

# **Approche pangouvernementale canadienne: Comment favoriser une intégration positive des organisations publiques impliquées dans un processus de réforme organisationnelle**

Caroline Leprince

Faculté de science politique et de droit, Université du Québec à Montréal

*Au cours des dernières années, le gouvernement canadien a adopté une approche pangouvernementale pour intervenir dans les États fragiles ou en déroute. Compte tenu de la grande diversité des ministères et agences appelés à travailler dans un contexte pangouvernemental, des risques de résistances institutionnelles étaient prévisibles. Cet article utilise la culture organisationnelle comme angle d'analyse afin d'examiner les sensibilités des organisations publiques impliquées dans un processus de réforme organisationnelle, une facette qui fut l'objet de peu d'étude jusqu'à présent. En dernier lieu, certaines recommandations sont présentées afin de mieux encadrer le personnel qui se déploiera dans le cadre d'une mission pangouvernementale.*

## **Introduction**

Depuis quelques années déjà, le gouvernement canadien emploie une nouvelle stratégie d'intervention afin de mieux répondre aux situations complexes de crise et de reconstruction post-conflit. L'*Énoncé de politique internationale du Canada* de 2005 a introduit une stratégie d'intervention dite « pangouvernementale » qui est plus adaptée aux « nouvelles » réalités internationales. En adoptant une vision plus holistique des conflits, cette approche formalise une collaboration plus étroite entre les éléments de la défense, de la diplomatie et du développement (3D) afin d'intervenir dans les États fragiles ou en déroute (Canada 2005a, 23).<sup>1</sup>

Bien que cette stratégie pangouvernementale ait été développée comme outil d'intervention optimal pour des environnements de sécurité complexes, il ne peut être présumé qu'une intégration suivra naturellement entre les parties participant à l'approche. Les diverses organisations réunies sous un effort pangouvernemental possèdent toutes une culture, des valeurs et des pratiques qui leurs sont propres. Ces différences peuvent favoriser l'émergence de tensions entre les partenaires qui partagent parfois des

objectifs divergents (Flemming 2000, 39 ; Leslie, Gizewski et Rostek 2008, 14).

Cet article se questionne sur la manière dont ces tensions organisationnelles affectent les dynamiques d'interaction entre les principaux acteurs prenant part à l'approche pangouvernementale. Ce texte soutient que ces difficultés sont liées, en grande partie, aux contradictions présentes dans les cultures organisationnelles des ministères et agences (i.e., mandats, valeurs, pratiques d'intervention). Dès lors, ces divergences organisationnelles ont pour effet de limiter les possibilités pour les partenaires de poursuivre leur objectif de collaboration.

Afin d'examiner les sensibilités des organisations publiques réunies dans un effort pangouvernemental, cette étude utilise la culture organisationnelle comme angle d'analyse. Cette perspective a le mérite de tenir compte du point de vue des organisations dans ce processus de réforme, plutôt que de se concentrer uniquement sur une vision qui englobe l'approche dans son ensemble. Pour conclure, cet article présentera des recommandations pour mieux encadrer les acteurs gouvernementaux canadiens qui se déploieront dans un contexte pangouvernemental, en leur offrant une formation mieux adaptée à leurs besoins.

## **Courants de littérature critiques des processus de réforme organisationnelle**

Même si la stratégie pangouvernementale repose grandement sur la collaboration entre les parties participant à l'approche, il s'avère que de nombreux obstacles nuisent à l'efficacité interministérielle (Thompson et Gill 2010).<sup>2</sup> Dans un contexte pangouvernemental, les organisations publiques traditionnellement indépendantes sont incitées à collaborer. Ces pressions peuvent imposer certains des ministères et agences qui craignent que les rôles et fonctions qui leur sont attribués dans le cadre de cet effort conjoint ne correspondent pas aux objectifs et mandats poursuivis par leur organisation (Baumann 2008, 71). Ils peuvent réagir négativement à la restructuration non seulement parce qu'ils redoutent que la nouvelle structure réduise leur autonomie, mais aussi parce qu'ils appréhendent de se faire assimiler et que leurs valeurs et préoccupations organisationnelles ne soient plus reflétées (Christensen et Laegreid 2006, 17). D'ailleurs, cette approche est particulièrement critiquée par la communauté du développement qui craint que l'harmonisation des politiques réduise leur autonomie et leur capacité d'agir conformément à leurs objectifs de lutte contre la pauvreté (Patrick et Brown 2007, 131). Cette communauté juge que l'approche pangouvernementale instrumentalise les ressources destinées au développement international et les détourne pour servir des intérêts avant tout sécuritaires et politiques (Brown 2008).<sup>3</sup>

Dans la littérature, deux courants formulent des suggestions pour améliorer la collaboration interministérielle dans le contexte d'une approche pangouvernementale. Le premier, qui est le courant dominant, adopte une vision relativement technique du problème (Canada 2007 ; Friis et Jarmyr

2008 ; JTFA 2009 ; OECD 2006 ; Patrick et Brown 2007 ; Rintakoski et Autti 2008). Afin de pallier au déficit de collaboration, celui-ci suggère d'ajouter davantage de mécanismes de coordination, ainsi que de mettre en place des structures pour améliorer les processus d'interaction et de planification entre les ministères.<sup>4</sup> Paradoxalement, la littérature portant sur la confiance organisationnelle démontre que l'ajout de structures et de mécanismes de contrôle tend plutôt à jouer l'effet contraire. En fait, ce fardeau additionnel contribuerait à diminuer la confiance entre les membres (Das et Teng 1998, 495-496). Il existe donc un seuil où plus de coordination n'engendrera pas de bénéfices additionnels. Ainsi, la poursuite de la cohérence au-delà d'une certaine limite aura plus d'effets négatifs que positifs (de Coning et Friis 2011, 14).

