectif de ces mêmes groupes. Pour toutes les autres classes de professions, on retrouve une grande différence dans la répartition au sein de chacun des secteurs. Les professions du domaine de la santé et des services sociaux et les professions libérales représentent une proportion beaucoup plus grande dans le secteur des services publics. Il en va inversement pour les professions des classes des arts et loisirs, de la vente et des services, des communications et des transports, des industries extractives ainsi que du secteur de la manutention et de la transformation. Toutes ces classes d'emploi représentent une plus grande part des autres secteurs que de celui des services publics.

Il importe également d'observer la façon dont les effectifs de chaque classe de profession sont répartis entre les deux secteurs. On constate alors que la seule classe professionnelle à être répartie de façon plutôt équitable entre les services publics et le reste de l'économie est celle des professions libérales. La deuxième classe la plus équitablement distribuée est celle des professions de la santé et des services sociaux et on parle alors d'un rapport de presque deux pour un en faveur du secteur des services publics. Les autres catégories professionnelles sont quant à elles réparties de façon très inégale entre les secteurs de comparaison.

Tableau 4.11 : Répartition des classes professionnelles au sein de l'échantillon tiré de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

Profession / Secteur	Services publics		Autres secteurs	
	% du secteur	% du total	% du secteur	% du total
Gestion et services financiers	18,6	14,7	21,7	85,3
Sciences	7,0	10,8	11,7	89,2
Professions du domaine de la santé et des services sociaux	25,3	63,1	3,0	36,9
Professions libérales	37,5	56,0	5,9	44,0
Arts et loisirs	1,5	8,8	3,1	91,2
Vente et services	8,8	7,4	22,0	92,6
Communications et transports	1,4	1,2	22,5	98,8
Industries extractives	0,0	0,0	0,9	100
Manutention et transformation	0,0	0,0	9,2	100

Une observation comparable peut être faite pour la taille de l'organisation au sein de laquelle œuvrent les travailleurs de l'échantillon. Les organisations de 100 à 500 employés emploient près de 15% des employés des services publics et 16% des employés des autres secteurs. Il s'agit toutefois de la seule classe de taille qui soit comparable entre les deux groupes. Les employés des services publics sont beaucoup plus nombreux à œuvrer au sein d'organisations de plus de 500 employés que leurs collègues des autres secteurs. On observe une asymétrie inverse encore plus grande pour les organisations de moins de 20 employés et de 20 à 99 employés qui emploient une proportion beaucoup plus grande des employés des autres secteurs que celui des services publics. Ces classes de taille d'organisation sont particulièrement importantes quand on considère que l'exclusion des petites entreprises et des petites municipalités est une des principales faiblesses de l'étude de l'ISQ.

Tableau 4.12 : Répartition des tailles des organisations au sein de l'échantillon tiré de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

Taille / Secteur	Services publics		Autres secteurs	
	% du secteur	% du total	% du secteur	% du total
1 à 19 employés	2,7	2,5	20,8	97,5
20 à 99 employés	4,5	4,1	20,8	95,9
100 à 500 employés	14,5	15,8	15,6	84,2
501 employés et plus	78,3	26,1	42,8	73,1

Résultats

Tel que précisé plus tôt, deux méthodes ont été employées pour évaluer les écarts de rémunération entre le secteur des services publics et les autres secteurs de l'économie québécoise : la méthode par régression et la méthode par décomposition.

Résultats obtenus par régression

Les résultats par régression montrent un léger désavantage du secteur des services publics par rapport à l'ensemble des salariés des autres secteurs avec une rémunération horaire accusant un retard de 2,5%. Ces mêmes employés bénéficient selon cette méthode d'une courte avance sur le secteur privé (0,7%) et d'un important retard par rapport aux secteurs publics fédéral et municipal, de l'ordre de -18,5% et -15,4% respectivement.

Tableau 4.13 : Mesures de l'écart salarial par régression, calcul sur données de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

Différence (%)	Autres secteurs	Secteur privé	Secteur public fédéral	Secteur public municipal
Services publics (hommes et femmes)	-2,5	0,7	-18,5	-15,4
Services publics (hommes)	-9,2	-7,1	-16,3	-19,0
Services publics (femmes)	1,5	6,9	-18,3	-11,3

Résultats par décomposition d'Oaxaca-Blinder

Les résultats par décomposition donnent un portrait semblable à celui brossé grâce aux résultats des régressions, quoique les écarts qui y sont présentés soient plus fiables pour les raisons évoquées plus haut. On retrouve dans les tableaux 4.14 à 4.16 les écarts totaux suivis de leur décomposition. La proportion attribuable aux dotations correspond à ce qui peut être expliqué par la différence de composition des deux groupes comparés telle que le niveau d'éducation plus élevé du secteur des services publics. La part due à la rémunération correspond à la valeur attribuée par le secteur aux caractéristiques en question indépendamment de leur fréquence. Quant à elle, la proportion due à l'interaction capte l'effet combiné des dotations et de leur rémunération. On peut respectivement interpréter ces composantes comme le changement que subirait la rémunération du secteur

- 1- s'il était composé comme le secteur de comparaison;
- 2- si les caractéristiques y étaient rémunérées comme dans le secteur de comparaison à composition constante;
- 3- si la composition et les taux de rémunération étaient tous les deux empruntés au secteur de comparaison.

C'est la taille de l'écart attribuable à la rémunération des caractéristiques qui nous intéresse le plus. La composition des secteurs résulte en effet de la demande pour des qualifications différentes et de l'évolution historique de chacun d'eux. En contrepartie, la rémunération des caractéristiques découle de l'exercice d'établissement des prix du

travail en fonction des qualités productives des travailleurs. C'est la mesure centrale au cœur de la notion de « juste rémunération » ou de « salaires compétitifs ». Il importe également de faire remarquer que la somme des composantes des écarts ne correspond pas à l'écart total en raison de la conversion des données de logarithme à pourcentage. Nous avons fait le choix de cette présentation pour que les valeurs des composantes reflètent les effets réels sur les salaires au détriment de la capacité d'analyse des écarts comme ensemble.

Pour les salariés du secteur des services publics, cet écart s'élève à -6,9% par rapport aux autres salariés québécois. Il est de -5,9% par rapport au secteur privé, de -18,7% par rapport au secteur public fédéral et de -15,6% par rapport au secteur public municipal.

Tableau 4.14 : Mesures de l'écart salarial par décomposition d'Oaxaca-Blinder pour l'ensemble de l'échantillon, calcul sur données de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

Écart (%) / secteur (Services publics, hommes et femmes)	Autres secteurs	Secteur privé	Secteur public fédéral	Secteur public municipal
Total	27,5	31,4	-10,7	1,6
Dû aux dotations	28,7	27,6	15,7	33,4
Dû à la rémunération des dotations	-6,9	-5,9	-18,7	-15,6
Dû à l'interaction entre les deux	6,5	9,4	-5,0	-9,8

Observations différenciées selon les genres

De façon comparable aux résultats de Charest et du SCFP, les résultats obtenus par régression prennent un air différent lorsqu'ils sont séparés par genre. Comme le constatent ces auteurs, il apparaît que les hommes des services publics sont en retard salarial par rapport à leurs collègues des autres secteurs et du secteur privé. La situation inverse se présente pour les femmes qui sont en avance par rapport à leurs consœurs. Il apparaît ainsi que les écarts de faible amplitude autour de la parité salariale que l'on observe dans les comparaisons avec les autres secteurs et avec le secteur privé dissimulent de grandes disparités entre des hommes accusant des retards importants et des femmes bénéficiant d'avances faibles à importantes.

Les résultats différenciés par genre pour les autres composantes du secteur public présentent des tendances moins claires. Si dans le secteur municipal le retard des femmes est nettement moins prononcé que celui des hommes, ce qui est comparable à ce qui se passe pour les services publics et les autres secteurs, c'est l'inverse qui se produit pour le secteur fédéral où les hommes sont moins en retard que les femmes. C'est le seul secteur public où on observe ce phénomène.

L'analyse différenciée selon les genres par la décomposition d'Oaxaca-Blinder envoie un signal analogue à celui que l'on peut observer lors de l'analyse par régression. Les hommes employés des services publics accusent un retard de 6,3% par rapport aux salariés des autres secteurs alors que les femmes bénéficient d'une légère avance de

3,0% dans un cas analogue. On observe le même phénomène lorsque la comparaison est effectuée avec le seul secteur privé, le retard des hommes du secteur des services publics s'élevant alors à 5,1% et l'avance des femmes à 5,2%.

Les résultats pour les autres secteurs publics vont dans le même sens que ceux que l'on observe lors de l'analyse par régression : le secteur municipal affiche un retard nettement moins grand pour les femmes que les hommes, alors que c'est l'inverse que l'on observe au sein du secteur fédéral. L'écart entre le secteur des services publics et le secteur municipal s'élève à -18,6% pour les hommes et -11,0% pour les femmes, alors que, par rapport au secteur public fédéral, il s'élève respectivement à -16,2% et à -18,6%.

Tableau 4.15 : Mesures de l'écart salarial par décomposition d'Oaxaca-Blinder pour les hommes uniquement, calcul sur données de l'Enquête sur la population active (Statistique Canada, 2012)

Écart (%) / secteur (Services publics, hommes et femmes)	Autres secteurs	Secteur privé	Secteur public fédéral	Secteur public municipal
Total	22,3	25,4	-14,9	-1,5
Dû aux dotations	33,5	33,1	1,4	22,1
Dû à la rémunération des dotations	-6,3	-5,1	-16,2	-18,6
Dû à l'interaction entre les deux	-2,3	-0,8	0,2	-0,9

Tableau 4.16 : Mesures de l'écart salarial par décomposition d'Oaxaca-Blinder pour les femmes uniquement, calcul sur données de l'EPA (Statistique Canada, 2012)

Écart (%) / secteur (Services publics, hommes et femmes)	Autres secteurs	Secteur privé	Secteur public fédéral	Secteur public municipal
Total	38,7	44,3	-6,7	8,5
Dû aux dotations	35,0	32,2	21,4	41,6
Dû à la rémunération des dotations	3,0	5,2	-18,6	-11,0
Dû à l'interaction entre les deux	-0,1	3,9	-5,6	-13,8

Discussion

À la lumière des résultats présentés précédemment, il apparaît que l'avantage dont bénéficie le secteur des services publics comme agrégat dissimule en fait un retard salarial à caractéristiques égales. Le fait que les estimations par régression et par décomposition convergent, montrant des écarts comparables de taille, et surtout de sens, vient renforcer ce constat. Par rapport aux études antérieures, nos observations sont également semblables à celles faites par l'ISQ et l'IREC. Elles divergent toutefois de façon notable de celles de Charest, bien qu'il s'agisse de l'étude la plus proche du point de vue méthodologique. Il est probable que ces différences s'expliquent par l'emploi

des données de 2012 alors que Charest utilise celles de 2001. La modération salariale dont a fait preuve le gouvernement du Québec pendant cette période pourrait très bien expliquer que l'écart salarial entre les services publics et le reste des travailleurs soit passé d'une situation de faible avance à une situation de retard modéré en l'espace de plus de dix ans.

Les principales limites à notre étude concernent les éléments de rémunération non salariale dont nous n'avons pu tenir compte : les avantages sociaux et la permanence d'emploi. D'abord, nos données ne concernent que la rémunération salariale et excluent donc la valeur des avantages sociaux tels que les congés, les assurances et les régimes de retraite, des éléments qui sont inclus dans l'étude de l'ISQ. Il s'agit dans ce cas d'une question directement liée à la collecte de données. L'ISQ recueille ses données auprès des entreprises directement. C'est la raison pour laquelle elle peut mesurer la valeur des avantages sociaux non salariaux. C'est également la raison pour laquelle son échantillon est tronqué : inclure les entreprises de moins de 200 employés ferait exploser les coûts de son enquête, autant pour l'Institut lui-même que pour les entreprises sondées. Il existe donc un arbitrage certain entre la profondeur des informations recueillies et l'étendue de l'échantillon utilisé pour cette cueillette.

L'autre facteur sur lequel notre analyse ne se penche pas est celui de la permanence d'emploi. Il s'agit d'un avantage dont bénéficient les employés du secteur public dans une plus grande proportion que leurs collègues du secteur privé. Toutefois, aucune étude ne se penche sérieusement sur cette question, pour la simple raison qu'il est presque impossible de mesurer la valeur de cet avantage pour les employés. Pour ce faire, il faudrait disposer de données comparables entre employés permanents et non permanents dans des postes identiques et en nombre suffisant, ce qui n'est aucunement le cas. Le mieux qu'on puisse faire est d'utiliser la variable syndicalisation pour capter, de façon imparfaite certes, l'effet de la permanence sur les salaires. En effet, les salariés qui disposent de la permanence d'emploi sont presque toujours syndiqués, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé. Il importe également de faire remarquer que la permanence dans le secteur des services publics, qui n'est pas l'apanage de tous les employés par ailleurs, constitue à certains égards une caractéristique intrinsèque de l'emploi plutôt qu'un bénéfice aux employés. Il s'agit d'un corollaire de la notion d'indépendance de l'appareil public par rapport aux dirigeants politiques élus qui est considérée comme primordiale par plusieurs des penseurs de l'administration publique.

Les écarts salariaux que nous avons observés ont des implications d'importance pour le secteur public. D'abord, les écarts marqués entre celui-ci et le reste des travailleurs québécois posent un enjeu sérieux en matière de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre. Dans la perspective où la population active est en décroissance et que les employés des services publics sont relativement plus âgés que leurs homologues des autres secteurs, le remplacement de ces employés lors de leur départ à la retraite posera un défi majeur aux gestionnaires publics. Les différences qui existent entre la rémunération offerte par l'État québécois et les autres administrations publiques présentes sur son territoire représentent également un défi d'envergure. En effet, ces gouvernements entrent en compétition pour le même type de travailleurs dans beaucoup de cas et le font en offrant des conditions salariales qui sont de plus de 15% supérieures à celles qu'offre le gouvernement du Québec. Cette situation dissimule une allocation de ressources qui favorise les services offerts par le gouvernement fédéral et les

municipalités au détriment de ceux offerts par Québec, tels que la santé et les services sociaux et l'éducation.

Il importe finalement de prendre le temps de considérer les écarts observés avec une perspective axée sur les genres. Comme nous l'avons montré précédemment, les écarts sont très différents entre hommes et femmes des services publics et des autres secteurs. Le retard des services publics s'explique en bonne partie par le retard des hommes par rapport à leurs homologues du secteur privé. Le secteur public a des pratiques beaucoup plus égalitaires entre hommes et femmes au niveau de la rémunération. Conséquemment, toute politique qui vise la modération salariale du secteur public a un effet négatif sur l'atteinte de l'équité salariale en général. Cet effet est d'autant plus important que les femmes sont présentes en plus grande proportion dans les services publics qu'au sein du secteur privé.

Conclusion

En utilisant les données les plus récentes et les méthodes les plus rigoureuses à notre disposition pour mesurer les écarts de rémunération, nous avons été en mesure de produire une estimation de la différence de rémunération entre les employés des services publics et ceux des autres secteurs de l'économie québécoise : privé, public fédéral présent au Québec et public municipal. Cet écart est au désavantage des employés du secteur des services publics dans tous ces cas et s'élève à environ 7% lorsque la comparaison est faite avec l'ensemble des autres secteurs. De grandes différences apparaissent lorsque ces analyses sont faites spécifiquement pour les hommes et les femmes. Il apparaît dans ce cas qu'à caractéristiques individuelles équivalentes, les femmes sont mieux rémunérées au sein du secteur des services publics que dans le reste de l'économie, alors que c'est la situation inverse pour les hommes qui sont sous-rémunérés, toujours à caractéristiques constantes. Il apparaît également que les employés du Québec de l'administration publique, de l'éducation et de la santé et des services sociaux sont nettement moins rémunérés que ceux des secteurs publics fédéral et municipal, peu importe leur sexe.

Ces constats ont différentes implications. D'abord, ils rendent plus légitimes les demandes de rattrapage salarial des employés des services publics québécois. S'il existe différents points de vue, à savoir que la politique salariale du gouvernement devrait suivre ou initier les mouvements sur le marché de l'emploi, il apparaît évident que la position la plus consensuelle parmi les acteurs patronaux et syndicaux devrait être la parité entre les salaires du secteur public et ceux du secteur privé, à emploi et qualifications comparables. Des hausses salariales conséquentes sont nécessaires pour atteindre cet objectif. Ensuite, la question épineuse de la comparaison au sein du secteur public mérite d'être exposée clairement : les employés du secteur public provincial sont bons derniers par rapport à tous leurs confrères des autres paliers gouvernementaux. Si on considère que ces niveaux de rémunération ont une incidence sur la qualité des services offerts ou à tout le moins sur la capacité d'un palier à attirer et retenir les meilleurs employés (Kernaghan, 2011), ces disparités impliquent indirectement que l'on privilégie les services offerts par le gouvernement fédéral et les municipalités au détriment de ceux offerts par le gouvernement québécois. Lorsque l'on considère que c'est ce gouvernement qui est premier responsable des transports, de la santé et des

services sociaux et de l'éducation, il y a lieu de se questionner sur les choix de priorités qui sont faits au nom des citoyens par une telle politique salariale.

