

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).
❖ D.R. © 1998, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 24

Enrique Cabrero Mendoza
LES DIRIGEANTS DES ORGANISATIONS PUBLIQUES
AU MEXIQUE. ENTRE LE RENOUVELLEMENT
ET LA RUPTURE

Introduction

Le monde contemporain se caractérise par le fait qu'il est le scénario de changements complexes et profonds dans tous les sens. La dernière décennie, plus particulièrement, nous a montré comment des structures en apparence consolidées soient elles politiques, économiques ou sociales, peuvent du jour au lendemain, s'évanouir. Le moment actuel nous rappelle que l'histoire, finalement, s'écrit par la rupture et non par la continuité.

En ce qui concerne l'économie, les processus de transformation nous poussent presque irrémédiablement à une dynamique de globalisation et interdépendance; les stratégies de constitution des alliances régionales paraissent être la seule voie d'insertion à la nouvelle économie mondiale.

Dans le sens politique, le nouveau scénario nous amène à construire des modèles démocratiques dans lesquels non seulement la majorité a la légitimité de conduite sinon qu'il faut des modèles qui permettent l'inclusion d'une pluralité large, dans laquelle les minorités ont aussi des espaces permanents d'expression et d'action.

Au niveau social, le changement va se traduire dans une nouvelle dynamique de groupes et acteurs de la société. Un renforcement des organisations et agences non-gouvernementales qui agissent dans presque tous les espaces de la vie collective. Face aux processus d'intégration et de globalisation économique, on voit une force contraire, d'atomisation, de dispersion, qui fait éclater la société en identités diverses (ethniques, religieuses, politiques, régionales, etc.).

On pourrait penser que ce dernier scénario est plutôt un portrait des pays développés ou européens que de pays en voie de développement. Cependant, dans les pays d'Amérique Latine dans lesquels en général les conditions minimales de bien-être n'ont pas été atteintes on trouve une cohabitation de schémas de type féodal (surtout dans les régions les plus pauvres), avec des schémas plus modernes que l'on retrouve dans des zones urbaines avec une base industrielle importante, et pourquoi pas, aussi des zones métropolitaines en forte croissance avec des activités de services de haute technologie plus proches d'une société post-industrielle. La réalité latinoaméricaine dans la plupart des pays se caractérise par une coexistence qui va de la prémodernité à la postmodernité.

Face à ces dynamiques de changement et de transition à de nouvelles formes de production et d'organisation politique et sociale, les institutions de l'Etat, privées, et sociales, des pays latinoaméricains, vivent aujourd'hui un processus de transformation profonde et complexe.

Les organisations publiques, plus particulièrement, font face à la nécessité d'adapter leurs structures et leurs systèmes d'action en très peu de temps. De plus ces changements rendent complexe le travail de la direction. Le défi est grand étant donné que ni les mécanismes économiques, ni les processus politiques, ni les structures sociales, peuvent attendre beaucoup de temps pour la remodelation ou l'ajustement dans les organisations publiques.

Cet article essaie de faire une analyse des caractéristiques du changement dans les

organisations publiques, ses effets dans les systèmes de direction, et les perspectives du dirigeant de ce type d'organisations. Premièrement on propose une caractérisation du nouveau contexte dans lequel vivent les dirigeants publiques; deuxièmement on fait des observations et des réflexions à partir d'une recherche empirique sur le profil et les trajectoires d'un groupe de dirigeants publics au Mexique; et finalement, on fait une réflexion à propos des défis et des perspectives de changement auxquels sont confrontés les dirigeants publics en Amérique Latine.

La réforme de l'Etat. Un nouveau scénario pour les dirigeants publics

A l'heure actuelle, les processus de réforme de l'Etat caractérisent les efforts d'un ensemble de pays qui essaient de renouveler leurs structures de la relation Etat-Société. Les modalités de réforme vont d'un côté à l'autre. D'une part on trouve d'intenses politiques de privatisation et de retrait de l'Etat au niveau économique; en fait, un grand nombre d'entreprises publiques ont été vendues dans les différents pays.¹ On trouve aussi des politiques de modernisation administrative, avec la mise en application de techniques de gestion qui se veulent efficaces.² Du côté des réformes, on assiste à la mise en place de politiques qui visent à redonner des espaces de participation et de décision à la société, soit par la voie des organisations non-gouvernementales, soit par la création de systèmes de cogestion (Etat-Société) pour la conduction des politiques publiques.³