La seconde approche considère que le fossé entre la politique pangouvernementale et ses échecs en pratique est causé par des contradictions inhérentes aux mandats, aux intérêts et aux valeurs fondamentales des acteurs. Ces incohérences posent des contraintes quant à la collaboration possible entre les partenaires poursuivant un effort pangouvernemental (ibid., 13). Puisque chaque acteur provient d'une communauté distincte – diplomatique, militaire et du développement – chacun a intégré les principes et les philosophies propres à sa profession et sphère d'activité. Il serait naïf de croire que ces différences fondamentales, qui façonnent les identités des organisations, puissent être résolues par la coordination. Ignorer ces profondes différences risque de créer de nouvelles tensions entre les acteurs internes qui soutiennent l'effort pangouvernemental. Pour qu'un processus de réforme soit réussi, il faut d'abord reconnaître la spécificité propre à chaque culture et ensuite instaurer progressivement un esprit de collectivité auprès des nouveaux partenaires (Christensen et Laegrid 2006, 13 ; Das et Teng 1998, 507).

En somme, ces deux approches – l'une basée sur l'ajout de mécanismes de coordination et l'autre axée sur la valorisation des traditions culturelles des organisations – peuvent améliorer l'efficacité de la collaboration entre les partenaires si elles sont appliquées de façon complémentaire. Une fois que les structures et mécanismes en place contribuent au bon fonctionnement de l'approche pangouvernementale, il ne faut pas non plus oublier la dimension humaine. Celle-ci est très importante pour renforcer la confiance entre les membres participant à l'approche. La sélection de personnes compétentes dans les postes clés – nommées *boundary spanners* dans la littérature<sup>5</sup> – demeure essentielle afin de concilier les différents points de vue organisationnels et favoriser une collaboration interministérielle efficace.

## Culture organisationnelle, *habitus* et ethnocentrisme

Afin d'approfondir la compréhension des tensions vécues par les ministères et agences gouvernementaux dans un contexte de réforme organisationnelle, cette étude se fonde sur le cadre d'analyse de la culture organisationnelle, développé par Edgar Schein. Jusqu'à présent, la culture a fait l'objet de très

peu d'analyse dans la littérature portant sur le maintien de la paix.<sup>6</sup> Ce constat est étonnant puisque la culture organisationnelle est citée dans de nombreux articles comme étant le principal obstacle à la coordination civilo-militaire (Baumann 2008 ; Duffey 2000 ; Jenny 2001 ; Thompson et Gill 2010 ; Van der Kloet 2006). Une telle perspective a le mérite d'inspirer des alternatives aux réponses institutionnelles traditionnellement proposées pour atténuer les différences interministérielles. De plus, ce cadre d'analyse permet de tenir compte du point de vue des organisations et de démontrer que, parfois, les mentalités en « silo » peuvent également avoir leur utilité (Christensen et Laegreid 2006, 21).

Le concept de culture organisationnelle est révélateur de la raison d'être d'une organisation, duquel découle le sens des objectifs qu'elle poursuit dans son environnement (Duffey 2000, 148 ; Bentley 2010, 3). Larry Minear et Thomas Weiss (1993, 69) décrivent le concept de culture organisationnelle comme étant la façon dont une organisation se perçoit et désire être perçue dans son environnement : « [it is] an organization's way of approaching its tasks, its relationships with other agencies, its self-image and public image and its standard operating procedures. » En plus de guider les procédures et les routines d'une organisation, la culture organisationnelle se reflète également dans le choix des ressources et des capacités qu'elle décide d'acquérir (Baumann 2008, 72). En somme, elle s'observe dans les valeurs fondamentales, les symboles et les pratiques collectives partagés par les membres d'une organisation.

C'est à travers un processus d'enculturation<sup>7</sup> que les membres d'une organisation apprennent et internalisent les règles et les modèles de conduite prescrits par leur culture organisationnelle (Duffey 2000, 148). Dans les théories sur les organisations, Schein s'est particulièrement intéressé à leur analyse culturelle. Rappelons ici sa définition de la culture organisationnelle : « La culture organisationnelle est le pattern de principes ou postulats de base qu'un groupe donné a créé, découvert, ou développé, en apprenant à traiter ses problèmes d'adaptation à l'environnement extérieur et d'intégration interne, et qui se sont avérés suffisamment efficaces pour être considérés valables et qui, par conséquent, peuvent être enseignés aux nouveaux membres comme la bonne manière de percevoir, de penser et de sentir, par rapport à ces problèmes (Schein 1991, 176). » Les valeurs et les principes sous-jacents de l'organisation sont donc intériorisés par le membre et, en retour, influencent la façon dont ce dernier perçoit, prend des décisions et se comporte quotidiennement dans son environnement (Davis 2010, 48). Bien que la culture de l'organisation n'engendrera pas de comportements prédéterminés, ce processus d'apprentissage façonnera durablement les réponses cognitives et émotives des membres de l'organisation face à leur environnement externe (Schein 1991, 191). En fait, ce processus d'enculturation se renforcera au fur et à mesure que les membres devront réagir à certaines situations. Par conséquent, « plus longue est notre vie au sein d'une culture donnée et plus cette culture est ancienne, plus elle aura d'influence sur nos perceptions, pensées et sentiments (Bélanger et Mercier 2006, 336). » Face à

des circonstances inhabituelles et sous des conditions de fortes pressions, les réactions et mécanismes d'adaptation d'un individu seront guidés par les habitudes et façons de faire inculquées par sa culture organisationnelle.

