

Sous la direction de
Denis Proulx

Management des organisations publiques



Presses de l'Université du Québec

Management des organisations publiques

© 2006 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de: *Management des organisations publiques*, Denis Proulx (dir.), ISBN 2-7605-1420-X • D1420N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone: (418) 657-4399 • Télécopieur: (418) 657-2096

Courriel: puq@puq.quebec.ca • Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE

AFPU-DIFFUSION

SODIS

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL

168, rue du Noyer

1030 Bruxelles

Belgique

SUISSE

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers,

CH-1211 Genève 3, Suisse

Téléphone : 022 960 95 25

Télécopieur: 022 776 35 27



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

© 2006 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de: *Management des organisations publiques*, Denis Proulx (dir.), ISBN 2-7605-1420-X • D1420N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Management des organisations publiques

Théorie et applications

Sous la direction de
Denis Proulx

2006



Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

© 2006 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de: *Management des organisations publiques*, Denis Proulx (dir.), ISBN 2-7605-1420-X • D1420N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre:

Management des organisations publiques : théorie et applications

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1420-X

1. Administration publique – Gestion. 2. Administration publique (Science).
I. Proulx, Denis, 1949-

JF1352.M355 2006

351

C2005-942551-2

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

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

Mise en pages : INFO 1000 MOTS INC.

Couverture : RICHARD HODGSON

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

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2006 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2006

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

© 2006 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél.: (418) 657-4399 – www.puq.ca

Tiré de: *Management des organisations publiques*, Denis Proulx (dir.), ISBN 2-7605-1420-X • D1420N

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Remerciements

Je dédie ce livre à mes enfants, Virginie et Arthur.

J'en profite pour remercier chaleureusement Fabiana Machiavelli, qui m'a supporté dans cette démarche et qui a encadré le travail des auteurs de certains chapitres.

All Books that you download here at Avax are first taken from Gigapedia.com and then reposted by tot167 without him (or her :)) giving credit to the site it was taken from. So if you want the original post without having to go to crappy download sites like the one you had to go to get this book.....come visit us at Gigapedia.com
ifile.it links
Rapidshare links
Mediafire links and host of others that do not load spyware on your computer..
Enjoy, kdsigns@gigapedia.com

Table des matières

Remerciements	VII
Chapitre 1	
Les approches en management :	
la pertinence de traiter des approches en management	1
<i>Denis Proulx</i>	
Qu'est-ce qu'une approche en management?	4
Administration et management	5
Responsabilité de l'acte	6
Les approches multiples	8
Bolman et Deal.	8
L'approche structurelle, la vision rationnelle de Bolman et Deal	10
L'approche ressources humaines, la vision humaniste	11
L'approche politique, les conflits dans l'organisation	12
L'approche symbolique, ou la recherche de signification	13
L'approche systémique	14
Propriétés des systèmes ouverts.	16
Décrire une organisation	22
L'approche par la culture: une typologie	24
Conclusion	25
Bibliographie	27

Chapitre 2

À propos de la performance : l'Arlésienne de la sphère publique 29*Bachir Mazouz et Marcel J.B. Tardif*

À propos de la performance et du renouvellement des systèmes de gouvernance publique	30
Qu'est-ce donc que la performance?	35
Modèle Leclerc-Mazouz de gestion par résultats	36
Le management par la mesure de la performance (MMP)	38
Limites à l'approche MMP	40
Difficultés conceptuelles et méthodologiques du contrôle de la performance dans le secteur public	45
GPR et performance, la recherche	49
Conclusion	51
Bibliographie	56

Chapitre 3

**Un profil des compétences : le cas du personnel
d'encadrement de l'Institut de réadaptation en déficience physique
de Québec (IRDPQ) 61***Claire Bogiaris*

Une démarche de gestion stratégique et d'optimisation de la contribution du personnel cadre	62
Les postulats à la base du profil de compétences du personnel d'encadrement de l'IRDPQ	63
La démarche d'élaboration du profil	65
Étape 1 – L'inventaire des compétences requises	66
Étape 2 – L'évaluation de l'importance relative des compétences retenues	67
Étape 3 – Le choix des compétences	68
Étape 4 – La définition des compétences clés du profil du personnel d'encadrement	69
Étape 5 – La détermination des indicateurs de comportements	69
Étape 6 – L'identification des domaines de « savoirs »	71
Le guide de réflexion sur le profil de compétences du personnel d'encadrement	73
Un profil intégré au processus de gestion du personnel d'encadrement	74
Le développement du personnel d'encadrement	75
Le programme de relève des cadres intermédiaires	75
Le processus de gestion de la contribution	76
La pérennité du profil de compétences	78

Chapitre 4

La décision en administration publique 81*Denis Proulx*

Pourquoi est-il difficile de prendre position?	82
La complexité de la décision.	82
Dimensions de la décision	83
Processus de décision et décision	84
La décision rationnelle et le modèle multicritères	84
La décision incrémentale.	85
La décision créative.	86
Limites rationnelles	87
Le mythe de la rationalité.	87
La rationalité limitée.	88
L'information incomplète et l'allocation d'attention.	89
On ne peut pas optimiser.	90
Au départ, on ne sait pas ce que l'on veut.	91
La poubelle, ou corbeille à papier, comme mode de décision	92
La rationalité comme carcan: l'illusion du modèle.	93
L'hypocrisie en décision	94
La diversité et la folie en décision	95
Conclusion	95
Bibliographie	96

Chapitre 5

La décision politique: le point de vue d'un haut fonctionnaire 99*Thomas J. Boudreau*

Quel est le rôle fondamental de la fonction publique?	100
À qui doit aller la loyauté de la fonction publique?	100
Où se trouve le juste équilibre?	101
La mobilisation à l'égard de la mise en œuvre des décisions	102
Les conditions d'efficacité dans la fonction publique	104
Le travail d'équipe	104
Une vision claire des objectifs	106
Les mécanismes d'interface entre le politique et l'administratif	107
Les qualités du décideur.	109
La capacité d'écoute et de synthèse	109
La connaissance de soi-même	109
La capacité de dégager l'essentiel.	110
Conclusion	110

Chapitre 6

Les agences dans la fonction publique québécoise 111*Mario Vendittoli*

L'idée d'agence	112
Le modèle de l'agence exécutive	113
Au Québec	116
Un modèle d'agence adapté	116
Trois vagues de création d'agences	120
Amorce d'une modernisation de la gestion	121
Une idée controversée	125
La gouverne	125
L'imputabilité	126
La portée de la conversion	127
La mesure des résultats	127
La séparation des fonctions	128
L'autonomie de gestion	129
Transformer des organismes	130
Vers un modèle d'agence distinct	131
Une innovation sociale	131
Conclusion	132
Bibliographie	133
Annexe	136
Les 26 agences dans la fonction publique québécoise en fonction de leur statut (1995-2004)	136

Chapitre 7

Le contrôle et la gestion : tradition et autres possibilités 139*Denis Proulx*

Le sens du contrôle	140
Typologies	143
Contrôles externes et contrôles internalisés	143
Contrôles automatiques et politiques	145
Contrôles a priori et a posteriori	147
L'objectif du contrôle	148
Responsabilité et imputabilité	149
L'application du contrôle	151
Les moyens de contrôle	152
Que contrôler? Les résultats	153
Le prix de revient	154
La gestion par objectifs (GPO)	154

L'évaluation de programmes	155
Les systèmes de gestion de projet	156
Le contrôle du comportement	156
Contrôle par la participation des employés.	157
L'identification psychologique des employés.	157
La montée de l'éthique comme perspective de contrôle	158
Les contrôles externes.	160
Le processus de contrôle.	161
Les critères des bons contrôles	162
Trois précisions.	162
Sept critères pour apprécier les contrôles (Drucker)	163
Conclusion	165
Bibliographie	166
Annexe	168
Les vérificateurs généraux :	
des guides pour les administrations publiques	168
<i>Claude Beauregard</i>	
 Chapitre 8	
Application du contrôle : l'action du Vérificateur général.	175
<i>Guy Breton et Denis Proulx</i>	
La Curatelle publique.	176
Le rôle et le fonctionnement du Vérificateur général	183
Le cas des producteurs de porcs	186
 Chapitre 9	
Le leadership.	191
<i>Denis Proulx</i>	
Définir le leadership.	195
Manquerons-nous de leaders?	198
D'où vient le leadership?	202
Les onze formes d'influence	202
Les cinq sources de pouvoir	203
Le leader dans les services publics.	205
Les cinq dimensions du leadership.	206
Le leader et sa fonction	209
La décision peut attendre	210
Les théories du leadership	211
Le <i>managerial grid</i> de Blake et Mouton (1964, 1969, 1981).	213
Le leadership situationnel de Hersey et Blanchard.	214

La théorie du cheminement vers un but	215
La théorie des échanges leader-membres	218
Le leadership transformationnel ou le leadership charismatique	221
L'étude de Kouzes et Posner	224
L'étude de Bennis et Nanus (1985)	227
Le modèle de Patricia Pitcher: artistes, artisans et technocrates	228
Modèles opératoires de leadership	232
Conclusion	236
Bibliographie	237
Chapitre 10	
La communication en gestion	241
<i>Denis Proulx</i>	
La communication traditionnelle	243
C'est la relation qui compte	243
Qu'est-ce que la communication?	
Où pourquoi est-il si difficile de communiquer?	245
La communication interne et externe	247
Les attentes des autres	251
Comment la communication s'établit-elle?	251
Comment aborder les problèmes	253
Bibliographie	253
Les auteurs	255

C H A P I T R E

1

Les approches en management

La pertinence de traiter des approches en management

DENIS PROULX

Lorsque, dans une réflexion sur le management, on s'intéresse aux structures organisationnelles, à la motivation ou à la décision en gestion, cette question de la pertinence ne se pose pas avec la même acuité. Pourtant, on ne peut aborder l'organisation (et à plus forte raison son étude) sans utiliser une approche déterminée.

Bosche (1993) prétend que les Nord-Américains ont une vue « réiste » de l'organisation. Selon cette vision, l'organisation devient un ensemble de tâches à accomplir, d'objectifs à atteindre; elle est perçue comme un fait « réel », non comme une vue de l'esprit ou un jugement de valeur. Le management devient alors un outil pour s'adapter aux exigences des situations et cette perspective de départ, technocratique, conditionne la réflexion et l'action, d'où la part accordée à la sociologie et à la psychologie dans le management.

Inconsciemment, c'est comme si, en tant que Nord-Américains, nous considérons l'organisation comme un fait acquis, comme une chose qui aurait sa vie propre, au-delà de nous, indépendante de nous. Cette affirmation est intéressante dans la mesure où elle nous oblige à nous poser la question: l'organisation a-t-elle ou non une vie propre, en dehors de ceux qui la composent? De plus, nous pouvons nous demander quelles sont les conséquences de la réponse éventuelle que nous apporterons...

Morgan (1989) parle du danger de confondre la carte et le territoire. Quel est ce danger? L'image est déroutante dans la mesure où on voit mal comment un voyageur pourrait confondre la carte qui le guide et le territoire qu'il visite. La difficulté vient du fait que la carte est un objet réel en papier (ou d'un point de vue plus technologique une référence électronique, de type GPS) qui représente virtuellement la réalité alors que le territoire est concret, avec ses ponts et ses routes dont on peut apprécier le contact réel. En gestion, il y a peut-être des cartes, mais il y a d'abord une réalité impossible à éviter et surtout des réalités différentes. Le danger consiste à prendre des approches de gestion et à finir par croire que celles-ci constituent elles-mêmes la réalité. Nous verrons plus loin que l'approche systémique est excellente pour apprécier l'organisation; elle est basée sur l'idée que l'organisation possède les caractéristiques et les propriétés d'un système. Dans ce contexte, le danger consiste à réduire l'organisation à cette idée en oubliant que la notion de système n'existe

que pour nous aider à comprendre l'organisation. Dans cet exemple, le système est la carte et l'organisation, le territoire. Dans la réalité, la carte est un territoire virtuel et le territoire est réel. Or, en gestion, il n'y a rien de tangible, tel le territoire. L'insécurité créée par cette absence est alors contrée par la réification de l'organisation, en la présentant comme un système et rien d'autre. Si l'on fait semblant que l'organisation existe, on se sent rassuré.

Le risque lié à cet exercice est particulièrement évident quand on procède à un diagnostic organisationnel. C'est la complexité de l'organisation qui entraîne l'obligation d'utiliser les artifices que représentent les diverses approches, avec la conséquence que l'utilisateur risque de confondre l'approche avec laquelle il est à l'aise et la réalité qu'elle lui permet d'appréhender. De plus, l'analyste, une fois qu'il a décelé quelque chose, est tenté de croire qu'il a tout compris, particulièrement s'il sent que l'usage d'autres méthodes risque d'entraîner des contradictions avec cette première perception.

Il est intéressant de noter combien différente est l'approche des Européens. Bosche (1993) souligne que leur modèle est celui de l'organisation «personnaliste» latine constituée de personnes organisées hiérarchiquement où l'autorité et sa distribution verticale sont primordiales. L'une des caractéristiques de cette approche réside dans le fait que les relations sont plus formalisées dans ces organisations, ce qui est par ailleurs conforme aux différences de valeurs entre les Français et les Nord-Américains (Hofstede, 1994). Ainsi, l'important pour nous est de constater que ces différences de perceptions sont fondamentales, qu'elles vont influencer sur le rôle et la fonction des administrateurs publics, comme nous l'avons constaté dans d'autres pays (Proulx, 2000). Il est clair que l'organisation européenne a d'une certaine façon sa vie propre, tout comme l'organisation vue par les Américains a une hiérarchie (si l'on accepte que l'organisation européenne et l'organisation américaine sont aussi des images que l'on risque de réifier à leur tour). La différence réside dans la place qu'occupent ces phénomènes dans la compréhension de ce qu'est l'organisation.