Références

- BLINDER, A. S. (1973). « Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates ». *Journal of Human Resources*, 8(4), pp. 436-455.
- CALDERON, O. et BÉLANGER, J. (2014). *Évaluation de la rémunération horaire au Québec : analyse en décomposition - 1981 à 2012*. Institut de recherche en économie contemporaine.
- CHAREST, C. (2003). *La rémunération salariale des employés de l'administration publique au Québec : comparaison avec les autres salariés québécois et ceux de l'administration publique ontarienne*. Université de Montréal.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. (2013). *Rémunération des salariés : État et évolution comparés*. Gouvernement du Québec.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. (2018). *Emploi selon l'industrie, résultats selon le sexe, Québec, Ontario et Canada*. Gouvernement du Québec.
- KERNAGHAN, K. (2011). « Getting engaged: Public-service merit and motivation revisited ». *Canadian Public Administration*, 54(1), pp. 1–21.
- LAMO, A., PÉREZ, J. J. et SCHUKNECHT, L. (2012). « Public or Private Sector Wage Leadership? An International Perspective ». *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(1), pp. 228-244.
- MALLETT, T. et WONG, Q. (2008). *Regard sur les salaires : Comparaison entre les salaires du secteur public et du secteur privé*. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante.
- MUELLER, R. E. (2000). « Public- and Private-Sector Wage Differentials ». *Industrial Relations*, 39(3), pp. 375–400.
- OAXACA, R. (1973). « Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets ». *International Economic Review*, 14(3), pp. 693-709.
- QUÉBEC. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2017a). *L'effectif de la fonction publique du Québec 2016-2017*, Québec, Gouvernement du Québec.
- QUÉBEC. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2017B). *Budget de dépenses 2017-2018*, Québec, Gouvernement du Québec.
- SANGER, T. (2011). *Battle of the Wages*. Canadian Union of Public Employees (CUPE-SCFP).
- STATISTIQUE CANADA. (2012). *Enquête sur la population active*. Gouvernement du Canada.

LA PROBLÉMATIQUE DE LA FAIM AU CANADA ET LES ACTIONS COLLECTIVES ET PUBLIQUES DÉVELOPPÉES POUR L'ATTÉNUER

Auteure : Débora Merveille Ngo Ngué

Résumé

La faim est une situation que vivent des millions de personnes au Canada. Encore appelée insécurité alimentaire, la faim est analysée dans cet article comme une réalité complexe causée par une situation sociale problématique. Elle a des conséquences négatives sur les personnes et les ménages concernés. Ce texte porte sur l'analyse des actions collectives et publiques mises sur pied pour enrayer cette problématique au Canada. On y montre notamment la part d'innovation que revêtent les actions collectives en réseau par rapport aux interventions sectorielles créatrices de problèmes. Les concertations autour de l'insécurité alimentaire constituent ainsi des actions globales et intersectorielles favorisant la prise en compte de plusieurs besoins, mais on observe des écarts de perception des besoins de contre-don et de sécurité entre les usagers et les acteurs en réseau.

Introduction

Parler de la faim au Canada peut sembler paradoxal. La faim ou insécurité alimentaire est pourtant une réalité que vivaient près de quatre millions de Canadiens en 2016 (Tarasuk, Mitchell et Dachner, 2016). Elle est en nette croissance dans la grande majorité des provinces canadiennes. Entre 2008 et 2016, une augmentation de 28% de l'aide alimentaire a été enregistrée dans l'ensemble du pays (Banques alimentaires Canada, 2016).

L'insécurité alimentaire désigne l'impossibilité de s'alimenter suffisamment ou l'incertitude de pouvoir se nourrir adéquatement (Tarasuk et coll., 2015). C'est aussi la situation où l'accès des individus à des aliments sains, nutritifs et socialement acceptés est, pour des raisons financières, restreint, inadéquat ou incertain (Martin-Fernandez et coll., 2011). Avoir faim ne signifie donc pas seulement manquer de nourriture, mais c'est aussi ne pas être à même de l'acheter par des canaux normaux ou encore socialement acceptés (Riches, 1997).

La faim est une réalité complexe. Elle est à la fois objective par le nombre de ménages et le profil diversifié des personnes concernées. Elle s'exprime ainsi en termes d'accessibilité, de disponibilité, de quantité, de qualité et de durabilité des aliments (Pageau, 2008). Elle est aussi une réalité subjective par la détresse et la souffrance que vivent les personnes au sein des ménages (Pilon, 2000). La faim est surtout un problème social complexe en ce sens qu'elle n'a pas une formulation définitive et peut être

considérée comme un symptôme d'une autre situation sociale problématique (Head et Alford, 2015). Un problème complexe en est un pour lequel une solution unique n'est pas possible, où plusieurs aspects, individus et organisations doivent être considérés et où un désir de changement est présent (Ferlie et coll., 2011). Il nécessite souvent une intervention intersectorielle à travers laquelle des acteurs publics, privés et communautaires collaborent pour partager les ressources et les compétences dans une logique de continuité et de complémentarité des services afin de répondre aux besoins tout autant complexes des personnes.

Pour combattre la faim au Canada, l'approche de la sécurité alimentaire est souvent privilégiée. Un ménage est dit en sécurité alimentaire lorsqu'il ne présente aucune difficulté à avoir accès à des aliments en raison du revenu (Tarasuk, Mitchell et Dachner, 2014). Elle suppose également qu'à tout moment, chacun a les moyens tant physiques qu'économiques d'accéder à une alimentation suffisante pour mener une vie active et saine. Cette approche intègre plusieurs aspects : l'aptitude à acquérir les aliments; l'accès à l'information pour effectuer les choix éclairés; l'acceptabilité culturelle et personnelle des aliments; l'obtention des aliments de façon digne; le fondement de la consommation et de la production des aliments sur des valeurs justes, équitables et morales; et la durabilité du système agroalimentaire.

Plusieurs stratégies et actions publiques sont mises sur pied depuis les années 1980 pour atténuer le phénomène de la faim. Des interventions sont menées par des acteurs publics, privés et communautaires qui collaborent de plus en plus pour assurer la sécurité alimentaire. La faim s'inscrit ainsi à l'agenda des actions collectives dans le domaine de la santé publique et celui du développement social des communautés. Les réseaux locaux intersectoriels d'actions constituent alors une forme d'organisation hybride et un mécanisme d'intervention et de coopération innovant pour agir sur la problématique de la faim. Ils brisent de ce fait des interventions sectorielles qui perdurent comme approches pour la contrer au Canada.

Le présent article porte sur les actions collectives et publiques mises sur pied pour réduire la faim au pays. Il est issu d'une revue de la littérature effectuée sur ce sujet dans les pays avancés. Cet article s'articule autour de quatre principaux points. D'abord, nous présentons l'état de la situation de la faim au Canada. Ensuite, nous montrons qu'elle est symptomatique d'une autre situation sociale problématique ainsi qu'un déterminant de la santé et du bien-être des populations concernées. Puis, nous soulignons les actions entreprises par le tiers secteur pour l'enrayer et les effets inattendus des actions publiques mises en place. Enfin, nous montrons la part d'innovation des actions collectives en réseau pour réduire l'insécurité alimentaire.

L'état de la situation de la faim au Canada

La faim est une situation vécue par plus de quatre millions de Canadiens dont 1,15 million d'enfants en 2014, ce qui représente 1,7 million (13%) de ménages (Tarasuk, Mitchell et Dachner, 2016). Elle est présente dans toutes les provinces et territoires canadiens, particulièrement au Nunavut (46,8% de la population) et dans les Territoires du Nord-Ouest (24,1%) où une croissance du phénomène est rapportée entre 2005 et 2014 (Tarasuk, Mitchell et Dachner, 2016). Lorsqu'on examine la distribution des ménages ayant vécu une situation liée à la faim dans les provinces canadiennes, on constate que le plus grand nombre se situe en Ontario (571 300) et au Québec (431 700).

Le profil des populations affectées est hétérogène. Les études montrent en effet une mosaïque sociale, professionnelle et culturelle. Les ménages en situation d'extrême pauvreté sont autant concernés que ceux dont le revenu se situe au-dessus du seuil de la pauvreté (Bédard, 2005). Les travailleurs et les personnes sans emploi s'y retrouvent également (Kirkpatrick et Tarasuk, 2009; McIntyre, Bartoo et Emery, 2014; Roshanafshar et Hawkins, 2015; Tarasuk, Mitchell et Dachner, 2014). Par ailleurs, Tarasuk et collègues (2016) rapportent qu'un enfant sur six de moins de 18 ans vit dans un ménage en situation d'insécurité alimentaire, mais ce sont les adultes qui sont les plus concernés. Entre 2007 et 2012, environ 5% des enfants et 8% des adultes avaient vécu une situation d'accès alimentaire problématique (Roshanafshar et Hawkins, 2015). De plus, les femmes sont plus à risque de connaître la faim que les hommes (Pageau, 2008). Les familles monoparentales dont la femme est chef, les familles nombreuses et les personnes d'immigration récente sont également exposées à des situations de faim (Lessard et Leclerc, 2014). Il en va de même des ménages qui bénéficient d'un soutien gouvernemental du revenu tel que l'aide sociale ou l'assurance-emploi (Tarasuk, Mitchell et Dachner, 2016). Finalement, les minorités visibles noires et les populations autochtones sont souvent identifiées comme étant en situation d'insécurité alimentaire (Roshanafshar et Hawkins, 2015; Tarasuk, Mitchell et Dachner, 2016).

La faim est symptomatique d'une autre situation problématique...

Il existe une convergence d'analyses sur le fait que les difficultés alimentaires que vivent certaines personnes et ménages canadiens sont un signe d'une autre situation problématique. Les chercheurs ne s'entendent toutefois pas sur la nature de celle-ci. Les différentes situations causales évoquées semblent s'opposer et parfois se compléter, mais elles sont souvent le reflet du champ scientifique des chercheurs. Pour ceux du domaine de la santé publique, les situations de faim sont dues au faible revenu (Kirkpatrick et Tarasuk, 2009; McIntyre, Bartoo et Emery, 2014; Roshanafshar et Hawkins, 2015; St-Germain et Tarasuk, 2018). Par contre, pour ceux qui s'inscrivent dans le domaine du travail social, la faim au Canada est plutôt liée au démantèlement des programmes sociaux au profit des politiques néolibérales (Riches, 1986; Riches, 1997; Riches et Tarasuk, 2014). Selon certains sociologues, elle serait une manifestation des privations et des rapports sociaux producteurs des inégalités (McAll et coll., 2015), alors que pour d'autres, elle est exacerbée par l'adoption de l'approche utilitariste de la sécurité alimentaire, privilégiée par les divers paliers de gouvernement, ayant pour seul objectif l'accès aux ressources pour se nourrir. Ceux-ci la considèrent comme une question de santé, ce qui leur permet ainsi de financer les organismes du tiers secteur (économie sociale) pour répondre à l'urgence (Beischer et Corbett, 2016). Selon eux, ladite approche est réductrice, partielle, stigmatisante pour les populations qui sollicitent l'aide alimentaire et ne favorise pas la justice. Dans une perspective globalisante, Pageau (2008) montre que l'insécurité est déterminée autant du point de vue individuel que collectif où les environnements interpersonnel, social, physique, économique et même les politiques publiques jouent un rôle sur les capacités des personnes à accéder à une alimentation adéquate et acceptable. On voit bien ici que la faim au Canada se situe à l'intersection de plusieurs problèmes sociaux qui dépassent le seul fait alimentaire.

La faim détermine à son tour la santé, le bien-être et la trajectoire des personnes

L'insécurité alimentaire est souvent identifiée comme un déterminant de la santé (Tarasuk, Mitchell et Dachner, 2014). Elle peut influencer autant la santé physique et mentale des personnes que leur parcours (Bédard, 2005). Les personnes et les ménages en situation d'insécurité vivent une double souffrance : ils sont en détresse alimentaire du fait d'un accès problématique et vivent en même temps une épreuve psychologique liée aux regards et aux jugements posés sur eux (Pilon, 2000). Ils sont alors à la fois touchés dans leur santé, leur bien-être et leur trajectoire scolaire voire professionnelle. En effet, nombreux sont les auteurs qui ont relevé les divers impacts de l'insécurité alimentaire. D'abord, certaines études sur les perceptions sociales des demandeurs d'aide alimentaire rapportent que la honte et le sentiment d'échec sont des conséquences associées aux discours stigmatisants. Pour les usagers des banques alimentaires, le processus d'aide crée quotidiennement la honte, la peur et l'embarras en raison du manque de choix dans l'offre (Garthwaite, 2016a; Garthwaite, 2016b; Purdam, Garratt et Esmail, 2016). Certains résultats d'études montrent aussi que l'insécurité alimentaire affecte les performances académiques et les compétences sociales des enfants et des étudiants (Jyoti, Frongillo et Jones, 2005; Farahbakhsh et coll., 2017). Pour les étudiants, elle peut compromettre notamment leur capacité à se concentrer et serait associée à l'échec et à l'abandon des études (Farahbakhsh et coll., 2017). Chez les enfants du primaire, l'insécurité alimentaire est associée à des sous-performances en lecture et en mathématiques et est reconnue comme un prédicteur d'une mauvaise trajectoire développementale. De plus, elle est parfois associée à une augmentation de l'indice de masse corporelle (Jyoti, Frongillo et Jones, 2005). Certaines études révèlent même des conséquences sur le coût des soins dans le système de santé, sur la productivité des personnes et le développement des communautés (Bédard, 2005; Tarasuk et coll., 2015).

Les conséquences et les causes possibles des situations de faim montrent que les personnes concernées ont des besoins complexes qui ne se limitent pas à l'alimentation. La gestion de cette problématique demeure encore une responsabilité du tiers secteur soutenu par un financement conditionné dans le secteur de la santé publique.

Les actions publiques sur la faim portées par le tiers secteur et orientées vers le besoin alimentaire

L'action publique est comprise ici comme « approche où sont prises en compte à la fois les actions des institutions publiques que celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans les interdépendances multiples, au niveau national mais aussi au local et éventuellement supranational » (Commaille, 2010). Depuis sa réapparition dans les années 1980 au Canada, la faim est surtout prise en charge par les acteurs de la société civile qui disposent de moyens limités et dont les actions dépendent du financement des gouvernements et municipalités ainsi que de l'approvisionnement en denrées auprès des acteurs privés (Riches, 1986; Riches, 1997; Riches et Tarasuk, 2014). Les banques alimentaires ont été créées pour répondre au manque et à l'insuffisance alimentaire dans l'urgence. Outre celles-ci, la littérature dénombre de nos jours un foisonnement d'interventions du tiers secteur que certains chercheurs qualifient de traditionnelles ou

d'alternatives : cuisines collectives, jardins communautaires, marchés de quartier, groupes d'achats, épiceries communautaires, bons d'achat, paniers de Noël, etc. (Racine, 2007). Toutes ces actions sont des réponses multiformes et parfois non coordonnées à la faim (McAll et coll., 2015). Que ce soit dans une logique d'aide, d'autonomie ou de justice, ces interventions visent à répondre avant tout aux besoins alimentaires des personnes et ménages en situation d'insécurité. Or, la configuration des besoins dans cette situation est multiforme et ne saurait se limiter à l'alimentation. Ces personnes ressentent et expriment aussi des besoins financiers; d'information; de santé; de bien-être; d'accessibilité aux ressources et services; d'autonomie; de reconnaissance; et surtout de participation citoyenne. Ces derniers ne sont pas toujours perçus ni normés par les intervenants communautaires et autres représentants des organismes d'aide alimentaire (Lessard et Leclerc, 2014).

Les actions développées pour atténuer la faim au Canada productrices d'effets inattendus et d'exclusion

L'intervention autour de la faim est encore complexe dans la mesure où chaque institution réparatrice, qu'elle soit publique ou communautaire, « fabrique aussi du problème » (Neveu, 2015), au sens où les actions mises en place peuvent produire des effets inattendus : pauvreté, honte, stigmatisation, etc. Certains programmes d'aide n'atteignent qu'une infime portion des personnes en situation d'insécurité alimentaire et soulèvent parfois des interrogations quant à leur pertinence et leur efficacité à réduire l'insécurité (Tarasuk, 2001; Tarasuk et coll., 2014; Farahbakhsh et coll., 2017).

Les acteurs publics aux niveaux fédéral et provincial bénéficient des interventions ciblées et sélectives de soutien au revenu à travers les programmes d'aide sociale, d'assurance-emploi et d'autres allocations pour lutter contre la pauvreté des familles et des ménages. Certains chercheurs y voient une forme d'intervention contre l'insécurité alimentaire (Collins, Power et Little, 2014), mais les aides octroyées sont souvent jugées insuffisantes et ne permettent pas toujours de sortir de la pauvreté, encore moins d'échapper à la faim (Vozoris et Tarasuk, 2003; Riches et Tarasuk, 2014). La surveillance de la prévalence de l'insécurité alimentaire par Santé Canada depuis 2004 reste l'action phare au niveau du gouvernement fédéral. Celle-ci exclut malheureusement certaines tranches de la population : les membres à plein temps des Forces armées canadiennes; les membres des Premières Nations vivant sur des réserves, les terres de la Couronne, en prison ou en centre de santé; et les personnes vivant dans les régions socio-sanitaires québécoises du Nunavik et des Terres-Cries-de-la-Baie-James (Tarasuk, Mitchell et Dachner, 2016). Aux niveaux provincial et territorial, voire local, la sécurité alimentaire est associée aux politiques intégrées de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, bien que logée dans le secteur de la santé publique (Pageau, 2008; Parent, 2015). Les interventions ici empruntent trois orientations : charité, soutien des ménages et système alimentaire communautaire. Les solutions locales d'intervention pour réduire l'insécurité alimentaire s'inscrivent dans une approche de développement social, mais sectoriel, où le travail en silo est observé. Or, le développement social nécessite l'établissement de concertations dans une logique d'action collective en réseau qui reconnaît la pluralité des besoins, des situations et des problématiques d'accès à diverses ressources qui ne sont pas seulement alimentaires. C'est dans ce sens que les actions collectives sont développées en tant qu'approches

d'intervention innovatrices qui promeuvent des actions intersectorielles et concertées tout en ciblant la complexité des besoins.