Deux concepts complémentaires à la culture organisationnelle, soient l'*habitus* et l'ethnocentrisme, sont utilisés dans cette analyse pour étudier les organisations publiques dans un processus de réforme institutionnelle. A. B. Fetherston et Carolyn Nordstrom (1995) sont les premiers à avoir utilisé la notion d'*habitus* du sociologue Pierre Bourdieu pour réexaminer la compréhension de la résolution de conflits dans les missions de paix. Le concept d'*habitus* a été défini par Bourdieu (2000, 261) comme un « système de dispositions durables et transposables qui, en intégrant toutes les expériences passées, fonctionne à chaque moment comme une matrice de perceptions, d'appréciation et d'actions. » Ce processus établit un cadre culturel duquel sont puisés des schèmes d'action qui permettent à un individu d'agir de façon « appropriée » dans son environnement. Or, ces dispositions socialement construites font tellement partie intégrante de la vie quotidienne qu'elles sont prises pour acquies ; pour ainsi dire, l'enculturation d'un individu se fait surtout de façon inconsciente. Pierre Dasen (1993) prévient également qu'un individu ne peut se rendre compte de sa propre enculturation à moins d'être exposé à une autre culture. Paradoxalement, les personnes chez qui l'enculturation est la plus forte sont celles qui ne prendront pas conscience de l'influence qu'exerce la culture sur leur vie. Conséquemment, les individus doivent sortir de leur milieu pour comprendre leur monde. Ils ont recours à l'altérité, ce qui leur permet de voir le monde à travers des dichotomies (Mussweiler et Bodenhausen 2002), et de définir ce qu'ils sont de ce qu'ils ne sont pas (Hill 2007, 28).

Le concept d'ethnocentrisme, introduit en sociologie par William Sumner (1906), s'exprime par une tendance à comprendre le monde à travers le biais normatif des valeurs de sa propre société pour analyser les autres sociétés. Cela s'explique par les forts liens qui unissent une société et qui procurent, en retour, des sentiments de sécurité, de familiarité et d'ordre à ses membres (Kimmel 1998, 59). Tel que présenté par Roy Preiswerk et Dominique Perrot (1975, 49), l'ethnocentrisme permet d'interpréter les communautés hors-groupes (*outgroup*) qui sont jugées à travers les concepts, les normes et les critères de l'endogroupe (*ingroup*). En d'autres termes, « l'ethnocentrisme est défini comme l'attitude d'un groupe consistant à s'accorder une place centrale par rapport aux autres groupes, à valoriser positivement ses réalisations et particularismes, et menant à un comportement projectif à l'égard des hors-groupes qui sont interprétés à travers le mode de pensée de l'endogroupe (ibid.). » Ainsi, les membres de l'endogroupe utilisent leurs propres référents culturels pour conceptualiser le monde dans lequel ils vivent. Ces individus ont tendance à prendre pour acquis que les schèmes de comportements qu'ils ont appris et internalisés sont meilleurs que ceux des autres. En fait, l'adoption d'un comportement par une personne à l'extérieur de l'endogroupe, qui dévierait de ce qui est approprié dans le schème culturel d'un individu, serait jugé illogique et incompréhensible par ce dernier.

## Application de la culture organisationnelle pour analyser les dynamiques interministérielles dans un contexte pangouvernemental

L'application du concept d'*habitus* de Bourdieu dans un contexte pangouvernemental permet d'approfondir la compréhension des schèmes culturels entre les différentes communautés qui interprètent la mission à travers les lunettes de leur propre culture organisationnelle, c'est-à-dire leur propre *habitus* (Fetherston et Nordstrom 1995, 95). Cette particularité propre aux opérations multidimensionnelles a été soulignée par Robert Rubinstein (1993, 553) : « A peacekeeping mission may mean many different things to different people, because each may have a different political understanding of the situation. Peacekeeping operations take place in the context of the daily lives of multiple communities: diplomatic, military, and local. Each of these communities embodies culturally constituted ways of behaving and understanding the objectives and practices of operations. Sometimes the intersection of these cultural spheres is problematic. » Chaque acteur a son propre *habitus* qui lui fournit le contexte référentiel duquel il puise ses croyances et ses modèles de conduite. Ces références sont internalisées et construites par le biais de la culture organisationnelle et permettent à l'acteur de répondre efficacement aux exigences qui lui sont prescrites dans le cadre de la mission.

Afin d'illustrer la notion d'*habitus*, Fetherston et Nordstrom (1995, 107) citent en exemple le rôle de l'entraînement chez les militaires. Dans le cadre de leur formation, les soldats sont entraînés à se battre contre des ennemis ; l'entraînement tend à déshumaniser les hors-groupes et à justifier le recours à la force contre eux. Par conséquent, l'*habitus* du soldat vient à conceptualiser le monde sous une forte dichotomie nous/eux. Ainsi, les schèmes d'action internalisés et appris par les soldats pendant leur entraînement militaire deviennent des pratiques communes fortement enracinées dans la culture militaire – et qui se trouvent grandement renforcées en zone de conflit. Les valeurs fondamentales enseignées derrière cet entraînement sont d'importants indicateurs des hypothèses sous-jacentes de la culture militaire.

À force de se côtoyer, chaque communauté – diplomatique, militaire et du développement – a développé une culture organisationnelle unique qui s'est renforcée au contact des autres communautés. Chacune opère donc selon ses référents culturels en répondant à une situation selon sa compréhension organisationnelle et ses politiques d'intervention (Thompson et Gill 2010, 8). Dans un contexte pangouvernemental où tous les partenaires travaillent conjointement, nous avons tenté de comprendre de quelles manières les différentes cultures organisationnelles affectaient la coopération. Des études sur la coopération civilo-militaire ont révélé que le manque de familiarité entre les différentes communautés peut inciter les membres à développer une méfiance face aux autres groupes et à faire usage de stéréotypes négatifs (Duffey 2000, 149 ; Jenny 2001, 27). Ces pratiques ethnocentriques viennent

d'un besoin de se sécuriser face à une peur de l'autre.