La démarche que nous poursuivons ici vise donc à reconnaître les approches disponibles et, en même temps, à comprendre leur effet sur notre perception de la réalité. Les approches nous aident à voir ce qui

est essentiel, mais elles nous empêchent de déceler ce qui n'est pas prévu dans leur cadre ou, encore, d'apprécier la valeur des données disponibles parce que non compatibles avec la réalité. Les approches sont des outils qui nous permettent d'abord de comprendre les organisations, puis d'en faire un diagnostic si on veut les aborder de façon plus rigoureuse ou par rapport à un objectif de travail précis.

QU'EST-CE QU'UNE APPROCHE EN MANAGEMENT ?

Une approche est une façon d'aborder l'étude de l'organisation, généralement basée sur un modèle. Le modèle présente les aspects clés de l'organisation qui lui donnent vie. Quand on utilise un modèle, ce dernier nous fournit les éléments clés pour éclairer ce qui est essentiel et la qualité du modèle utilisé détermine la qualité du diagnostic qui sera posé. Le problème vient du fait que de nombreux modèles sont utilisés sans qu'il y ait toujours conscience que ce ne sont que des modèles. Une approche juridique va aborder l'organisation à partir des textes qui la constituent en donnant une importance significative à l'outil légal, aux lois et règlements et à la façon dont ils sont appliqués. Il est par ailleurs fréquent que des juristes donnent une importance que d'autres qualifieront d'exagérée à l'approche légale tout en négligeant les dimensions plus fonctionnelles de l'organisation. De la même manière, des ingénieurs axés sur la production verront d'abord dans l'organisation les processus de production, en omettant parfois la dimension humaine, légale, fonctionnelle, et ainsi de suite. Souvent, pour l'ingénieur, ce sont les règles techniques qui priment alors qu'il voit le reste des contraintes organisationnelles comme secondaires. Chaque professionnel se sent naturellement plus à l'aise avec son cadre de référence et tend à le surutiliser. Le psychologue s'intéressera davantage aux relations interpersonnelles et occultera parfois la dimension quantitative. Souvent, les dirigeants d'organismes publics négligent totalement les informations liées aux documents financiers parce que, d'une part, ils valorisent la dimension humaine de l'organisation et que, d'autre part, les approches quantitatives les rebutent. Leur approche de la gestion est incomplète, mais généralement ils n'en voient pas les conséquences. Nous avons souvent vu des cadres supérieurs déléguer à leurs responsables administratifs des responsabilités disproportionnées à cause

de leur manque d'intérêt pour la chose financière et comptable. Dans ce cas, les limitations proviennent de leur approche en gestion tout comme de leurs préférences personnelles.

De plus, il semble que l'orientation fondée sur l'action, que plusieurs approches valorisent, entraîne une sous-évaluation de la complexité. L'orientation fondée sur l'action semble à première vue s'opposer à l'orientation fondée sur la réflexion : on ne se croit pas obligé de définir ce qu'est l'organisation et de préciser les limites épistémologiques d'une science de la gestion ; on a tout simplement à agir immédiatement pour régler des problèmes concrets. C'est là une autre approche en management qui, pour limitée qu'elle soit, constitue une vision partielle du monde. Elle oppose la définition de la théorie en gestion à la pratique en gestion. Dans l'imaginaire des gestionnaires, la théorie est quelque chose que l'on rencontre dans les livres et dans les universités alors que la pratique est ce qui les distingue, comme praticiens. Cette dichotomie trop simpliste ne résiste pas à l'analyse mais elle perdure, étant reproduite par des générations d'étudiants.

ADMINISTRATION ET MANAGEMENT

À cet égard, Le Moyné dans Martinet (1990) oppose de façon très intéressante les deux « sources » des sciences de la gestion, le paradigme administratif et le paradigme managérial, en montrant que la problématique du premier consiste à identifier des procédures administratives par niveau pour élaborer le modèle de l'organisation parfaite alors que le management tend à reconnaître les situations de décision afin d'élaborer les critères de la bonne décision. D'un point de vue nord-américain, le premier sera forcément plus logique et plus rationnel dans sa théorie et favorisera comme il se doit une approche légaliste qui permet de définir à l'avance ce que devra être l'organisation parfaite et le deuxième sera forcément plus empirique et plus subjectif dans sa théorie et favorisera une approche interdisciplinaire.

Pour illustrer ce phénomène, voyons un cas concret. Nous avons un jour présenté à des analystes allemands et français de la Banque mondiale un plan d'intervention pour effectuer une réforme dans un petit pays d'Afrique centrale. La démarche, qui devait être présentée

pour décrire ce que l'on y ferait même avant d'y avoir mis les pieds, comprenait les étapes suivantes. 1) nous allons sur place; 2) nous constatons les problèmes rencontrés par l'administration; 3) nous établissons une priorité parmi ces problèmes; 4) nous attaquons les problèmes prioritaires; 5) nous proposons des améliorations; 6) nous vérifions si ces améliorations respectent les lois en vigueur; 7) enfin, au besoin, nous suggérons des modifications à la loi s'il n'est pas possible d'agir dans le cadre actuel. Nos interlocuteurs horrifiés nous regardèrent en disant que tout cela n'était que du bricolage, que nous n'étions sûrement pas sérieux en proposant tout cela. Ils attendaient plutôt un plan détaillé formulant les étapes précises de l'intervention, fait à l'avance. Évidemment, ce plan n'était possible que dans une approche legaliste, où l'objet de la réforme consiste en la refonte des textes juridiques.

Les modèles de réformes administratives entamées dans les pays où les réformateurs s'inspiraient de l'autre paradigme consistaient généralement à regarder ce qui se passait sur place, constater des problèmes et imaginer un nouveau cadre où tout fonctionnerait parfaitement. Ce nouveau cadre se traduisait par un statut refondu de la fonction publique où était écrit ce qui devrait être fait : cette façon de procéder comporte l'avantage d'être hautement prévisible et donc très adaptée à l'élaboration de plans. Dans les faits, aucun modèle n'est supérieur à l'autre, mais les démarches sont de toutes façons difficilement réconciliables.

RESPONSABILITÉ DE L'ACTE

Une autre perspective à l'intérieur de laquelle se pose la question de l'approche en management est celle de la responsabilité de l'acte ou du résultat. Dans notre système administratif, nous avons créé des emplois qui sont occupés par des personnes qui sont des spécialistes techniques dans leur domaine, généralement des professionnels (juristes, sociologues, architectes, ingénieurs, etc.). Ces personnes sont regroupées en unités appelées divisions ou services. Un jour, elles ont une promotion et passent de leur travail professionnel à un poste de cadre et un changement gigantesque quoique non évident se produit.

Leur responsabilité, qui ne portait que sur l'acte, concerne tout à coup le résultat. Qui plus est, elle ne porte plus sur la qualité de leur travail, mais sur la qualité du travail des autres, de ceux qu'ils dirigent. En effet, nul ne peut exiger de l'avocat qu'il gagne une cause, du médecin qu'il guérisse le malade; ils sont responsables de la façon dont le travail a été fait. On peut les poursuivre si leur travail n'a pas été effectué selon les règles de l'art, selon les normes prescrites par leur profession, et non parce que le résultat nous déplaît. Pire encore, un sorcier qui vous guérirait définitivement d'une maladie par des techniques, actes ou gestes non prévus par la médecine serait passible de poursuites pour pratique illégale contrairement au médecin qui, en agissant selon les normes, vous aurait mené à votre lit de mort. Ainsi, le gestionnaire qui fait bien son travail mais dont les résultats ne sont pas au rendez-vous, est jugé inefficace et mérite d'être critiqué. C'est le résultat qui compte, et non l'acte ou la façon de travailler. Cette différence est significative et elle est assez difficile à accepter quand on commence dans la profession de manager. Elle est cependant incontournable. Un observateur associait ce phénomène à la faible professionnalisation des managers.

Cette différence constitue un irritant majeur pour les professionnels qui obtiennent leur premier poste de gestion. Leurs références disparaissent, en même temps qu'apparaissent des difficultés nouvelles qui sont propres à la gestion. Le gestionnaire est donc responsable des résultats, sans exercer de contrôle direct sur ces mêmes résultats. Il doit les atteindre à l'aide d'une équipe qu'il ne contrôle pas entièrement, parce que composée de professionnels qui ne sont pas responsables du résultat, mais des actes qu'ils posent. La responsabilité doit être partagée, mais en bout de ligne c'est le gestionnaire qui détient la responsabilité ultime à l'égard de ce qui est produit sous sa gouverne. Un des défis majeurs du management est justement de réussir à rendre productive une unité de travail malgré cet écart de perspectives: se retrouver responsable de résultats obtenus par le travail d'autres personnes alors que notre pouvoir formel d'intervenir est limité. Il est évident que les méthodes de gestion modernes devront en conséquence mettre l'accent sur la participation, sur le développement des ressources humaines et sur la responsabilisation des ressources pour que l'efficacité du système soit assurée.

LES APPROCHES MULTIPLES

Les approches multiples en management sont des approches qui présentent plusieurs facettes différentes de la même organisation. Elles sont basées sur le fait que notre vision est souvent incomplète et qu'elle doit être enrichie à partir d'un questionnement systématique sur l'organisation à partir de plusieurs points de vue.

D'abord, nous mentionnons Bolman et Deal (1984, 1996) et leur approche à quatre différents cadres non mutuellement exclusifs mais complémentaires. Ensuite, nous pensons à Morgan (1989) et à ses différentes images de l'organisation qui permettent de la regarder sous différents angles afin d'en avoir un meilleur aperçu. L'idée de base est qu'une organisation représente une réalité complexe et que, pour l'expliquer, nous utilisons des images, des allégories, ou des métaphores qui nous permettent de voir « l'invisible » soit tout ce qui nous serait autrement peu accessible. En contrepartie, l'usage de ces images modifie la réalité qu'elle n'est censée qu'illustrer passivement. La frontière entre le modèle et la réalité s'estompe, d'où le paradoxe suivant : alors que nous avons souligné les problèmes qui découlent de l'assimilation de la réalité au modèle, il est par ailleurs également hasardeux de supposer que l'un et l'autre existent parallèlement, sans interagir réciproquement et, donc, sans impact sur l'acteur qui utilise le modèle.

Bolman et Deal

Bolman et Deal présentent quatre visions de l'organisation. Pour eux, les organisations sont complexes (les gens sont nombreux et les variables en jeu sont multiples); surprenantes (chaque action engendre des effets inattendus, tout de suite ou plus tard); trompeuses (elles défient toute attente et camouflent les surprises qu'elles nous réservent); et ambiguës (il est difficile de savoir ce qui s'y passe). En réalité, selon ces auteurs, nous ne savons pas avec certitude ce que sont les problèmes, ni ce qui se passe réellement, ni ce que nous voulons; les ressources nous font défaut, nous ne savons pas qui doit faire quoi, ni comment obtenir ce que nous voulons ni comment déterminer si nous avons réussi.

Autant d'incertitude peut paraître incroyable pour ceux qui sont à l'extérieur des organisations, particulièrement celles de grande taille. Ce phénomène n'est pas propre au secteur public ; il est commun à toutes les organisations de moyenne ou de grande taille. Cette incertitude génère habituellement un inconfort qui incite à rechercher une vision rassurante, celle d'une organisation telle qu'elle devrait être, en se cachant à soi-même les informations incompatibles avec cette vision idéale.

Les différentes approches de Bolman et Deal nous ramènent justement à ces situations complexes, parfois contradictoires, qui constituent des visions de l'organisation. Pourtant, l'effet obtenu chez les étudiants au premier contact avec l'approche est souvent inverse. Plusieurs tentent de qualifier les organisations, comme s'ils pouvaient les associer à une approche plutôt qu'à une autre (mon organisation est de type structurel, ou rationnel...). De plus, on peut être gêné de voir apparaître des contradictions dans l'usage même de ces approches ou modèles ou images : on peut décrire une organisation comme efficace et rationnelle et ensuite démontrer que des conflits la déchirent ou que des symboles y occupent une place prépondérante. C'est gênant parfois pour l'image que l'on veut donner à l'extérieur, mais c'est profondément compatible : apprendre cela fait partie de l'intérêt de l'usage des approches multiples.

Morgan (1989) avec ses images de l'organisation nous a proposé une vision de même nature que celle de Bolman et Deal, mais avec encore plus de variables. L'organisation y est présentée comme une machine (approche taylorienne) ; comme un organisme (approche système) ; comme un cerveau (la répartition de l'information dans tout l'organisme) ; comme une culture (les symboles et les rituels de l'organisation) ; comme un système politique (la bataille interne pour le pouvoir) ; comme une prison du psychisme (la psychanalyse en gestion) ; comme flux et transformation (les logiques du changement) ; et, enfin, comme instrument de domination (exploitation). Si les deux premières images résument bien la gestion de la fin du XIX^e siècle et de la première moitié du XX^e, les autres illustrent la complexité par leur nombre et par leur éloignement des visions rassurantes. Si l'on croit au modèle qui consiste à dire que la psychanalyse des dirigeants d'entreprise illustre bien les difficultés et possibilités de leurs organisations, il ne sera jamais aisé de la leur faire accepter par la suite...