En observant les expériences dans un ensemble de pays de différentes parties du monde,⁴ on trouve surtout un biais "économiste", c'est-à-dire que la préoccupation dominante est l'efficacité économique. A partir de cette idée la plupart des pays mettent en place des politiques de réduction de la taille de l'appareil gouvernemental, et l'adoption de techniques "modernes" de gestion, en supposant que l'administration publique est une machine qu'on peut remodeler avec une redéfinition des fonctions, des structures et des normes.

Il y a d'abord, que l'administration publique est un ensemble d'organisations, et deuxièmement, que les organisations sont un ensemble d'individus, donc, la plupart des processus de réforme n'ont pas atteint le niveau de succès prévu. On trouve très peu d'expériences dans lesquelles le changement des institutions dans leur dynamique profonde soit le focus des processus; ou encore que le renouvellement des attitudes des dirigeants soit une préoccupation immédiate; ou enfin que la rupture des structures de

¹ Une référence plus large à ce sujet: Enrique Cabrero, "Análisis de la política de repliegue estatal en el sector industrial mexicano", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, No. 73, 1989.

² Voir: Enrique Cabrero, "Evolución y cambio de la administración pública. Del administrador al gerente público", México, INAP, 1990.

³ *Idem.*

⁴ Voir: Enrique Cabrero y Teresita Escotto, "Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y sus efectos sobre modelos organizacionales", *Modelos organizacionales para América Latina*, HEC/CIDE/UAM (sous presse).

pouvoir interne soit acceptée comme le mal de l'administration publique; c'est-à-dire accepter que dans la plupart des pays l'administration publique est en crise de fonctionnalité et de légitimité.

Il est clair que le modèle de l'Etat interventionniste, arrogant, et omniprésent —schéma dominant dans les années soixante-dix— qui se caractérise par le fait que l'Etat est le chef d'orchestre et le conducteur vertical de toutes les initiatives sociales, est aujourd'hui un modèle "démodé" dans la plupart des pays de l'Amérique Latine. Les processus de réforme de l'Etat essaient, peu à peu, de répondre d'une part à un nouveau scénario international, et d'autre part à une société plus ouverte à la participation et plus préoccupée par ce qui est de l'ordre public comme un espace d'efforts conjoints Etat-Société, et non plus comme un espace exclusif de l'Etat.

On pourrait caractériser la transition nécessaire, de la façon suivante:

a) Il s'agit d'une transition de la légalité à la légitimité comme fondements de l'action de l'Etat. C'est-à-dire que les organisations publiques ne pourraient plus maintenir la légalité comme le seul modèle de référence de l'action, mais bien surtout sur la légitimité, sur l'acceptation, et la crédibilité des citoyens pour que l'administration publique puisse agir.

b) Une transition d'un Etat omniprésent à un Etat modeste.⁵ La conception traditionnelle des organisations publiques a été celle d'un appareil d'Etat dominant, vertical et unilatéral; dans ce nouveau scénario il faut des gouvernements qui ne soient plus les conducteurs de toutes les initiatives, mais simplement les articulateurs et les modérateurs de l'ensemble d'inquiétudes exprimées par la société.

c) Il s'agit aussi d'une transition des structures de l'Etat, en allant de la rigidité à la flexibilité. Traditionnellement les configurations structurelles des organisations publiques ont eu une tendance à la pyramidalisation, à une très haute formalisation et à beaucoup de rigidité; ces caractéristiques ont produit un appareil d'Etat obsolète et inefficace. La configuration de nouvelles structures plus flexibles et ouvertes au changement est une condition essentielle, ce qui permettrait l'adéquation de programmes et projets gouvernementaux à la cogestion avec des agences non-gouvernementales.

d) Le passage d'un Etat centralisateur à un Etat décentralisé. Ceci est possible soit en redistribuant des espaces de décision à l'intérieur des organisations publiques pour leur donner une plus grande capacité à agir et être plus efficaces; soit en donnant des espaces de décision à la société civile, et devenir de cette façon, plus légitimes. On trouve beaucoup de pays qui actuellement poussent vers des processus de décentralisation, en essayant de transformer les structures de pouvoir des organisations publiques.⁶

e) Le passage d'un système administratif traditionnel vers un système de cogestion Etat-Société. Un système de cogestion qui permette une interaction permanente à partir d'accords, de négociations, et de concertations, afin d'orienter de cette façon les

⁵ Voir: Michel Crozier, *Etat Moderne, Etat Modeste*, France, Fayard, 1987.