Les actions collectives en réseau, une approche d'intervention innovante et globale sur la faim au Canada

Lorsqu'on considère la faim comme un problème complexe, on ne peut la réduire seulement à des actions sectorielles. Pour cette raison, des actions sont de plus en plus développées en concertation pour répondre de manière globale à cette problématique. La concertation reste un processus volontaire plus ou moins formel et décisionnel de mise en commun d'analyses et de solutions à des problèmes reconnus. Elle permet le rassemblement d'acteurs publics, privés et communautaires qui cherchent un consensus fondé sur une problématique commune complexe (Pageau, 2008). Les acteurs en concertation développent à cet effet des actions intersectorielles pour favoriser la sécurité alimentaire en intervenant de façon multidimensionnelle.

Dans le cadre des collaborations pour enrayer la faim au Canada, différents types de concertation ont vu le jour à l'échelle locale ou régionale. Établis sous forme de collaborations intersectorielles en santé, les organismes hybrides qui se développent ainsi dans une logique d'action collective sont généralement connus sous la désignation de table de quartier (niveau local), table de concertation (niveau régional), coalition et même réseau en sécurité alimentaire. Il existe d'ailleurs une concertation au niveau national représentée par Sécurité alimentaire Canada.

Ces organismes hybrides tentent de coordonner l'action des acteurs sur le terrain portant sur la recherche et la mise en place de solutions durables et efficaces face à l'insécurité alimentaire. On y retrouve généralement les représentants du secteur de la santé et des services sociaux, des municipalités, des organismes du tiers secteur et du secteur agroindustriel (Racine, 2007). Les interactions intègrent, mais sans s'y limiter, les organismes d'aide alimentaire, les organisations de la santé et des services sociaux, les acteurs culturels et les organismes de promotion du développement des personnes et des communautés (Lessard et Leclerc, 2014). Les mécanismes de concertation ne sont pas figés. Ils peuvent varier selon les contextes, les territoires d'action et les particularités propres à chaque collaboration (Pageau, 2008).

Les actions intersectorielles sont envisagées dans une perspective de continuité et de complémentarité des services (Leclerc et Bernatchez, 2016). Il se développe dans cette perspective des trajectoires relationnelles individuelles et organisationnelles autour desquelles peut se former et s'analyser la structure du parcours d'intégration et de construction de la participation citoyenne. La complexité des besoins et des situations sociales problématiques exige une intervention en réseau, une coordination des actions afin d'y répondre collectivement. À ce sujet, Leclerc et Bernatchez (2016) ont analysé l'action intersectorielle des partenaires communautaires et institutionnels collaborant avec les services de sécurité alimentaire. Les résultats de leur étude montrent que les besoins utilitaristes d'accès aux ressources alimentaires, de santé et de socialisation sont souvent ressentis et exprimés par les utilisateurs des services d'aide alimentaire, mais normés par les intervenants. Leurs analyses permettent aussi de relever d'une part les écarts de perception des besoins entre les usagers et les professionnels et, d'autre part, de constater que les besoins de contre-don et de sécurité ne sont que rarement évoqués

par les représentants des organismes alors qu'ils sont souvent ressentis et exprimés par les usagers. D'autres investigations devront être menées pour analyser et comprendre l'articulation des réponses des collaborations intersectorielles sur la sécurité alimentaire aux besoins de participation citoyenne.

Conclusion

Le caractère complexe de la faim au Canada appelle des actions collectives en réseau pour cibler les besoins multiples que ressentent et expriment les personnes et les ménages concernés. Les limites des actions sectorielles contribuent aussi à l'adoption d'une approche intersectorielle autour de l'insécurité alimentaire. Celle-ci mise sur les trajectoires relationnelles entre les organisations dans une logique de complémentarité et de continuité des services afin de mieux répondre aux besoins multiples et tout autant complexes des usagers. Cependant, des écarts concernant la perception de certains besoins de participation citoyenne, notamment le contre-don et la sécurité, sont observés entre les usagers et les acteurs en réseau. Ils soulèvent un nouveau questionnement quant à leur compréhension et leur réduction dans le paysage canadien.

Références

- BANQUES ALIMENTAIRES CANADA. (2016). *Bilan-Faim 2016*. Mississauga: Banques alimentaires Canada.
- BÉDARD, A. (2005). *Exploration du phénomène d'insécurité alimentaire chez des ménages à revenu moyen de la ville de Québec*. Québec: Université Laval.
- BEISCHER, A. et CORBETT, J. (2016). « La justice alimentaire comme réponse à la faim dans les paysages alimentaires canadiens ». *Justice spatiale*(9).
- COLLINS, P. A., POWER, E. M. et LITTLE, M. H. (2014). « Municipal-level responses to household food insecurity in Canada: a call for critical, evaluative research ». *Canadian Journal of Public Health*, 105(2), pp. e138-e141.
- COMMAILLE, J. (2010). « Sociologie de l'action publique ». Dans L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT et P. RAVINET, *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 599-607). Paris: Presses de Sciences Po.
- FAFARD ST-GERMAIN, A.-A. et TARASUK, V. (2018). « Prioritization of the essentials in the spending patterns of Canadian households experiencing food insecurity ». *Public Health Nutrition*, 21(11), pp. 1-14.
- FARAHBAKHS, J. et coll. (2016). « Food insecure student clients of a university-based food bank have compromised health, dietary intake and academic quality ». *Nutrition and Dietetics*, 74(1), pp. 67-73.
- FERLIE, E., FITZGERALD, L., MCGIVERN, G. et DOPSON, S. (2011). « Public policy networks and “wicked problems”: a nascent solution? ». *Public Administration*, 89(2), pp. 307-324.

- GARTHWAITE, K. (2016a). « “I feel I'm Giving Something Back to Society”: Constructing the “Active Citizen” and Responsibilising Foodbank Use ». *Social Policy and Society*, 16(2), pp. 283-292.
- GARTHWAITE, K. (2016b). « Stigma, shame and “people like us”: an ethnographic study of foodbank use in the UK ». *Journal of Poverty and Social Justice*, 24(3), pp. 277-289.
- HEAD, B. W. et ALFORD, J. (2015). « Wicked problems: Implications for public policy and management ». *Administration and Society*, 47(6), pp. 711-739.
- JYOTI, D. F., FRONGILLO, E. A. et JONES, S. J. (2005). « Food insecurity affects school children's academic performance, weight gain, and social skills ». *The Journal of Nutrition*, 135(12), pp. 2831-2839.
- KIRKPATRICK, S. I. et TARASUK, V. (2009). « Food insecurity and participation in community food programs among low-income Toronto families ». *Canadian Journal of Public Health*, 100(2), pp. 135-139.
- LECLERC, B.-S. et BERNATCHEZ, A. C. (2016). *Insécurité alimentaire et développement social collaboratif à Salaberry-de-Valleyfield : Regards croisés sur l'utilisation des services et les besoins des usagers*. Montréal: Centre intégré universitaire de santé et services sociaux du Nord-de-l'Île-de-Montréal.
- LESSARD, S. et LECLERC, B.-S. (2014). *Évaluation des besoins des usagers des services d'aide alimentaire sur le territoire de Saint-Laurent*. Montréal: Centre InterActions.
- MARTIN-FERNANDEZ, J., CAILLAVET, F. et CHAUVIN, P. (2011). « L'insécurité alimentaire dans l'agglomération parisienne : prévalence et inégalités socio-territoriales ». *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*(49-50), pp. 515-521.
- McALL, C. et coll. (2015). « Inégalités sociales et insécurité alimentaire : Réduction identitaire et approche globale ». *CREMIS*, 8(2).
- MCINTYRE, L., BARTOO, A. C. et EMERY, J. H. (2014). « When working is not enough: food insecurity in the Canadian labour force ». *Public Health Nutrition*, 17(1), pp. 49-57.
- NEVEU, É. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris: Armand Colin.
- PAGEAU, M. (2008). *Cadre de référence en matière de sécurité alimentaire*. Québec: La Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.
- PARENT, A.-A. (2015). *Portrait de la contribution de la santé publique à la sécurité alimentaire*. Québec: Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale.

- PILON, L. (2000). « De la pauvreté à la misère : La détresse alimentaire chez les femmes de l'agglomération de Québec ». *Recherches féministes*, 13(1), pp. 93-112.
- PURDAM, K., GARRATT, E. A. et ESMAIL, A. (2016). « Hungry? Food insecurity, social stigma and embarrassment in the UK ». *Sociology*, 50(6), pp. 1072-1088.
- RACINE, S. (2007). « L'insécurité et la sécurité alimentaire ». Dans H. DORVIL, *Problèmes Sociaux Tome III* (pp. 19-48). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- RICHEs, G. (1986). *Food banks and the welfare crisis*. Toronto: James Lorimer et Company.
- RICHEs, G. (1997). « Hunger in Canada: Abandoning the Right to Food ». Dans G. RICHEs, *First World Hunger: Food Security and Welfare Politics* (pp. 46-77). Londres: Palgrave Macmillan.
- RICHEs, G. et TARASUK, V. (2014). « Canada: Thirty Years of Food Charity and Public Policy Neglect ». Dans G. RICHEs et T. SILVASTI, *First World Hunger Revisited: Food Charity Or the Right to Food?* (pp. 42-56). Londres: Palgrave Macmillan.
- ROSHANAFSHAR, S. et HAWKINS, E. (2015). *L'insécurité alimentaire au Canada*. Ottawa: Statistique Canada.
- TARASUK, V. (2001). « A critical examination of community-based responses to household food insecurity in Canada ». *Health Education and Behavior*, 28(4), pp. 487-499.
- TARASUK, V. (2015). « Association between household food insecurity and annual health care costs ». *Canadian Medical Association Journal*, 187(14), pp. E429-E436.
- TARASUK, V. et coll. (2014). « A survey of food bank operations in five Canadian cities ». *BMC Public Health*, 14(1), p. 1234.
- TARASUK, V., MITCHELL, A. et DACHNER, N. (2014). *L'insécurité alimentaire des ménages au Canada 2012*. Toronto: PROOF Food Insecurity Policy Research.
- TARASUK, V., MITCHELL, A. et DACHNER, N. (2016). *L'insécurité alimentaire des ménages au Canada 2014*. Toronto: PROOF Food Insecurity Policy Research.
- VOZORIS, N. et TARASUK, V. (2003). « Prenatal and child nutrition programs in relation to food insecurity ». *Canadian Review of Social Policy*(51).

ANALYSE DE L'INTERFACE ENTRE L'ADMINISTRATIF ET LE POLITIQUE LIÉE À L'ÉCHANGE DE RENSEIGNEMENTS FISCAUX

Auteure : Marie-Thérèse Dugas

Résumé

Dans le cadre de sa politique fiscale internationale, le Canada se positionne comme un acteur important de la coopération dans ce domaine qui vise la protection de son assiette fiscale. L'objectif de cet article consiste à analyser par l'exploration, la description et l'explication les dispositions d'échange de renseignements présentes dans les traités fiscaux internationaux auxquels le Canada est partie et qui sont inspirées des recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Sont aussi analysés les instruments de politiques publiques qui en émanent et qui permettent la protection de l'assiette fiscale du Canada.

Au Canada, trois types de traités fiscaux internationaux inspirés des recommandations de l'OCDE sont favorisés : le Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune, l'Accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale et la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Les trois présentent des dispositions en ce qui a trait à l'échange de renseignements. La conclusion de traités fiscaux internationaux par le Canada n'est d'ailleurs pas étrangère aux actions de l'OCDE visant à favoriser l'échange de renseignements. Celles-ci ont eu lieu durant quatre périodes phares entre 1976 et 2016.

Introduction

Jusqu'à une époque très récente, chaque État faisait évoluer son régime fiscal national indépendamment ou presque de ce que faisaient ses homologues dans le monde (Salamon, 2002; Vallée, 2000). Cependant, la mondialisation de l'économie et de la finance, la désuétude des régimes fiscaux, la concurrence fiscale ainsi que les stratégies fiscales dommageables des contribuables exercent de la pression sur les finances publiques. Comme l'indique le professeur Michel Bouvier, « si l'espace économique transcende les frontières, l'espace fiscal demeure encore quant à lui largement enfermé au sein des espaces politiques » (Bouvier et Esclassan, 2010, p. V). Des pressions s'exercent sur les États soucieux de maintenir leur souveraineté : alors qu'ils ont les pouvoirs d'imposition à l'intérieur de leurs frontières nationales, l'économie se réalise sur une portée internationale par les différentes transactions des contribuables. Dans ce monde en mouvement, les finances publiques se caractérisent par un enchevêtrement sans précédent de multiples structures et d'acteurs tant nationaux qu'internationaux (Bouvier et Esclassan, 2013, pp. V-IX). De plus, alors que les administrations fiscales ne demeurent compétentes qu'à l'intérieur des frontières nationales, les contribuables opèrent à l'échelle mondiale en utilisant les particularités des territoires fiscaux afin d'optimiser leurs profits (OCDE, 2006a). Comme l'énonce le professeur Bouvier, il en

résulte « une recherche de l'optimisation fiscale inverse à celle recherchée par les États, et la montée en puissance de dispositifs fiscaux de plus en plus compliqués voire agressifs » (Bouvier et Esclassan, 2010, p. V). La conséquence la plus néfaste de ce déséquilibre est très certainement la forte diminution de la capacité d'imposition de l'État en fiscalité internationale, l'érosion subséquente de son assiette fiscale et, au bout du compte, le manque à gagner dans le trésor public (Bouvier et Esclassan, 2010, p. V; 2014).

Ce déséquilibre a amené l'OCDE à aborder la question des pratiques fiscales dommageables contre lesquelles il a été décidé de lutter, particulièrement par l'amélioration de la transparence et de la coopération entre les autorités fiscales. Cette approche, qualifiée de véritable révolution fiscale par certains spécialistes, a été adoptée par les pays membres de l'OCDE, dont le Canada, et également par un nombre croissant de pays non membres de l'organisation (OCDE, 2006a). Les pratiques fiscales dommageables et l'explosion de différents dispositifs fiscaux de plus en plus sophistiqués sont des conséquences de ces pressions du nouvel environnement international (Bouvier et Esclassan, 2010, p. V). L'un des principaux instruments développés par l'OCDE afin d'en arriver à l'amélioration de la transparence et de la coopération entre les autorités fiscales est l'échange de renseignements (Bouvier et Esclassan, 2010, p. VI).

Les dispositions d'échange de renseignements se retrouvent dans trois modèles de traités fiscaux internationaux proposés par l'OCDE : le Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune 2010 (OCDE, 2010a), l'Accord sur l'échange efficace de renseignements en matière fiscale (OCDE, 2002) et la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (OCDE et Conseil de l'Europe, 2011)⁴⁰. Les trois présentent des dispositions d'échange de renseignements. L'article 26 de la Convention fiscale (OCDE et Conseil de l'Europe, 2011) apparaît comme l'instrument le plus complet. Il met l'accent sur l'échange sur demande (ÉRD) tout en abordant toutes les formes et méthodes possibles. L'article 5 de l'Accord sur l'échange de renseignements (OCDE, 2002), jumelé à son Protocole de 2015, consolide l'ÉRD tout en offrant un cadre favorable à l'échange de renseignements automatique (ÉRA). Il aborde les formes traditionnelles, mais pas les formes non traditionnelles. La section I de la Convention multilatérale (OCDE et Conseil de l'Europe, 2011), qui inclut le Protocole de 2010, est l'instrument idéal pour mettre rapidement en œuvre l'ÉRA. Elle aborde toutes les formes et méthodes possibles pour y arriver.

L'échange de renseignements en matière de fiscalité canadienne

Dans le cadre de sa politique fiscale internationale, le Canada se positionne comme un acteur important de la coopération dans ce domaine qui doit lui permettre d'assurer la protection de son assiette fiscale (Chambre des communes du Canada, 2016). Tant le gouvernement de Stephen Harper que celui de Justin Trudeau tiennent cette position depuis des années. À ce titre, le Canada adhère aux trois modèles de traités fiscaux internationaux proposés par l'OCDE pour encadrer les différentes formes d'échange de renseignements avec d'autres administrations fiscales. Cet engagement du Canada envers la coopération fiscale et l'échange de renseignements est exposé dans les propos

⁴⁰ Comme la convention fiscale entre le Canada et les États-Unis ne suit pas les recommandations de l'OCDE, ce traité fiscal international est exclu du présent article.

de certains ministres des dernières années. Par exemple, Diane Lebouthillier, ministre du Revenu national au sein du gouvernement Trudeau, souligne que le Canada compte l'un des plus importants réseaux de traités au monde avec 92 conventions fiscales et 22 accords sur l'échange de renseignements en place (Agence du revenu du Canada, page consultée le 15 juillet 2019a).

Selon le comité technique de la fiscalité des entreprises (1997) et le Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale (2008), le Canada doit s'assurer que son régime fiscal s'adapte aux tendances mondiales afin d'encourager les investissements à l'étranger et d'attirer les investisseurs internationaux, et ce en assurant le maintien d'un régime fiscal efficace économiquement, équitable et simple pour ses contribuables.