L'approche structurelle, la vision rationnelle de Bolman et Deal

L'approche structurelle s'apparente à l'approche rationaliste cartésienne. L'organisation est ce qu'elle devrait être d'un point de vue rationnel, à partir d'une vision raisonnable, telle que le rapport annuel devrait la représenter. Nous vivons dans le monde de la logique ; il y a des besoins, il existe des clients qui éprouvent ces besoins, il faut leur offrir des produits et des services pour combler leurs besoins. Donc, les organisations existent d'abord pour atteindre des résultats et si elles n'y parviennent pas de façon satisfaisante, elles devront disparaître. Si l'on insiste, on pourrait dire que c'est la vision cartésienne des organisations, vision qui suppose que les organisations agissent de façon rationnelle. Cela s'applique facilement à l'épicerie du coin : si elle n'a pas de clients, elle va péricliter.

Dans cette perspective, l'organisation doit donc s'adapter à un environnement particulier ; ce qui provoque la dynamique de l'ajustement qui permettra de survivre ou de périr. Par exemple, pour toute organisation, il existe une structure appropriée à ses objectifs, à son environnement, à sa technologie et à ses participants. L'organisation doit investir ses efforts pour que la structure en question soit parfaitement adaptée, idoine, efficace et pour qu'elle évolue en fonction des changements de l'environnement. C'est de cette particularité que Bolman et Deal ont tiré le nom de cette approche. Ce n'est pas que l'organisation soit une structure, c'est que dans ce cadre rationnel, la structure joue un rôle central.

Ainsi, pour travailler efficacement, il faut minimiser la turbulence et les préférences personnelles à l'aide de normes rationnelles. D'un point de vue structurel, l'organisation doit chercher à se spécialiser, horizontalement et verticalement, pour atteindre ses résultats. Selon ce modèle, la nature des activités orientera la structure vers certains types de spécialisation, ce qui conditionnera la performance et la productivité, tout comme la nature des spécialistes qui œuvreront dans l'organisation. Ajoutons certains éléments standards à cette approche structurelle et à la vision des structures qui s'en dégage :

- La coordination et le contrôle sont à leur meilleur sous l'autorité formelle et les règles impersonnelles.
- Les structures peuvent être définies et appliquées systématiquement.

- Les problèmes organisationnels font ordinairement référence à une structure inappropriée qui doit être redéfinie et réorganisée, ce qui permet de régler les problèmes.

L'approche structurelle est la plus facilement acceptable des quatre approches de Bolman et Deal. Elle donne une image rationnelle, donc désirable, des activités de l'organisation. La satisfaction des clients représente une fonction essentielle, mais la structure n'en est que l'application. L'approche structurelle est beaucoup plus que l'analyse de la structure de l'organisation : elle la dépasse largement par l'orientation qu'elle imprime à la façon de concevoir et d'analyser l'organisation.

L'approche ressources humaines, la vision humaniste

L'organisation est une extension de la famille. Les individus sont là, ils ont des besoins, des idées, des valeurs, ils sont prêts à les défendre et l'organisation doit les supporter. Ainsi, fondamentalement, les organisations existent pour satisfaire les besoins des individus et non l'inverse. La direction devrait comprendre de quoi ont besoin ses employés et les satisfaire. Ceux-ci travailleront bien s'ils se sentent valorisés.

En fait, les organisations et les individus ont besoin les uns des autres; les organisations pour les idées, l'énergie, le talent et les gens pour la carrière, le salaire et les possibilités offertes par l'organisation. Ces besoins mutuels sont cependant perçus dans une optique similaire à celle de la famille, sans que la mesure exacte des bénéfices réciproques soit clairement établie. Finalement, la perception d'un écart entre les besoins des gens et ceux de l'organisation soulève un problème soit d'employés malheureux, soit d'organisation exploitée ou bien les deux. Par contre, s'il n'y a pas d'écart, les employés et l'organisation en sortent gagnants.

L'approche ressources humaines s'inscrit dans un cadre humaniste, plus centré sur le bonheur des individus que sur leur productivité. Elle a peu à voir avec les politiques de gestion des ressources humaines que l'on retrouve dans les organisations, sauf que les valeurs humanistes qu'elle met de l'avant sont souvent partagées par les employés. Bien sûr, on ne peut justifier l'existence d'une organisation par la seule satisfaction de ses employés, mais si un analyste ne veut pas considérer ces facteurs, il omet des éléments fondamentaux pour comprendre les organisations. Les

employés qui connaissent des frustrations personnelles au travail peuvent réagir de différentes façons : se désintéresser de leur travail ; accroître leur absentéisme ; revendiquer ; participer à des groupes de contestation (syndicats) ; chercher à être mutés. Ces réponses ne procèdent pas de la rationalité organisationnelle traditionnelle, mais elles font partie de ce que le gestionnaire doit considérer.

Une limite de cette approche est qu'elle peut paraître stérile. Le gestionnaire n'est pas là pour rendre les employés heureux ; sa mission est de rendre l'organisation productive. Mais il peut arriver que les problèmes humains compromettent la productivité ou la performance de l'ensemble. Comprendre les motivations profondes des employés est un défi qui dépasse largement les programmes de développement des ressources humaines proposés par les organisations : c'est ce que cette approche met en relief.

L'approche politique, les conflits dans l'organisation

L'organisation est une jungle où les individus et les groupes se font concurrence. Ce qui marque l'organisation, c'est la lutte pour la survie. En conséquence, la plupart des décisions importantes ont trait à l'allocation de ressources rares dont chaque groupe ou chaque individu doit pouvoir disposer pour se développer. Au départ, les organisations se composent de divers individus et de différents groupes d'intérêt qu'ils soient hiérarchiques, ethniques, professionnels regroupés dans un département et ainsi de suite. Ces individus et groupes d'intérêt diffèrent par leurs valeurs, leurs préférences, leurs croyances, leur information et leur perception de la réalité. Ces différences sont stables dans le temps. Ils doivent donc continuellement former des coalitions, des groupes, conclure des ententes, s'assurer que leurs intérêts sont bien défendus.

Ici aussi, la rationalité traditionnelle en prend pour son rhume. Plusieurs observateurs sont rebutés par les conflits dans les organisations, les qualifiant d'horribles, inacceptables ou scandaleux. Les conflits proviennent non pas de la mauvaise foi ou de l'immoralité des acteurs, mais des différences de perception et d'intérêt quant aux finalités de l'organisation et quant à la valeur respective de ce que chaque groupe accomplit. Ainsi, chacun tend à percevoir ses activités comme plus

importantes que celles des autres, en surévaluant ce qu'il fait par rapport à ce que font les autres. Il n'est pas toujours possible dans ce contexte de demeurer serein.

Généralement, les buts organisationnels émergent de plusieurs processus de négociation et de luttes pour obtenir une meilleure position. Ils sont rarement le fruit d'un consensus. Il faut donc discuter et accepter de faire des compromis: c'est la vie de l'organisation. Qu'on le veuille ou non, à cause des ressources limitées et de cette stabilité dans les différences, la recherche du pouvoir et les conflits sont partie intégrante de la vie organisationnelle.

Cependant, une organisation ne peut pas s'afficher comme un lieu de conflits et de compromissions, même si c'est sa réalité interne. Les conflits sont un phénomène inévitable, ils conditionnent l'organisation, la définissent, agissent sur la raison d'être, les buts, les relations interpersonnelles. Il faut donc les analyser pour les comprendre, en acceptant le risque que leur analyse ne vienne accroître encore leur importance.

L'approche symbolique, ou la recherche de signification

Une organisation c'est d'abord une culture constituée de rituels, de cérémonies, de récits, de héros et de mythes. Peu importe ce qui se passe, c'est ce qu'on en dit qui compte et plus encore la signification donnée à ce qui est dit; ainsi la question de «qui le dit» a généralement plus de poids que ce qui est dit, peu importe la qualité des arguments rationnels ou scientifiques. Comment se vêtir, comment s'exprimer, quelle image projeter, quelle impression faut-il laisser? Avec qui faut-il être vu, qui faut-il côtoyer, quelles alliances faut-il nouer? Ce sont là des éléments fondamentaux de la culture organisationnelle qui pèsent souvent plus que les résultats rationnels obtenus.

Prenons comme exemple Paul, qui était un jeune cadre promu dans un ministère. Son directeur lui demanda de compléter une étude sur un certain nombre de cas problèmes qui se reproduisaient souvent dans une région particulière. Désirant prouver son dynamisme et cherchant à montrer à son patron qu'il était quelqu'un sur qui on pouvait compter, il se hâta de produire son étude. Il travailla de façon très intensive, en incluant quelques journées de fin de semaine, et après trois semaines il

était en mesure de produire son rapport. Un gestionnaire plus expérimenté apprenant cela lui conseilla de laisser dormir son rapport durant quatre ou six semaines, de façon à montrer qu'il était le fruit d'une recherche approfondie et éviter qu'il ne paraisse rédigé à la sauvette. Paul haussa les épaules et eût une pensée pour l'inefficacité des vieux qui ne comprennent rien à la productivité des jeunes.

Il soumit le rapport à son supérieur hiérarchique, qui le reçut en se surprenant du court délai. Paul était très fier, jusqu'à ce qu'il se rende compte quelques semaines plus tard que le rapport avait été commandé à quelqu'un d'autre, qui le laissa dormir quelques mois, reprit les propositions de Paul dans leur ensemble et fut félicité pour la qualité et la profondeur de son travail. La leçon à tirer est qu'un travail ne peut être effectué de façon approfondie en si peu de temps. Peut-être que cet axiome n'est pas rationnel du point de vue de Paul; il n'en constitue pas moins un élément critique de cette organisation où la symbolique est plus forte que la raison.

Ces approches multiples permettent d'observer une organisation à partir de nombreux points de vue, aidant l'analyste à mieux la comprendre; en revanche, elles ne permettent pas toujours d'en tirer un portrait opérationnel. Souvent, ces approches sont susceptibles de révéler des aspects politiques et symboliques difficilement avouables publiquement sans risquer d'aggraver les problèmes observés que l'on désire pourtant résoudre.

L'APPROCHE SYSTÉMIQUE

L'approche systémique est la plus pratique et la plus utilisée des approches en management. Elle correspond en bonne partie à l'approche structurelle ou rationnelle de Bolman et Deal ou à l'approche organiste de Morgan. Elle est celle que l'on peut attendre d'un rapport rédigé par un consultant en organisation. Son utilité est très grande, autant pour des raisons rationnelles (centration sur le client et le résultat) que pour des raisons symboliques (centration sur ce à quoi s'attendent ceux qui nous liront).

Cette approche est basée sur l'idée que l'organisation est un système et que les caractéristiques et les propriétés des systèmes s'appliquent *in extenso* à l'organisation. L'approche système est issue des travaux de Von Bertalanffy (1996), sur les systèmes en sciences exactes. Selon cette approche, les propriétés des systèmes en thermodynamique devraient se retrouver dans toute organisation et les paramètres qui gèrent les systèmes physiques devraient s'appliquer aussi aux systèmes humains. Ainsi, le système est doté de propriétés universelles très utiles pour comprendre les notions modernes de management ainsi que la base conceptuelle qui sous-tend la plupart des réformes administratives.

Ces propriétés sont les suivantes :

- La tendance à la dégradation (entropie). Tout système porte en lui les germes de sa propre dégénérescence, si bien que les structures se retrouveront inadaptées, que les organisations qui étaient hier des modèles feront faillite ou seront ouvertement critiquées.
- L'existence dans le temps et l'espace. Ainsi l'organisation n'existe pas que de façon virtuelle, elle a une vie présente, passée et future, elle occupe un lieu et elle possède les bases pour faire croire à son existence réelle.
- La présence de frontières. C'est une donnée fondamentale de l'approche. Dès lors, on peut distinguer ce qui fait partie du système de ce qui en est exclu, ce qui a amené une amélioration formidable en management : la notion d'environnement. Ce qui est au-delà de la frontière du système est l'environnement, ce qui a favorisé toute la réflexion subséquente sur le fait que c'est précisément l'environnement qui justifie l'existence même de l'organisation.
- Un environnement à la fois immédiat et distant. Ceci nous amènera à distinguer le microenvironnement, qui est immédiat, qui nous influence, que nous côtoyons et sur lequel nous pouvons agir, du macroenvironnement qui est distant, qui nous influence mais sans que nous ayons la possibilité d'agir sur lui.

- La présence de facteurs qui affectent la structure et les fonctions. Ces facteurs influencent le système, donc l'organisation, de l'intérieur tout comme de l'extérieur. Notre modèle devra donc reconnaître ces deux influences :
 - les *variables* sont des facteurs internes ;
 - les *paramètres* sont des facteurs qui appartiennent à l'environnement.
- La décomposition en sous-systèmes et l'appartenance à des supra-systèmes.

Ces deux dernières propriétés font ressortir la notion de niveau de système, qui est fondamentale. En effet un système est toujours le sous-système d'un autre système, ainsi que le supra-système d'autres systèmes. Cette notion est utile pour bien comprendre l'importance d'analyser les organisations en respectant les niveaux. Si on veut se centrer sur un niveau de système, il faut donc le maintenir tout au long de l'intervention.

- Le degré d'ouverture du système.

Enfin, les systèmes se caractérisent par leur degré d'ouverture, c'est-à-dire leur niveau d'échange avec l'environnement. Plus un système échange, plus il est ouvert : il serait difficile de trouver un système totalement fermé, car en cessant d'échanger avec l'environnement, il se trouverait à ne plus être un système selon le modèle. Le fait de réduire l'ouverture du système entraîne une entropie accélérée.