Par exemple, si des militaires, des diplomates et des spécialistes en développement se voient confier la mission de sécuriser un village dans un environnement de contre-insurrection, ils auront tendance à envisager différentes approches pour arriver à leur fin. Notamment, ils auront des attentes différentes quant au temps nécessaire pour atteindre cet objectif et leurs indices de succès varieront les uns par rapport aux autres. Conséquemment, les moyens employés par les membres de différentes communautés pour mener à bien leurs objectifs peuvent devenir la source de frustration importante entre les individus (Smith 2007, 373). Cette incompréhension, éprouvée par un acteur face aux raisonnements qui façonnent les choix d'un acteur extérieur à sa communauté d'appartenance, peut éfriser la confiance de ce dernier qui juge l'autre inapte à anticiper correctement la réponse à une crise.

Force est de constater qu'*a priori* même les partenaires provenant d'un même État tendent à sous-estimer la force de leur *habitus* organisationnel. Il semble qu'il ne soit pas aussi facile qu'on le laisse prétendre pour les partenaires gouvernementaux de dépasser leurs différends organisationnels.<sup>8</sup> En fait, une meilleure préparation serait nécessaire pour améliorer leur aptitude à travailler conjointement. Ainsi, la prochaine section s'attardera à présenter la façon dont les acteurs peuvent outrepasser leurs comportements ethnocentriques afin de travailler efficacement sur le terrain.

## **Outiller les acteurs pour travailler dans un contexte pangouvernemental**

Afin de favoriser une adaptation positive des organisations impliquées dans ce nouveau contexte pangouvernemental, la mise en œuvre de certaines initiatives peut aider à bâtir la confiance et les facteurs de cohésion entre les partenaires gouvernementaux. La confiance entre les partenaires est un élément essentiel à la performance générale d'une équipe pangouvernementale (Thompson et Gill 2010, 7).<sup>9</sup> En effet, les membres dépendent grandement des uns et des autres pour atteindre leurs objectifs. Pour aider à consolider ces liens de confiance, il s'est révélé particulièrement bénéfique pour le personnel d'une mission pangouvernementale de recevoir une formation culturelle ainsi que d'augmenter les opportunités d'entraînement et de socialisation entre les partenaires. De telles initiatives peuvent aider les acteurs à prendre conscience des raisons pour lesquelles les barrières culturelles et institutionnelles affectent la coordination interministérielle.

Avant une affectation à l'étranger, la majorité des organisations offre une formation à leur personnel pour qu'il soit efficace sur le plan culturel. Celle-ci se concentre principalement sur l'approfondissement des connaissances culturelles du pays hôte ainsi que sur l'enseignement des techniques de communication interculturelle avec les populations locales. Notons qu'au Canada, ces formations culturelles sont actuellement enseignées dans un cadre de perfectionnement professionnel au sein de la fonction publique et dans le milieu de la défense. En effet, le centre d'apprentissage culturel du

ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) enseigne à leur personnel comment être efficace sur le plan interculturel (Vulpe et al. 2001), alors que les Forces canadiennes sensibilisent leur troupe au concept de l'intelligence culturelle (Davis 2010).<sup>10</sup>

Pourtant, comme l'a démontré Tamara Duffey (2000), il semble que ce type de formation soit insuffisant pour outiller les personnes qui travailleront dans un contexte pangouvernemental. La contribution de l'auteure est particulièrement intéressante puisqu'elle reconnaît l'importance de préparer et d'entraîner toutes les personnes destinées à travailler dans les opérations de maintien de la paix aux autres cultures organisationnelles présentes sur le terrain : « As peacekeepers and humanitarian workers find themselves responding to the same crisis, it is imperative that these disparate components of the complex humanitarian network learn how to work effectively together in order to mutually reinforce each other's aims and objectives. This requires, first and foremost, an increased awareness and understanding of the cultures of the other (ibid., 163). » Les formations existantes sensibilisent déjà chaque participant au rôle que joue sa culture organisationnelle lorsqu'il interagit avec des personnes de cultures étrangères. L'ensemble des notions transmises lors de ces formations peut donc être appliqué aux interactions interministérielles. Dans le cadre de leur apprentissage, les participants prennent conscience de l'influence de leur propre conditionnement culturel et de la façon dont celui-ci a formé leur mode de pensée, leurs perceptions d'un conflit et leur façon de réagir lorsqu'ils sont confrontés à une situation difficile. Nous soutenons que les formations existantes doivent être adaptées afin qu'un cours puisse se concentrer exclusivement à la dimension des interactions interministérielles.

Une telle formation, axée sur les effets de la culture organisationnelle dans les interactions interministérielles, apporterait des bénéfices concrets à la préparation des partenaires appelés à travailler dans un contexte pangouvernemental. Ainsi, les dirigeants prendraient conscience qu'un même concept peut être interprété différemment selon les référents culturels de leurs collègues. Par exemple, Andrea Baumann (2008, 73) a illustré que la notion de sécurité pouvait prendre des significations différentes selon la culture organisationnelle qui la définit : « Security tends to be understood by the military in a kinetic way; by diplomats as a matter of law enforcement and public order; and by development experts in the sense of human security, a concept that embraces both the physical safety and well-being of individuals. » Il est nécessaire que les directeurs des différentes organisations soient capables, préalablement à leur départ en mission, de saisir les raisonnements propres à d'autres cultures organisationnelles, sans quoi ils ressentiront inévitablement une incompréhension face aux pratiques adoptées par leurs partenaires sur le terrain (Smith 2007, 373). Progressivement, la formation suggérée permettrait d'apprécier la multiplicité des réponses fournies pour répondre à un même problème et, souvent, de réaliser que ces solutions sont complémentaires les unes aux autres. Simultanément, ces enseignements culturels peuvent aider les ministères et agences gouvernementaux à développer des interactions plus efficaces, avec d'autres acteurs présents dans

l'environnement où se déroule la mission, notamment avec la population locale, les organisations non gouvernementales et les médias.

