NATIONS UNIES

ST

Secrétariat

Distr.
LIMITEE

ST/SG/AC.6/1995/L.8
11 juillet 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ESPAGNOL

Douzième Réunion d'experts chargés
d'examiner le programme d'administration
et de finances publiques de l'Organisation
des Nations Unies
New York, 31 juillet-11 août 1995

MODERNISATION DE L'ETAT POUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL : QUELQUES QUESTIONS CLES*

TABLE DES MATIERES

		Paragraphes	Pages
I.	NOUVEL EXPOSE DU PROBLEME	1 - 7	3
II.	CE QUI SE PASSE DANS LES INSTITUTIONS SOCIALES	8 - 12	4
III.	QUELQUES GRANDES LIGNES POUR LA MODERNISATION DES INSTITUTIONS	13 - 33	7
A.	Etablissement de réseaux	17 - 22	8
B.	Articulation des politiques économique et sociale	23 - 25	9
C.	Reclassement hiérarchique du secteur social	26	9
D.	La voie de la décentralisation	27	10
E.	Favoriser la participation communautaire	28	10

* Préparé par M. Bernardo Kliksberg, consultant auprès du Département des services d'appui et de gestion pour le développement du Secrétariat des Nations Unies. Les avis exprimés sont ceux de l'auteur et n'impliquent pas nécessairement une prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies.

TABLE DES MATIERES (suite)

		Paragraphes	Pages
F.	Concertation active avec la société civile	29	10
G.	Professionnalisation de la gestion sociale	30	10
H.	La question du pouvoir	31	11
I.	Coopération régionale et interrégionale pour la réforme	32 - 33	11
IV.	UNE QUESTION CLE : LA FORMATION SYSTEMATIQUE DE SPECIALISTES DE LA GESTION SOCIALE	34 - 47	11
A.	Gestion de la complexité	39 - 41	12
B.	Gestion interorganisations	42 - 43	13
C.	Développement de l'autonomie	44	13
D.	Le spécialiste de la gestion sociale « agent de changement »	45 - 46	13
E.	Engagement envers la communauté	47	14
V.	CONCLUSION	48	14

I. NOUVEL EXPOSE DU PROBLEME

1. Comme l'indique le Rapport mondial sur le développement humain 1994 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) :

> « Malgré toutes nos avances technologiques, nous continuons de vivre dans un monde où un cinquième de la population des pays en développement connaît chaque jour la faim, un quart est privé de moyens de survie essentiels, à commencer par l'eau potable, et un tiers végète dans la misère la plus extrême, dans des conditions d'existence si précaires que les mots sont impuissants à les décrire.
>
> Nous vivons aussi dans un monde marqué par de troublants contrastes. Tant de gens ont faim alors que tant de nourriture est gaspillée. Tant d'enfants ne vivent pas assez longtemps pour profiter de leur enfance, alors qu'il existe tant d'armes inutiles. »

2. Cette grave situation sociale, qui a eu tendance à se détériorer au cours de ces dernières décennies, exige de profondes modifications des politiques économiques et sociales. Le défi est posé dans la Déclaration de Copenhague sur le développement social : « On attend de nous que nous définissions un cadre de développement social axé sur la personne humaine, qui nous serve de guide dès à présent et demain, que nous développions un nouvel esprit de coopération et de partenariat, et que nous répondions aux besoins immédiats de ceux qui sont plongés dans la détresse. » (A/CONF.166/9, Chapitre premier, Rés. 1, Annexe I, par. 24). Parallèlement à ces changements de politique, des réformes profondes s'imposent pour doter l'Etat des moyens de faire progresser efficacement les ambitieuses politiques sociales nécessaires. L'exécution pose un premier problème critique de caractère conceptuel.

3. L'un des mythes qui prédomine à cet égard dans les pays en développement est celui d'une croyance très répandue dans la dichotomie entre les politiques et leur mise en oeuvre. Cette croyance a sérieusement freiné la capacité d'exécution des politiques publiques et, par conséquent, des politiques sociales. Selon cette dichotomie, le problème central tiendrait à la planification et à la formulation de stratégies. Une fois ce problème surmonté, par une conception adéquate des politiques, on passerait à l'étape administrative de leur exécution, où l'on pourrait s'attendre à des difficultés, mais qui seraient d'une importance secondaire. Il s'agirait de simple problèmes d'ajustement au niveau de l'organisation, de refonte de structures formelles et, en fin de compte, de rodage pour les nouveaux organigrammes et les nouvelles règles.