L'échange de renseignements en matière de fiscalité internationale

L'échange de renseignements fiscaux est primordial en fiscalité internationale. Il constitue à la fois un moyen de dissuasion et une façon de repérer les cas d'inobservation fiscale, tout en étant un élément fondamental de la coopération fiscale entre les États. De plus, à l'échelle mondiale, les administrations fiscales reconnaissent depuis plusieurs années la nécessité de coopérer afin d'obtenir des renseignements fiscaux de l'étranger. De son côté, l'OCDE effectue des travaux et émet des recommandations afin de favoriser l'échange depuis plusieurs décennies. Au cours des dernières années, l'organisation a intensifié ses efforts afin de soutenir davantage les États dans cette quête de coopération visant à faciliter l'obtention de renseignements fiscaux de l'étranger. Différents mécanismes encadrant cette pratique ont ainsi vu le jour. Le Canada a adhéré à ceux-ci et les a mis en place au fil du temps. L'article 241 (Communication de renseignements) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada, 1985a) et l'article 295 (Définitions) de la *Loi sur la taxe d'accise* (Canada, 1985b) sont les bases du droit interne canadien qui permettent l'accès à l'échange de renseignements pour l'application des traités fiscaux internationaux.

Le Canada est partie à des traités fiscaux internationaux non seulement dans le but de protéger les contribuables de la double imposition, mais aussi afin de protéger son assiette fiscale. À ce titre, le pays est un leader dans le réseau mondial croissant des administrations fiscales qui unissent leurs efforts en coopérant pour préserver l'assiette fiscale des États :

Le Canada possède maintenant l'un des réseaux de conventions fiscales les plus importants au monde, ayant signé 92 conventions fiscales et 22 accords d'échange de renseignements fiscaux. De plus, le Canada a récemment ratifié la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale qui vient ainsi élargir notre réseau international d'échange de renseignements (Agence du revenu du Canada, page consultée le 15 juillet 2019b).

L'échange de renseignements et la coopération internationale sont de la plus haute importance pour lutter contre les stratégies fiscales dommageables qui résultent en une érosion de l'assiette fiscale des États (Agence du revenu du Canada, page consultée le 15 juillet 2019b). Ils apparaissent d'autant plus nécessaires que le système fiscal international est complexe, à la fois encadré par des instruments de politiques publiques internationales, par exemple les traités fiscaux, et nationales, répondant plus particulièrement à l'objectif de souveraineté des États. Ainsi, le recours à l'échange de

renseignements est vu comme une solution optimale pour contrer le problème de l'érosion de l'assiette fiscale. Par contre, comme chaque traité est unique en soi car il résulte de la négociation entre deux États, il existe une incertitude quant à la magnitude des dispositions d'échange de renseignements. Il est souhaitable de donner un sens et d'interpréter cet objet et les phénomènes qui l'entourent.

L'échange de renseignements comme instrument de coopération fiscale internationale pour le Canada

L'échange de renseignements peut s'appuyer sur divers mécanismes, mais, généralement, il repose sur l'application d'un traité fiscal international. Ces traités sont fondamentaux à l'optimisation du marché et à la compétitivité des États dans un contexte de mondialisation des économies nationales et de la finance. Ces conventions rendent beaucoup plus aisées les affaires avec les pays signataires, un peu comme un accord de libre-échange favorise le commerce. À l'inverse, il peut être très désavantageux pour les contribuables canadiens de faire affaire avec des parties localisées dans des États auxquels le Canada n'est pas lié par un traité fiscal. À titre d'exemple, le Turkménistan n'adhère à aucun avec le Canada, ce qui implique des risques considérables pour les contribuables canadiens qui y font des affaires, notamment la double imposition. En guise d'illustration, une entreprise résidente au Canada réalise un contrat au Turkménistan sans pour autant y installer une filiale. Il s'agit d'un contrat de service de quelques semaines seulement, mais d'une grande valeur. Compte tenu qu'aucune convention fiscale n'est disponible entre les deux pays, le droit interne du Canada et celui du Turkménistan s'appliqueront simultanément. Ainsi, ce dernier imposera une retenue fiscale finale de 15% sur la valeur des services rendus localement et le Canada imposera le contribuable sur ses revenus mondiaux, incluant ces services, d'où une situation de double imposition⁴¹.

L'échange de renseignements entre les États a cours depuis de nombreuses années. Toutefois, il est devenu plus visible et plus important récemment. Avec les développements qu'a connus l'OCDE depuis les années 1990, il y a une augmentation générale des interactions entre les administrations fiscales et une approche plus coordonnée au niveau mondial en ce qui concerne le partage de l'information. Ces changements sont notables et il est essentiel de comprendre ces instruments disponibles. En pareilles circonstances, il est de l'intérêt des États, dont le Canada, de favoriser l'échange de renseignements afin de protéger leurs droits d'imposition et de taxer correctement le contribuable, mais également afin de permettre aux entreprises d'autres pays de faire des affaires chez eux.

Les quatre périodes marquées par des actions importantes de l'OCDE en matière d'échange de renseignements de 1990 à aujourd'hui

On peut distinguer quatre périodes phares dans les actions de l'OCDE en matière d'échange de renseignements entre 1976 et 2016. D'abord, de 1976 à 1993,

⁴¹ *Le Canada prendra en considération les impôts versés à l'étranger dans le calcul de la charge fiscale canadienne, mais si l'entreprise ne génère pas suffisamment de profit, la charge fiscale du Turkménistan représente un coût et est non recouvrable par ailleurs. Cet exemple est simplifié pour fins de démonstration.*

l'organisation propose un modèle initial de Convention fiscale. Ensuite, de 1994 à 1999, elle met au point un cadre qui vise à enrayer le développement des pratiques fiscales dommageables et valorise de manière importante l'échange de renseignements. De 2000 à 2008, l'organisation offre un cadre multilatéral dans lequel les travaux sur la transparence et le partage d'informations sont menés. Finalement, de 2009 à 2016, à la suite de la crise financière de 2008, elle multiplie ses actions à l'égard des stratégies fiscales dommageables et réitère l'importance de l'échange de renseignements.

Les acteurs commencent à s'intéresser aux problèmes que causent les stratégies fiscales dommageables vers la fin des années 1990. En 1996, dans un communiqué ministériel entériné par les pays du G7, le contexte est énoncé :

Enfin, la mondialisation crée de nouveaux défis dans le domaine de la fiscalité. Le développement de « niches » fiscales destinées à attirer des activités financières et d'autres activités géographiquement mobiles peut produire une concurrence fiscale néfaste entre les États, en entraînant un risque de distorsion des échanges et des investissements et, à terme, d'effritement des assiettes fiscales nationales. Nous encourageons vivement l'OCDE à poursuivre avec détermination ses travaux dans ce domaine, en vue de mettre en place un cadre multilatéral dans lequel les pays pourront agir individuellement et collectivement afin de limiter la portée de ces pratiques. Nous suivrons attentivement les travaux de l'OCDE, qui doit présenter un rapport d'ici 1998 (cité dans OCDE, 1998, p. 7).

Dans cette même communication de 1996, il est demandé à l'OCDE : « de mettre au point des mesures pour limiter les distorsions introduites par la compétition fiscale dommageable dans les décisions d'investissement et de financement et leurs conséquences pour la matière imposable au niveau national, et soumettre un rapport en 1998 » (cité dans OCDE, 1998, p. 7).

De 1990 à 2008, les efforts de l'OCDE se sont multipliés et ont abouti à la proposition de plusieurs instruments. En 1998, l'organisation a ainsi mis au point un cadre qui vise à enrayer le développement des pratiques fiscales dommageables en adoptant le rapport intitulé *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial* (OCDE, 1998; Centre de politique et d'administration fiscales, 2004a). Il présente la définition donnée à l'échange de renseignements par l'OCDE :

L'échange de renseignements suppose l'existence de dispositifs juridiques régissant la communication de renseignements à un autre État à des fins d'administration fiscale. Ces dispositifs juridiques doivent s'accompagner de mesures convenables de protection de la confidentialité des renseignements échangés. Enfin, des mesures administratives doivent être prises pour garantir le bon fonctionnement de l'échange de renseignements (Centre de politique et d'administration fiscales, 2004a, p. 14).

De plus, la recommandation 15 du rapport énonce un cadre général permettant aux pays membres de l'OCDE d'identifier leurs régimes préférentiels dommageables sur la base des mêmes critères et elle annonce la mise en place du Forum sur les pratiques fiscales dommageables afin de mettre en œuvre les principes et recommandations contenus dans le rapport. Aussi, ce dernier énonce quatre critères essentiels pour repérer et évaluer des régimes préférentiels dommageables :

- des taux effectifs d'imposition nuls ou faibles;
- le « cantonnement » des régimes;
- l'absence de transparence;

- l'absence de véritable échange de renseignements (OCDE, 1998; Centre de politique et d'administration fiscales, 2004a).

Au début des années 2000, le Forum sur les pratiques fiscales dommageables devient le Forum mondial (OCDE, 2016). Celui-ci offre un cadre multilatéral dans lequel les travaux sur la transparence et l'échange de renseignements sont menés. L'objectif principal du Forum mondial est de développer des normes découlant de ces travaux, ce qui a notamment été fait par des mises à jour de l'article 26 de la Convention fiscale (OCDE, 2015), la mise en place du modèle d'Accord sur l'échange de renseignements de l'OCDE en 2002 (OCDE, 2002) et la publication d'un rapport instaurant les normes pour la mise à jour des données comptables⁴² en 2005 (Joint Ad Hoc Group on Accounts, 2006). Les travaux du Forum mondial permettent d'affiner et d'approfondir les principes de transparence et d'échange effectif de renseignements en plus de développer des instruments. Les deux concepts sont étroitement liés car le manque de transparence empêche un échange effectif de renseignements (Joint Ad Hoc Group on Accounts, 2006).

Déjà en 2000, l'OCDE s'appuie sur la coopération fiscale entre les États pour assurer la réussite d'une économie mondialisée, ce qu'elle réitère en 2006 en mettant l'accent sur l'importance de la transparence et de l'échange de renseignements entre les États.

Pour assurer la réussite d'une économie mondialisée, les gouvernements doivent **intensifier leur coopération** et mettre en place des cadres internationaux permettant un traitement efficace des problèmes au niveau mondial (OCDE, 2000, p. 5).

Dans ses efforts pour établir des règles du jeu équitables au niveau mondial, le Forum mondial cherche à obtenir la mise en œuvre de normes élevées **en matière de transparence et d'échange de renseignements**, selon des modalités qui soient justes, équitables et qui permettent une concurrence loyale entre tous les pays, petits ou grands, membres ou non membres de l'OCDE (OCDE, 2006b, p. 7).

L'échange de renseignements constitue une partie essentielle de la coopération fiscale. Il s'agit d'un instrument efficace pour aider les États à conserver la souveraineté sur leurs propres bases d'imposition et pour garantir la bonne affectation des droits d'imposition entre les parties prenantes à des conventions fiscales. Les objectifs de l'échange de renseignements sont la détermination des situations auxquelles doivent être appliquées les règles d'une convention fiscale en matière de revenu ainsi que l'assistance aux parties contractantes dans leurs actions visant à administrer ou à faire respecter leur législation fiscale nationale (OCDE, 2006a).

Un suivi des actions entreprises par l'OCDE est fait rigoureusement par des rapports d'étape qui sont présentés en 2000 (OCDE, 2000), en 2004 (Centre de politique et d'administration fiscales, 2004b), ainsi qu'en 2006 (Centre de politique et d'administration fiscales, 2006). En 2006, l'OCDE aborde la problématique des pratiques fiscales dommageables sous l'angle de l'amélioration de la transparence et de la coopération entre les autorités fiscales, approche qui a également été adoptée par certains pays non membres de l'OCDE. L'organisation indique :

⁴² Norme 2005 : Permettre l'échange d'informations efficace : norme de disponibilité et fiabilité mise en place par le Groupe ad hoc conjoint sur la comptabilité (JAHGA) qui a été établi en 2003 sous l'égide du Forum mondial (Joint Ad Hoc Group on Accounts, 2006; OCDE, 2006c).

Plus généralement, une **coopération fiscale** efficace permet de faire en sorte que les contribuables qui ont accès à des opérations transnationales n'aient pas davantage de possibilités de fraude et d'évasion fiscales que ceux qui n'interviennent que sur leurs propres marchés nationaux. La coopération en matière fiscale reflète également le principe fondamental selon lequel la participation à l'économie mondiale comporte aussi bien des avantages que des responsabilités. La pérennité d'une économie mondiale ouverte dépend de la coopération internationale, y compris en matière fiscale (OCDE, 2006a, p. 4).

En dépit de ces efforts importants déployés par l'OCDE par l'intermédiaire du Forum sur les pratiques fiscales dommageables et du Forum mondial principalement, ce n'est qu'après la crise financière de 2008, qui a ajouté une pression internationale relativement aux stratégies fiscales dommageables, que les actions de l'OCDE ont été davantage reconnues, notamment par le G20. La transparence fiscale est alors devenue un sujet prioritaire lors des sommets du G20 de Washington en novembre 2008, de Londres en avril 2009 et de Pittsburgh en septembre 2009 (Owens, 2010, p. 93). L'OCDE réagit rapidement à ce contexte et, déjà en 2009, le Forum mondial répond à cet appel du G20 qui vise à sécuriser l'intégrité du système financier par des normes élevées de transparence (OCDE, 2016). En 2010, elle modifie la Convention multilatérale élaborée par le Conseil de l'Europe et l'OCDE en 1988 et amendée en 2010 par un protocole (OCDE, 2008; OCDE et Conseil de l'Europe, 2011). Cette modification a pour objet d'aligner celle-ci sur la norme internationale d'échange de renseignements sur demande et de l'ouvrir à l'ensemble des pays (OCDE, 2014; 2017a, page consultée le 15 juillet 2019a). Toujours en 2010, l'OCDE met en place un système de revue des juridictions qui permet d'évaluer la mise en œuvre effective de l'échange de renseignements (Kerzner et Chodikoff, 2016). Un manuel fournit des informations contextuelles générales sur le Forum mondial et sur le processus d'examen par les pairs et est destiné à aider les équipes d'évaluation et les juridictions examinées qui participent aux examens par les pairs et aux examens des non membres menés par le Forum mondial (OCDE, 2010b).

À compter de 2012, les responsables politiques se sont beaucoup plus intéressés aux possibilités offertes par l'échange de renseignements automatique, parfois nommé échange de renseignements de routine (OCDE, 2014). Le 19 juin 2013, les dirigeants du G8 saluent le rapport du secrétaire général de l'OCDE intitulé *A Step Change in Tax Transparency* (OCDE, 2013a) qui expose les mesures concrètes permettant de mettre en pratique un modèle mondial d'échange de renseignements automatique (OCDE, 2014). La norme commune de déclaration, aussi appelée norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale (OCDE, 2014), est approuvée en février 2014. Elle est largement inspirée de l'approche intergouvernementale suivie pour la mise en œuvre de la loi *Foreign Account Tax Compliance Act* (Internal Revenue Service, page consultée le 15 juillet 2019) qui vise à optimiser l'efficacité et à réduire les coûts pour les institutions financières. De plus, la *Déclaration sur l'échange automatique de renseignements en matière fiscale* est adoptée le 6 mai 2014 (OCDE, page consultée le 15 juillet 2019b).

D'autre part, en 2013, l'OCDE lance le projet d'envergure *Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices – Base erosion and profit shifting (BEPS)* (OCDE, page consultée le 15 juillet 2019c). Il est en cours et se trouve au premier plan des nouveaux développements en fiscalité internationale (Vidal, 2016). Le projet BEPS fait

référence aux stratégies de planification fiscale qui exploitent les failles et les différences dans les règles fiscales des différents pays en vue de masquer des bénéfices ou de les transférer dans des pays ou territoires où l'entreprise n'exerce guère d'activité réelle (OCDE, page consultée le 15 juillet 2019c). Son origine remonte à une étude mandatée par le G20 qui énonce que : « certaines multinationales utilisent des stratégies qui leur permettent de ne payer que 5% d'impôts sur les bénéfices, alors que des entreprises plus petites en acquittent jusqu'à 30% » (OCDE, page consultée le 15 juillet 2019d). Le 19 juillet 2013, le *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices* est rendu public (OCDE, 2013b). L'appui du G20 au projet BEPS est sans équivoque. D'ailleurs, ses membres invitent tous les pays et toutes les juridictions du monde à se joindre à eux (Premier ministre du Canada, page consultée le 15 juillet 2019). L'échange de renseignements demeure un sujet priorisé (OCDE, 2013b).

Depuis 2013, le projet BEPS suit son cours et les initiatives de l'OCDE semblent porter fruit. En septembre 2015, les ministres des Finances des pays du G20 ont demandé à l'OCDE : « d'élaborer un cadre global d'ici début 2016 avec la participation de pays et juridictions intéressés non membres du G20 qui s'engagent dans le projet BEPS, et notamment des économies en développement, sur un pied d'égalité » (OCDE, 2017b, p. 4). Les dirigeants du G20 ont réitéré cette demande dans leur communiqué de novembre 2015 (cité dans OCDE, 2017b).