⁶ Enrique Cabrero, "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Un análisis de la ola descentralizadora", 1991 (mimeo).

politiques publiques. Il s'agit d'une rupture avec la conception traditionnelle d'une administration publique passive qui reçoit des demandes, et offre des services. Il s'agit d'évoluer vers un modèle dans lequel la diversité des groupes avec lesquels on agit est une nouvelle caractéristique, et les demandes soient le résultat même de cette interaction. L'administration dans ce cas, analyse les demandes, formule des solutions, et fait la mise en oeuvre, d'une façon conjointe avec les groupes et organisations de la société, lesquels participent à tout le processus.

f) Le passage d'une stratégie pour la stabilité et la conservation, à une stratégie de changement. Traditionnellement l'orientation stratégique des organisations publiques poussait à une vision qui concevait l'environnement institutionnel et social comme un environnement qui tournait autour de l'administration, en supposant celle-ci comme le centre de la vie économique, politique et sociale, sans parler de l'hypothèse d'une survie garantie. Dans le nouveau scénario, l'orientation stratégique change, dans le sens que l'ensemble des organisations publiques devient une partie de l'environnement, avec des menaces et des opportunités comme dans n'importe quelle autre institution, avec la nécessité de faire des efforts pour survivre, avec une concurrence des organisations privées et sociales dans tous les domaines; il s'agit donc d'accepter la dynamique du contexte.

Ces éléments, parmi d'autres, composent la nouvelle réalité et le nouveau scénario dans lequel il faudrait que les organisations publiques s'habituent à vivre. En Amérique Latine, de tels processus de réforme de l'Etat présentent une haute complexité, car ils font face à des structures administratives, organisationnelles et de pouvoir, fortement enracinées dans la tradition et la culture d'un Etat tout-puissant et arrogant.

Cette tradition a consolidé, historiquement, une strate de dirigeants publiques avec un style de direction caractérisé par une attitude patrimonialiste avec le clientélisme comme forme de relation. La notion même de "service public" ne fait pas partie des valeurs et croyances vraiment intériorisées par l'individu. Au contraire, les promotions par l'appartenance à un clan politique, la loyauté au groupe, l'utilisation des ressources institutionnelles pour la croissance et la consolidation des intérêts de groupe, ont marqué le profil dominant des dirigeants publics latinoaméricains.

Il faudrait donc réfléchir aux idées relatives aux effets des processus de réforme de l'Etat à propos de cette, strate de la bureaucratie gouvernementale, et à propos des difficultés pour induire le changement, et sur les nouveaux profils et styles dont on aura besoin.

Les dirigeants publics au Mexique. Un portrait

Dans cette section on va montrer les résultats d'une recherche portant sur la réalité, la trajectoire, et les profils d'un ensemble de dirigeants d'entreprises publiques mexicaines.⁷

⁷ Enrique Cabrero, "Evolución y cambio...", *op. cit.*

L'analyse des trajectoires professionnelles est considérée déterminante pour comprendre la logique des itinéraires de développement et de carrière des dirigeants des entreprises publiques. L'objectif est de trouver les variables qui sembleraient être plus déterminantes pour expliquer les trajectoires, telles que l'ancienneté dans le secteur public, et les voies d'accès et de mobilité à l'intérieur.

D'autre part l'analyse du profil de formation professionnelle permettra de connaître le degré de scolarité et le type d'institutions académiques de formation fréquentées.

La recherche a été menée auprès de soixante-dix dirigeants de grandes entreprises publiques mexicaines.⁸ L'interview avait pour objectif d'obtenir une information spécifique, elle permettait aussi une grande flexibilité, c'est-à-dire qu'on essayait de produire un discours libre chez les interviewés pour avoir une information de nature personnelle sur leurs conceptions profondes, leurs croyances, et leurs sentiments, à propos de leur métier comme dirigeants publiques.