4. Le domaine de la politique sociale a amplement démenti ce mythe, mais à un prix très lourd. La pratique a montré que la phase de la mise en oeuvre est d'une très grande complexité. Elle comporte beaucoup plus que des processus administratifs, et sa dynamique a largement remis en cause l'idée selon laquelle il ne s'agirait que d'exécuter mécaniquement des instructions. La mise en oeuvre des politiques sociales est un domaine où s'expriment de multiples aspects des luttes qui se livrent dans le secteur public; elle est le champ privilégié pour le déploiement des stratégies qui opposent différents secteurs de la société civile et pour la lutte pour le pouvoir. Par ailleurs, elle fait apparaître

des problèmes d'organisation jusque-là inconnus, des scénarios imprévisibles et des difficultés techniques très précises, qui n'existent pas dans d'autres domaines de la gestion.

5. Ce mythe de la dichotomie amène à simplifier le problème, voire à l'éluder. Il implique une négation quasi-pathologique de celui-ci, avec les conséquences coûteuses que cela comporte. Les difficultés de mise en oeuvre ont eu souvent pour effet de paralyser et de bloquer les schémas les plus structurés de la politique sociale, et de leur retirer toute viabilité. En sous-estimant ou en marginalisant les variables liées aux institutions et à la gestion, on rend inopérantes les stratégies qui devraient permettre de faire face au problème, et l'on se sclérose dans des récriminations sans issue sur l'inefficacité bureaucratique. Ce faisant, on épouse le mythe selon lequel la planification n'est en rien responsable de l'échec, imputable exclusivement à des bureaucrates irrécupérables.

6. Si l'on veut parvenir à des résultats en politique sociale, il est essentiel de s'affranchir de ce mythe paralysant. Il faut accepter le fait que les processus d'exécution des politiques sont complexes, ambigus et multidimensionnels; il faut chercher à les réinterpréter dans cette nouvelle optique, s'efforcer de leur donner de nouvelles interprétations; définir des stratégies pour faire face à cette complexité; procéder par essais et erreurs; et tirer les leçons de l'expérience de l'organisation.

7. Pour moderniser l Etat en vue du développement social, il faut tout d'abord remplacer la conception mécanique et simpliste de l'exécution par une autre, plus large et aux multiples aspects, faisant intervenir les progrès des sciences de la gestion et des analyses concrètes des processus de mise en oeuvre des politiques publiques. Le présent document s'inscrit dans ce cadre. Il cherche à apporter des éléments de jugement sur certains aspects cruciaux du large éventail de questions qu'amène à se poser cette nouvelle optique. Il traite tout d'abord des aspects les plus importants de la situation actuelle des secteurs sociaux de l'Etat dans les pays en développement; ensuite, il énonce certaines grandes lignes pour la réforme du secteur social et examine le problème de l'insuffisance de spécialistes de la gestion. Il ne cherche pas à épuiser les thèmes traités, mais à présenter certaines observations non traditionnelles susceptibles d'enrichir la réflexion et le débat. L'analyse part de certaines tendances très répandues dans le monde en développement, mais tient compte de l'existence de particularismes nationaux et d'exceptions.

II. CE QUI SE PASSE DANS LES INSTITUTIONS SOCIALES

8. La notion de frontière technologique qui caractérise aujourd'hui les sciences de la gestion repose sur l'idée que les organisations sont des structures sociales qui sont essentiellement un condensé des dilemmes et ambiguïtés des sociétés modernes. Que pour comprendre ces structures, il faut nécessairement passer des conceptions unilatérales et statiques à des visions complexes, dynamiques et aux dimensions multiples.

9. La conception dominante dans le secteur social donne une vision très formelle de ce secteur. Ses caractéristiques principales, le plus souvent citées sont : la prolifération d'organismes, des organigrammes d'ensemble diffus, les redondances, le manque de coordination, des procédures mal définies et l'absence de normes détaillées. Ces observations sont justes, mais quel est véritablement le

problème fondamental? Les conceptions scientifiques modernes de la gestion se défient de ces interprétations, qui peuvent amener à concevoir le problème comme un simple manque d'ordre dans l'organisation formelle, auquel il est en fin de compte possible de remédier par des mécanismes de remise en ordre. L'attention peut se concentrer exclusivement sur les organigrammes, les manuels de normes, les procédures et les circuits, ou sur la recherche de l'ordre à tout prix, à travers des modèles plus pyramidaux, comme celui du superministère chargé de la coordination de la politique sociale, qui imposerait sa dictature d'ordre et de progrès au désordre habituel.