PROPRIÉTÉS DES SYSTÈMES OUVERTS

Les systèmes manifesteront, en conséquence, des propriétés liées à cette notion d'ouverture. Ces propriétés, en retour, vont conditionner notre vision de ce qu'est l'organisation, ces caractéristiques ayant une influence directe sur notre compréhension et notre perspective par rapport aux organisations vues comme systèmes.

- **L'existence d'*inputs* et d'*outputs*** (intrants et extrants). Un système se caractérise par cette dynamique extérieure : ce qui n'en fait pas partie intrinsèquement, les ressources qu'il utilise

(intrants) et les produits qu'il renvoie dans l'environnement. Ces notions sont fondamentales pour expliquer la gestion par résultats, l'action sur les résultats, l'obligation de résultats ou la reddition de comptes.

- **Un état stable** à terme lié à une *évolution* qui recherche l'ordre plutôt que le chaos. Cette caractéristique est fondamentale pour expliquer la dynamique du changement, la compréhension de ce qui fait que les organisations sont lentes à réagir. Par définition, les systèmes recherchent la stabilité, il faut donc s'attendre à ce que les organisations en fassent autant sans que leurs dirigeants ne soient nécessairement perçus comme des dinosaures inadaptés.
- **L'autorégulation.** Les organisations, en tant que systèmes, cherchent naturellement à s'autoréguler et créeront continuellement des mécanismes pour y arriver. Bien que cette tendance soit naturelle dans les systèmes, elle entraîne des inconvénients quand elle s'accompagne de trop de règles.
- **L'équifinalité.** C'est la capacité d'arriver à des résultats identiques en s'adaptant aux conditions ou, encore, la capacité de reconnaître des options. Cette propriété est fondamentale et incontournable en gestion moderne. Pour les systèmes, ce n'est pas le moyen qui compte, c'est le résultat. Les organisations, comme les individus, sont susceptibles de trouver diverses façons d'arriver à leurs fins; il faut donc mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les moyens. C'est là la base de la gestion par objectifs, comme celle de la gestion par résultats.
- **L'interaction dynamique des sous-systèmes fonctionnels.** C'est une propriété évidente: si on agit sur un élément, on influence les autres.
- **L'utilisation du feed-back pour se maintenir en état stable.** C'est la capacité du système à observer ce qui se passe dans son environnement pour assurer sa stabilité à terme. L'ouverture du système fournit des informations qui permettront d'apporter des changements progressifs s'ils assurent la stabilité à terme.

- **La ségrégation progressive par la spécialisation des sous-systèmes.** Avec le temps, les sous-systèmes sont de plus en plus spécialisés et ils réagissent aux besoins de l'environnement qui se complexifie. La réponse du système est de se spécialiser de plus en plus.
- **La mécanisation progressive par l'utilisation de procédures.** C'est la clé de la bureaucratie, propre à tous les systèmes.
- **La capacité de combattre (et vaincre) l'entropie.** Plus le système est ouvert, plus il a des sources de feed-back, des moyens de lire l'environnement, plus il reconnaît l'importance de ces informations, plus il pourra évoluer progressivement et éviter les risques d'un changement trop radical. C'est l'ouverture du système qui lui permet de combattre l'entropie.

L'approche systémique permet d'établir un parallèle intéressant entre la notion de système et le concept d'organisation. Si l'on accepte le postulat que l'organisation est un système, on accepte automatiquement les caractéristiques du système comme s'appliquant aux organisations. Par contre, rappelons que le système n'est qu'une image et que l'organisation n'est pas qu'un système car elle est infiniment plus complexe et, en partie, elle est ce que nous voulons qu'elle soit. L'approche systémique nous offre un moyen intéressant et efficace de la décrire; elle explique les développements récents du management comme discipline, et l'analyste devra naviguer entre la nécessité opératoire d'utiliser l'approche systémique, qui est incontournable compte tenu des attentes des clients organisationnels, et celle de se donner d'autres sources de compréhension.

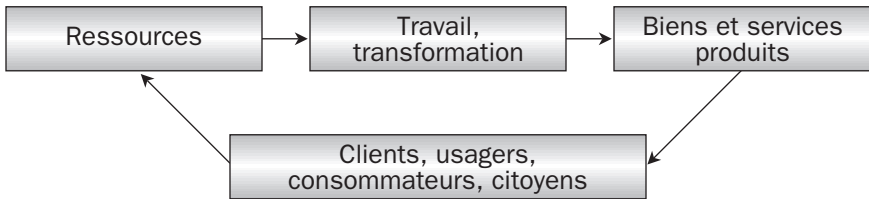
On en arrive alors à une vision de l'organisation qui illustre cette dynamique de l'échange avec l'environnement. Sans citoyens, sans clients, usagers ou contribuables, l'organisation publique n'existe plus, même s'ils n'en font pas partie à proprement parler.

Pour Cleveland (1972), cette perspective qui apparaissait nouvelle était celle de l'approche systémique. Plus de trente ans après, l'attrait de la nouveauté associée à cette approche n'est plus, mais son utilité opératoire la rend incontournable. Cleveland disait qu'aussi longtemps que la plupart des tâches sociales pouvaient être accomplies à l'intérieur de pyramides hiérarchiques, il était assez commode d'identifier de belles

structures sous l'appellation « d'organisations », mais il y a de plus en plus de tâches sociales importantes dans une société industrialisée qui ne peuvent être accomplies qu'en reliant ensemble un grand nombre d'organisations, chacune contribuant pour sa part à un but plus global qui, présume-t-on, est partagé par l'ensemble.

FIGURE 1.1

L'organisation vue comme un système



Nous ne sommes pas arrivés au terme de l'utilisation de l'approche systémique. Évidemment, d'autres approches existent aujourd'hui, mais elles éclairent des aspects souvent moins fondamentaux que ceux de la reconnaissance de l'environnement ou des clients-usagers des systèmes administratifs.

L'application de l'approche systémique s'est aussi enrichie de l'ajout des dimensions de décision aux dimensions d'action. Ainsi, le modèle dynamique de management cherche à illustrer la perspective des résultats, en rapport avec celle des clients et de leurs besoins et en rapport avec les plans et les décisions de gestion.

Ceci provoque une réflexion sur le management à partir de différents questionnements. Le premier est celui du client choisi : qui choisissons-nous comme client ? Cette question est souvent perçue comme surprenante en administration publique, les gens croyant à tort que tous les citoyens sont les clients de l'administration publique. Cependant, l'expérience nous démontre que cette question est très utile. Le client d'un hôpital n'est pas n'importe quel citoyen, c'est le citoyen malade et reconnu comme tel par un médecin. Même si, après avoir consulté un site Internet, je constate que j'ai des symptômes graves généralement associés à une maladie respiratoire, je ne réussirai pas à passer une

radiographie sans obtenir au préalable la prescription d'un médecin. En fait, l'hôpital travaille en fonction des prescriptions du corps médical et non en fonction des demandes des citoyens.

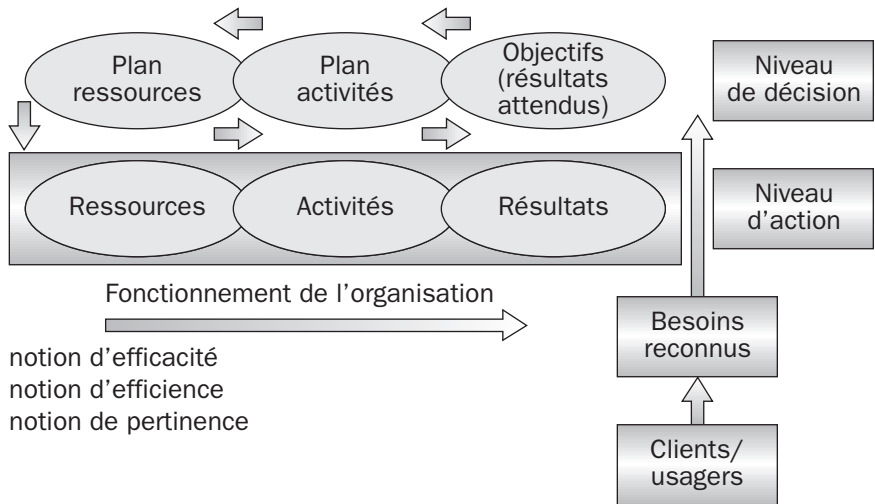
La deuxième question est de savoir quels besoins allons-nous satisfaire chez ce client/usager reconnu. Nous pouvons décider d'offrir un service plutôt qu'un autre, parce que certains services sont jugés trop coûteux ou trop difficiles à rendre ou parce que nos ressources sont limitées. Ainsi le patient à l'hôpital ne pourra se faire servir de caviar même s'il est prêt à payer, et le directeur de prison ne pourra décider de libérer des prisonniers parce qu'il considère qu'il n'a pas l'espace pour les héberger. Les gestionnaires publics passent leur temps à interpréter les limites de leur action en choisissant leurs clients et tenant compte des besoins de ceux-ci.

Une fois que les besoins et les clients sont bien déterminés, il faut décider des objectifs à atteindre en rapport avec ces besoins. C'est l'établissement des résultats attendus. Ensuite, il s'agit de décider quel sera le plan d'activité, comment s'organiser, quelles ressources consacrer à ces projets et il ne reste qu'à faire fonctionner le tout, comme l'illustre la figure 1.2.

Cette figure illustre la différence entre le niveau de décision, qui est critique mais n'intervient que de temps en temps, et le niveau d'action qui apparaît comme l'application des décisions prises auparavant. Bien qu'intéressant, ce modèle comporte deux faiblesses. L'une tient au fait que le fonctionnement est la partie qui consomme l'immense majorité des efforts et du temps du gestionnaire. C'est là que les choses se passent, que les compromis se font, que les choix de ressources se modifient. Un gestionnaire public racontait comment, dans sa vie professionnelle, il en était venu à considérer que seules certaines personnes étaient vraiment productives et que, pour obtenir des résultats, il fallait continuer à surcharger ces personnes. On s'éloigne à nouveau ici des principes de rationalité traditionnelle, mais les difficultés quotidiennes du fonctionnement ramènent continuellement ces préoccupations à l'avant-scène. Paradoxalement, c'est un peu pourquoi ces approches rationnelles sont si utiles; elles aident les organisations à revenir à l'essentiel, soit bien servir leurs clients et usagers.

FIGURE 1.2

Modèle dynamique de management



Les notions clés qui sont tirées de ces modèles de gestion sont les suivantes.

- **L'efficacité** : faire les bonnes choses. Quand les résultats obtenus correspondent aux objectifs visés, ce sont les mesures axées sur les résultats.
- **L'efficience** : bien faire les choses. Il s'agit d'un ensemble général de mesures incluant les ressources, les activités et les résultats (productivité, coût unitaire, niveau d'activité, etc.). Évidemment, si la productivité est élevée, le coût unitaire sera bas ; l'efficience nous sert à nous rappeler d'un ensemble de termes et de mesures axées sur les moyens.
- **La pertinence** : quand les résultats correspondent à ce qui était véritablement attendu au départ ; quand les résultats correspondent aux besoins et attentes des citoyens. Ce sont les mesures axées sur les attentes des citoyens, sur le lien entre la loi constituante et les résultats d'un organisme.

Cette mesure de la pertinence entraîne une remise en cause potentielle des activités de toute l'organisation. Sommes-nous utiles? Notre mission est-elle véritablement utile à la société? Faisons-nous ce pour quoi nous avons été constitués? Par exemple, les dirigeants des services qui offrent des subventions aux entreprises prétendent souvent que ces dernières préféreraient la fin des subventions et la diminution des impôts, ce qui n'est pas dans leur intérêt, dans la mesure où leur emploi dépend de ces activités. De plus, si l'intérêt des politiciens est d'assurer la visibilité des gouvernements, peuvent-ils faire disparaître les subventions? Mais est-ce exact ou est-ce une rumeur? Comment mesurer la pertinence d'une maîtrise en philosophie, par exemple, ou de nombreux services publics? Ce genre de questions, axées sur la pertinence, peuvent aussi constituer une arme pour ceux qui voudraient voir augmenter leur part des budgets publics...

Ce modèle nous permet de réfléchir à ce que fait le manager, à la gestion proprement dite. Il sera donc utile pour supporter la réflexion de ce dernier, pour établir des priorités, pour préciser ce à quoi il devrait s'attaquer et ce qu'il devrait mettre de côté – un haut fonctionnaire utilisait, à cet égard, l'expression : ce qu'il faut «savoir négliger». Il lui sera utile, de plus, pour évaluer son action et comprendre le sens de son intervention comme gestionnaire. Toutefois, ce modèle, tout systémique qu'il soit, ne permet pas de décrire véritablement l'organisation avec ses éléments et ses composantes internes et externes.

DÉCRIRE UNE ORGANISATION

Kast et Rosenzweig (1985) présentent l'organisation comme un système ouvert, c'est-à-dire en relation dynamique avec son environnement. Le dynamisme de la relation résulte de l'interaction des sous-systèmes entre eux et de chacun d'eux avec l'environnement. Ce modèle est utile pour poser un diagnostic complet sur une organisation puisqu'il met l'accent sur les différents sous-systèmes constituant l'environnement : raison d'être, structure, technologie, aspect psychosocial et gestion. De plus, ce modèle identifie les différents suprasystèmes : économique, politique, social, démographique, culturel et législatif.