En février 2016, l'OCDE a fait une proposition relative à l'architecture du *Cadre inclusif sur le BEPS* (OCDE, 2017b) et celle-ci a été approuvée par les ministres des Finances des pays du G20. La réunion inaugurale des membres du cadre inclusif s'est tenue au Japon en juin 2016. À ce jour, 100 pays et juridictions ont rejoint le cadre inclusif et tous ont pris l'engagement de mettre en œuvre l'ensemble des mesures issues du projet BEPS et de lutter contre l'érosion de l'assiette fiscale et les transferts de bénéfices (OCDE, page consultée le 15 juillet 2019c). Ils s'engagent désormais à faire avancer l'exécution du mandat pour lequel le cadre inclusif a été créé :

- suivre la mise en œuvre des quatre standards minimums⁴³;
- recueillir des données sur d'autres aspects de la mise en œuvre du projet⁴⁴;
- achever les travaux techniques qui sont encore à mener pour relever les défis posés par les pratiques de BEPS;
- apporter un soutien aux juridictions pour la mise en œuvre de l'ensemble des mesures issues du projet, notamment en traçant d'autres orientations sur les standards et en mettant au point des boîtes à outils à l'intention des pays à faible revenu.

Selon l'OCDE, les pays réalisent des progrès substantiels vers l'objectif de créer un système fiscal international plus efficace et plus juste. Les avancées accomplies dans les principaux domaines de travail de l'OCDE et du G20, à savoir le développement de l'échange automatique de renseignements entre autorités fiscales et la mise en œuvre

⁴³ Action 5 : Combattre les pratiques fiscales dommageables;

Action 6 : Empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales, notamment le chalandage fiscal;

Action 13 : Améliorer la transparence au moyen des déclarations pays par pays;

Action 14 : Accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends.

⁴⁴ Notamment au titre de l'action 1 (*Les défis fiscaux posés par l'économie numérique*) et de l'action 11 (*La mesure et le suivi des données relatives au BEPS*).

de mesures clés qui visent à contrer l'évasion fiscale des multinationales, en sont notamment la source (OCDE, page consultée le 15 juillet 2019e).

Conclusion

Dans un contexte de décentralisation et de mondialisation des affaires, les autorités gouvernementales et le monde des affaires doivent collaborer. Le régime fiscal, et plus particulièrement sa simplicité, est un facteur clé de la coopération mondiale entre les différents acteurs. Celle-ci est essentielle afin que les efforts des autorités gouvernementales quant à la surveillance et à la réforme des politiques fiscales encouragent les investissements et l'innovation, réduisent le fardeau administratif et favorisent la compétitivité internationale. La coopération fiscale entre l'État et les contribuables est également une problématique qui rejoint l'échange de renseignements. Il serait intéressant d'imaginer un futur système fiscal international doté d'une plateforme d'interaction entre le contribuable et l'État où s'échangeraient des renseignements. En pareilles circonstances, on peut se demander quel rôle serait réservé aux institutions internationales. D'ailleurs, il y a déjà des échanges directs entre les États et les contribuables en fiscalité internationale alors que ceux-ci négocient des montants d'impôts à verser suivant l'utilisation de pratiques fiscales audacieuses par les contribuables. Une politique fiscale efficace en matière d'échange de renseignements implique que l'on tienne compte des taux d'imposition des États partenaires.

Il apparaît que l'échange de renseignements est indissociable de la concurrence fiscale si l'objectif visé demeure la protection de l'assiette fiscale canadienne. En effet, il semble que les États aient tendance à se livrer au jeu de la concurrence, voire à l'utiliser comme un objectif en soi. Il est donc nécessaire de revoir les objectifs fondamentaux de la fiscalité, soit d'augmenter les recettes, d'en faire une redistribution équitable et de régler en conséquence. La compétitivité ne doit pas avoir la priorité sur les autres principes à la base de la politique fiscale canadienne. La mondialisation des affaires et l'intégration progressive des régimes fiscaux nationaux au système international ont changé la donne. Aujourd'hui, le Canada ne peut ignorer les politiques des autres États dans ce domaine. Non seulement il ne peut les mettre de côté, mais il doit s'en préoccuper de manière dynamique, c'est-à-dire de façon à ce que les politiques fiscales qui sont mises en place aujourd'hui répondent à des problématiques de demain.

Références

AGENCE DU REVENU DU CANADA (Page consultée le 15 juillet 2019a). « Le gouvernement du Canada signe un accord international sur des exigences renforcées de déclaration fiscale visant les grandes multinationales », dans *Agence du revenu du Canada*, [en ligne], <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/nouvelles/2016/05/le-gouvernement-du-canada-signe-un-accord-international-sur-des-exigences-renforcees-de-declaration-fiscale-visant-les-grandes-multinationales.html>

AGENCE DU REVENU DU CANADA (Page consultée le 15 juillet 2019b). « Jouer un rôle de leader : ce que fait le Canada pour promouvoir la collaboration internationale en matière d'évasion fiscale », dans *Agence du revenu du Canada*, [en

- ligne], <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/nouvelles/2016/04/jouer-un-role-de-leader-ce-que-fait-le-canada-pour-promouvoir-la-collaboration-internationale-en-matiere-d-evasion-fiscale.html>
- BOUVIER, M. & ESCLASSAN, M.-C. (2010). *L'évasion fiscale internationale* (Vol. 110). Paris: LGDJ Lextenso Éditions.
- BOUVIER, M. & ESCLASSAN, M.-C. (2013). *La justice fiscale au Canada et en France* (Vol. 124). Paris: LGDJ Lextenso Éditions.
- BOUVIER, M. & ESCLASSAN, M.-C. (2014). *Crise des finances publiques et évasion fiscale* (Vol. 127). Paris: LGDJ Lextenso Éditions.
- CANADA (1985a). *Loi de l'impôt sur le revenu*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, ch. 1 (5e suppl.).
- CANADA (1985b). *Loi sur la taxe d'accise*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, ch. E-15.
- CANADA. COMITÉ TECHNIQUE DE LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES. (1997). *Rapport du comité technique de la fiscalité des entreprises*. Ottawa: Ministère des Finances.
- CENTRE DE POLITIQUE ET D'ADMINISTRATION FISCALES. (2004a). *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables - Note d'application consolidée - Indications pour l'application du rapport 1998 aux régimes fiscaux préférentiels*. Paris: Éditions OCDE.
- CENTRE DE POLITIQUE ET D'ADMINISTRATION FISCALES. (2004b). *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables : Rapport d'étape 2004*. Paris: Éditions OCDE.
- CENTRE DE POLITIQUE ET D'ADMINISTRATION FISCALES. (2006). *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables : Mise à jour 2006 sur le progrès dans les pays membres*. Paris: Éditions OCDE.
- CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA. (2016). *The Canada Revenue Agency, Tax Avoidance and Tax Evasion: Recommended Actions*. Ottawa: Gouvernement du Canada.
- GROUPE CONSULTATIF SUR LE RÉGIME CANADIEN DE FISCALITÉ INTERNATIONALE. (2008). *Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada*. Ottawa: Ministère des Finances.
- INTERNAL REVENUE SERVICE (Page consultée le 15 juillet 2019). « Foreign Account Tax Compliance Act », dans *Corporations*, [en ligne], <https://www.irs.gov/businesses/corporations/foreign-account-tax-compliance-act-fatca>

- JOINT AD HOC GROUP ON ACCOUNTS. (2006). « Permettre l'échange d'informations efficace : norme de disponibilité et fiabilité ». Dans ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Coopération fiscale : vers des règles du jeu équitables* (pp. 57-66). Paris: Éditions OCDE.
- KERZNER, D. S. & CHODIKOFF, D. W. (2016). *International Tax Evasion in the Global Information Age*. Toronto: Irwin Law.
- OCDE ET CONSEIL DE L'EUROPE. (2011). *La Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale : Amendée par le Protocole de 2010*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (1998). *Concurrence fiscale dommageable : Un problème mondial*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2000). *Vers une coopération fiscale globale - Rapport pour la réunion du conseil au niveau des ministres de 2000 et recommandations du comité des affaires fiscales - Progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2002). *Accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2006a). *Manuel de mise en oeuvre des dispositions concernant l'échange de renseignements à des fins fiscales : Module général - Aspects généraux et juridiques de l'échange de renseignements*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2006b). *Coopération fiscale : vers des règles du jeu équitables*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2006c). « Principes de transparence et d'échange effectif de renseignements ». Dans ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Coopération fiscale : vers des règles du jeu équitables* (pp. 9-14). Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2008). *La Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale : Édition du XXI^{ème} anniversaire*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2010a). *Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune (Version complète)*. Paris: Éditions OCDE.

- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2010b). *Mise en œuvre des standards de transparence fiscale : Manuel pour les évaluateurs et les juridictions*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2013a). *A Step Change in Tax Transparency*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2013b). *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2014). *Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2015). « Commentaires sur l'article 26 concernant l'échange de renseignements ». Dans ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune 2014 (Version complète)*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2016). *Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2017a). *Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale* (éd. 2e). Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. (2017b). *Cadre inclusif sur le BEPS : Rapport d'étape juillet 2016-juin 2017*. Paris: Éditions OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (Page consultée le 15 juillet 2019a). « Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters », dans *Exchange of information*, [en ligne], <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm>
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (Page consultée le 15 juillet 2019b). « L'échange automatique d'informations », dans *Fiscalité*, [en ligne], <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/echangeautomatique.htm>
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (Page consultée le 15 juillet 2019c). « Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices », dans *Centre de politique et d'administration fiscales*, [en ligne], <http://www.oecd.org/fr/ctp/beps/>

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (Page consultée le 15 juillet 2019d). « L'OCDE plaide en faveur d'une intensification de la coopération internationale concernant la fiscalité des entreprises », dans *Salle de presse*, [en ligne], <http://www.oecd.org/fr/presse/locde-plaide-en-faveur-dune-intensification-de-la-cooperation-internationale-concernant-la-fiscalite-des-entreprises.htm>

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (Page consultée le 15 juillet 2019e). « Des avancées significatives vers un système fiscal international plus efficace et plus juste », dans *Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices*, [en ligne], <http://www.oecd.org/fr/ctp/beps/des-avancees-significatives-vers-un-systeme-fiscal-international-plus-efficace-et-plus-juste.htm>

OWENS, J. (2010). « Améliorer la transparence fiscale : état des lieux des travaux menés par l'OCDE ». Dans M. BOUVIER & M.-C. ESCLASSAN, *Revue française de finances publiques* (Vol. 110, p. 91). Paris: LDFJ Lextenso Éditions.

PREMIER MINISTRE DU CANADA (Page consultée le 15 juillet 2019). « Communiqué des dirigeants du G20 », dans *Nouvelles*, [en ligne], <https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2015/11/16/communique-des-dirigeants-du-g20>

SALAMON, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.

VALLÉE, A. (2000). *Les systèmes fiscaux*. Paris: Éditions du Seuil.

VIDAL, J.-P. (2016). *Introduction à la fiscalité internationale au Canada* (éd. 5e). Toronto: Carswell.

COOPÉRATION LORS DES CRISES HUMANITAIRES : LE DOUBLE APPORT DE L'INSTITUTIONNALISME LIBÉRAL POUR ÉCLAIRER LE CAS DE LA BOSNIE- HERZÉGOVINE DE 1992-1995

Auteur : Jean-Sébastien Marchand

Résumé

Les crises humanitaires sont des situations complexes qui impliquent souvent l'action simultanée de plusieurs acteurs différents. La littérature est quasi unanime sur l'importance de la coopération entre ceux-ci, mais elle demeure un défi permanent. Que peuvent nous apporter les théories de l'institutionnalisme libéral pour mieux comprendre la dynamique de coopération lors des crises humanitaires? La présente analyse se concentre sur les acteurs étatiques et les organisations internationales qui disposent du mandat de la prise en charge de la crise. Nous soutenons qu'à l'aide de l'apport de Martin (1992) sur les jeux de coopération ainsi qu'Abbott et Snidal (1998) sur le fonctionnement des organisations internationales, il est possible de construire un cadre d'analyse qui apporte un double éclairage pour aider à comprendre le cas de la crise en Bosnie-Herzégovine de 1992-1995.

Introduction

Les crises humanitaires sont des situations caractérisées par au moins quatre dimensions étroitement liées : un environnement complexe et incertain; des conditions rapidement changeantes; une grande pression du temps; et une gestion de l'information particulièrement difficile (Celik et Corbacioglu, 2010, p. 151; Comfort, 2007, p. 189; Comfort, Siciliano et Okada, 2010; Darcy, 2009, p. 8; Mezey, 2004, p. 267; Tapia et coll., 2012, p. 242). En effet, ces crises brisent l'ordre établi, ce qui amène un changement des conditions initiales. Elles entraînent par conséquent un déploiement dynamique de résultats inconcevables et imprévisibles, ce qui résulte en un désordre d'ampleur variable et en chaos à différents degrés (Farazmand, 2007, p. 157).

Comme le soulignent Comfort, Siciliano et Okada (2010, p. 45), « un système d'intervention en cas de catastrophe fait appel à un ensemble de composantes interreliées qui comptent des personnes, des groupes, des organisations, des autorités [...] dans un contexte de conditions variables dans une zone frappée par une catastrophe. » S'il existe un quasi consensus dans la communauté scientifique sur l'importance de la coopération lors de ces crises humanitaires (Farazmand, 2007, p. 156; Kapucu, Arslan et Demiroz, 2010, p. 464), celle-ci demeure encore aujourd'hui particulièrement difficile pour des raisons allant du partage de l'information à la variation inter-organisationnelle (Bradt, 2009, p. 374; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2005, p. 18-19; Kapucu, Arslan et Collins, 2010, p.

240; Zhang, Zhou et Nunamaker, 2002). La présente analyse se concentre sur la dynamique de coopération entre les acteurs étatiques et les organisations internationales qui ont le mandat de prendre en charge la crise.

Cet article tente de contribuer à l'éclairage de cette problématique de coopération lors de la prise en charge des crises humanitaires en faisant appel à la littérature du courant de l'institutionnalisme libéral. Nous soutenons qu'à partir de l'apport théorique de Martin (1992) sur les jeux de coopération et l'apport théorique d'Abbott et Snidal (1998) sur le fonctionnement des organisations internationales, il est possible de construire un cadre d'analyse qui permet d'éclairer en partie la dynamique de coopération lors d'une crise humanitaire.

Le cas de la Bosnie-Herzégovine de 1992 à 1995 est retenu et est sommairement analysé à partir de sources secondaires et de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il se décline en trois parties : la présentation de l'institutionnalisme libéral et des cadres théoriques de Martin ainsi qu'Abbott et Snidal; l'analyse de la crise en Bosnie-Herzégovine de 1992 à 1995 à partir du cadre d'analyse; et la présentation d'un modèle préliminaire possible. Cet article s'inscrit dans cette volonté commune de contribuer à « l'importance d'agir au plus vite » (Comfort, Siciliano et Odaka, 2010, p. 51) lors des crises humanitaires en apportant un éclairage sur la dynamique de coopération au niveau des États et des organisations internationales.

L'institutionnalisme libéral : un double apport

L'institutionnalisme libéral représente le second courant de l'approche libérale dans le domaine des relations internationales qui domine le débat sur l'économie politique internationale depuis les années 1980 (Paquin, 2013, p. 199). Prenant l'État comme acteur de référence, le courant a pour objectif fondamental d'expliquer la coopération entre les nations. Les postulats généralement admis sont l'État comme acteur unitaire et rationnel et l'anarchie du système international (Battistella, 2014, p. 457; Paquin, 2013, p. 200). Dans une situation où les acteurs en jeu sont souvent les organisations internationales et les États, ce courant peut certainement apporter une compréhension différente. Il est d'ailleurs rarement utilisé pour saisir les enjeux de coopération lors des crises humanitaires.

Deux cadres théoriques ont été retenus pour analyser la situation : Martin ainsi qu'Abbott et Snidal. Les deux ont pour objet d'analyse l'État. Ils sont d'abord complémentaires puisqu'ils proviennent du courant de l'institutionnalisme libéral et abordent le thème du multilatéralisme et de la coopération en politique internationale. Ils sont aussi supplémentaires puisque le premier aborde davantage la coopération au niveau d'analyse systémique (Martin, 1992), alors que le deuxième évoque plutôt la coopération au niveau d'analyse organisationnelle (Abbott et Snidal, 1998). Ils sont présentés l'un à la suite de l'autre.

Le cadre théorique de Martin (1992)

Dans un article conceptuel, Martin s'intéresse aux jeux de coopération entre les États en analysant le multilatéralisme étatique sous l'angle de l'intérêt national et du pouvoir. Selon l'auteure, le multilatéralisme requiert un sacrifice substantiel sur le plan de la prise de décision et des bénéfices à court terme (Martin, 1992, p. 768). Pour soutenir

son point de vue, elle s'appuie sur le dilemme du prisonnier⁴⁵. Celui-ci réfère à une matrice simple 2 x 2 où deux joueurs (A et B) ont chacun deux choix possibles (coopération et non-coopération). La résultante est affectée par le choix de chacun des joueurs et peut être plus ou moins souhaitable pour les deux. Le Tableau 7.1 représente un dilemme du prisonnier typique, celui de la « collaboration ».

Tableau 17.1 : Dilemme du prisonnier symétrique illustrant les gains pour chaque joueur

		Joueur B	
		Coopération	Non-coopération
Joueur A	Coopération	A=3, B=3	A=1, B=4
	Non-coopération	A=4, B=1	A=2, B=2

Note : Adapté de Martin (1992, p. 769), un jeu de « collaboration »

Martin présente une typologie à quatre catégories pour les jeux de coopération : collaboration, coordination, persuasion et assurance. Le Tableau 7.3 reconstruit cette typologie en présentant la définition des jeux de coopération ainsi que les facteurs favorables et défavorables à la coopération dans ces problèmes. Ces quatre catégories sont autant de jeux de dilemme du prisonnier résultant en des équilibres différents pour les joueurs en cause. Dans notre cas, ils sont assimilés à des acteurs étatiques unitaires ou des organisations internationales.