À titre d'exemple, Andy Tamas (2009, 179-180), un expert en développement qui a travaillé auprès de l'Équipe consultative stratégique en Afghanistan, a constaté que certains aspects liés à la culture militaire pouvaient être dommageables aux initiatives de reconstruction et de développement. Selon l'auteur, les militaires ont une culture fondée sur l'action ; ils sont formés pour agir et obtenir des résultats (ibid., 57). Confrontés à un vide institutionnel ou à la lenteur des travaux de reconstruction, les militaires ont tendance à vouloir prendre en charge la situation et résoudre les problèmes eux-mêmes. Toutefois, ces solutions ont souvent pour effet d'apporter leur lot de difficultés inattendues (Lane et Sky 2006, 50). Une formation s'appuyant sur l'intelligence culturelle, qui leur ferait prendre conscience des influences de leur culture sur leurs comportements, outillerait davantage les militaires (Davis 2010, 59). Ainsi, avant d'agir, ils pourraient réfléchir aux actions que poseraient d'autres acteurs dans la même situation. Pour les agents de développement, le processus d'apprentissage est plus important encore que la réussite d'un projet puisque cela renforce les capacités d'administration des autorités locales. En faisant usage de comparaisons, cela peut mener à un changement de perception du problème initial et permettre l'adoption d'un comportement mieux adapté à la situation. En effet, la meilleure solution consiste parfois à ne pas passer à l'action, ce qui est contre-intuitif pour les militaires (Tamas 2009, 180).

Afin de compléter cette formation, certaines mesures pourraient être mises en œuvre par le gouvernement canadien afin de familiariser les fonctionnaires aux autres ministères et agences fédéraux. La participation à des initiatives pangouvernementales est souvent perçue par les fonctionnaires comme une distraction de leur mandat institutionnel et un obstacle à une promotion rapide (Patrick et Brown 2007, 141). Afin de surmonter ces résistances institutionnelles, il serait nécessaire de mettre sur pied des mécanismes qui joignent la participation à l'approche pangouvernementale et l'avancement de carrière. Par exemple, la création de positions de liaison au sein des ministères et agences pourraient jouer un rôle de socialisation et ainsi aider les fonctionnaires à mieux comprendre les cultures organisationnelles de leurs partenaires.

## **Entraînement conjoint**

Dans la littérature, il est largement reconnu que l'entraînement conjoint est l'un des meilleurs moyens pour améliorer la coordination civilo-militaire (Das et Teng 1998 ; Duffey 2000 ; Jenny 2001 ; Patrick et Brown 2007 ; Leslie, Gizewski et Rostek 2008 ; Thompson, Febraro et Blais 2011). À ce titre, le Canada a exigé que tous ses employés qui se déployaient à Kandahar, en Afghanistan, participent aux activités prévues dans le programme de pré-déploiement. Parmi ces activités, Maple Guardian était un exercice organisé par les Forces canadiennes qui préparait les militaires et les fonctionnaires

gouvernementaux à l'environnement opérationnel de l'Afghanistan.<sup>11</sup> Cet entraînement a permis au personnel d'acquérir une meilleure compréhension des mandats et des capacités de chaque ministère, avec lesquels ils étaient généralement peu familiers, et de mieux saisir le rôle joué par leur organisation dans le cadre de la stratégie canadienne en Afghanistan. À leur retour de mission, certains membres, qui avaient participé à Maple Guardian, ont affirmé que d'avoir rencontré leurs homologues avant leur déploiement avait aidé à améliorer significativement la coordination interministérielle en Afghanistan, particulièrement, lors de situations tendues.<sup>12</sup>

Depuis la fin de la mission de combat à Kandahar, il semble qu'il n'y ait plus d'entraînement destiné expressément aux ministères et agences appelés à travailler ensemble à l'étranger. L'opportunité unique d'apprentissage qu'offre un entraînement conjoint ou une formation culturelle, devrait être accessible non seulement au personnel s'apprêtant à être déployé, mais également à ceux et celles qui travaillent dans les bureaux de direction à Ottawa. En effet, il semble que les différends culturels soient encore plus présents au niveau stratégique que sur le terrain (Jenny 2001, 27 ; Hill 2007, 3). De telles opportunités pourraient être bénéfiques, par exemple, au Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction ainsi qu'au Commandement de la Force expéditionnaire du Canada. Ces mesures aideraient à créer des liens de confiance entre les différentes organisations tout en les familiarisant avec les perspectives issues d'autres cultures organisationnelles.

## Conclusion

Jusqu'à présent, les débats sur les approches pangouvernementales ont eu tendance à ne traiter que superficiellement de la dimension des cultures organisationnelles. Cet article considère que, pour améliorer la capacité opérationnelle de l'approche pangouvernementale, les processus de réforme organisationnelle devront d'abord valoriser la spécificité de chaque organisation pour ensuite instaurer progressivement un esprit de collectivité auprès de ses nouveaux membres. Cette étude préconise la culture organisationnelle comme angle d'analyse afin de mieux saisir, du point de vue des organisations, les tensions qui peuvent survenir entre les ministères et agences. L'application du concept d'*habitus* dans un contexte pangouvernemental permet d'approfondir la compréhension des schèmes culturels entre les différentes communautés, lesquelles interprètent la mission qui leur est assignée à travers leur propre culture organisationnelle, c'est-à-dire leur propre *habitus*. Le manque de familiarité entre les différentes communautés peut inciter les individus à développer une attitude de méfiance face aux autres groupes et à faire usage de stéréotypes négatifs. Ces comportements ethnocentriques viennent d'un besoin de se sécuriser face à l'inconnu.