Au plan des sous-systèmes, celui de la raison d'être réfère aux valeurs de l'organisation, à l'interprétation de ce qu'elle doit faire, aux résultats attendus et à ses grandes politiques. Si ce sous-système est influencé par le contexte socioculturel et économique de l'environnement, il est par ailleurs lui-même déterminant pour le comportement des autres sous-systèmes; on le qualifiera d'antérieur aux autres sous-systèmes. On remarquera ici que la raison d'être, même si elle se rattache aux textes ou aux lettres patentes d'une organisation, est basée sur l'idée que les dirigeants s'en font. Ce qui nous intéresse ici c'est l'interprétation qui est faite de la raison d'être, pas le seul document légal qui donne naissance à cette interprétation mais aussi les valeurs et les perspectives que les gens y apportent.

En réalité, dans une organisation, la direction réinterprète constamment le sens de la raison d'être, en partie à cause des pressions de l'environnement, en partie par l'influence des valeurs dominantes et de l'expérience des dirigeants et on pourrait aussi ajouter dans le but de faire sa marque. C'est cette compréhension qui est cruciale quand on veut poser un diagnostic en management.

Les autres sous-systèmes réfèrent à la technologie, ce qui nous amène à décrire la façon dont le travail se fait: d'abord, les processus de travail, les types d'individus qui s'y trouvent, avec leurs compétences, mais aussi les machines que l'on utilise et ce qu'elles permettent d'accomplir. Chaque technologie exige un type de ressources particulières, mais les ressources favorisent à leur tour l'évolution (ou non) de la technologie. Ce simple constat permet d'illustrer les interrelations très étroites qui existent avec le sous-système structurel et le sous-système psychosocial. Le premier traite de la façon de diviser et de spécialiser le travail d'une part, puis de la façon de le coordonner de l'autre. Le deuxième traite des relations humaines dans l'organisation, des modèles de gestion du personnel, mais aussi des relations informelles et personnelles que l'on y retrouve. Tous ces éléments sont bien sûr coordonnés par la gestion, qui facilite ou limite l'évolution, qui supporte ou non l'intégration et qui favorise une compréhension particulière de la raison d'être.

Le modèle de Kast et Rosenzweig n'est qu'un exemple de l'utilisation de l'approche systémique pour décrire une organisation. Il n'existe pas de modèle unique ou supérieur aux autres en la matière. Mais l'analyste doit

faire un choix et s'y tenir. L'un des principaux dangers dans l'utilisation des modèles est de ne retenir pour l'analyse que la partie avec laquelle on est à l'aise. Ce que procure le modèle dans l'analyse et la compréhension des organisations, c'est la certitude d'avoir fait le tour des éléments essentiels du problème. Le fait de poursuivre l'analyse en n'utilisant que des parties du modèle entraîne le retour de nos défenses et habiletés naturelles ou professionnelles et nous redonne une vision incomplète de nos organisations : le juriste produira une autre analyse centrée sur les textes, le psychologue sur les relations humaines et ainsi de suite. De plus, il est essentiel de rappeler ici que le recours à un modèle particulier a toujours pour but de décrire à la fois ce que l'organisation doit être et ce qu'elle est vraiment. Sinon, on se contente d'une image normative qui est bien insuffisante pour expliquer la réalité.

L'approche par la culture : une typologie

Handy (1980) nous propose une approche pleine d'humour et d'allégories portant sur la culture des organisations. Pour lui, chaque configuration correspond à une image, à un cadre de référence, à une façon de se comporter qui sont propres à un type d'organisation, ou à certaines parties d'organisation.

La structure Zeus, que l'on peut représenter par une toile d'araignée, réfère à l'organisation où le chef est au centre, où chacun doit chercher à se rapprocher du chef et où la seule règle est : il faut agir comme le patron, deviner ce qu'il désire, imaginer comment il se serait comporté dans une situation donnée et agir en conséquence. Les règles écrites sont absentes, chacun doit se débrouiller et ne pas faire d'erreur. C'est une structure animée, voire emballante, mais où la sécurité est absente. Elle est caractéristique des PME, mais aussi parfois des conseils de direction des grands organismes, des ministères : ici, ce sont les personnes qui comptent et qui constituent la structure. Zeus était quand même le roi des dieux !

La structure Apollon, que l'on peut représenter par un temple grec, nous ramène exactement à l'inverse. Ainsi, toute la structure est constituée de colonnes qui supportent la direction qui est au sommet. Apollon était le dieu de la loi et de l'ordre. Ce type d'organisation fonctionne à

partir de règles, de normes, de procédures: c'est la bureaucratie, quoi! Évidemment, elle offre beaucoup de sécurité à ses employés: ils sont protégés par les normes et les règles mais, avec le temps, ils courent le risque de s'ennuyer. En fait, c'est une structure où l'on échange sa possibilité d'autonomie et de liberté contre des règles parfois contraignantes qui nous protègent et nous sécurisent.

La structure Athéna est axée sur un projet déterminé que l'on peut représenter par un filet de pêcheur. Le filet ne peut être plus fort que la plus faible de ses mailles. Ce qui compte, c'est l'interrelation entre les fils et les mailles. Athéna était la déesse de la guerre où l'efficacité est essentielle. C'est un regroupement de spécialistes dont la force est celle du filet, c'est-à-dire que chaque nœud correspond à la force totale du filet. Ici, les productions de masse et les économies d'énergie sont proscrites; ce qui compte, c'est la capacité de résoudre un problème important mais unique.

La structure Dionysos est une structure où l'on retrouve une constellation d'étoiles. Une de plus, une de moins, la structure ne change pas, il n'y a pas d'astre dominant et chaque élément est une étoile. Chacun se considère essentiel et la dynamique du groupe est plus faible. Ce qui est intéressant, c'est l'autonomie de chacun, qu'il puisse faire ce qu'il aime, ce qui l'intéresse. Dans les universités, c'est ainsi que se voient les professeurs: ils élisent leurs cadres, sont consultés sur les décisions importantes et la gestion est une corvée dont peu de gens veulent se charger. Les mécanismes permettant à un individu qui a occupé une charge administrative de retourner au statut de professeur sont clairs.

Ainsi, regardez dans quel type de structure vous vivez et vous comprendrez les phénomènes qui assaillent continuellement votre organisation.

CONCLUSION

Nous avons vu ici plusieurs exemples d'approche en management afin de faire ressortir les éléments d'information qui pourront faciliter l'analyse, que l'on soit gestionnaire ou simple analyste. Nous avons postulé, tout au long de ce chapitre, que les individus tendent à voir les organisations à travers leurs filtres personnels d'action. Il est donc essentiel

que chacun se dote de nouveaux filtres permettant de compléter sa perspective, d'enrichir son analyse, d'aller chercher ce qui ne vient pas naturellement.

Il ne restera qu'à choisir le modèle d'analyse approprié afin de fournir une information pertinente qui permettra d'atteindre le but recherché

Ainsi, les modèles comme celui de Bolman et Deal, et encore plus celui de Morgan, partent du principe que l'analyste a accès à une information privilégiée. Si la partie très rationnelle des organisations se retrouve facilement dans les rapports annuels, les états financiers et le discours des dirigeants, il peut être impossible à un observateur externe de bien apprécier les intérêts personnels des employés, d'appréhender les conflits latents lorsque personne ne veut en parler ou, encore, les symboles tellement pris pour acquis que les gens ne les voient plus. Si je veux mieux comprendre mon organisation, si j'ai quelqu'un prêt à se confier, si je suis un observateur très expérimenté, ces modèles me seront extrêmement utiles. Dans le cas contraire, ils peuvent aussi être relativement stériles.

L'usage des modèles systémiques, comme celui de Kast et Rosenzweig, est moins prolifique en ce qui concerne les informations juteuses, mais donne une idée de l'ensemble de l'organisation. Le modèle force à traiter de nombreux éléments liés à l'environnement, macro et micro, ainsi qu'aux sous-systèmes et à la gestion. Ces modèles sont rarement normatifs; ils se contentent de fixer des catégories et obligent l'usager à élargir sa palette de questions. Le plus grand danger serait d'utiliser des petits éléments épars issus de différents systèmes sans passer par la logique que le modèle impose. La valeur de ces modèles réside dans leur capacité à nous faire sortir de nos convictions et des sentiers battus pour mieux comprendre la complexité. Aucun modèle n'est donc bon ou mauvais en soi, c'est l'usage que nous en faisons qui détermine la richesse de notre analyse.

BIBLIOGRAPHIE

- Bolman, L.G. et Deal, T.E. (1984). *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Bolman, L.G. et Deal, T.E. (1996). *Repenser les organisations. Pour que diriger soit un art*, Paris, Maxima.
- Bosche, M. (dir.) (1993). *Le management interculturel*, Paris, Nathan.
- Cleveland, H. (1972). *The Future Executive. A Guide for Tomorrow's Managers*, New York, Harper and Row.
- Handy, C. (1980). *L'Olympe des managers*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Harlan, C. (1972). *The Future Executive*, New York, Harper & Row.
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and Organizations. Software of the Mind*, New York, McGraw-Hill.
- Hofstede, G. (1994). *Vivre dans un monde interculturel. Comprendre nos programmations mentales*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Kast, F. et Rosenzweig, J.E. (1985). *Organization & Management*, New York, McGraw Hill
- Le Moygne, J.L. (1990). « Épistémologies constructivistes et sciences de l'organisation », dans A.C. Martinet, *Épistémologies et sciences de la gestion*, Paris, Economica.
- Morgan, G. (1989). *Images de l'organisation*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Proulx, D. (2000). *Le nouveau management public est-il applicable au Mexique?*, dans *Revue française d'administration publique*, Paris, Institut international d'administration publique, n° 94, avril-juin.
- Von Bertalanffy, L. (1996). *Théorie générale des systèmes*, Paris, Dunod.

C H A P I T R E

2

À propos de la performance L'Arlésienne de la sphère publique

BACHIR MAZOUZ
MARCEL J.B. TARDIF

*Peut-être qu'avec tout cela,
la performance (le dépassement) publique n'est plus loin*
Robert FOUCHET, 1998.

D'inspiration managériale, un quart de siècle après avoir été associée à l'initiation et à la mise en œuvre des grandes réformes administratives par les gouvernements britannique et américain, la performance de (et dans) la sphère publique tarde à marquer son entrée sur les scènes conceptuelle et pratique. Elle continue de susciter la curiosité des chercheurs et de faire parler d'elle à l'occasion de chaque initiative prise par les gouvernements et les organisations publiques eu égard aux services aux citoyens, populations et entreprises. En effet, qu'il s'agisse de la *Public Service Improvement Strategy*, lancée par les travaillistes britanniques, du *Government Performance Results Acts* de l'administration Clinton ou de l'*Index of Measures to Evaluate the Performance of Chinese Cities* (Boyne et Walker, 2005), la rhétorique, les concepts et les pratiques associés à la performance, à sa mesure et à sa gestion ne permettent pas encore de saisir sa vraie nature.

La performance des activités et des organisations appartenant à l'État ne peut être appréhendée de la même manière que celle de l'Entreprise (Drucker, 1989 et 1995; Simon, 1997). En plus de la nature complexe des missions et des valeurs à la base des configurations structurelles et des modes de fonctionnement et de gestion des organisations publiques, il y a les soubassements idéologiques, juridiques et sociopolitiques sous-jacents à la *finalité publique*. Ces derniers continuent de miner les fondements économiques et l'utilité managériale de tout modèle qui voudrait réduire et expliquer la performance de la sphère publique en faisant référence à l'*efficience* et à l'*efficacité* (Mayston, 1985) des systèmes. Les évaluateurs, les méthodes d'évaluation, les indicateurs et les systèmes de mesures doivent intégrer l'*équité* comme critère important d'évaluation d'un organisme, d'un ministère, d'une politique ou d'un programme public (Fouchet, 1998; Boyne et Walker, 2005). Par conséquent, il est peu probable de voir émerger une définition de la performance qui soit universelle et applicable en même temps à l'Entreprise et aux organisations de l'État.

À PROPOS DE LA PERFORMANCE ET DU RENOUVELLEMENT DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE PUBLIQUE

La *mission publique*, l'*intérêt général* et le *service public* qu'assurent les ministères et les organismes publics sont au cœur des essais de conceptualisation et des expériences visant à mettre en œuvre des pratiques, des

systèmes de gestion et de mesure de la performance (Johnsen, 2005). Un examen attentif de la littérature universitaire consacrée aux réformes administratives engagées au nom de la performance, dès le début des années 1980 par les pays de l'OCDE, nous révèle des courants théoriques qui se structurent autour de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité (Boyne et Walker, 2005).

En effet, les débats institutionnels soulevés par les déficits budgétaires et démocratiques ainsi que par l'apparente tendance à l'immobilisme qui caractérise les organisations publiques se sont progressivement et essentiellement cristallisés autour de l'imputabilité des agents publics, l'optimisation des ressources disponibles et la qualité des services aux citoyens, populations et entreprises (Jones et Kettl, 2003; Mazouz, Tremblay et Facal, 2005; OCDE, 1997). Autrement dit, pour répondre à des exigences citoyennes et à des impératifs dictés tant par des logiques de marchés, notamment la fin de certains monopoles d'État, que par des logiques industrielles, en particulier la productivité des entreprises devenues au fil des années plus conscientes du fardeau fiscal et de la complexité des systèmes administratifs, les décideurs politiques essaient d'impliquer davantage la sphère managériale publique (Maltais et Mazouz, 2004; Mazouz et Rochet, 2005). Ce faisant, il ne s'agit pas de remettre en question le rôle de l'État ni de fragiliser les fondements et les valeurs démocratiques sous-jacents à ses modes d'action. Le questionnement porte de manière plus ou moins astreignante sur l'organisation et le management dans les ministères et les organismes chargés de l'élaboration et de l'exécution des politiques et des programmes publics.