10. Les processus d'organisation vont bien au-delà. La gestion moderne a montré clairement que les organismes privés et publics qui parviennent à l'excellence n'y accèdent pas au moyen de minutieuses remises en ordre formelles, mais, notamment, par leur aptitude à établir une liste de décisions clés, l'établissement d'un réseau de contacts, l'engagement de leur personnel, l'innovation, la souplesse, la recherche d'images efficaces, les rapports avec le contexte et le développement des aptitudes à faire face à la complexité. Il convient de souligner que l'on a même réussi à déterminer que les éléments formels ne comptent que pour un pourcentage très faible dans la productivité finale des organisations.

11. Les problèmes du désordre formel constatés dans le domaine social sont un obstacle, et doivent être surmontés, mais il est indispensable d'aller plus loin pour être véritablement efficace. Le diagnostic ne peut s'en tenir à la simple topographie formelle du secteur social.

12. Les graves difficultés de productivité et de fonctionnement auxquelles se heurte ce secteur dans les pays en développement paraissent liées à des questions telles que les suivantes :

a) Par rapport à la structure organisationnelle d'ensemble du secteur public, le secteur social tend à se caractériser par sa faiblesse. Son incidence sur les grandes décisions est limitée et, d'une façon générale, celles-ci lui parviennent comme des données devant conditionner son action. Sa place politique dans la structure du pouvoir réel de l'Etat ne se situe pas au sommet, mais à des niveaux intermédiaires, et parfois inférieurs. En fait, il ne dispose pas du pouvoir de décision nécessaire pour influer sensiblement sur les processus fondamentaux pour la réalisation de ses objectifs. Souvent, il reste à l'écart des décisions sur certaines questions essentielles, telles que la négociation de la dette extérieure, la politique commerciale, les prix et les rémunérations;

b) Dans le secteur public typique de nombreux pays en développement, il existe des organismes modernes qui se caractérisent par des signes importants de développement de la gestion, par la stabilité, par des rémunérations adéquates et par l'utilisation de techniques de pointe. Parallèlement, divers organismes restent institutionnellement en retard, et d'autres se placent à un stade intermédiaire. Les institutions du secteur social se retrouvent souvent dans les deux dernières catégories. Cela nuit à leur influence, les rend très vulnérables aux changements, leur donne beaucoup de difficultés pour assimiler de nouveaux programmes non traditionnels et impose de graves limitations à leur capacité de gestion;

c) Les processus de mise en oeuvre des politiques sociales sont un terrain fertile pour les luttes d'influence, les intrigues, le clientélisme et toutes sortes de pressions économiques et spéculatives, tant nationales que régionales. C'est à ce stade que l'on décide souvent ce qui reviendra à tel ou tel individu, indépendamment des objectifs supposés des programmes sociaux;

d) Les « métapouvoirs » externes, ainsi dénommés par la gestion moderne, s'emparent des pouvoirs et des ressources des programmes sociaux. C'est pourquoi les organismes du secteur social défendent aussi âprement le peu de pouvoir qui leur reste. Tout cela engendre des conditions qui accentuent la lutte interorganisations pour le pouvoir;

e) Il est reconnu de tous que la participation de la communauté est essentielle à l'efficacité des programmes sociaux. Toutefois, le secteur social tend à être constitué d'organismes qui se gèrent selon des modèles d'organisation de forme pyramidale, particulièrement formalistes. Ces modèles empêchent la participation, engendrent des conflits multiples avec la communauté et sont incapables de capter les signaux émanant de celle-ci [1];

f) Le modèle d'organisation utilisé dans les institutions intermédiaires et rétrogrades, comme beaucoup des institutions sociales, est le modèle centraliste, dont les réticences à la décentralisation sont fortement enracinées;

g) Le secteur social devrait être largement en mesure de dialoguer avec la société civile. La possibilité de mener à bien des opérations conjointes avec les organisations non gouvernementales et autres est énorme. Le modèle existant ne favorise guère le développement de ces possibilités, qui exigent notamment un grande souplesse interne des organisations. Au contraire, il tend à favoriser les comportements rigides;

h) Les secteurs sociaux manquent de compétences spécialisées en gestion sociale. Leur haute direction est généralement confiée à des spécialistes sectoriels (médecins, éducateurs, etc.) qui, indépendamment de leurs qualifications, ne possèdent pas la formation spécialisée nécessaire pour mener des activités de gestion dans le contexte qui caractérise les programmes sociaux (incertitude, conflits, insuffisance de ressources, pressions multiples et négociations permanentes);

i) Le secteur social utilise peu et mal l'évaluation comme instrument de gestion. Cela ne tient pas seulement à des difficultés administratives, mais aux autres problèmes mentionnés, ainsi qu'à d'importants débats qui restent ouverts sur la question de savoir ce qu'il faut évaluer;

j) L'action du secteur social reposera de plus en plus sur des opérations faisant intervenir de multiples institutions. Ces objectifs ne pourront être atteints qu'au moyen de projets conjuguant les efforts de plusieurs organismes appartenant à différentes domaines. Il faut développer la capacité de gérer ce type d'opérations. Dans le secteur social, on ne cherche pas de façon systématique, pas plus que l'on ne prête attention, à tirer les leçons de ses propres expériences, de ses échecs et de ses succès dans ce domaine.