Avec l'objectif d'avoir une information plus détaillée sur les dirigeants, on a structuré trois niveaux de décisions à l'intérieur des entreprises publiques. Le niveau stratégique réfère au sommet de l'organisation (directeurs généraux ou adjoints); le niveau coordinateur (chefs régionaux) et le niveau administratif (chefs départementaux). La taille des entreprises étudiées nous a permis de couvrir dans tous les cas les différents niveaux de direction.

En ce qui concerne la composition de l'ensemble des entreprises analysées, on a essayé, dans la mesure du possible, de maintenir un équilibre entre le type d'entreprise (54% de monopoles de services, 25% de monopoles industriels, et 21% des entreprises du secteur manufacturier en concurrence), et aussi de tenir compte des niveaux de décision des dirigeants enquêtés (29% au niveau stratégique, 40% au niveau coordinateur, et 31% au niveau administratif).

Les quelques données obtenues à partir de cette recherche sont intéressantes pour mieux comprendre la réalité des dirigeants publics. En effet, en relation avec l'ancienneté dans le secteur public, on observe que 82% des dirigeants interrogés ont plus de cinq ans de carrière, cela veut dire qu'il s'agissait de cadres avec une expérience suffisante dans l'administration publique.

En ce qui concerne la trajectoire de promotions, l'ancienneté dans l'administration est très importante. La totalité des dirigeants au niveau stratégique avait plus de cinq ans dans le secteur, 78% avaient plus de neuf ans, et 56% plus de 15 ans de carrière. Si bien qu'on pourrait penser que cela est logique étant donné qu'il faut de l'expérience pour arriver aux postes de direction cela expliquant cette tendance; mais en fait il semble que c'est plutôt le besoin de suivre le jeu politique d'alliances, et les lois de la "loyauté au groupe" qui expliquent l'accès au sommet des organisations publiques.

Ce qui nous fait supposer ceci, c'est qu'au niveau stratégique, 72% n'ont pas une ancienneté de plus de cinq ans dans l'entreprise qu'ils dirigent. En fait dans la plupart des cas il y a une coïncidence entre le temps passé à la direction de l'entreprise et le

⁸ Si quelques unes de ces entreprises aujourd'hui ne sont plus des entreprises publiques, au moment de l'enquête elles étaient publiques, donc, cela fait que les résultats soient également valables.

calendrier du gouvernement.⁹ Les niveaux coordinateur et administratif au contraire, ont une ancienneté plus grande en moyenne, dans l'entreprise. Ceci suggère des "barrières" à la promotion par la voie d'une carrière dans l'organisation même; c'est pour cela que ce sont les propres niveaux de direction qui induisent, favorisent et invitent à une très haute rotation des cadres, car c'est précisément à partir de cette mobilité qu'on trouve des possibilités de promotion dans la pyramide de la structure du pouvoir inhérente à l'administration publique.

Au sujet de cette excessive rotation de cadres, les opinions des dirigeants interviewés convergeaient pour dire que cette mobilité est "saine" parce que chaque changement est accompagné de "l'expectative d'une promotion" bien que celle-ci soit presque toujours marginale. Si bien qu'ils reconnaissent par ailleurs que cela pose des problèmes pour l'efficacité et le développement des organisations, "c'est nécessaire pour maintenir les expectatives des groupes politiques à l'intérieur de l'administration publique".

Un autre aspect en rapport avec les trajectoires c'est l'analyse des itinéraires des dirigeants. On a essayé avec cette étude de mieux comprendre les voies spécifiques d'accès au sommet des organisations.

Premièrement on a observé que seulement dans 22% des cas on peut parler d'une carrière "d'entrepreneur public", c'est-à-dire quelqu'un qui a fait sa carrière seulement dans le secteur des entreprises publiques. D'autre part on trouve que l'itinéraire cyclique entre le secteur central de l'administration et les entreprises publiques, est celui qui explique le plus des cas (36%). De ceux-ci la plupart ont commencé leur carrière dans le secteur central.

Il a été très intéressant d'observer un itinéraire qui va du secteur privé au secteur public (28%). En fait ceci n'était pas prévu, à ce niveau d'incidence, au début de la recherche. Celui-ci est un nouvel itinéraire qu'on trouve parfois au niveau de coordinateur, et plus fréquemment au niveau administratif.