Le dilemme est symétrique lorsque les deux joueurs sont dans la même situation concernant les résultantes possibles du jeu ou asymétrique lorsqu'un joueur « dominant » crée une situation où la coopération l'avantage nécessairement. Dans le cas d'un jeu de collaboration, les deux joueurs ont un fort incitatif à ne pas coopérer ou à favoriser la coopération de l'autre, surtout s'ils sont en compétition, puisque ce comportement résulte en gains immédiats pour le joueur et en situation défavorable pour l'« adversaire ». Le Tableau 7.2 présente un dilemme du prisonnier asymétrique, celui de la « persuasion », où le joueur A, dominant, a une stratégie de coopération. Le joueur B a alors intérêt à ne pas coopérer car ses gains seront supérieurs. Par contre, il aura tendance à coopérer si A ne le fait pas.

Tableau 7.2 : Dilemme du prisonnier asymétrique illustrant les gains pour chaque joueur

		Joueur B	
		Coopération	Non-coopération
Joueur A	Coopération	A=4, B=3	A=3, B=4
	Non-coopération	A=2, B=2	A=1, B=1

Note : Adapté de Martin (1992, p. 778), un jeu de « persuasion »

⁴⁵ Pour plus de précisions sur le dilemme du prisonnier en sciences sociales et en relations internationales, voir respectivement Shubik (1970, p. 181) et Battistella (2014, p. 459).

Tableau 7.3 : La coopération selon Martin (1992)

Jeu de coopération	Définition	Facteurs favorables	Facteurs défavorables
Collaboration (symétrie)	L'équilibre résultant est sous-optimal (p. 769). Nécessite un ajustement mutuel.	(A) Échange d'information rétrospective sur le comportement d'autrui (B) Utilisation de mécanismes assurant que les bénéfices à long terme pourront l'emporter sur les coûts à court terme (p. 770)	(C) Normes multilatérales de réciprocité diffuses (manque de représailles pour la défection) (D) Normes multilatérales d'indivisibilité (impossibilité d'exclure un acteur ou l'assurance d'égalité entre les acteurs) (p. 771)
Coordination (symétrie)	Deux équilibres résultants sont possibles, tous deux préférés par un acteur (p. 775)	(E) Structure qui facilite la négociation et permet d'identifier un point d'entente (F) Principes multilatéraux généraux (G) Institutions multilatérales facilitatrices (H) Information prospective sur les actions des autres membres (p. 776)	(I) Problème de standardisation (J) Problème de transfert d'information (K) Normes conflictuelles (p. 777)
Persuasion (asymétrie)	Équilibre résultant par un acteur insatisfait aux dépens d'un acteur dominant satisfait (p. 778)	(L) L'acteur dominant menace de quitter, entraînant potentiellement une résultante encore plus défavorable pour l'acteur insatisfait (M) Liaison stratégique de l'acteur insatisfait aux bénéfices de la coopération (ex. : par des promesses)	(N) Crédibilité minée de l'acteur dominant (O) Transfert de l'information déficient (P) Asymétrie inacceptable (p. 779-780)
Assurance (symétrie)	La seule résultante préférée est la coopération mutuelle (Pareto supérieure) (p. 780)	(Q) Coopération favorable. Les autres stratégies sont désavantageuses. La non-coopération est irrationnelle (p. 780).	(R) Incertitude sur les bénéfices des autres acteurs (S) Suspensions que les autres acteurs sont irrationnels (p. 781)

Le cadre théorique d'Abbott et Snidal (1998)

Également dans un article conceptuel, Abbott et Snidal s'intéressent à l'action des États à travers les organisations internationales formelles. Ils adoptent deux postulats (Abbott et Snidal, 1998, p. 4-5, 9, 11-13) : la centralisation des actions via des structures organisationnelles stables augmente l'efficacité des activités ainsi que la coopération

entre les acteurs et améliore la capacité des organisations internationales à comprendre l'environnement et les intérêts des États; et l'indépendance des organisations centrales, c'est-à-dire la capacité d'agir avec autonomie dans des sphères d'activité prédéterminées, augmente l'efficacité et la coopération entre les acteurs. La centralisation et l'indépendance sont ainsi des fonctions des organisations internationales (Abbott et Snidal, 1998, p. 9) dont la seule présence assure les caractéristiques postulées, notamment la coopération. Le Tableau 7.4 reconstruit ce cadre théorique selon le classement à deux niveaux des auteurs à partir de ces fonctions et leurs définitions.

Tableau 7.4 : La coopération selon Abbott et Snidal (1998)

Fonctions	Définition
1. Centralisation	
1.1 Support pour l'interaction des acteurs	Une organisation établie procure un forum stable de négociation, améliorant l'itération et les effets sur la réputation. Une telle plateforme permet une réponse rapide aux développements inattendus (p. 10).
1.2 Prise en charge des opérations	
1.2.1 Mise en commun	Les organisations internationales sont le véhicule de mises en commun (<i>pooling</i>) d'activités, de ressources et de risques. Cela peut être accompli par une organisation stable qui réduit les coûts de transaction en procurant des avantages additionnels (p. 13).
1.2.2 Production commune	Les organisations centrales sont particulièrement importantes lorsque les travailleurs produisent des résultats conjoints. Une gestion d'équipe cohérente organisée hiérarchiquement et supervisée par les États membres est idéale (p. 14).
1.2.3 Élaboration des normes	Des procédures établies pour élaborer des règles, normes ou spécifications augmentent la coopération entre les États membres (p. 15).
2. Indépendance	
2.1 Support pour l'interaction directe des acteurs	Initiation active de la coopération (p. 17)
2.2 Prise en charge des opérations	
2.2.1 Blanchiment	Les activités qui peuvent paraître inacceptables dans une forme bilatérale ou par un État seul paraissent acceptables lorsqu'elles sont exécutées par une entité indépendante ou en apparence indépendante (p. 18)
2.2.2 Neutralité	Permet aux organisations internationales de faire la médiation entre les États belligérants (p. 19). Favorise le partage de l'information (p. 20), la conservation de la confiance (p. 20), l'allocation de ressource (p. 21) et l'arbitrage (p. 22).

Analyse de cas : Le cas de la Bosnie-Herzégovine de 1992-1995

L'analyse du cas se décline ainsi : justification du choix, description du cas de la Bosnie-Herzégovine de 1992-1995 et analyse à partir du double apport de Martin (1992) et Abbott et Snidal (1998).

Choix du cas

Le cas de la crise humanitaire en Bosnie-Herzégovine de 1991 à 1995 est retenu pour l'analyse d'abord parce qu'il est intéressant du point de vue politique pour sa complexité et les difficultés d'analyse qui en résultent (Goldstein et Pevehouse, 1997, p. 517). Aussi, il peut être séparé en deux phases distinctes de coopération multilatérale, celle de 1992 à août 1995, considérée comme un échec de coopération, et celle d'août à décembre 1995, considérée comme un succès (Gizelis et Kosek, 2005, p. 377). Cet aspect rend ainsi possible l'analyse à partir du double cadre théorique de Martin et d'Abbott et Snidal en ayant une autre interprétation possible du succès ou de l'échec de la coopération, permettant ainsi de vérifier le cadre théorique. Enfin, puisque la séparation de cette crise en deux phases permet de réduire les variables en cause, la comparaison de ces deux cas est plus avantageuse qu'une analyse similaire à partir de crises humanitaires distinctes, ce qui aurait eu pour effet de multiplier les variables en cause et diminuer la cohérence de l'analyse.

Brève description du cas

Si la crise de Bosnie-Herzégovine prend bien sûr ses racines dans une histoire beaucoup plus longue, il est possible d'affirmer qu'elle augmente en intensité lorsque Slobodan Milosevic prend le pouvoir en Serbie à la fin des années 1980 et éclate véritablement lorsque la Serbie, la Slovénie et la Croatie déclarent leur indépendance de la Yougoslavie en juin 1991 (Seybolt, 2008, p. 61-62). Après un bref cessez-le-feu en janvier 1992, la crise reprend avec vigueur lorsque les Serbes de Bosnie boycottent le référendum de Bosnie et Herzégovine en février 1992. Nous appellerons cette période de la crise, qui dure jusqu'en août 1995, la « première phase ». Il s'en suit une crise complexe avec plusieurs belligérants. La résolution 749 du Conseil de sécurité des Nations Unies (United Nations Security Council, 1992) autorise le déploiement de la Force de Protection des Nations Unies (UNPROFOR). L'inhabilité de cette force à protéger les civils, fournir de l'aide et trouver une solution diplomatique au conflit mène à l'utilisation beaucoup plus agressive de la force par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) en 1995 avec l'« Opération Force Délibérée » (Seybolt, 2008, p. 63). Ceci a complètement changé la situation (Gizelis et Kosek, 2005, p. 377), si bien que le dernier assaut, en août 1995, convainc Slobodan Milosevic de retourner à la table des négociations. Cette « deuxième phase » sera la scène d'une fructueuse coopération internationale jusqu'en décembre 1995. La Force d'Interposition (IFOR) remplacera l'UNPROFOR dans la suite des négociations (United Nations Security Council, 1995c).

Analyse de cas

Pour analyser cette crise, nous avons premièrement compilé les éléments des deux cadres théoriques. Deuxièmement, nous avons vérifié pour les deux phases retenues par

Gizelis et Kosek (2005, p. 377) la présence de ces éléments d'analyse dans les sources secondaires telles que les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et la littérature scientifique sur le sujet. Ces deux premières parties de l'analyse sont présentées dans le Tableau 7.5 qui précise l'organisation internationale en charge de la crise et le niveau de coopération mesuré. Des extraits servent à illustrer la présence ou l'absence présumée des différents éléments. Nous procédons, troisièmement et finalement, à une discussion sur les résultats. Il va sans dire qu'une telle analyse est sommaire, préliminaire et simplificatrice du conflit puisque l'ensemble des éléments qui sortent du cadre théorique ne peuvent être pris en compte et qu'aucune revue systématique des sources n'a pu être effectuée.

Tableau 7.5 : Analyse des cas Bosnie 1992-août 1995 et Bosnie août-décembre 1995

Élément d'analyse	Bosnie 1992-août 1995	Bosnie août-décembre 1995
Organisation internationale	ONU ⁴⁶	ONU ⁴⁷
Niveau de coopération ⁴⁸	Aucun	Élevé
Cadre théorique de Martin (1992)		
Type de coopération	Persuasion ⁴⁹ avec acteur dominant qui souhaite coopérer	Persuasion ⁵⁰ avec un acteur dominant qui quitte le mode « solution diplomatique »
Facteurs favorables	-	Voir Tableau 7.3 : (L) et (M) ⁵¹
Facteurs défavorables	Voir Tableau 7.3 : (O) ⁵²	-
Cadre théorique d'Abbott et Snidal (1998)		
1. Centralisation		
1.1 Support pour l'interaction des acteurs	Oui, UNPROFOR ⁵³	Oui, UNPROFOR, puis IFOR ⁵⁴
1.2 Prise en charge des opérations		

⁴⁶ *United Nations Security Council (1991)*

⁴⁷ *United Nations Security Council (1995b)*

⁴⁸ *Selon le Goldstein conflict and cooperation score (Gizelis et Kosek, 2005, p. 370)*

⁴⁹ *À ce point de la crise, il est possible de croire que les parties auraient pu conclure un accord, mais à raison de lourds compromis de chaque côté (Goldstein et Pevehouse, 1997, p. 518). L'UNPROFOR semble être en mode « coopération », supporté par le Conseil de sécurité des Nations Unies qui souhaite trouver une « solution diplomatique », ce qui rend possiblement la non-coopération plus souhaitable du côté Milosevic.*

⁵⁰ *L'utilisation agressive de la force par l'OTAN force les négociations (Gizelis et Kosek, 2005, p. 377; Seybolt, 2008, p. 63).*

⁵¹ *The final NATO campaign (August 1995) and the military advancement of the Croats forced Bosnian Serbs to accept the negotiations in Dayton, Ohio in November 1995 (Gizelis et Kosek, 2005, p. 377).*

In 1995, when events on the ground and diplomatic manoeuvring raised the potential cost of the stalemate from the Bosnian Serbs' perspective, they moved against the safe areas in the east, meeting with a great diplomatic outcry but no military resistance by UNPROFOR (Seybolt, 2008, p. 67).

⁵² *La crédibilité de l'UNPROFOR a pu être minée. Elle semble inapte à remplir pleinement son rôle (Seybolt, 2008, p. 63).*

⁵³ *United Nations Security Council (1992, 1995a)*

⁵⁴ *United Nations Security Council (1995a, 1995b, 1995c)*

1.2.1 Mise en commun	Difficile ⁵⁵	Plus facile ⁵⁶
1.2.2 Production commune	-	-
1.2.3 Élaboration des normes	-	Progrès ⁵⁷
2. Indépendance		
2.1 Support pour l'interaction directe (c.-à-d. active) des acteurs	Oui ⁵⁸	Oui ⁵⁹
2.2 Prise en charge des opérations		
2.2.1 Blanchiment	-	Oui ⁶⁰
2.2.2 Neutralité	Points de vus divergents ⁶¹	-

En somme, le cadre théorique de Martin peut nous éclairer sur le changement de coopération dans ce cas à partir du mois d'août 1995 : l'utilisation autoritaire de la force par l'OTAN a possiblement changé la résultante dans le type de coopération entre les deux acteurs. Les Serbes de Bosnie, d'abord dans une situation où le joueur dominant cherche une solution « diplomatique » et a de la difficulté à s'imposer sur le terrain, trouvent leur résultante optimale dans la non-coopération : Milosevic continue à exercer une grande emprise dans la région. À partir d'août 1995, la position de l'acteur dominant semble se modifier. Il délaisse la coopération et passe à l'intervention militaire. Les Serbes de Bosnie, devant une situation où la résultante pouvait encore se détériorer en faveur de l'acteur dominant, acceptent la coopération. Quant à lui, le cadre théorique d'Abbott et Snidal permet de constater que certaines fonctions de l'ONU, représentée par UNPROFOR puis par IFOR, ont émergé de façon plus évidente : la « mise en commun » et l'« élaboration des normes » semblent avoir progressé. Le « blanchiment » a aussi possiblement avancé, malgré l'absence de point de

⁵⁵ *The political differences among the leading intervening countries, notably the United States and European Union countries, deepened over the political goals of the intervention and how military force should be applied (Gizelis et Kosek, 2005, p. 377).*

⁵⁶ *First of all, the five contact group countries that led the operation appeared to be more committed in their decision to enforce the conditions of the Dayton agreement, which later became the Treaty of Paris (Gizelis et Kosek, 2005, p. 377).*

[The United Nations Security Council] invites all States, in particular those in the region, to provide appropriate support and facilities, including transit facilities, for the Member States acting under paragraph 14 above (United Nations Security Council, 1995c).

⁵⁷ *Welcomes the progress made towards mutual recognition among the successor States to the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, within their internationally recognized borders (United Nations Security Council, 1995c).*

⁵⁸ *[United Nations Security Council] appeals to all parties and others concerned in Bosnia-Herzegovina to cooperate with the efforts of the European Community to bring about a cease-fire and a negotiated political solution (United Nations Security Council, 1992).*

⁵⁹ *The conflict eventually was brought closer to settlement as the external actors towards the end of 1995 tried to address issues and concerns critical for all three fighting parties in Bosnia and engage them in active participation in peacebuilding efforts (Gizelis et Kosek, 2005, p. 378).*

⁶⁰ *Willingness of all three communities to collaborate with international organizations and the International Criminal Court in the trial of crimes against humanity (Gizelis et Kosek, 2005, p. 378).*

⁶¹ *The best policy was one of neutrality, mediation, and monitoring while using UN peacekeepers to try to deliver humanitarian aid to civilians. This policy generally prevailed among the great powers until September 1995 (Goldstein et Pevehouse, 1997, p. 518).*

The attempts by the external actors to keep as neutral a position as possible during the first stages of the intervention in Bosnia failed (Gizelis et Kosek, 2005, p. 376).

comparaison avec la situation 1992-1995. Quant à la neutralité, bien qu'aucune source ne puisse affirmer clairement son fonctionnement pour toute la durée de la période août-décembre 1995, il serait difficile de conclure pour autant qu'elle est absente. En somme, le fonctionnement de l'organisation internationale qui prend en charge le conflit semble à première vue possiblement supérieur à partir du mois d'août 1995, ce qui pourrait avoir eu pour effet de mettre en place une plateforme favorable à la coopération entre les différents acteurs. Le double apport des cadres théoriques permet de mettre en lumière un contexte de coopération construit à partir de l'analyse au niveau plus systémique de Martin et celle au niveau plus organisationnel d'Abbott et Snidal. Celles-ci contribuent à révéler l'importance de la dynamique de coopération entre les acteurs ainsi que le fonctionnement de l'organisation internationale qui prend en charge la crise.

Le cadre de Martin est sans doute plus convaincant sur le plan théorique, mais plus difficilement applicable sur le plan empirique. D'une part, deux des quatre catégories de facteurs favorables et défavorables (voir Tableau 7.3) ne parviennent pas à être vérifiées à partir de nos sources. D'autre part, la grande simplification du modèle, qui est construit pour une situation plus simple avec deux joueurs (dont l'acteur dominant est lui-même assimilé à un ensemble d'acteurs différents – Conseil de sécurité des Nations Unies, OTAN, UNPROFOR), s'applique difficilement dans une situation aussi complexe et avec une multitude d'acteurs comme le cas de la Bosnie-Herzégovine 1992-1995.