III. QUELQUES GRANDES LIGNES POUR LA MODERNISATION DES INSTITUTIONS

13. Pour réformer l'Etat de manière à favoriser la gestion efficace des politiques et des programmes sociaux, il faut nécessairement formuler des stratégies efficaces concernant chacun des points mentionnés et d'autres. Une réforme qui omettrait de tenir compte de ces questions aurait des effets très limités. Le style traditionnel des réformes du secteur social ne comprend pas de stratégies organiques pour agir sur ces points. Il se concentre, comme on l'a souligné, sur une série déterminée de problèmes — qui existent sans aucun doute et auxquels il faut s'efforcer de répondre — mais qui effleurent à peine la situation d'ensemble à laquelle il convient de faire face. Par ailleurs, les succès faciles à obtenir en la matière créent une illusion de réforme qui suscite de graves préjudices, car elle bloque tout progrès vers l'examen des questions stratégiques.

14. Tout cela s'inscrit à son tour dans une optique organisationnelle d'ensemble, fortement remise en cause par la gestion moderne, car elle privilégie les éléments formels et normatifs en simplifiant les problèmes réels de gestion. Dans le domaine social, cette optique souffre de graves insuffisances de nature à augmenter les inefficacités au lieu de les diminuer.

15. Comme le souligne Denis Rondinelli, l'exigence d'une planification détaillée des projets, la rigueur de son contrôle administratif et l'attribution des déviations aux systèmes de planification et de contrôle ne sont pas conformes à la réalité de nombreux projets en cours d'exécution dans les pays en développement :

> « Il est rare que l'on qualifie un grand nombre des problèmes observés d'imprévisibles, si détaillée qu'ait pu être la préparation des projets et quelle que soit l'ampleur de l'analyse technique effectuée. On n'attribue pas non plus d'une façon générale la responsabilité d'un grand nombre des problèmes au degré de détail, à la rigidité et à la complexité des procédures de conception, d'analyse et de gestion. Ainsi, les efforts en vue d'imposer des normes rationnelles et systématiques ont suscité des conflits et des tensions entre le personnel des institutions d'aide financière, les responsables de la planification au sein du Gouvernement central, les chefs de projet et les techniciens, et les divers groupes et organisations touchées. Les problèmes tiennent également au manque de souplesse des procédures de planification et de conception — surtout lorsque les institutions d'aide financière cherchent à obliger les responsables à se conformer à des modèles préconçus, face à des changements sociaux,

économiques et politiques imprévus, ou lorsque de nouvelles informations sur la situation actuelle menacent le succès d'un projet tel qu'il avait été conçu à l'origine. »[2]

16. La réforme du secteur social doit se transposer du domaine des illusions faciles au domaine complexe de la réforme multidimensionnelle, qui cherche à influer sur les aspects stratégiques de la productivité du secteur. Certaines des grandes lignes auxquelles devra obéir une réforme de ce type sont indiquées ci-après.

A. Etablissement de réseaux

17. Comment aborder le problème de la désorganisation actuelle du secteur social dans divers pays en développement? L'efficacité de diverses expériences, qui ont souvent été influencées par la conception traditionnelle de la réforme, a été très limitée. Les efforts menés pour tenter d'établir une hiérarchie rigide dans le secteur, afin de le transformer en une pyramide formelle, ont presque toujours aggravé les conflits de compétences et la lutte pour l'obtention de ressources entre diverses organisations.

18. L'un des thèmes centraux de la gestion publique moderne qui offre des perspectives prometteuses est celui de la gestion interadministrations. En effet, en règle générale, les objectifs des organismes publics ne sont jamais fixés de façon isolée; chaque entité a besoin que d'autres poursuivent des objectifs similaires, car la nature et l'ampleur de ces objectifs exigent une collaboration interinstitutions. Cela constitue l'essence même du secteur social. Dans n'importe quel domaine important (par exemple, santé, éducation ou nutrition), les objectifs ne peuvent être atteints que par une action concertée avec d'autres domaines. Les progrès sociaux passent par une action à l'échelle du secteur social tout entier. Il s'agit donc de tenir compte de ces réalités dans la pratique : de passer de la notion de gestion isolée d'organismes à celle de gestion interadministrations. Cela suppose la poursuite d'objectifs par la constitution de réseaux d'organisations. Ces réseaux doivent permettre le développement de synergies entre les institutions qui les composent.