On voit aussi que dans 81% des cas du niveau stratégique, on a suivi l'itinéraire en partant de l'administration centrale, ceci renforce l'hypothèse d'un besoin de faire des jeux politiques d'alliances, pour avoir accès au sommet des organisations publiques.

On a également étudié, le degré d'importance du profil de formation professionnelle dans le développement de la carrière des dirigeants. En ce qui concerne le niveau stratégique on observe que la majorité possède un diplôme de licence (70%), bien que dans le cas des dirigeants plus jeunes on trouve aussi des diplômes de maîtrise (30%). Dans les niveaux coordinateur et administratif cette tendance change suivant des facteurs qui ne sont pas nécessairement en rapport avec le profil de formation et la scolarité.

On a essayé aussi de comprendre les valeurs des dirigeants interviewés. Au niveau stratégique on trouve une référence très fréquente aux valeurs par rapport à l'administration publique, dans le sens le plus large du terme, on fait mention, par exemple, aux

⁹ Au Mexique le régime politique est de six ans.

“grands objectifs”, au plan gouvernemental, à la politique économique, à la situation politique du pays, c’est-à-dire que le discours a un poids politique dominant.

Lorsqu’on a essayé de préciser les valeurs des entreprises dirigées, on a observé une tendance systématique au renvoi au niveau global et pour faire une évaluation des buts de l’entreprise au niveau de l’environnement national et non pas, au niveau de l’entreprise même et leur contexte spécifique. En relation à la survie de l’entreprise face à la dynamique de privatisation des entreprises publiques, l’attitude a été d’une pleine acceptation, “... les organisations sont temporaires, ce sont les grands objectifs de l’Etat qui doivent se maintenir”. “La mission de l’entreprise est celle de répondre aux grands objectifs”. En fait dans l’analyse du discours on trouve une distance claire entre le dirigeant et l’entreprise; par exemple, le mot “nous” est très peu présent pour se référer à l’entreprise; par contre “l’entreprise” signifie plutôt une organisation externe, et le recours au “moi” est une préoccupation immédiate et fréquente.

En ce qui concerne la mobilité politique des cadres du secteur publique et l’appartenance aux groupes avec des projets particuliers, au niveau stratégique on accepte cela comme quelque chose de normal et de “sain” car pour les objectifs les plus élevés “il y a un consensus clair”.

Aux niveaux coordinateur et administratif on fait référence fréquemment à la survie de l’organisation comme une valeur importante, la concurrence et l’efficacité sont aussi importantes. De toutes façons on considère que “... leur trajet par l’organisation” est une responsabilité avec l’administration publique et non pas nécessairement de l’entreprise dans laquelle ils travaillent.

Finalement, le niveau administratif établit les questions d’efficience administrative comme des questions de la même importance que la survie de l’organisation, pourtant de la même façon ils considèrent nécessaires les changements à moyenne échéance afin de monter dans la hiérarchie gouvernementale.

Ainsi, l’étude jette un regard général. On ne prétend, pas, bien sûr avoir un diagnostic complet des dirigeants des organisations publiques mexicaines, mais quelques éléments qui semblent caractériser les profils, les trajectoires, et en partie les expectatives, d’un groupe de dirigeants d’entreprises publiques au Mexique.

Vers un nouveau profil du dirigeant des organisations publiques

De l’analyse antérieure se détache l’idée que l’ancienneté dans l’administration publique, la mobilité entre organisations du secteur, la haute rotation des cadres, et l’identification au projet du groupe auquel on appartient, semblent être, entre autres, les facteurs qui expliquent les mécanismes d’ascension et de motivation des dirigeants dans les organisations publiques mexicaines, et très possiblement dans d’autres pays d’Amérique Latine.

Les tentatives de réforme ont mis l’accent sur l’administration publique, de manière générale, le changement des systèmes de gestion, la taille des organisations publiques et la réglementation qui contrôle le fonctionnement de l’appareil de l’Etat.

Malheureusement, ils se sont peu préoccupés du changement dans le comportement profond des serviteurs publics. Les cas dans lesquels on prétend induire un changement au niveau de l'attitude des dirigeants publics, des nouvelles valeurs du travail, ou des nouveaux schémas de contribution-compensation dans le sein des organisations publiques, ces cas, sont très isolés.