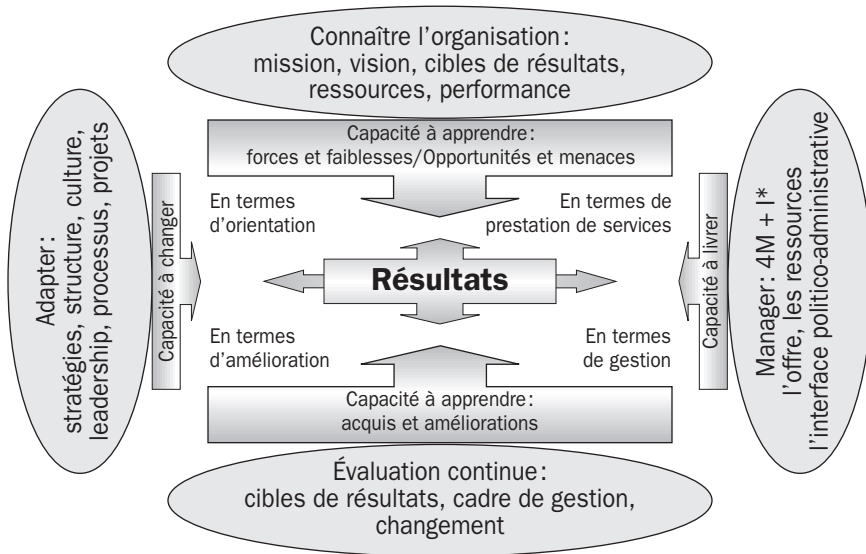
Vues à travers le prisme de l'efficacité et de l'efficience, les capacités des agents publics à changer, à livrer, à comprendre et à apprendre seraient les véritables déterminants de la performance de la sphère publique (voir Figure 2.1).

C'est d'ailleurs de ce quadruple questionnement, mené sur fond d'efficacité et d'efficience, que des liens conceptuels et pratiques sont établis entre les notions de performance et de *résultats*. Au Québec, par exemple, mais aussi aux États-Unis et en France, l'institutionnalisation de la *gestion par résultats* (GPR, ci-après) est étroitement liée à la gestion de la performance (Mazouz et Rochet, 2005). À la base se trouve

cette croyance: mieux gérer les *inputs* et les *processus* mènerait vraisemblablement à une meilleure performance de l'organisation publique. Cependant, qu'en est-il de la performance de la sphère publique?

FIGURE 2.1

Le modèle Leclerc-Mazouz de gestion par résultats



- * 4M = *Manager* = ressources humaines
 = *Machine* = équipement
 = *Material* = matières première
 = *Money* = finance
 I = *Information* = information

Selon la perspective managérialiste de la performance, le renouvellement des systèmes de gouvernance publique, guidé par la recherche de l'efficacité et de l'efficience, doit accorder une place prépondérante aux gestionnaires publics (Maltais et Mazouz, 2004). Ces derniers doivent accepter d'assumer des responsabilités organisationnelles (relativement à la réalité de leur organisation), managériales (relativement aux opérations), stratégiques (relativement à l'orientation et à l'adaptation) et d'apprentissage (relativement à l'évaluation et à l'amélioration) leur permettant d'assurer un niveau de performance politiquement, socia-

lement et économiquement acceptable. Pour être appréciée à sa juste valeur, cette performance devrait se matérialiser dans des services publics livrés selon un standard de qualité prédéfini et rendu public (*déclaration de services aux citoyens*), une saine gestion des fonds et du bien commun (plan d'optimisation des ressources, analyse et maîtrise des coûts et des risques) et une transparence accrue des processus décisionnels qui garantissent l'imputabilité et la reddition de comptes (Mazouz, 2005). En contrepartie, les gestionnaires publics aspirent à une plus grande ouverture institutionnelle, celle de l'administration centrale, aux idées favorisant les allègements réglementaires, l'autonomie de gestion et les systèmes de compensation qui mettent l'accent sur l'atteinte des résultats.

Institutionnalisée par le *Government Performance and Results Act* aux États-Unis (GPRA, 1993), la *Loi sur l'administration publique* au Québec (LAP, 2000), la *Loi organique sur les lois des finances* en France (LOLF, 2001), pour ne citer que ces pays de l'OCDE, la gestion par résultats (GPR) a provoqué des transformations, jusque-là insoupçonnables, d'organisations publiques (Long et Franklin, 2004; Jorjani, 1998; Kravchuk et Schack, 1996; Kimm, 1995; GAO, 1995 et 1996). Cela ne veut pas dire que toutes ces organisations sont devenues performantes parce que axées sur leurs résultats. Tout en continuant de s'interroger sur la pertinence des liens qui pourraient exister entre leur performance et leurs résultats, ces organisations sont devenues de manière générale plus sensibles à l'évaluation et à l'amélioration continue de leurs processus, services et environnements.

La *nature des résultats* qu'un ministère ou un organisme public se donne dans le cadre de sa mission pourrait faire en sorte que les résultats soient plus ou moins mesurables. Les chevauchements de missions, de politiques et de programmes publics, leur étalement dans le temps et dans l'espace, les interférences politiques sont des obstacles à l'évaluation des résultats (Carroll, 2003; Lindquist, 1998; English et Lindquist, 1998). Des difficultés relatives à leur *mesure* pourraient aussi rendre plus ou moins pertinent tout exercice d'évaluation de politiques et de programmes publics qui relèvent de mandats aussi précis et circonscrits que le sont la sécurité et la santé publique (Jorjani, 1998, au Canada; Long et Franklin, 2004, aux États-Unis; McHugh, 1997, au Royaume-Uni). Ainsi, on questionnerait moins la notion de résultats dans les

ministères et les organismes offrant directement les services à la population et aux entreprises que dans les ministères et les organismes centraux, au service d'autres composantes de l'État.

Une avancée considérable est réalisée par des ministères et des organismes publics ayant expérimenté volontairement ou ayant été contraints par la loi à adopter une gestion par résultats. Au Québec, nous pensons aux transformations subies par la Régie des rentes, le Centre de perception fiscale du ministère du Revenu, le Centre de conservation du ministère de la Culture et des Communications... Ces unités administratives sont devenues aujourd'hui des agences gouvernementales offrant des services publics de meilleure qualité, à des coûts financiers maîtrisés et jouissant d'une certaine reconnaissance institutionnelle et sociale (Roy et Giard, 2003).

En France, la Bibliothèque nationale (BNF) et l'Office national des forêts (ONF) font désormais partie de ces organisations publiques qui cheminent vers l'établissement d'un équilibre subtil entre la *finalité* publique, qui caractérise toute action gouvernementale, et les exigences de performance qui pèsent désormais sur l'ensemble des organisations publiques (Rochet, 2005).

En France, depuis peu, et au Québec, depuis deux décennies, mais aussi dans de nombreux pays ayant adopté la GPR comme cadre officiel de gestion publique, la recherche académique internationale révèle que malgré les différences institutionnelles et administratives qui caractérisent les systèmes nationaux de gouvernance, les organisations publiques ont tendance à réagir de manière prévisible : réexaminer leur mission, aligner leurs opérations sur leurs stratégies, réorganiser le travail, effectuer des ajustements structurels et miser sur le changement de culture (Jones et Kettl, 2003). Une des hypothèses qu'il conviendrait alors de vérifier serait celle des caractéristiques intrinsèques à la GPR et au modèle bureaucratique auquel elle est censée apporter des améliorations (Mazouz et Rochet, 2005). Autrement dit, les enseignements tirés des expériences relativement aux difficultés et aux avancées que permet l'institutionnalisation de la GPR pourraient s'avérer une aide précieuse pour saisir la nature réelle de la performance, en lien avec les enjeux organisationnels des réformes administratives conduites sous la bannière managériale.

QU'EST-CE DONC QUE LA PERFORMANCE ?

Le concept de performance n'a que très rarement fait l'objet d'une définition étroite. Cerner la performance, dans la sphère publique, est éminemment compliqué (Thomas, 2005). Repose-t-elle sur des préceptes de vision, mission, objectifs, valeurs, stratégies, structures, compétences, comportements ou attentes des personnes, des groupes ou des sociétés? Doit-elle s'apprécier en termes d'intrants (*inputs*), d'extrants (*outputs*) ou d'effets/impacts (*outcomes*), ou des trois à la fois? La performance est-elle comprise dans sa définition, son application ou sa comparaison d'une administration à l'autre? Se délimite-t-elle par l'analyse des données fournies par des services (unités administratives), par la synthèse des rapports des ministères (gouvernement) ou par le rapport des résultats des enquêtes auprès des bénéficiaires (clientèle)? Suffit-il d'apprécier les effets d'économie sur l'administration au détriment des impacts communautaires que supposent les services publics pour affirmer que ceux-ci ont été dispensés dans le sens d'un engagement à l'endroit de la société (Mazouz et Tremblay, 2005 ; Mazouz et Rochet, 2005)?

Par contre, la mesure de la performance, elle, s'est trouvée définie par le menu (on en veut pour exemple Alberta, 1999a). Toute l'argutie qui entoure celle-ci tient aux instruments que conceptualisent, produisent, utilisent ou dont se réclament les promoteurs de la gestion de la performance (par résultats) dans le secteur public. À moins de vouloir faire le procès des organisations appartenant à l'État, nous devons nous en tenir à la conceptualisation et à la détermination des critères, indicateurs et instruments de mesure de leur performance pour compenser le défaut de définition de cette dernière.

Comme la qualité, si la performance ne se définit pas facilement, elle se reconnaît rapidement. L'absence d'une définition universelle et de mesures généralisables témoignent du niveau de complexité rencontré par les théoriciens et les praticiens qui s'y consacrent depuis fort longtemps.

Ce que la performance permet d'apprécier, ce sont les critères sur lesquels repose la gouvernance que sous-tend l'imputabilité tant pour les intervenants que pour les décideurs dans la sphère publique, ce qui fait dire à certains observateurs que l'État, ou plus précisément l'appareil gouvernemental, ne manque pas d'efficience (services rendus) mais d'efficacité

(choix des services) (Drucker, 1989). Autrement dit, ce ne sont pas les pratiques qui flanchent, mais les intentions de services (Drucker, 1995). Rappelons les principales caractéristiques de la performance mesurée :

- 1) transparence ; 2) responsabilisation ; 3) efficacité et efficience sur une base d' *outcomes* ; 4) diffusion de l'information ; 5) climat de confiance ; 6) tolérance, équité mais aussi durabilité ; 7) séparation des pouvoirs ; 8) minimisation de la non-participation au processus de décision ; 9) flexibilité dans l'attribution de l'espace politique, social et économique ; 10) décentralisation. (Jorjani, 1998)

TABLEAU 2.1

LA GESTION PAR RÉSULTATS DANS LE SECTEUR PUBLIC

La conjonction des facteurs explique le rendement

Voies et moyens des intervenants (compétences)	×	Voies et moyens de l'organisation	=	Résultats conjugués
Organisation		Comprendre		Orienter
Stratégie		Changer		Gérer
Management		Livrer		Servir
Apprentissage		Améliorer		Progresser

MODÈLE LECLERC-MAZOUZ DE GESTION PAR RÉSULTATS

L'institutionnalisation d'une gestion par résultats suppose la conjonction d'un certain nombre de facteurs qui expliquent à la fois l'efficacité, l'efficience et l'équité dans la sphère publique. Ces facteurs s'expriment en voies et moyens des intervenants (dispensateurs de services) et en voies et moyens des organisations (offrants de services). Lorsqu'on multiplie les uns par les autres, soit les compétences des employés et les comportements de leurs institutions, cela détermine la performance organisationnelle.

Les compétences à la tâche renvoient aux capacités intrinsèques des acteurs au chapitre de l'organisation du travail, de l'établissement des stratégies de services, des habiletés en management des affaires publiques et de l'apprentissage professionnel (Mazouz et Rochet, 2005).

Les comportements de l'institution réfèrent à des facteurs sur lesquels s'appuient les compétences à la tâche pour agir utilement sur les services offerts. Tels facteurs comprennent notamment les missions, visions, objectifs et résultats (connaître l'organisation) ; stratégies, structures, culture, leadership, processus et projets (adapter l'intervention et l'organisation à leur environnement) ; offre, ressources, interface politico-administrative (gérer l'organisation) ; évaluation systématique du cadre de gestion et des effets du changement (aptitude à apprendre). Sont donc couvertes les fonctions qui assurent la compréhension du contexte du travail (forces et faiblesses face aux opportunités et menaces), le changement dans l'organisation du travail (ajustements de l'organisation), la production du travail (livraison des services) et l'amélioration du travail (renforcement de l'acquis, redressement des carences et élargissement des engagements).

En d'autres termes, les couples voies et moyens personnels et voies et moyens organisationnels se forgent, s'entremêlent et instituent, à travers le travail, des résultats plus probants. Qui plus est, une meilleure intégration des forces de l'organisation aide à orienter l'action dans le service. La maîtrise des stratégies, pour sa part, donne la souplesse requise pour changer les choses et permet, en somme, de gérer le service tel qu'attendu. La pratique du management fait qu'on peut livrer le service, et ce faisant servir la fin de l'organisation. Quant à l'apprentissage continu, outre qu'il stimule l'amélioration dans la prestation du service, il permet la progression du système vers la performance globale.