19. Ces réseaux doivent être horizontaux avec, pour centre de coordination, le ministère spécialisé dans la problématique sociale dans son ensemble, et leur cohésion ne doit pas tenir à des liens hiérarchiques mais à l'identification de synergies. Le secteur social offre d'importantes potentialités pour ce type de travail. On peut envisager clairement la possibilité d'identifier, dans le cadre d'un réseau social, des projets communs dans des domaines critiques tels que, par exemple, la production d'informations stratégiques, la recherche commune de sources de financement auprès desquelles les négociations seraient collectives, la préparation de ressources humaines spécialisées et la définition de niveaux de qualité pour l'évaluation des programmes sociaux.

20. Il ne s'agit pas seulement de remplacer la tendance au féodalisme, qui caractérise actuellement le domaine social, par une amélioration des rapports entre les organisations, mais de traiter celles-ci comme formant un réseau d'organisations interdépendantes, développant peu à peu leur aptitude à agir comme telles.

21. Dans les sociétés les plus avancées, le secteur public évolue résolument dans ce sens. Comme le souligne Myrna Mandell, la perspective fondée sur la coordination d'organismes selon des principes hiérarchiques et des chaines de commandement rigoureuses est dépassée. On a besoin d'une nouvelle approche de la coordination par une négociation fondée sur des liens d'interdépendance. Dès lors, l'idée que les relations interadministrations s'expriment dans des réseaux d'organismes et non pas dans des entités séparées représente un changement important dans notre façon de concevoir la gestion dans un contexte interadministrations [3].

22. Le point de Myrna Mandell, selon lequel, étant donné la complexité de la société moderne et la nécessité de former des réseaux interorganisations pour gérer cette complexité, ce changement paraît pour le moins tardif, est tout à fait applicable au domaine social.

B. Articulation des politiques économique et sociale

23. La conception fondée sur l'absolue nécessité d'une coopération interadministrations prend tout son sens dans l'articulation des secteurs économique et social du gouvernement. L'efficacité sociale se ressent des graves effets de l'absence marquée d'articulation, observée depuis la conception des politiques et leur mise en oeuvre fragmentée jusqu'à l'utilisation de systèmes de mesures dissemblables.

24. Il faut une participation active et permanente du secteur social à la conception de politiques économiques et sociales intégrées. A cet effet, l'une des dimensions fondamentales de la réforme du secteur social doit être la configuration d'espaces organisationnels et de capacités appropriées pour une participation efficace en la matière.

25. Les réformes nécessaires sont multiples. Il convient de créer des unités spécialisées aux niveaux élevés de décision du secteur social pour favoriser l'action dans le débat sur des politiques économiques d'ensemble. Le secteur social doit disposer également de systèmes d'information à la hauteur des processus de discussion et de décisions d'une telle complexité. Par ailleurs, un vaste domaine quasi-inexploré s'est ouvert, en ce qui concerne l'établissement de mécanismes permanents d'intégration des objectifs et de coopération des secteurs économique et social. Il est clair que la simple formule de cabinet conjoint ne permet pas d'accéder aux niveaux de coordination effective souhaitables. Ces niveaux exigent l'action régulière et institutionnalisée de services mixtes de suivi des politiques économiques et sociales publiques qui appuient les cabinets conjoints, suivent l'exécution de leurs décisions et alimentent en retour leur processus d'élaboration de politiques.

C. Reclassement hiérarchique du secteur social

26. L'importance des problèmes sociaux rend nécessaire la révision de la position qu'occupe actuellement le secteur social dans l'appareil de l'Etat. On doit s'acheminer vers un secteur social modernisé sur le plan technique, beaucoup plus proche des niveaux de décision les plus élevés du gouvernement, qui puisse projeter l'image d'un secteur ayant plus de poids au sein des pouvoirs publics et de la société.

D. La voie de la décentralisation

27. Du point de vue de la gestion, les possibilités d'amélioration de la productivité des politiques et des programmes sociaux en vigueur offertes par la décentralisation sont très importantes. Par leur nature, ces programmes nécessitent un type de gestion adaptable, souple et ouvert, qui trouve son cadre le plus propice dans les modèles de gestion décentralisés, de nature à permettre un contact effectif avec les contextes fluides et mouvants auxquels s'adressent les programmes sociaux. Toutefois, les difficultés qui découlent de la pratique de la décentralisation sont considérables et demandent à être surmontées de façon systématique. Parmi ces difficultés figure le danger de « récupération » des pouvoirs sociaux par les élites locales. Une fois ces obstacles et d'autres surmontés, les progrès réalisables sont très importants. Parmi eux, on peut citer en particulier les perspectives offertes par le traitement des programmes sociaux au niveau des municipalités [4].