Afin de mieux outiller le personnel appelé à travailler dans un contexte pangouvernemental, une formation, davantage centrée sur la culture, faciliterait une prise de conscience des participants vis-à-vis de leur

enculturation et de la façon dont cette dernière influence leurs interactions interpersonnelles. Simultanément, une telle sensibilisation pourrait les aider à développer des interactions plus efficaces, avec d'autres acteurs présents dans l'environnement où se déroule la mission, notamment avec la population locale, les organisations non gouvernementales et les médias. L'augmentation des opportunités de socialisation, telles que la tenue d'entraînements conjoints et les opportunités d'échange entre ministères et agences, représente d'autres moyens reconnus pour améliorer la coordination civilo-militaire. Ces initiatives aident à tisser des liens de confiance entre les différentes organisations tout en les familiarisant avec les perspectives d'autres cultures organisationnelles. Enfin, l'approche pangouvernementale est un nouveau concept qui, si l'on y accorde dès maintenant suffisamment d'importance, pourrait renforcer la qualité des interventions futures dans les situations de crise et de reconstruction post-conflit.

## Notes

1. Cette stratégie pangouvernementale a d'abord été présentée, par le gouvernement libéral en 2005, sous son éponyme accrocheur de l'approche 3D. Elle faisait référence à l'étroite collaboration entre les éléments de défense, de diplomatie et de développement. Lorsque le gouvernement conservateur est entré au pouvoir l'année suivante, il a désormais utilisé l'appellation « approche pangouvernementale. » Essentiellement, cette approche est plus holistique ; elle se base sur l'esprit de l'approche 3D, mais intègre l'expertise additionnelle des ministères et agences jugés les plus aptes pour répondre à une situation donnée, par exemple la police, la justice, l'immigration, l'agriculture, les services correctionnels.

2. Megan Thompson et Ritu Gill (2010, 5) ont identifié de nombreux obstacles qui ont nuis à l'efficacité de la collaboration interministérielle. Cela inclut des agendas politiques conflictuels, ou du moins des objectifs incompatibles ; des disparités dans les structures organisationnelles (hiérarchiques et centralisés vs horizontaux et décentralisés) ; des systèmes de gestion et de communication inconciliables ; peu ou aucune mémoire corporative ; l'absence de mécanisme pour retenir les leçons apprises ; un manque de financement et de personnel ; et une compétition au niveau des ressources.

3. Stephen Brown (2008) affirme que la plus grande intégration des politiques au Canada a eu pour effet de réduire l'autonomie de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Entre 2001 et 2004, les enveloppes budgétaires de l'ACDI ont augmenté de façon considérable, passant de 2,6 à 4,1 milliards. Toutefois, l'accroissement des budgets et la coordination interministérielle ont créé un paradoxe : alors que les ressources augmentent et que l'agence gagne en importance, la marge de manœuvre de l'ACDI diminue. Cela peut s'expliquer par le fait que, sous le libellé de l'approche pangouvernementale, le gouvernement canadien instrumentalise les ressources de l'ACDI afin de promouvoir des intérêts de politique étrangère non reliés au développement.

4. Sarah Hill (2007, 20), qui a réalisé une étude sur le processus de réforme institutionnelle au sein du ministère de la Défense nationale, a observé que l'ajout de nouvelles structures organisationnelles n'était pas garante de changement dans la culture corporative. Les pratiques et les procédures, adoptées par les membres de l'organisation, ont plus d'impact sur la culture organisationnelle que les structures en elles-mêmes. Conséquemment, les membres déjoueront les nouvelles structures organisationnelles qui ne sont pas compatibles avec leurs pratiques et procédures institutionnelles. Cela signifie que les structures à elles seules ne peuvent garantir l'atteinte des objectifs poursuivis par les initiatives pangouvernementales (Christensen et Laegrid 2006, 13).

5. Dans la littérature portant sur les alliances organisationnelles, le *boundary spanner* a la responsabilité de s'assurer qu'un climat de confiance règne entre les membres d'une approche pangouvernementale. Cette personne doit être apte à communiquer efficacement, avoir une connaissance approfondie

des structures organisationnelles et une aptitude à la résolution de conflit (Thompson et Gill 2010, 12). Lara Olson et Hrach Gregorian (2007) ont constaté que dans les relations civilo-militaires, les *boundary spanners* provenaient autant du personnel militaire, humanitaire que diplomatique. Les habiletés de ces *boundary spanners* ont tendance à être particulièrement cruciales au début de la coordination interministérielle, avant l'établissement de structures organisationnelles plus formelles.

6. De façon générale, les références à la culture dans le corpus de littérature portant sur le maintien de la paix se divisent en deux catégories. La première inclut l'analyse des interactions entre les soldats de maintien de la paix et la population locale (Duffey 2000 ; Jenny 2001 ; Kimmel 1998 ; Rubinstein 1989), alors que la seconde porte sur la résolution de conflit (Black et Avruch 1998 ; Cohen 2001 ; Woodrow et Moore 2002).

7. L'enculturation se définit comme un processus qui transmet à un individu des représentations idéologiques (valeurs, connaissance, normes) et des modèles de conduite pour fonctionner comme membre d'une culture (Rhum 1997, 149).

8. La culture organisationnelle peut aider à comprendre ce phénomène. Les cultures organisationnelles des diplomates, des agents de développement et des militaires sont bien distinctes les unes des autres. Conséquemment, ces derniers risquent de partager davantage de référents culturels avec leurs homologues internationaux – au niveau du langage, de leurs valeurs, des règles d'usage employées et de leur compréhension du monde – qu'avec leurs partenaires de même nationalité regroupés dans une stratégie pangouvernementale. Par exemple, un diplomate canadien et un diplomate japonais partageront davantage de référents culturels qu'un militaire et un agent de développement du même pays.