Comme le soutient Michel Crozier,¹⁰ la recherche d'un Etat modeste devrait être orientée fondamentalement vers des actions prioritaires concernant les systèmes humains internes et externes sur lesquels travaille l'Etat. Or, jusqu'à présent, les administrations publiques des pays latinoaméricains ont été caractérisées par des structures d'organisation et de décision qui sont devenues rigides au point d'être inefficaces. Ceci a contribué à l'inhibition de la créativité et de l'esprit inventif face à de nouveaux problèmes et systèmes.

Par ailleurs, la professionnalisation du service public n'apparaît pas comme une condition qui puisse entraîner la direction à être plus compétente. Au contraire, les récompenses sembleraient venir plutôt de la loyauté par rapport aux groupes politiques qui dans une dynamique de recherche de pouvoir basent l'orientation de leurs stratégies là dessus.

Le changement réel dans les organisations publiques doit évidemment s'orienter non pas dans des réformes de structures et de processus —ce qui a de sérieuses limites— mais bien dans une nouvelle culture politique-administrative de l'appareil de l'Etat.

Bien qu'il existe de fortes résistances, il est vrai aussi que la crise de légitimité de l'appareil étatique, lorsqu'il est de plus en plus mis en question directe par une partie importante de la société civile, peut permettre d'engendrer une propension au changement chez les cadres dirigeants. Les dynamiques qui se déroulent tant au niveau international que dans chaque pays, créent un climat favorable dans lequel le sommet, la haute direction des organisations publiques intériorise peu à peu le besoin de changement afin de régénérer et développer leurs institutions.

Ce jeu dialectique d'impulsions contradictoires vers la rigidité et vers le changement, caractérise clairement la dynamique de recomposition dans laquelle vivent les organisations publiques latinoaméricaines, lesquelles jour après jour se battent entre la tradition et le changement.

Cette tradition se manifeste, dans le comportement des dirigeants, par un attachement aux normes bureaucratiques ou technocratiques face à une stratégie de protection des espaces du pouvoir, et une grande discrétion devant la possibilité d'accentuation et/ou de consolidation de l'influence au bénéfice du groupe (clan) auquel ils appartiennent. Cela se traduit aussi par un désir de centraliser dans sa plus haute expression les décisions, particulièrement celles relatives à la distribution des ressources, étant donné que ce mécanisme sera toujours vu comme un moyen de créer des compromis et des clientèles politiques. D'autre part, on tend à éviter des initiatives qui bien qu'elles puissent avoir une forte rentabilité sociale, n'offrent pas une rentabilité politique immédiate. En dernier lieu l'identité et l'intériorisation des valeurs se créent avec le

¹⁰ Michel Crozier, *op. cit.*

groupe politique, ainsi que la loyauté, et les ressources de l'institution que le groupe "conjonctuellement" dirige, et qui deviennent des outils fondamentaux pour l'agrandissement du projet du clan.

Ce type de problèmes s'est trouvé directement dans l'inefficacité des organisations publiques, lesquelles traditionnellement, et sous le modèle de l'Etat interventionniste, ont été vues comme des réserves illimitées des ressources pour satisfaire les besoins de clans politiques, ceci se soldant par la corruption et l'inefficacité des actions de l'Etat.

Une autre conséquence, et peut-être à longue échéance la plus grave, a été, face à cette réalité, de rendre impossible l'émergence de processus d'identification des cadres dirigeants avec les organisations qu'ils dirigent.

En ne créant pas de mécanisme de lien entre le dirigeant et l'organisation, celle-ci est abandonnée à son sort. L'effet de cette indifférence aux destins de l'institution traverse le reste de la pyramide organisationnelle avec des effets pervers que l'on ne peut imaginer. Le succès d'une organisation a une relation directe, parmi d'autres aspects, avec le degré d'intégration —même dans un ordre affectif— du groupe dirigeant dans son fonctionnement quotidien et à son destin. Une organisation sans un système de valeurs partagé et vivant est, nécessairement, une organisation à l'agonie.