La performance n'est pas une lecture de mesures, mais un processus qui lie dans le temps et dans l'espace des capacités individuelles et des potentialités organisationnelles en vue de résultats institutionnels. Ceux que l'État escompte, et ceux que les citoyens (population et entreprises) obtiennent.

Voilà dressé le cadre théorique qui non seulement permettra une performance globale mais modifiera la culture et les modes de fonctionnement des administrations publiques dans le sens d'une comptabilité sociale qui excède les actes budgétaires conventionnels (Lacasse et Verrier, 2005). En d'autres mots, cela fera passer le service public de l'audit des

prestations (contrôle des dépenses) à l'évaluation de la performance (investissement dans la communauté). Là réside vraiment la *finalité publique* de l'administration (Mazouz et Rochet, 2005; Rochet, 2005).

LE MANAGEMENT PAR LA MESURE DE LA PERFORMANCE (MMP)

Depuis 1980, la majorité des gouvernements occidentaux ont pris conscience de l'urgence d'optimiser les ressources et les structures de services publics. Plusieurs préceptes ont présidé à l'élaboration, l'adoption et l'application de mesures de la performance pressenties comme idéales dans le service public.

Bien que l'entendement qu'on ait de la performance optimale varie d'une culture à l'autre, selon Thomas (2005) les préceptes qui suivent la rendent possible :

1. définition patente des objectifs de service ;
2. attention égale portée aux intrants (*inputs*) et aux extrants (*outputs*) en prévision des effets/impacts (*outcomes*) ;
3. usage d'instruments restreints d'évaluation ;
4. validité, contrôlabilité et comparabilité des résultats enregistrés ;
5. informations signifiantes, abondantes et équilibrées ;
6. adoption de processus de décision participatifs ;
7. coordination de la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des résultats ;
8. budgétisation des activités et des services ;
9. acceptation élargie des principes, processus et programmes par les populations desservies ;
10. approche globale à la gestion des structures de services publics.

Dès lors que les gestionnaires du service public admettent que ces ingrédients sont partie intégrante du système d'évaluation de la performance, ils souscrivent *de facto* au principe de mesure qui permet de la

comprendre globalement. Malheureusement, les déclarations des politiques n'entraîneraient pas toujours que l'on mette les voies et moyens de l'accomplissement de la tâche à la disposition des intervenants du système que sont les fonctionnaires de l'État. Il s'ensuit une incapacité à répondre à la surenchère des gouvernements, au chapitre de leurs attentes de services, malgré la MMP.

L'approche quantitative, issue de l'orientation électorale, prime trop souvent lors de l'adoption des instruments de mesure de la performance, sans doute à cause de la précipitation des gouvernements à vouloir justifier leurs choix politiques. L'approche qualitative, issue de l'orientation clients, vers laquelle on semble revenir aujourd'hui dans maints pays, s'en est trouvée longtemps négligée. Pire, la complexité des méthodes et des calculs pour mesurer la performance a fait perdre tant et plus d'énergie aux administrations en contrôle après le fait des écarts de résultats au détriment d'une juste définition avant le fait des besoins non satisfaits des populations. Il en est résulté une moindre utilité des mesures, une déconnexion des mesures par rapport aux attentes de la société, une disparité injustifiable dans la poursuite des changements entre structures politiques et structures administratives, pour ne citer que ces ratés dans la réforme de l'appareil public d'un trop grand nombre de pays.

Les États-Unis (Washington, mais aussi les États de Floride, Minnesota, Oregon, Texas et Virginie), l'Angleterre et l'Australie se sont mis à régresser dans leur mode courant de gestion de l'appareil public, compromettant leurs acquis en matière de réforme. Les contre-performances de système étaient si nombreuses que les charges publiques ne pouvaient plus suffire au redressement de la situation. Il a fallu faire machine arrière, du moins en matière de quantification, pour mieux revenir à la qualification du service comme telle. La performance des programmes, plus que l'audit des services, comme fondement du rendement dans les services publics, allait entrer en ligne de compte. Le Canada, dans son ensemble, s'était tenu à l'écart de cet empressement à la quantification des services. Mais la « taylorisation » du système, soit la recherche de la performance pour la performance (Thomas, 2005), a affirmé, là comme ailleurs, son emprise sur *l'humanisation* des services, au grand dam des populations (Alberta, 1999a).

LIMITES À L'APPROCHE MMP

Quatre domaines particuliers d'application de la méthode MMP permettent de constater certaines limites de système qui accréditent ou discréditent l'à propos de cette approche dans l'ensemble des secteurs publics. Il s'agit des problèmes techniques qu'elle suppose, des implications financières qu'elle commande, des obstacles institutionnels qu'elle soulève et des considérations politiques qui s'y rattachent (Carroll, 2003 ; Lindquist, 1998 ; English et Lindquist, 1998 ; Thomas, 2005). Voyons plus en détail chacun de ces domaines.

Problèmes techniques : Malgré les avancées techniques nombreuses réalisées au cours des dernières années en vue d'améliorer les modes, méthodes et processus de mesure, il reste difficile d'associer les effets/impacts (*outcomes*) sociétaux aux services/produits (*outputs*) gouvernementaux en matière de gestion par résultats dans le service public. Peu s'entendent sur la juste définition des succès (*outcomes*) et peu souscrivent aux standards (*outputs*) applicables aux efforts consentis par les appareils d'État pour soutenir, renouveler voire ajouter aux services dispensés. Les résultats annoncés, qui devraient tenir d'indicateurs d'avancées pour la société (Alberta, 1999), sont trop souvent tenus pour des « données vides ». Qui plus est, l'uniformisation de l'information ayant été omise lors du processus de *reporting*, le public n'arrive pas plus à comparer les résultats annoncés que ne le peuvent les organismes rapporteurs entre eux (ministères, unités administratives, organismes et agences).

Implications financières : Puisqu'il s'avère coûteux de produire des données exhaustives, fiables et constantes, la performance globale de la sphère publique s'en trouve diminuée. L'ordre des coûts, sans compter les frustrations des intervenants contraints de mesurer et d'exécuter les services en même temps, traduit l'exercice en routine (rituel) à court terme au lieu d'en faire un apport aux populations (contexte) à long terme, comme le voudraient les gouvernements qui ont institutionnalisé la gestion par résultats (Eden et Hyndman, 2005).

L'effort est déporté vers la communication de la mesure au détriment de sa gestion (outil de la performance) ; les résultats globaux cèdent le pas en importance aux résultats d'agence (Kettl, 1995). La quantité a préséance sur la qualité et les résultats de services (*outputs*) sont peu

associés aux progrès (*outcomes*). Cela renvoie l'image d'un « plastrage » de données, plutôt que d'un accomplissement de société par service public interposé. Les fonctionnaires sont en « *burnout de rapports* » (Alberta, 1999b). Or le raffinement du système tenait dans l'établissement d'objectifs collectifs (Alberta, 1999c), non dans une campagne permanente de redressement de la réputation ministérielle (Thomas, 2002).

Obstacles institutionnels : Souvent, les structures administratives ne disposent pas des capacités requises, techniques et humaines, pour analyser correctement, à temps et complètement, les données relatives aux services rendus. L'apport nécessaire des correctifs, que présupposaient les *outcomes* attendus par les citoyens, se fait attendre. Le leadership ministériel n'est pas toujours prégnant et le syndrome de « l'annonce de mauvaises nouvelles » (Thomas, 2002) est source d'embûches nuisant au dévoilement des résultats sur des bases comparables année après année. La crainte du non-renouvellement des crédits freine les ministres et les sous-ministres dans leur élan de mesure comparée des rendements de l'État, programme par programme et agence par agence (Alberta, 2003). La construction d'avantages comparatifs institutionnels n'est pourtant pas incompatible avec la gestion par résultats (Moreau-Desfarges, 2003).

Considérations politiques : La tendance à la non-uniformisation des processus de *reporting* tient souvent aux intérêts divergents des responsables de programmes, tant les élus que les gestionnaires professionnels. L'insistance à déplacer les programmes, les agences et les ministères, d'un cabinet à l'autre, rend le processus de mesure aléatoire au mieux et inutile au pire. Alors que l'objectif ultime de l'exercice devrait tendre vers l'amélioration continue des *outcomes*, au profit de la société, la publication des résultats devient un concours de popularité à l'avantage des décideurs de programmes (Alberta, 2004). L'intérêt public est relégué au second rang par les visées politiques des décideurs, alors que la gestion par résultats se veut un instrument d'amélioration du service public. L'arène politique étant constituée autour des concepts de rivalité, de dénégation et de prétention, la théâtralité que cela suppose se marie mal avec le sérieux et la complexité d'un réarrangement du service public en vue de son amélioration globale (Thomas, 2005).

Au total, le MMP pourrait très honorablement servir sa fin première d'instrument d'amélioration, au lieu du cynisme et du scepticisme qu'il soulève trop souvent (Alberta, 1999a; Rouillard, 2003). Il suffirait d'ajouter aux *inputs* (matières premières) et aux *outputs* (services dispensés) les *outcomes* (progrès de société), comme partie intégrante du système de mesure étroite, comparée et orientée vers le changement qualitatif et quantitatif des services publics attendus, offerts et comptabilisés.

Ce que chacun attend, c'est moins une relance de la mesure qu'un recentrage du principe de mesure de la performance dans l'ensemble de l'appareil public. Moins de mesures subjectives, plus de mesures globales et surtout plus de suivis sur les mesures, voilà qui rallierait les attentes du plus grand nombre (Speers, 2005). Le système de contrôle et de surveillance de l'efficacité et de l'efficience du service public, que sont les mesures de la performance, n'a de pertinence que s'il raconte l'histoire des programmes, des agences et des ministères. Par histoire, entendons les avancées successives en qualité et en quantité dans le service rendu, compte tenu des coûts impliqués, des besoins réels et des alternatives existantes.

Les services publics, sans se confondre aux services privés, n'en sont pas moins comparables sur le plan des délais, des coûts et de la valeur pour les bénéficiaires. Les progrès qu'ils induisent sont ceux reconnus par les citoyens et leurs communautés d'appartenance, et la distinction entre services publics et services privés n'oblitére en rien les choix que les bénéficiaires ont à faire en fonction de leur épargne disponible quand vient le temps de les préférer. Le régime de mesure, dès lors qu'il inclut les *outcomes* sociétaux, au-delà des *inputs* et des *outputs* organisationnels, institue une culture d'amélioration à l'égard de la prestation des services dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Cela a pour effet de mettre un terme à la perpétuation d'une procédure de calcul mécaniste de la performance dans le système administratif de l'État. Le bien public transcende le bien personnel des décideurs, dans le secteur public. La décision qui y mène est politique, non technique (Carroll, 2003).

Selon Nowicki (2003), quatre principes majeurs dictent, pour la majorité des administrations publiques, la mesure de la performance dans l'appareil public :

1. spécifier la mesure des résultats objectif par objectif;
2. mesurer les progrès en fonction des résultats atteints;
3. rapporter les résultats fidèlement;
4. assurer l'amélioration des services à partir des résultats atteints.

En comparaison, les principes sous-jacents à la mesure de la performance, dans le secteur privé, sont à verser au compte des économies d'échelle et des économies d'envergure que font ressortir les dispensateurs de ces services. Qu'on en juge :

1. coûts moindres;
2. durabilité extrême;
3. design différencié;
4. domination du marché;
5. valeur ajoutée;
6. profitabilité trimestrielle;
7. rendement supérieur sur l'investissement;
8. valoir de l'actionnaire;
9. dividendes versés;
10. croissance soutenue;
11. image positive en matière d'environnement (Carroll, 2003).

Au Québec, pour garantir une meilleure qualité des services publics, la *Loi sur l'administration publique* (LAP), entrée en vigueur en mai 2000, a privilégié une approche que Mazouz et Tremblay (2006) qualifient de *contractualiste*. Les principaux dirigeants d'organismes publics, fonctionnaires et ministériels, pour favoriser une telle qualité supérieure, se sont dotés de :

1. conventions de performance et d'imputabilité;
2. ententes de gestion;
3. plans stratégiques;
4. plans annuels de gestion;
5. plans de contingence et de gestion du risque;
6. rapports annuels de gestion.

Mais, là encore, l'alignement des structures de prestation sur les stratégies d'offre des services publics ne dépassait pas l'adoption d'indicateurs de gestion interne dans l'organisation. L'imputabilité des intervenants dans les services publics n'impliquait pas celle des décideurs politiques.

Si les prescriptions mentionnées plus haut avaient été rigoureusement suivies, sans doute qu'on en serait arrivé, au Québec comme ailleurs, à faire le lien requis entre qualité de la gestion et qualité de la décision publique (Trosa, 2003). Les appels incessants des partenaires sociaux à la réforme des institutions publiques, en vue d'un passage obligé d'une culture de la connaissance des coûts à celle d'une connaissance des besoins de société, ne sont pas sans fondement (Rochet, 2002). L'heure est, aujourd'hui plus que jamais, à la logique de la performance globale (société) et non plus à l'invocation des résultats personnels (politique). La performance ne peut être à *pas mesurés* (intervenants), elle doit être à *valeur ajoutée* (bénéficiaires) (Fouchet, 1999).