Abbott et Snidal présentent plutôt une contribution moins convaincante sur le plan théorique, mais plus facilement applicable sur le plan empirique. En effet, la position fortement institutionnaliste entraîne l'adoption de la prémisse selon laquelle le seul fonctionnement de l'organisation internationale, par la centralisation et l'indépendance, entraîne la coopération des acteurs. En effet, plusieurs auteurs (Natsios, 1995, p. 417; Seybolt, 2008, p. 272) considèrent que le plus grand succès de coopération de la réponse humanitaire pendant les années 1990-1995 est le cas du Kurdistan en 1991 qui n'était même pas coordonné par une organisation internationale. La position d'Abbott et Snidal, théoriquement plus simple, est cependant un compromis intéressant pour la grande applicabilité qu'elle offre sur le plan empirique.

Enfin, il n'est pas exclu qu'un plus grand nombre de sources aurait contribué à renforcer la robustesse de l'analyse et ainsi aidé à mieux comprendre les différents éléments en cause dans le cas présenté. Aussi, en l'absence de d'autres sources, les deux cadres théoriques demeurent difficilement convaincants. Le cas est nécessairement simplifié et l'analyse forcément réductrice. Un appel à plus de recherches empiriques sur le sujet est nécessaire.

Conclusion

Selon cette analyse, il serait possible de conclure de façon préliminaire que le changement de situation en août 1995 a forcé une dynamique de coopération différente qui contraignait les Serbes de Bosnie à coopérer avant que la résultante par rapport à l'acteur dominant ne devienne encore plus défavorable. Combiné à un meilleur fonctionnement de l'organisation internationale en charge de la crise, dont le symbole est peut-être le remplacement par l'IFOR du UNPROFOR qui avait échoué à amener

un règlement diplomatique depuis 1992, le contexte de coopération est possiblement devenu significativement favorable à partir du mois d'août 1995.

Toutefois, la grande complexité du cas se prête difficilement à des cadres théoriques aussi simples. Il va sans dire que plusieurs facteurs fréquemment mentionnés dans la littérature sont absents de cette analyse comme l'hétérogénéité entre les acteurs (Heckathorn, 1993; Ostrom et coll., 1999, p. 281; Poteete, Janssen et Ostrom, 2010, p. 229; Poteete et Ostrom, 2004, p. 435 et 453; Varughese et Ostrom, 2001) et la présence de réseaux (Kapucu, Arslan et Demiroz, 2010, p. 464; Moynihan, 2009, p. 903), diminuant la portée de celle-ci.

L'exercice demeure intéressant pour la meilleure compréhension de la transition de la crise de Bosnie-Herzégovine d'une situation de non-coopération à une situation de coopération. Il pourrait être judicieux d'appliquer ce cadre théorique à une crise humanitaire dont la divergence des acteurs est facilement assimilable (ou réduite) à un conflit bipolaire. Les crises actuelles en Serbie (« rebelles » vs « gouvernement »), au Soudan (« rebelles » vs « loyalistes ») ou en Ukraine (« gouvernement » vs « pro-russes ») offrent un certain potentiel.

Remerciements

Je tiens à remercier Pr Tatiana Garakani et Pr Stéphane Paquin, tous deux de l'École nationale d'administration publique, pour leur apport à ma compréhension encore si limitée de la complexité des crises humanitaires et leurs commentaires judicieux.

Références

- ABBOTT, K. W. et SNIDAL, D. (1998). « Why States Act through Formal International Organizations ». *Journal of Conflict Resolution*, 42(1), pp. 3-32.
- BATTISTELLA, D. (2014). *Théories des relations internationales*. Paris: Presses de Sciences Po.
- BRADT, D. A. (2009). *Evidence-based decision-making in humanitarian assistance*. Londres: Humanitarian Practice Network (HPN) at the Overseas Development Institute (ODI).
- CELIK, S. et CORBACIOGLU, S. (2009). « Role of Information in Collective Action in Dynamic Disaster Environments ». *Disasters*, 34(1), pp. 137-154.
- COMFORT, L. K. (2007). « Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control ». *Public Administration Review*, 67(s1), pp. 189-197.
- COMFORT, L. K., SICILIANO, M. D. et OKADA, A. (2010). « Risque, résilience et reconstruction : le tremblement de terre haïtien du 12 janvier 2010 ». *Télescope*, 16(2), pp. 37-58.

- DARCY, J. (2009). *Humanitarian diagnostics: The use of information and analysis in crisis response decisions*. Overseas Development Institute (ODI).
- FARAZMAND, A. (2007). « Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management ». *Public Administration Review*, 67(s1), pp. 149–159.
- GIZELIS, T.-I. et KOSEK, K. E. (2005). « Why Humanitarian Interventions Succeed or Fail: The Role of Local Participation ». *Cooperation and Conflict*, 40(4), pp. 363-383.
- GOLDSTEIN, J. S. et PEVEHOUSE, J. C. (1997). « Reciprocity, Bullying, and International Cooperation: Time-series Analysis of the Bosnia Conflict ». *The American Political Science Review*, 91(3), pp. 515-529.
- HECKATHORN, D. D. (1993). « Collective Action and Group Heterogeneity: Voluntary Provision Versus Selective Incentives ». *American Sociological Review*, 58(3), pp. 329-350.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. (2005). *World Disasters Report: Focus on information in disasters*. Genève.
- KAPUCU, N., ARSLAN, T. et COLLINS, M. L. (2010). « Examining Intergovernmental and Interorganizational Response to Catastrophic Disasters: Toward a Network-Centered Approach ». *Administration and Society*, 42(2), pp. 222-247.
- KAPUCU, N., ARSLAN, T. et DEMIROZ, F. (2010). « Collaborative Emergency Management and National Emergency Management Network ». *Disaster Prevention and Management*, 19(4), pp. 452-468.
- MARTIN, L. L. (1992). « Interests, Power, and Multilateralism ». *International Organization*, 46(4), pp. 765-792.
- MEZEY, G. (2004). « Crisis management decision making ». *Atlantic Association for Research in the Mathematical Sciences*, 3(2), pp. 267-288.
- MOYNIHAN, D. P. (2009). « The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), pp. 895-915.
- NATSIOS, A. S. (1995). « NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation? ». *Third World Quarterly*, 16(3), pp. 405-419.
- OSTROM, E., BURGER, J., FIELD, C. B., NORGAARD, R. B. et POLICANSKY, D. (1999). « Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges ». *Science*, 284(5412), pp. 278-282.

- PAQUIN, S. (2013). *Théories de l'économie politique internationale : Cultures scientifiques et hégémonie américaine*. Paris: Presses de Sciences Po.
- POTEETE, A. R. et OSTROM, E. (2004). « Heterogeneity, Group Size and Collective Action: The Role of Institutions in Forest Management ». *Development and Change*, 35(3), pp. 435-461.
- POTEETE, A. R., JANSSEN, M. A. et OSTROM, E. (2010). *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*. Princeton: Princeton University Press.
- SEYBOLT, T. B. (2008). *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*. Oxford: Oxford University Press.
- SHUBIK, M. (1970). « Game Theory, Behavior, and the Paradox of the Prisoner's Dilemma: Three Solutions ». *Journal of Conflict Resolution*, 14(2), pp. 181-193.
- TAPIA, A., MALDONADO, E., NGAMASSI, L.-M. et MAITLAND, C. (2012). « Coordinating humanitarian information: The problem of organizational and technical trajectories ». *Information Technology and People*, 25(3), pp. 240-258.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. (1991). *Resolution 721*. New York.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. (1992). *Resolution 749*. New York.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. (1995a). *Resolution 1004*. New York.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. (1995b). *Resolution 1010*. New York.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. (1995c). *Resolution 1031*. New York.
- VARUGHESE, G. et OSTROM, E. (2001). « The Contested Role of Heterogeneity in Collective Action: Some Evidence from Community Forestry in Nepal ». *World Development*, 26(5), pp. 747-765.
- ZHANG, D., ZHOU, L. et NUNAMAKER, J. F. (2002). « A Knowledge Management Framework for the Support of Decision Making in Humanitarian Assistance/Disaster Relief ». *Knowledge and Information Systems*, 4(3), pp. 370-385.

ÉTUDE DE CAS DE L'OBSERVATOIRE DU TOURISME DU DISTRICT FÉDÉRAL AU BRÉSIL

Auteure : Karen Furlan Basso

Résumé

L'article présente une étude de cas concernant l'Observatoire du tourisme du District fédéral (OTDF) au Brésil. Il expose des défis liés à la collaboration inter-organisationnelle au sein de l'appareil de l'État; la mobilisation et la participation effective des partenaires du secteur; le maintien de l'alimentation des bases de données en continu; et la dépendance de l'outil de suivi envers des experts du secteur privé des technologies de l'information (TI). Par la suite, l'article explore les principaux résultats observés après la mise en œuvre de l'outil de suivi et formule quelques recommandations de meilleures pratiques provenant d'expériences vécues par d'autres administrations et gouvernances régionales de tourisme.

Introduction

Cet article présente un cas de conception et de mise en œuvre d'un outil de suivi et de gestion des politiques de tourisme régional. Nous aborderons d'abord le contexte touristique brésilien et la création de l'Observatoire du tourisme du District fédéral (OTDF)⁶². Puis, nous enchaînerons avec les quatre principaux défis liés à la réalisation. Toujours d'actualité, ceux-ci sont :

- la collaboration interorganisationnelle au sein de l'appareil de l'État;
- la mobilisation et la participation effective des partenaires du secteur;
- le maintien de l'alimentation des bases de données en continu et l'élaboration de séries historiques; et
- la dépendance de l'outil envers le secteur des technologies de l'information (TI), ce qui menace sa survie

Les principaux résultats rapportés après la mise en œuvre de l'outil de suivi seront par la suite exposés, soit : la possibilité de démarche d'amélioration de la performance des politiques publiques; la diminution du temps nécessaire à la prise de décisions du gouvernement et des partenaires; et la mobilisation des gestionnaires et partenaires autour d'objectifs communs communiqués via l'outil.

Contexte et création de l'Observatoire

Bien que le tourisme soit une réalité historique dans la capitale du Brésil, ce n'est que dans les dernières années que la région a vu l'évolution de politiques publiques spécifiques au secteur. L'émergence de l'OTDF en tant que processus de gestion est

⁶² Pour plus d'informations, voir (Observatório do Turismo do Distrito Federal, Page consultée le 31 octobre 2017)

liée à la création du Groupe de gestion du tourisme de Brasília (GGTB), organe consultatif et de proposition créé en 2009 par une directive du gouvernement fédéral. Renommé en 2010 Conseil du développement du tourisme du District fédéral (CONDETURDF), le groupe était entre autres responsable d'élaborer la politique de développement du tourisme, de subventionner la structuration touristique et de suivre le développement de la région. Sa composition impliquait des membres de la société civile et des organisations représentatives des secteurs privé, public et tertiaire⁶³ du tourisme.

En 2011, le CONDETURDF a identifié le besoin de surveiller les résultats obtenus par les politiques et subventions. Celui-ci a été légitimé par un projet proposé par la Chambre du tourisme du District fédéral (DF) : un Observatoire du tourisme. L'objectif était de développer un outil de gestion des politiques et de suivi du développement du secteur. Un appel d'offres public a été soumis en 2011 et il a été remporté par le Centre d'excellence en tourisme de l'université de Brasília (CET/UnB). Il proposait un projet en deux phases. La première, prévue pour 2011-2012, concernait la conception de l'outil ainsi que la création et l'intégration de bases de données considérées fondamentales pour sa mise en œuvre. Lors de la deuxième phase, les résultats seraient transférés à la Chambre du tourisme pour l'opération et le maintien de l'outil à moyen et long terme.

Dans sa conception originale, l'Observatoire a été développé en s'appuyant sur les technologies de l'information afin de maintenir à jour l'alimentation des bases de données en visant une utilisation partagée. Sa mise en œuvre, incluant les étapes de collecte, stockage et traitement de données, a permis l'élaboration d'une base pour la planification et la gestion du secteur, favorisant ainsi une meilleure connectivité des agents.

À l'origine, le CET/UnB a conçu un outil nommé *computerized data system* (SID) composé de sept modules fonctionnels :

1. Approvisionnement touristique (inventaire);
2. Surveillance;
3. Profil et satisfaction de la demande;
4. *Web data mining*;
5. Plateforme embarquée;
6. Visualisation des résultats et génération de rapports; et
7. Portail de l'Observatoire.

Ce dernier module permettait au public et aux partenaires d'accéder aux informations et de les utiliser dans la prise de décisions (Souza, Pena et Moesch, 2017).

Au-delà de l'outil SID, la mise en œuvre du projet a également nécessité que les exécutants agissent comme mobilisateurs des partenaires du secteur. Ces derniers ont été impliqués dans la conception, celle-ci incluant la matérialisation institutionnelle du

⁶³ À titre d'exemples : l'association brésilienne de l'industrie hôtelière (ABIH/DF); l'association brésilienne des agences de voyages (ABAV/DF); l'association des directeurs des ventes et du marketing du Brésil (ADV/DF); l'association brésilienne des bars et restaurants (ABRASEL/DF); l'union des guides touristiques du District fédéral (SINGTUR/DF); le syndicat des entreprises touristiques du District fédéral (SINDETUR/DF); et le forum des institutions d'enseignement supérieur du tourisme du District fédéral (FIES/DF).

projet en plus de l'élaboration d'un outil. Cela a permis l'interactivité entre les organisations liées au tourisme, principalement grâce à des réunions du CONDETURDF et des activités de consultation menées par l'université à l'époque.

La mobilisation des régions administratives a également été fondamentale pour la compréhension et la réalisation des recherches initiales en vue de la création d'une base de données intégrée. La consultation des partenaires du secteur a permis des ajustements importants dans les méthodologies. Grâce à celle-ci, des outils de recherche du profil et de mesure de la satisfaction des touristes ont ajouté de nouvelles variables. Aussi, des indicateurs de suivi du développement du tourisme ont été créés suite à des consultations auprès de représentants spécifiques du secteur, entre autres des agents de voyages, guides et agents du secteur de la restauration et de l'hébergement.

La participation de l'université dans la phase initiale du projet a représenté un aspect important pour la continuité de l'Observatoire en raison de sa capacité à rassembler les connaissances produites à l'intérieur et à l'extérieur de l'académie (Souza, Pena et Moesch, 2017). Aussi, elle a été plus à même de mobiliser les acteurs du secteur dans un processus de gestion participative car elle était neutre et non partisane. Ce processus a intensifié le rapprochement et la communication entre les partenaires et cela a été un aspect essentiel à la mise en œuvre des autres étapes. Par contre, lors du transfert de l'outil de l'OTDF à la Chambre du tourisme du district fédéral (DF), de nouveaux enjeux sont apparus, cette fois plus directement liés à l'administration publique.

Le transfert et les principaux enjeux

Le processus de transfert de l'Observatoire à la Chambre du tourisme du DF a requis une augmentation de l'effectif au sein de cette dernière. La direction de suivi des politiques du tourisme a été créée à l'époque dans le sous-secrétariat de planification et structuration du tourisme. En 2013 et 2014, une directrice et un total de neuf professionnel(le)s de recherche, d'analyse socioéconomique et des technologies de l'information (TI) ont été embauchés en ayant la responsabilité de gérer l'Observatoire. Durant presque deux ans, ce groupe a échangé ses connaissances avec l'équipe de l'université pour trouver des solutions aux différents enjeux liés à la mise en place de l'outil au sein de l'appareil de l'État. De nombreuses questions ont été posées par le mandataire (gouvernement du DF), les membres du CONDETURDF et les exécutants du projet, notamment : Dans quel serveur du gouvernement les bases de données devaient-elles être hébergées durant et après le processus de transfert de l'université au gouvernement du DF? Qui sera responsable du maintien de l'interface entre les modules et les bases de données de l'Observatoire?

À l'époque, l'équipe du transfert affrontait les principaux enjeux liés au maintien de l'outil à long terme. Elle était en mesure de saisir les risques. Cependant, cinq ans après, on observe que la plupart de ces enjeux n'ont toujours pas de solution définitive officielle ou établie par loi et réglementation. Nous présentons ci-dessous quatre de ces enjeux visant à bonifier la réflexion.

Le premier est la collaboration interorganisationnelle au sein de l'appareil de l'État. Par la création de l'Observatoire, le CONDETURDF désirait créer une nouvelle culture organisationnelle. Par contre, le travail en silo semble rester dans l'esprit des dirigeants

et collaborateurs des instances de gouvernance du DF ou dans les entreprises et organismes à but non lucratif (OBNL).