L'identité institutionnelle est finalement le mécanisme permanent de reproduction du système dans son ensemble. De plus, un processus d'identité à l'intérieur d'une organisation —et par conséquent la consolidation d'une culture institutionnelle— est un processus historique qui se compose à travers des expériences partagées et qui permet de créer et de recréer tout un processus permanent d'images, de symboles, de langages, de mythes et de croyances. Lorsque les dirigeants des organisations publiques mettent l'accent pour s'identifier sur les objectifs du groupe et non pas ceux de l'institution qu'ils dirigent, ces organisations perdent leur capacité de reproduction. Ils créent, c'est vrai, une culture et un ensemble de valeurs, même si celles-ci sont latentes, elles ne donnent pas de vie, elles ne produisent ni une énergie ni une cohésion collective. C'est pourquoi dans les processus de privatisation des entreprises publiques on a vendu, strictement, des installations et des actifs, étant donné que du point de vue institutionnel il s'agissait, la plupart du temps, d'organisations à l'agonie.

Les processus de réforme étatique peuvent constituer un scénario propice au changement réel et profond dans les organisations publiques, surtout parce qu'il s'agit de processus dans lesquels, plus que la volonté du groupe dans le gouvernement pour un changement, l'économie mondiale et la société contemporaine poussent à concevoir "ce qui est public" comme un espace non exclusif à l'Etat mais propre à la société. Dans ce sens les organisations publiques sont situées dans une nouvelle dynamique de fonctionnement et les dirigeants publics dans de nouveaux schémas de relations et de conduite.

Dans ce scénario les espaces de décision des organisations publiques s'ouvrent à l'intervention d'autres agents et d'organisations non gouvernementales. Le dirigeant public devra orienter de plus en plus son action en fonction de l'environnement et non nécessairement en fonction de son propre appareil, de ses jeux et de ses convenances internes.

L'ouverture d'espaces d'influence des dirigeants, c'est-à-dire leur présence dans le système, sera de plus en plus associée aux succès des organisations, à la présence et légitimité institutionnelle, ainsi qu'à la capacité négociatrice, conciliatrice, et entreprenante des dirigeants. Ceci sera le schéma de substitution des mécanismes d'ascension, dans lequel les reconnaissances s'orientent vers des mérites professionnels du métier des dirigeants.

La rénovation des institutions publiques implique l'établissement de mécanismes de lien et des compromis profonds de la part des dirigeants à l'égard de leurs organisations. Etant donné que finalement, les organisations vivent, changent, et agissent seulement dans la mesure où leurs dirigeants sont convaincus, dans le plus profond d'eux-même, qu'ils sont impliqués dans le destin, le succès, l'échec et, pourquoi pas, dans les plaisirs et les souffrances des organisations dont ils font partie.

Ce nouveau système de valeurs, de même qu'un nouveau schéma de récompenses, commence peu à peu à être présent dans les administrations publiques des pays latinoaméricains; de plus en plus la capacité d'initiative, la créativité, et l'habileté pour établir des mécanismes souples de relation avec des agents de la société civile, fait partie des prémisses de base de conduite des dirigeants publics. Il semblerait que la revalorisation du service public commence à prendre de l'importance.

Au Mexique, bien que cette nouvelle culture politico-administrative des organisations publiques ne domine pas encore, elle représente plutôt l'exception, il faut penser qu'à moyenne échéance elle pourra devenir le schéma à l'intérieur duquel s'enracine les conditions institutionnelles de base de l'administration publique. Pourtant il faudrait reconnaître que dans la réalité mexicaine l'inertie, les traditions enracinées dans les valeurs les plus profondes du système politique, rendent le changement très complexe.

Il n'est pas encore évident de savoir jusqu'où iront les changements dans la structure du système politique mexicain et si ceux-ci sont apparents ou bien s'ils réussiront effectivement à transcender les valeurs profondes des dirigeants publics. L'on observe, au moins dans le discours, une nouvelle attitude face au service public; pourtant, même si celui-ci était seulement un discours de légitimation, l'attitude traditionnelle des dirigeants publics pourra difficilement se maintenir encore longtemps face à un contexte de changement international et national. Le changement pénètre les structures; le changement est intériorisé inévitablement; la question finalement est de savoir s'il s'implantera par la voie de la rénovation ou par la voie de la rupture. L'avenir immédiat nous le dira.