9. La confiance est généralement définie comme le sentiment de pouvoir se fier à quelqu'un en se basant sur la supposition que l'autre se comportera d'une façon qui rencontre ou, du moins, ne trahit pas nos attentes (Thompson et Gill 2010, 7). Dès qu'une organisation est suffisamment grande, il devient impossible de contrôler chacune des activités qui ont lieu dans l'entreprise. La confiance constitue alors un élément central à la coopération. Une fois que la confiance est bien établie entre les partenaires, cela facilite leur capacité d'effectuer des ajustements et d'acquiescer une plus grande souplesse dans la synchronisation de leurs tâches, lors de moments critiques (Krishnan, Martin et Noorderhaven 2006, 896).

10. L'intelligence culturelle se définit comme la capacité de reconnaître les croyances, les valeurs, les attitudes et les comportements qui sont communs à un groupe et, surtout, la capacité subséquente d'appliquer ces connaissances culturelles en vue d'atteindre un objectif précis (Spencer 2010, 15).

11. L'exercice militaire Maple Guardian a réuni une participation militaire et civile à deux reprises : le premier exercice a eu lieu en juin 2009, à la base de Wainwright en Alberta et le second, en février 2010, au Fort Irwin en Californie. Ces exercices ont regroupé environ deux milles militaires et soixante-dix fonctionnaires provenant du MAECI, de l'ACDI, du Service

correctionnel du Canada et des unités de police civile coordonnées par la Gendarmerie royale du Canada.

12. Dans le cadre d'un projet avec la Direction des concepts et schémas de la Force terrestre des Forces canadiennes, l'auteure a participé aux deux exercices Maple Guardian en 2009 et 2010 comme observatrice de l'approche pangouvernementale.

## Remerciements

Une version antérieure de cet article a été présentée au Congrès annuel de la Société québécoise en science politique de 2011, à l'Université du Québec à Montréal. L'auteure tient à remercier le professeur Stéphane Roussel, Philippe Beaulieu-Brossard ainsi que les évaluateurs anonymes pour leurs commentaires judicieux sur les versions antérieures. L'auteure aimerait également remercier la *Paterson Review of International Affairs* pour publier ce premier article francophone dans leur revue.

## Liste des références

- Baumann, Andrea Barbara. 2008. « Clash of Organisational Cultures? The Challenge of Integrating Civilian and Military Efforts in Stabilisation Operations. » *RUSI Journal* 153, n° 6 : 70-73.
- Bélangier, Laurent et Jean Mercier. 2006. *Auteurs et textes classiques de la théorie des organisations*. St-Nicolas : Les Presses de l'Université Laval.
- Bentley, Bill. 2010. « La théorie des systèmes, la pensée systémique et la culture. » Dans *L'intelligence culturelle et le leadership*, sous la direction de Karen D. Davis, 1-9. Kingston : Presse de l'Académie canadienne de la Défense.
- Black, Peter W. et Kevin Avruch. 1998. « Culture, Power and International Negotiations: Understanding Palau – US Status Negotiations. » Dans *Culture in World Politics*, sous la direction de Dominique Jacquin-Berdal, Andrew Oros et Marco Verweij, 34-60. New York : St. Martin's Press.
- Bourdieu, Pierre. 2000. *Esquisse d'une théorie de la pratique, précédé de trois études d'ethnologie kabyle*. Paris : Seuil.
- Brown, Stephen. 2008. « CIDA under the Gun. » Dans *Canada among Nations 2007 : What Room for Manoeuvre?*, sous la direction de Jean Daudelin et Daniel Schwanen, 91-107. Montreal : McGill-Queen's University Press.
- Canada. 2005. *Fierté et influence : notre rôle dans le monde - survol ; Énoncé de politique internationale du Canada*. Ottawa : Ministère des affaires étrangères et du commerce international.
- — —. 2007. *Evaluation of CF/DND Participation in the Kandahar Provincial Reconstruction Team*. Ottawa : Department of National Defence.
- Christensen, Tom et Per Laegreid. 2006. « The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform. » Working Paper, n° 6, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen.

- Cohen, Raymond. 2001. « Negotiating across Cultures. » Dans *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, sous la direction de Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Hall, 469-481. Washington, DC : United States Institutes of Peace Press.
- Das, T.K. et Bing-Sheng Teng. 1998. « Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances. » *Academy of Management Review* 23, n° 3 : 491-512.
- Dasen, Pierre R. 1993. « L'ethnocentrisme de la psychologie. » Dans *Psychologie clinique et interrogations culturelles*, sous la direction de Micheline Rey-Von Allmen, 155-174. Paris : L'Harmattan.
- Davis, Karen D. 2010. « Les fondements culturels. » Dans *L'intelligence culturelle et le leadership*, sous la direction de Karen D. Davis, 47-64. Kingston : Presse de l'Académie canadienne de la Défense.
- de Coning, Cedric et Karsten Friis. 2011. « Coherence and Coordination: The Limits of the Comprehensive Approach. » *Journal of International Peacekeeping* 15 : 243-272.
- Duffey, Tamara. 2000. « Cultural Issues in Contemporary Peacekeeping. » *International Peacekeeping* 7, n° 1 : 142-168.
- Fetherston, A. B. et Carolyn Nordstrom. 1995. « Overcoming Habitus in Conflict Management: UN Peacekeeping and War Zone Ethnography. » *Peace and Change* 20, n° 1 : 94-119.
- Flemming, Jeanne M. 2000. « Intégration horizontale. » *Optimum* 30, n° 2 : 29-40.
- Friis, Karsten et Pia Jarmyr. 2008. *Comprehensive Approach: Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management*. Oslo : Norwegian Institute of International Affairs.
- Hill, Sarah A. 2007. « Corporate Culture in the CF and DND: Descriptive Themes and Emergent Models. » DRDC CORA Technical Report 2007-19. Ottawa : Defence Research Development Canada.
- Jenny, Joëlle. 2001. « Civil-Military Cooperation in Complex Emergencies: Finding Ways to Make it Work. » *European Security* 10, n° 2 : 23-33.
- Joint Task Force Afghanistan. 2009. « Preliminary Report: Application of the Whole of Government (WoG) Approach: Afghanistan. » Kandahar Airfield : Theater Lessons Learned Report 03/09.
- Kimmel, Paul R. 1998. « Cultural and Ethnic Issues of Conflict and Peacekeeping. » Dans *The Psychology of Peacekeeping*, sous la direction de Harvey J. Langholtz, 57-71. London : Praeger.
- Krishnan, Rekha, Xavier Martin et Niels G. Noorderhaven. 2006. « When Does Trust Matter to Alliance Performance? » *Academy of Management Journal* 49, n° 5 : 894-917.
- Lane, Roger et Emma Sky. 2006. « The Role of Provincial Reconstruction Teams in Stabilization. » *RUSI Journal* 151, n°3 : 46-51.
- Leslie, Andrew, Peter Gizewski et Michael Rostek. 2008. « Developing a Comprehensive Approach to Canadian Forces Operations. » *Canadian Military Journal* 9, n° 1 : 11-20.
- Minear, Larry et Thomas G. Weiss. 1993. *Humanitarian Action in Times of War: A Handbook for Practitioners*. London: Lynne Rienner.