La participation effective des partenaires du secteur du tourisme a été le deuxième enjeu identifié durant le processus de transfert de l'Observatoire. Étant donné l'aspect innovateur de l'outil de gestion intégré, il a été difficile de démontrer les bénéfices lors du démarrage. Les partenaires étaient incapables de visualiser l'économie de ressources attendue qui dépendait en fait de la participation de tous. De plus, les partenaires et la clientèle cible avaient été mobilisés par des engagements sans la définition des rôles et responsabilités de chaque partie prenante. Il n'y avait pas de vision d'ensemble. Par ailleurs, la clientèle cible n'avait pas une compréhension réelle des bénéfices, des changements et des résultats attendus après l'utilisation de l'outil. Ainsi, plusieurs partenaires agissaient passivement sans comprendre le rôle actif qu'ils avaient à jouer pour que l'outil leur devienne utile en exploitant son plein potentiel. En conséquence, durant le transfert, le gouvernement a dû renégocier avec les partenaires et cela s'est avéré être un effort herculéen pour arriver à ce qu'ils diffusent leurs données et participent activement à l'alimentation en continu de l'outil. La résistance n'a pas tardé à devenir une règle, principalement avec le secteur privé. Une partie des partenaires craignait une augmentation des impôts sur leurs services étant donné le suivi économique en temps réel. Il y avait aussi la crainte de l'augmentation de la charge de travail due au besoin d'alimenter les bases de données manuellement et en continu. Les invitations à créer un profil dans la plateforme de l'Observatoire et à fournir de l'information étaient interprétées comme une tâche en surplus de leur travail hebdomadaire, « du retravail pour rien », car il n'y avait pas de consensus sur les résultats attendus de ces efforts (coûts et bénéfices).

Par ailleurs, les difficultés de maintenir l'alimentation hebdomadaire des bases de données sont un symptôme du troisième enjeu lié à l'administration publique. Il comprend un engagement du gouvernement qui aille au-delà de la mobilisation de la clientèle cible. En effet, le travail de mise au point de l'outil de gestion impliquait des solutions coûteuses d'exploration automatisée de données. De plus, on faisait face à une pénurie de main-d'œuvre. Durant le transfert de l'outil, il a été nécessaire d'embaucher un spécialiste en exploration automatisée de données à la Chambre du tourisme à temps plein. Cependant, après la fin du mandat de l'équipe désignée, le maintien de ce poste n'était plus une priorité. Par conséquent, on a maintenant recours à la sous-traitance par des processus d'appel d'offres et des contrats avec des tiers. À chaque nouveau contrat, une nouvelle méthodologie s'ajoute et on change le format du système et des bases de données. Il n'y a pas de normalisation. Ainsi, la gestion gouvernementale poursuit les actions nécessaires pour l'alimentation continue des bases de données sans régler l'enjeu du maintien des systèmes, des logiciels et des séries historiques de données. À la fin d'un contrat de sous-traitance, il y a toujours un grand risque de briser la continuité des résultats et des impacts attendus.

Dans le cas de l'Observatoire, on remarque que le besoin d'une interface de requête conviviale subsiste malgré la disparition d'une partie des outils de la plateforme originale en 2014. Cela nous amène à réfléchir sur le dernier enjeu que cet article met en lumière : les entraves à la survie de l'outil puisqu'il dépend de la présence de programmeurs à temps plein. L'appareil de l'État ne permet pas de bâtir une équipe d'intelligence et de méthodologie TI à temps plein. En conséquence, de 2014 à 2019, le portail de l'Observatoire a été transféré à trois différentes adresses web et, à chaque

transfert, l'outil a perdu plusieurs de ses fonctionnalités⁶⁴. À présent, il est accessible en format *Wordpress* avec les fonctions de diffusion de données résultant des modules de recherches et de rapports. Cependant, tout ce qui était lié à l'automatisation de l'exploitation de la base de données intégrée, à la visualisation des résultats d'analyse, au *web data mining* en temps réel et à la génération de rapports n'est plus disponible. À chaque changement de gestion, l'enjeu de ne pas avoir une équipe TI de conception à temps plein au sein de la Chambre se pose. Cela dépend des priorités politiques ainsi que de la réglementation des postes de travail et des directions responsables. Il était connu que le maintien de l'Observatoire dépendait de la présence de professionnels TI à temps plein pour corriger les bogues et programmer avec les autres professionnels du secteur du tourisme. Cet enjeu est encore un important défi car la majorité des professionnels TI embauchés par le gouvernement ont seulement la responsabilité du maintien opérationnel des réseaux et des ressources informationnelles. La conception et le maintien des logiciels sont majoritairement faits par appel d'offres, ce qui ne comble pas le besoin en continu de la Chambre.

Les principaux résultats et les recommandations de bonnes pratiques

Malgré les enjeux, l'opérationnalisation de l'OTDF démontre la faisabilité de concevoir et maintenir un outil numérique de gestion intégrée et participative. Les tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance sont des exemples porteurs de résultats concrets et d'une meilleure articulation de la société pour la planification et la gestion intégrée du secteur économique.

Suite à la mise en œuvre de l'outil, certains aspects méritent d'être mentionnés. D'entrée de jeu, on souligne que l'OTDF a permis de saisir la possibilité de démarche d'amélioration de la performance des politiques publiques. Une fois la plateforme accessible en ligne, le secteur a été capable de mieux mesurer ses résultats et d'entreprendre des actions correctives le cas échéant.

Un autre résultat observé après la mise en œuvre a été la réduction du temps de prise de décisions du gouvernement et des partenaires ainsi que le temps nécessaire pour communiquer avec les médias. L'outil de gestion permet la manipulation automatisée de variables et le croisement d'informations avec plusieurs filtres selon le besoin d'analyse de la clientèle cible. Ainsi, chaque usager pouvait⁶⁵ avoir un portrait global des résultats en temps réel ou presque. À titre d'exemple, durant la Coupe du monde de football, les journalistes étaient capables de vérifier l'augmentation des prix de l'hébergement à Brasília en temps réel en dénonçant les prix excessifs et en contribuant à une régulation immédiate du marché.

D'autre part, l'outil a été conçu pour améliorer la mobilisation des gestionnaires et partenaires autour d'objectifs communs et clairement communiqués à travers l'outil. Pena et Moesch (2016, p. 281) reconnaissent que le projet a stimulé la gestion partagée

⁶⁴ Initialement, le portail était hébergé dans le serveur de l'université de Brasília avec une adresse web spécifique. Durant le transfert à la Chambre du tourisme, il a été transféré au secrétariat de planification gouvernementale qui avait une autre adresse web. Au moment de la rédaction de cet article, il était accessible par une troisième adresse web (*WordPress*).

⁶⁵ Le verbe est conjugué à l'imparfait car ces fonctionnalités ne sont plus disponibles pour les usagers pour des raisons décrites dans le chapitre précédent.

au sein du CONDETURDF. Leurs interlocuteurs avaient la confiance et l'encouragement nécessaires pour l'implantation de l'Observatoire du tourisme du District fédéral. Cependant, l'intégration de différents agents publics et privés dans un réseau de coopération après la mise en œuvre de l'outil n'a pas été réalisée. Les auteurs mentionnent des raisons liées aux intérêts individuels des partenaires. Selon eux, les intérêts d'un même individu seront distincts au moment des prises de décisions pour le développement durable du tourisme ou celles concernant son entreprise.

Conclusion

En conclusion, les changements de conduite de la politique de gestion participative régionale du tourisme ainsi que les nouvelles configurations du marché représentent encore un défi dans le processus de gouvernance et d'entretien d'un outil qui dépend de l'adhésion des usagers et de l'alimentation en données. Dans le cas exposé, on observe que le secteur public et le secteur privé du tourisme ne sont pas encore entièrement à l'aise avec son utilisation et cela interfère avec sa continuité.

Au moment de la conception d'un outil similaire à celui de l'Observatoire du tourisme du District fédéral, nous recommandons d'abord d'établir dès le début les rôles et responsabilités de chaque partie prenante. De plus, l'embauche de professionnels TI à temps plein devrait être considéré pour la conception des systèmes, pas seulement leur maintien. Il est aussi conseillé de ne pas changer le nom, l'adresse web ou les fonctionnalités de l'outil en cours de route afin de ne pas perdre la traçabilité. Enfin, nous recommandons de prévoir un mécanisme de continuité pour éviter qu'un nouvel élu essaie de changer l'adresse du portail ou les fonctionnalités de l'outil conçues par les anciens élus. Si cela arrivait, on risquerait de perdre les séries historiques de données bâties durant les années antérieures.

Finalement, il serait intéressant d'appliquer la présente étude de cas à d'autres destinations en considérant leurs spécificités régionales. Pour cette répliation, il est suggéré d'établir des sources de données clés produisant et diffusant des connaissances explicites et tacites qui doivent être ajoutées à la gouvernance régionale du tourisme. Ainsi, le rôle du secteur public dans la définition et l'exécution des politiques publiques ira au-delà de l'efficacité des actions exécutées en cherchant la continuité des apprentissages et des bonnes pratiques héritées des gouvernements précédents.

Références

KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F. et SAVARD, J.-F. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques - France, Suisse, Canada*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

OBSERVATÓRIO DO TURISMO DO DISTRITO FEDERAL (Page consultée le 31 octobre 2017). « Meios de Hospedagem », dans *Observatório do Turismo do Distrito Federal*, [en ligne], http://www.observatorio.setur.df.gov.br/?page_id=51

OBSERVATÓRIO DO TURISMO DO DISTRITO FEDERAL (Page consultée le 24 mars 2019). *Bem-vindo ao Observatório*, [en ligne], <http://www.observatorioturismo.df.gov.br/>

PENA, L. C. S. et MOESCH, M. M. (2016). « A Transposição do Conhecimento no Desenvolvimento Sustentável do Turismo e o Papel dos Observatórios de Turismo ». *Revista Hospitalidade*, 13(2), pp. 272-284.

SOUZA, L. H., PENA, L. C. S. et MOESCH, M. M. (2017). « Conhecimento e sinergia como indutores da inovação regional em turismo: o caso do Observatório do Turismo no Distrito Federal (Brasil) ». *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 11(1), pp. 19-38.

VOYER, P. (1999). *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance* (éd. 2e). Québec: Presses de l'Université du Québec.

RETOUR SUR LE MANAGEMENT PUBLIC

À travers ce premier numéro de la Revue d'études en action publique (RÉAP), nous pouvons constater la diversité des thématiques, des disciplines et des enjeux auxquels s'intéresse l'action publique. Gestionnaires, praticiens et chercheurs dans ce domaine sont confrontés à des défis importants, notamment en considérant les perspectives actuelles du développement macroéconomique mondial. Les décisions des États doivent de plus en plus déployer des stratégies de gestion de manière à limiter les risques à court terme, tout en mettant en œuvre une stratégie de développement à plus long terme en vue de la réalisation des objectifs économiques, sociaux et environnementaux. La vitesse du mouvement des individus, du savoir, des transactions, des flux monétaires, etc. exerce une pression inédite sur l'administration publique actuelle.

En pareilles circonstances, on peut imaginer qu'il y aura ruptures des modèles traditionnels au regard de pratiques nouvelles. Nous vivons un renouvellement des modèles existants et un développement d'une vision enrichie de l'action publique. En effet, comme l'expliquait Dion en introduction de ce numéro : « Le prochain courant fort en management public risque donc d'être une orientation avouée vers la "valeur ajoutée publique" de façon plus pragmatique au-delà de la question plutôt interne de gouvernance collaborative. Sans valeur ajoutée pour le public, pourquoi s'y attarder? » De plus, selon Moore (1995), la valeur publique de l'administration publique ne se limite pas aux services et biens produits. Elle peut se manifester à travers des plans, des politiques et des stratégies (Torfing et al., 2019).

L'émergence et la mise en lumière de la valeur publique permettront une profonde évolution de l'administration publique. Cette valeur est au cœur des nouveaux paradigmes axés sur la cocréation des politiques, notamment le nouveau service public (Denhardt et Denhardt, 2000) et la nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2006). Alors que la collaboration a été une pratique prônée par le nouveau management public (NMP), l'action publique suppose maintenant l'implication de tous les acteurs importants touchés d'une façon ou d'une autre par la politique publique.

La cocréation en tant que mode d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de l'action publique s'inscrit dans ce changement de paradigme en administration publique où plusieurs auteurs ont reconnu l'échec du NMP. Elle est perçue comme un espace opportun pour l'émergence de nouvelles idées; un niveau plus avancé que la coproduction dans le sens où cette dernière se limite à la production commune des acteurs de services publics. Quant à elle, la cocréation est plus étendue et concerne la valeur publique pour tous les acteurs qui dépasse la simple production de la réponse au problème (Baptista et coll., 2019; Trofing et coll., 2019).

De plus en plus de décideurs publics font appel et tentent d'impliquer des citoyens dans ces processus. Le savoir expérientiel est reconnu au même titre que le savoir scientifique et la pertinence même des politiques publiques est tributaire du niveau et de la forme de l'implication des citoyens, particulièrement les groupes concernés de plus près par la problématique que l'on tente de régler par l'action publique.

Quels enjeux présente ce paradigme pour le développement, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action publique alors que nous sommes encore dans un système axé sur la performance, l'efficacité et l'efficience? Comment équilibrer légitimité de l'action publique et imputabilité des acteurs publics? Comment reconnaître la connaissance et le savoir expérientiels comme sources pour la création de nouvelles idées innovatrices pour comprendre et résoudre des problèmes publics? Comment évaluer les processus de cocréation et la valeur publique pour tous les acteurs? Bien que ce paradigme ait ses mérites, son opérationnalisation comporte des défis autant pour les acteurs publics que pour les chercheurs.

Naïma Bentayeb
Marie-Thérèse Dugas

Références

- BAPTISTA, N., ALVES, H. et MATOS, N. (2019). « Public Sector Organizations and Cocreation With Citizens: A Literature Review on Benefits, Drivers, and Barriers ». *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*.
- DENHARDT, R. B. et DENHARDT, J. V. (2000). « The New Public Service: Serving Rather than Steering ». *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- MOORE, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- OSBORNE, S. P. (2006). « The new public governance? ». *Public Management Review*, 8(3), 77–387.
- TORFING, J., SØRENSEN, E. et RØISELAND, A. (2019). « Transforming the Public Sector into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward ». *Administration & Society*, 51(5), 795–825.

BIOGRAPHIES

Maude Benoit est professeure au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM). Ses recherches portent sur les transformations de l'action de l'État au 21^e siècle à travers l'étude des politiques agroenvironnementales (enjeu économique et écologique); de la vieillesse (enjeu social); de la légalisation du cannabis (enjeu moral); et de la nationalisation et de la privatisation des entreprises publiques (enjeu organisationnel).



Naïma Bentayeb est chercheure associée à la CREVAJ-ENAP et chercheure associée au CISSS de Laval. Elle est la coordonnatrice de l'évaluation et chargée des projets d'ETMISSS à SHERPA-Institut universitaire du CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal. Ses travaux de recherche et d'évaluation portent sur l'analyse et l'évaluation de l'action publique avec une approche participative et développementale, particulièrement celle destinée aux jeunes, aux immigrants et aux demandeurs d'asile.

Eric Dion, CD, MBA, Ph.D. est fort de 29 années d'expérience professionnelle spécialisée en relations internationales; études stratégiques, sécurité nationale et défense globale; ainsi qu'en analyse, en planification, en management et en conseil stratégique. Détenteur d'un MBA et d'un doctorat en administration publique, Eric poursuit sa carrière en tant que professeur contractuel et conseiller stratégique.



Marie-Thérèse Dugas, Ph.D., M.Fisc., M.Ed., M.Sc., M.B.A., CPA, CA est professeure à l'Université de Sherbrooke et directrice principale chez PSB Boisjoli. Elle a obtenu son doctorat en administration publique, analyse et management des politiques publiques de l'École nationale d'administration publique en août 2018. Elle est comptable agréée et détient quatre maîtrises dans des domaines connexes à l'administration publique. Ses recherches portent principalement sur la politique fiscale internationale du Canada.

Karen Furlan Basso, M.A.P. est conseillère en gouvernement ouvert (SCT). Elle accumule une riche expérience professionnelle comme évaluatrice des programmes et conseillère auprès de différents organismes publics et parapublics du tourisme. Avant d'immigrer au Québec, elle a été directrice de suivi socioéconomique du tourisme pour le Secrétariat du tourisme du district fédéral du Brésil.



Antoine Genest-Grégoire est candidat au doctorat en politiques publiques à l'Université Carleton. Il s'intéresse aux effets distributifs des politiques fiscales ainsi qu'à l'opinion des citoyens à propos de celles-ci. Il a auparavant œuvré auprès de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke et est boursier des Fonds de recherche du Québec.

Stéphanie Lefebvre est étudiante à la maîtrise en administration publique à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Détentrice d'un baccalauréat en génie industriel de Polytechnique Montréal, elle travaille au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal où elle met à profit ses expertises en amélioration continue et en gestion de projet.



Jean-Sébastien Marchand, M.A.P., Ph.D. est chercheur postdoctoral à l'Université de Sherbrooke et au Centre intégré de santé et de services sociaux de la Montérégie-Centre ainsi que *Health System Impact Fellow* des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC). Il est aussi chargé de cours à l'ENAP et chercheur associé au *Health Management Innovation Research Centre* de l'ESCP Europe.

Débora Merveille Ngo Ngué, M.A.P., M.Sc. est professionnelle de recherche à la Faculté de médecine et des sciences de la santé de l'Université de Sherbrooke. Elle s'intéresse à l'analyse des réseaux et aux collaborations intersectorielles autour des problématiques sociales complexes.





Léonie Perron a complété en 2019 une maîtrise en science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQÀM). Elle s'intéresse particulièrement à l'administration publique et aux politiques publiques. Elle est aussi membre étudiante du Centre de recherche et d'expertise en gérontologie sociale (CREGÉS).

Youssef Slimani est doctorant en administration publique à l'ENAP. Il œuvre depuis plus de dix ans dans le domaine de l'évaluation et l'analyse des programmes et politiques publiques. Ses intérêts de recherche portent notamment sur la participation et la collaboration. Il travaille comme conseiller aux organisations à la Direction des services aux organisations (DSO) de l'ENAP.



CÉAP

<http://ceap.aeenap.org/>

RÉAP