E. Favoriser la participation communautaire

28. La réforme du secteur social doit tendre à créer des conditions d'organisation propres à faciliter la participation communautaire. Etant donné les caractéristiques actuelles du secteur social, la réalisation d'un consensus sur l'importance stratégique de cette participation se heurte à de nombreux obstacles, dont certains découlent de problèmes plus généraux du secteur public, qui bloquent la participation des citoyens en général; d'autres sont liés à une opposition à cette participation, et d'autres encore à l'absence d'efforts systématiques pour passer des déclarations à la pratique quotidienne. La réforme doit à la fois porter sur les systèmes d'information, pour assurer la transparence des programmes sociaux, et tendre à créer un esprit de participation chez les fonctionnaires. Il faut donc entreprendre et promouvoir l'apprentissage continu des moyens de stimuler et de faciliter la participation, sur la base d'expériences concrètes.

F. Concertation active avec la société civile

29. Pour mobiliser le vaste potentiel de collaboration de la société civile pour la réalisation des objectifs fixés au secteur social public, il faut des réformes profondes qui favorisent la concertation avec les organisations non gouvernementales et autres entités de la société civile. La réforme doit permettre l'aménagement d'espaces spécifiquement axés sur l'identification et la promotion des possibilités de dialogue et sur le développement de capacités spécialisées pour les problèmes techniques particuliers que cela pose. Ainsi, la rigidité actuelle des modèles d'organisation du secteur social empêche sérieusement de tirer profit des possibilités dans ce domaine. A cet égard, l'un des objectifs de la réforme doit être l'assouplissement des normes et de l'organisation.

G. Professionnalisation de la gestion sociale

30. La gestion d'un secteur social réformé, technologiquement modernisé et restructuré dans ses aspects fondamentaux exige des capacités adéquates. Ces capacités représentent un aspect stratégique du problème, et elles n'apparaîtront que si l'on adopte une politique de professionnalisation profonde de la gestion sociale, prévoyant la création d'une carrière organique en la matière, et de critères avancés et modernes de sélection, de promotion, de rémunération, d'évaluation et de progrès dans la gestion.

H. La question du pouvoir

31. Les organismes du secteur social exercent leurs activités en étant soumis à de multiples pressions. La lutte pour le pouvoir et les intrigues sont très répandues dans ce domaine. La conception orthodoxe de l'organisation élude pratiquement la question, en partant du principe que l'organisation reste fidèle à ses pratiques formelles. Cette image mythique est clairement projetée en signe d'impuissance face aux pressions extérieures. Dans la gestion moderne, les luttes pour le pouvoir ne sont pas éludées, mais prises en compte avec réalisme, dans la recherche de stratégies appropriées pour y faire face. La réforme du secteur social doit adopter comme l'un de ses principes fondamentaux la reconnaissance officielle de l'existence de ces luttes et la préparation de l'organisation à y résister. L'adoption d'instruments modernes de gestion, tels que les techniques de planification stratégique, les politiques de négociation et l'utilisation de scénarios multiples, permet d'accroître sensiblement la capacité réelle de l'organisation de préserver ses objectifs.

I. Coopération régionale et interrégionale pour la réforme

32. Une telle réforme du secteur social implique un important processus de tâtonnements, d'apprentissage continu de l'action et d'ouverture à l'expérience d'autres pays. Cet effort peut grandement bénéficier de la coopération régionale et interrégionale.

33. L'échange d'expériences, l'identification de programmes qui, conjugués, auraient des effets beaucoup plus sensibles, l'étude comparative et commune de problèmes cruciaux sont au nombre des possibilités.

IV. UNE QUESTION CLE : LA FORMATION SYSTEMATIQUE DE SPECIALISTES DE LA GESTION SOCIALE

34. Dans le monde moderne, la gestion constitue une activité qui favorise un bond en avant en permettant de passer de notions et de principes traditionnels à des visées plus ambitieuses afin de rendre l'application des connaissances plus scientifique et plus rigoureuse. Elle répond à des exigences très concrètes. Sans une meilleure gestion, d'un plus haut niveau conceptuel, fondé sur des théories plus solides et présentant une plus grande souplesse d'adaptation, les organisations tendent à rester dépassées par une réalité qui se caractérise par la complexité, l'incertitude et l'internationalisation géoéconomique et géopolitique.