- Mussweiler, Thomas et Galen V. Bodenhausen. 2002. « I Know What You Are, but What Am I? Self-Evaluative Consequences of Judging In-Group and Out-Group Members. » *Journal of Personality and Social Psychology* 82, n° 1 : 19-32.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2006. « Whole of Government Approach to Fragile States. » Paris : OECD Development Assistance Committee.
- Olson, Lara et Hrach Gregorian. 2007. *Side by Side or Together? Working for Security, Development and Peace in Afghanistan and Liberia*. University of Calgary : Peacebuilding, Development and Security Program.
- Patrick, Stewart et Kaysie Brown. 2007. *Greater than the Sum of Its Parts? Assessing "Whole of Government" Approaches to Fragile States*. New York : International Peace Academy.
- Preiswerk, Roy et Dominique Perrot. 1975. *Ethnocentrisme et Histoire : L'Afrique, l'Amérique indienne et l'Asie dans les manuels occidentaux*. Paris : Anthropos.
- Rhum, Michael. 1997. « Enculturation. » Dans *The Dictionary of Anthropology*, sous la direction de Thomas Barfield, 149. Oxford : Blackwell.
- Rintakoski, Kristiina et Miko Autti. 2008. « Seminar Publication on Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management. » Helsinki : Crisis Management Initiative.
- Rubinstein, Robert A. 1989. « Culture, International Affairs, and Multilateral Peacekeeping: Confusing Process and Pattern. » *Cultural Dynamics* 2, n° 1 : 41-61.
- — —. 1993. Cultural Aspects of Peacekeeping : Notes on the Substance of Symbols. *Millenium: Journal of International Studies* 22, n° 3 : 547-562.
- Schein, Edgar H. 1991. « Plaidoyer pour une conscience renouvelée de ce qu'est la culture organisationnelle. » Dans *Changement planifié et développement des organisations : Pouvoirs et cultures organisationnels*, sous la direction de Roger Tessier et Yvan Tellier, 175-196. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Smith, Amanda. 2007. « Strategic Communication : Interagency Rhetoric and Consistent Interpretation. » Dans *The Interagency and Counterinsurgency Warfare: Stability, Security, Transition and Reconstruction Roles*, sous la direction de Joseph Cerami et Jay W. Boggs, 337-386. Charleston : CreateSpace.
- Spencer, Emily. 2010. « De la cervelle et du muscle : L'intelligence culturelle ou l'outil par excellence dans l'environnement opérationnel contemporain. » *Revue militaire canadienne* 11, n° 1 : 15-23.
- Sumner, William Graham. 1906. *Folkways*. Boston : Ginn & Company.
- Tamas, Andy. 2009. *Warriors and Nation Builders: Development and the Military in Afghanistan*. Kingston : Canadian Defence Academy Press.
- Thompson, Megan, Angela Febraro et Anne-Renée Blais. 2011. « Interagency Training for the Canadian Comprehensive Approach in Afghanistan. » Dans *Security Operations in the 21st Century: Canadian*

- Perspectives on the Comprehensive Approach*, sous la direction de Michael Rostek et Peter Gizewski, 203-213. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Thompson, Megan M. et Ritu Gill. 2010. « The Role of Trust in Whole of Government Missions. » Dans *Mission Critical: Smaller Democracies' Role in Global Stability Operations*, sous la direction de Christian Leuprecht, Jodok Troy et David Last, 3-22. Montréal et Kingston : McGill-Queens University Press.
- Van der Kloet, Irene. 2006. « Building Trust in the Mission Area: A Weapon against Terrorism? » *Small Wars and Insurgencies* 17, n° 4 : 421-436.
- Vulpe, Thomas, Daniel Kealey, David Protheroe et Doug Macdonald. 2001. *Profil de la personne efficace sur le plan culturel*. Ottawa : Centre d'apprentissage interculturel de l'Institut canadien du service extérieur.
- Woodrow, Peter et Christopher Moore. 2002. « Mapping Cultures: Strategies for Effective Intercultural Conflict Resolution. » Dans *Second Track / Citizens' Diplomacy: Concepts and Techniques for Conflict Transformation*, sous la direction de John Davies et Edward Kaufman, 149-160. Lanham : Rowman & Littlefield.