35. Ces exigences prennent toute leur signification dans le domaine social. Les programmes sociaux s'inscrivent dans des contextes dont l'instabilité réclame des systèmes d'interprétation complexes et très sensibles, sur lesquels fonder efficacement l'action.

36. Toutefois, la préparation systématique de spécialistes de la gestion aux conditions particulières de fonctionnement des programmes sociaux se trouve nettement déphasée dans le monde en développement où l'on a cherché à affecter à ces postes de gestion des spécialistes des domaines sectoriels, auxquels on s'est contenté de donner une formation à la gestion de type traditionnel.

37. La gestion sociale exige une préparation plus large que celle que donne une formation à la gestion traditionnelle. La tâche déborde largement celle que confèrent au gestionnaire les manuels de gestion traditionnels qui enseignent les méthodes les plus formelles de planification, coordination, organisation, direction et contrôle. La tâche diffère sensiblement de ce modèle, et ressemble à celle que décrit Rondinelli :

> « La plus précieuse aptitude à la gestion n'est pas nécessairement celle de savoir se conformer à des plans ou calendriers de projet préétablis, mais la capacité d'innover, d'expérimenter, de modifier, d'improviser et de mener — talents que les schémas rigides et les procédures de gestion centralisées tendent souvent à décourager ou à réprimer. Ce qui conduit au succès, c'est l'aptitude des gestionnaires à exercer tout à la fois des activités de conception et de gestion et à expérimenter continuellement des idées et méthodes nouvelles, en quelques circonstances qu'ils se trouvent [5].»

38. Quel doit être le profil du spécialiste de la gestion sociale? En quoi consiste sa spécificité? Entre autres conditions fondamentales, il lui faut présenter les capacités stratégiques indiquées ci-après [6-7].

A. Gestion de la complexité

39. Pour faire face à la complexité du contexte et à la dynamique de changement des programmes sociaux, le spécialiste de la gestion sociale doit remplacer le modèle d'appréciation de la réalité du gestionnaire traditionnel par un autre, impliquant un profond changement de mentalité.

40. Comme le souligne Gareth Morgan, le modèle traditionnel considère la réalité d'un point de vue rigide; dans le modèle nécessaire, il faut garder simultanément à l'esprit divers scénarios. Dans le modèle traditionnel, le gestionnaire porte un jugement qui le lie; dans le modèle nécessaire, il reste ouvert au changement et retient ses jugements jusqu'à ce qu'il ait une vision d'ensemble de la situation. Dans le modèle traditionnel, si apparaissent des différences d'opinions avec ses subordonnés ou avec des personnes à d'autres niveaux, le gestionnaire s'efforce à les amener à se plier au moule de sa propre conception; dans le modèle nécessaire, il part du principe que les problèmes peuvent être abordés sous des angles différents, et que c'est là une possibilité dont il faut s'efforcer de tirer profit [8].

41. En résumé, l'approche simplificatrice, qui tend à supposer l'existence de solutions uniques, doit être remplacée. Pour assurer l'efficacité, il faut un traitement qui tienne compte de l'ambiguïté des situations, de la multiplicité des scénarios possibles, de l'adaptation, d'une forme de pensée multidisciplinaire et de la possibilité de recourir à diverses options.

B. Gestion interorganisations

42. Comme on l'a souligné, l'efficacité dans le domaine social sera de plus en plus liée à l'aptitude à édifier des réseaux interorganisations et à les gérer convenablement. Le spécialiste de la gestion sociale doit être préparé à cette tâche. Comme l'indique Bárbara Coe, l'optique qui convient le mieux à la gestion se caractérise tant par une vision d'ensemble de la scène perçue comme une « métaorganisation », que par la diffusion, l'acceptation et la promotion des valeurs, des intérêts, des idées, des fonctions, des initiatives et de la collaboration de l'ensemble des groupes d'intérêt qui composent cette métaorganisation [9].

43. Les aptitudes à fonctionner en réseaux ou en métaorganisations sont différentes des aptitudes traditionnelles. Il ne s'agit pas d'invoquer la hiérarchie ou de montrer ses pouvoirs. On se trouve en présence d'images, telles que celles du « négociateur multilatéral », qui négocie constamment des programmes et noue des relations au sein du réseau et qui sait identifier les points communs, persuader, promouvoir, négocier et multiplier les points de convergence.

C. Développement de l'autonomie

44. Le spécialiste de la gestion sociale doit partir de l'idée directrice qu'en tout état de cause, l'un des objectifs fondamentaux de son action est le renforcement de l'articulation sociale des secteurs assistés, en vue d'assurer leur autonomie. Les tentations paternalistes et les stratégies manipulatrices doivent céder la place à une recherche constante des conditions devant permettre à la population assistée de développer ses propres énergies et potentialités. Pour ce faire, il faut appuyer résolument toutes les dynamiques tendant à faire progresser cette population sur la voie de l'articulation et de l'organisation. A cette fin, il faut développer des comportements véritablement participatifs chez le spécialiste de la gestion sociale, lui faire prendre conscience des déguisements subtiles et innombrables du paternalisme et de la manipulation et lui inculquer de solides connaissances des difficultés prévisibles inhérentes aux processus participatifs et aux stratégies appropriées.

D. Le spécialiste de la gestion sociale « agent de changement »

45. Le spécialiste de la gestion sociale doit être un agent du changement, selon les directions indiquées à la section précédente. Par conséquent, il faut qu'il soit en mesure de transformer sa propre organisation, en recherchant la souplesse, la décentralisation et le dialogue continu avec la société civile. Il ne doit pas se voir, comme c'est le cas avec le modèle de gestion traditionnel, comme un preneur de décision omnipotent, au rôle providentiel, mais au contraire, comme le coordonnateur d'un système qui fonctionnera plus efficacement s'il réussit à l'élargir par la concertation avec des organisations extérieures et à améliorer son efficacité par la décentralisation au niveau des régions et des municipalité.

46. Par ailleurs, le fonctionnement d'une organisation moderne, ouverte et souple passe lui-même nécessairement par la pratique de la participation au sein même de l'organisation. Ce n'est ainsi que l'on peut parvenir à une véritable adhésion du personnel aux objectifs, promouvoir la créativité au sein de l'organisation et l'évaluation de divers points de vue qui permettent d'ajuster les décisions en cours de route.

E. Engagement envers la communauté

47. Le spécialiste de la gestion sociale administre des programmes extrêmement délicats qui peuvent influer sur la vie quotidienne de milliers de personnes. Les comportements technocratiques purs dans ce domaine doivent laisser la place à un engagement résolu à l'égard des objectifs fixés et à une ferme volonté de contribuer efficacement à la recherche de solutions aux problèmes de la communauté.

V. CONCLUSION

48. Le véritable défi, en ce qui concerne la réforme du secteur social, est de surmonter les limites du profil actuel de ce secteur, qui se caractérise par des organisations isolées, manquant de souplesse, hypercentralisées, hostiles à une véritable participation, éludant les problèmes de la lutte pour le pouvoir, rétives à la concertation, d'un poids limité au sein des pouvoirs publics, sans perspective de carrière en gestion et dépourvues de spécialistes de la gestion — en un mot, des organisations ayant une participation limitée à la définition des politiques économiques de fonds. Le remplacement de la conception traditionnelle de la réforme par le programme mentionné ouvre la voie à des stratégies non conventionnelles de changement qui devraient permettre d'améliorer sensiblement l'efficacité du secteur.

Notes

1. Ce thème est traité de façon particulière par Bernardo Kliksberg, dans « Participation of stakeholders: some strategic issues » (Nations Unies, 1995).

2. Dennis A. Rondinelli, Development Projects as Policy Experiments: An Adaptative Approach to Development Administration, Methuen, 1983, p. 74, New York.

3. Voir Myrna Mandell, « La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada », dans Bernardo Kliksberg, directeur de publication, Pobreza: un tema impostergable (Fondo de Cultura Económica, 1994).

4. On peut entrevoir les avantages de la gestion municipale dans le domaine nutritionnel dans l'ouvrage d'Alejandro Schejtman, « Gestión local y seguridad alimentaria », dans Bernardo Kliksberg, directeur de publication, ¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras (Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990).

5. Dennis Rondinelli, op. cit., p. 79.

6. Cette question est traitée de façon détaillée par Bernardo Kliksberg, « ¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias », dans Bernardo Kliksberg, directeur de publication, ¿Como enfrentar la pobreza? (Grupo Editor Latinoamericano, 1992).

7. Une action systématique de grande ampleur a été entreprise pour stimuler la formation de spécialistes de la gestion sociale au nouvel Institut interaméricain pour le développement social, créé récemment par la Banque interaméricaine de développement, à Washington, D.C.

8. Voir Gareth Morgan, Images of Organization (Sage, 1986).

9. Voir Bárbara Coe, « Enfoque abierto: ejecución de proyectos en entornos multiorganizacionales », dans Bernardo Kliksberg, directeur de publication, Pobreza: un tema impostergable, op. cit.