Jusque-là nous n'avons pas défini quels domaines particuliers nous désirions inclure dans l'effort de mesure de la gestion par résultats. Pour donner un sens à la performance de la sphère publique, s'agissait-il de nous en tenir strictement aux indicateurs de performance portant sur les activités opérationnelles de chaque entité administrative? Devions-nous considérer les indicateurs de performance de l'ensemble des agences, des ministères et des organismes publics? Devions-nous englober les indicateurs de performance des gouvernements locaux, provinciaux et fédéraux?

L'un des travers de l'administration publique, c'est d'avoir trop d'indicateurs à suivre à la fois (Sabourin, 2005). Or les tableaux de bord les plus utiles ne sont pas ceux qui clignotent de toute part, mais ceux qui indiquent les jauges critiques à surveiller de près. Si la performance est un construit (Savoie et Morin, 2001), les mesures qui la vérifient doivent l'être également. Aussi bien les choisir avec modération et les éprouver de manière utile et responsable.

Dans chacun des cas de figure susmentionnés, il faudrait moduler la valeur de la performance selon les facteurs d'influence sur l'offre des services (structures de décision gouvernementale, disponibilité des ressources, technologies en usage, politiques générales de gestion),

l'approche privilégiée par le management (stratégies, tactiques terrain), le système d'information (objectifs de mesure, temps de mesure, aire de mesure, standards de mesure), le support logistique à la tâche (fonctions, opérations, coordination) et la ligne de commandement (travail individualisé, équipes autonomes) (Jorjani, 1998).

La performance n'est pas ce qu'on en dit, mais ce qu'elle révèle, recèle et représente. Pour le savoir, encore faut-il distinguer entre ce que le système qui s'en réclame inclut, reflue ou réprime. Pour éviter de prêter flanc à la critique, à cause d'une mesure discutable de la performance, le système doit se contraindre lui-même à une analyse serrée de ce que suppose, de ce qu'a comme obligation et de ce que peut accomplir l'organisation en termes de services publics (Johnsen, 2005; Hjern et Porter, 1981). En somme, l'organisation doit s'interroger sur sa méthodologie et ses concepts d'évaluation de la performance.

DIFFICULTÉS CONCEPTUELLES ET MÉTHODOLOGIQUES DU CONTRÔLE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

L'analyse des concepts et des méthodes de contrôle de la performance dans le secteur public démontre que les deux dimensions comportent à la fois des aspects positifs et des aspects négatifs. Voyons-les sommairement, puisqu'une revue en profondeur supposerait que nous l'appuyions sur une recherche extensive menée sur le terrain, ce que ne permettent pas, dans le cadre du présent exercice de réflexion, ni le temps ni les moyens d'enquête disponibles. Il demeure que notre regard peut être englobant et mener à des pistes ultérieures de recherche qui feront débloquent des choses dans le sens d'une amélioration de la gestion par résultats dans l'ensemble du secteur public, ici et ailleurs.

Notre canevas, outre qu'il balaie large, centre l'analyse sur les volets usuels de la réflexion stratégique de positionnement en organisation, car il comprend les avenues que sont le « politique », « l'économique », le « social », le « technique » et « l'environnemental ». Pour chacun de ces champs d'analyse, nous présentons, en séquence, trois aspects positifs et trois aspects négatifs à l'égard des concepts et des méthodes qu'ils recourent au chapitre de la performance.

TABLEAU 2.2

DIMENSIONS CONCEPTUELLES ET MÉTHODOLOGIQUES DU CONTRÔLE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Champs	Aspects positifs		Aspects négatifs	
	Conceptuels	Méthodologiques	Conceptuels	Méthodologiques
Politique	Gouvernance	Management	Propagande	Mesures
	Engagement	Progrès	Rituel	Réel
	Coproduit	Satisfaction	Produit	Ratio
Économique	Demande	« Comment ? »	Offre	« Combien ? »
	Évolutif	Monitoring	Déterminé	Rapports
	Horizontal	Performance	Vertical	Économies
Social	Mission	<i>Bottom-up</i>	Services	<i>Top-down</i>
	Participatif	Objectifs	Directif	Résultats
	Reconfiguration	Accomplissement	Restructuration	Effort
Technique	Méthode	Intégré	Mécanisme	Éclaté
	Programme	Évaluation	Projet	Audit
	Long terme	Voies	Court terme	Moyens
Environnemental	Institutionnel	Durabilité	Organisationnel	Imputabilité
	Qualitatif	<i>Disruption</i>	Quantitatif	Incrémental
	Apprentissage	Impacts	Analyse	Effets

Ainsi, à l'égard des considérations d'ordre politique, l'analyse suggère que, au plan des concepts positifs, les aspects *gouvernance*, *engagement* et *participation* dominent la réflexion stratégique à l'égard de la performance et de la gestion par résultats dans le secteur public. En contrepartie, les notions de *propagande*, *rituel* et *produit* présentent des aspects conceptuels négatifs dont l'analyste de la situation devrait tenir compte dans l'appréciation qu'on fera de la gestion par résultats. Plus prosaïquement, la gestion par résultats, au plan politique, mènera soit à une gouvernance renouvelée de l'appareil public soit, à l'opposé, à un régime de propagande. La saine gouvernance, en termes de méthodologie, donne prise à un management éprouvé, qui permet l'accomplissement des finalités du système d'évaluation de la performance, ce qui rehausse son rendement par les *outcomes* qu'il dégage. L'approche propagande, par contre, toujours sur le plan de la méthodologie, ne suppose que des mesures mathématiques d'évaluation de la performance, et non pas une révision du management propice à l'affirmation d'une gouvernance de type global.

En poursuivant notre démarche d'analyse, on constate que l'engagement ferme (qui découle d'une gouvernance responsable) donne lieu à des progrès méthodologiques dans l'instauration des mesures qui jaugent la performance de l'appareil public au chapitre du service aux populations. S'oppose au principe de l'engagement le rituel qui n'institue dans le système de mesure que des relevés de données réelles, lesquelles seront présentées, argumentées et défendues comme l'illustration d'une avancée dans le renouvellement de la pratique de la gestion par résultats.

L'engagement ferme, par définition, ne peut être défini comme valable, dans le sens d'une gouvernance responsabilisante, que s'il est le fruit d'une coproduction (intervenants-gestionnaires, décideurs-politiques et bénéficiaires-population). La coproduction s'oppose au système de mesure de la performance produit par les décideurs et imposé aux structures d'exécution de même qu'aux bénéficiaires des services publics. L'approche produit n'invite pas à aller au-delà des ratios de comparaison, entre objectifs aléatoires (sans liens formels avec les besoins des populations) et réalisations alléguées (sans incidence véritable sur la qualité de vie communautaire).

Quant au volet économique, la demande, comme concept d'établissement des mécanismes de mesure de la performance, suppose l'adoption de préceptes d'organisation évolutifs à portée horizontale dans l'appareil public. L'offre s'oppose à la demande. L'approche centrée sur la demande suppose qu'on se soucie, sur le plan méthodologique, du *comment ça va* (dans la population lorsque les services publics répondent aux besoins) alors que l'approche centrée sur l'offre dirige l'attention sur le *combien ça va*. Ce qui est évolutif, conceptuellement parlant, exige un monitoring approprié, alors que ce qui est déterminé se satisfait de la rédaction de rapports. L'approche horizontale, dans la gestion par résultats, mène à l'appréciation de la performance globale, dès lors que les *outcomes* de la gouvernance responsable sont au rendez-vous. L'approche verticale, elle, est à la mesure du système d'évaluation de l'appareil public et se contente d'économies d'échelle, voire d'économies d'envergure, à l'égard des services rendus.

Par rapport au volet social de l'analyse du contrôle de la performance dans le secteur public, la mission dicte la participation des populations à la définition des objectifs de services comme à celle du rendement quant à

leur prestation. Ce qui, dans l'ordre des choses, impose au secteur public une reconfiguration permanente des mécanismes de mesure, et, partant, l'établissement d'objectifs de services aux populations. À l'opposé, les services, tels qu'envisagés par les décideurs, fondent une conceptualisation du régime d'appréciation braquée sur des techniques de mesure de la performance. Si le système n'est pas participatif, il ne peut être que directif. Et ce qui n'est pas reconfiguré, bien que transformé, ne peut être que restructuré. Plutôt que d'appuyer la démarche méthodologique sur le principe managérial du *bottom-up*, on lui préfère celui plus taylorien du *top-down*. Les objectifs d'*outcomes* sociaux cèdent le pas aux résultats, comme premier enclencheur de l'adoption des mécanismes de mesure de la performance. En lieu et place de l'amélioration des conditions de vie communautaire, on a alors droit à un exercice annuel de mesure bureaucratique de l'effort fourni par l'appareil public.

Au regard du champ technique, la méthode aura préséance ou non sur le mécanisme pur et simple de dotation en instruments d'évaluation de la performance. S'ensuivra une approche gestion des services par programme ou par projet. Les méthodes d'évaluation de la performance seront intégrées ou éclatées. On assistera à une affirmation de l'évaluation de la performance globale (à base d'*outcomes*) ou à une reprise d'audit annuel sur les services publics rendus. Les décideurs (politiques), comme les gestionnaires (intervenants), pourront voir à long terme (contribution à la communauté) ou à court terme (apports au système) et, ce faisant, privilégier des voies d'amélioration du régime d'appréciation de la performance ou simplement préconiser des moyens de confirmation de la pertinence des services offerts.

Quant à l'environnement, qui inclut la structure interne de l'appareil et la stratégie externe de l'organisation, il peut être abordé dans une perspective de durabilité du service ou dans celle de l'imputabilité de l'appareil. L'approche qualitative s'oppose à l'approche quantitative, et, la gouvernance responsable obligeant, les perturbations, par opposition à l'incrémentalisme, présideront à l'implantation d'un régime efficace et efficient de mesure de la performance dans tout l'appareil d'État. L'apprentissage organisationnel dictera que l'on se soucie des impacts (*outcomes*), et non plus uniquement des effets (*outputs*) imputables à la prestation des services.

Au total, la réflexion à laquelle nous venons de nous livrer, si elle n'élimine pas tous les écueils inhérents à la mesure de la performance, n'en permet pas moins d'apprécier, sous diverses facettes, les besoins d'analyse préalable des concepts et des méthodologies de formulation, d'adoption et de mise en œuvre d'une mécanique évaluative pertinente dans le service public. Quant à savoir dans quelle mesure l'instrumentation de jauge de la performance du service public sera appropriée, il n'est pas suffisant de sélectionner un ou des cas patents et de les évaluer. Le service public ne peut être déclaré inefficace par définition, comme il ne peut être tenu pour efficace parce que la gestion par résultats y a été instituée. Tout dépendra de l'appareil dont on parle, des voies et des moyens qu'il aura su privilégier parmi la panoplie des concepts et des méthodes d'instrumentation du contrôle de la performance, et ce, après avoir tenu compte des contraintes politiques, culturelles et techniques existantes. L'État (gouvernement), pas plus que la sphère publique (fonction publique), n'a intérêt à être analysé à travers le seul service rendu ; le service attendu doit être inclus, sans quoi la performance globale ne peut être appréciée dans le processus d'évaluation retenu. Des choix d'options conceptuelles, comme d'options méthodologiques, sont à considérer, puisque la performance n'est pas le fait d'un décret mais d'un constat fondé sur la matérialité des objectifs, des besoins et des capacités à livrer les services requis et à remplir le mandat public reçu et accepté.

GPR ET PERFORMANCE, LA RECHERCHE

Malgré les transformations subies par la fonction et le service publics tout au long des 25 dernières années, nul doute que les difficultés seront plus nombreuses encore à se faire jour dans les années qui viennent. Ce qu'il faudrait, pour pallier les carences de l'évaluation en vase clos qu'entraîne le fonctionnement en silo des sous-ensembles de l'appareil gouvernemental, c'est une entité indépendante dédiée à la mesure du rendement, de la productivité et des améliorations continues. Son mandat irait de l'orientation des projets, dans le respect des politiques publiques, à l'évaluation de la satisfaction des clients, dans le respect des ressources disponibles, en passant par l'architecture des rendements, dans

le respect des *outcomes*. Les éléments de finances, de services aux citoyens et d'apprentissage seraient alors compris dans la mise en œuvre du régime d'évaluation globale de la performance publique (Shane, 2004).

Un modèle d'efficacité organisationnelle imposerait que l'on tienne compte des besoins en services des personnes et des organisations, mais aussi des contraintes d'offre (concurrence), des processus de décision (stratégies), des structures d'exécution (appareil) et des compétences (gestionnaires), avant que ne commence le monitoring de la prestation et la mesure de la performance dans la sphère publique (Bellehumeur, 2005).

Théoriquement, la performance dans la sphère publique ne serait rien d'autre que le résultat que permettent d'atteindre, par la conjonction des voies et des moyens propres, les acteurs ou intervenants aux services et programmes et les décideurs ou instances chargés des politiques et des programmes publics. Cela dit, rien n'aura été réglé, puisque, sur le plan pratique, la performance dépend des besoins tacites et exprimés des contribuables visés (individus et entreprises), de l'offre de biens et services assurée par le marché libre et surtout des instruments de mesure comparée dont on se sert pour juger du mérite de ce qui était réellement attendu.

L'institutionnel (le décideur politique) se confond avec l'organisationnel (le dirigeant de la structure), et le citoyen (le public) avec le privé (le personnel). Si on ne peut dissocier ces facteurs sans risquer de minimiser leurs effets sur la performance globale dans le secteur public, on ne peut non plus les apprécier tous à la même aune. Pour y arriver, cela supposerait que nous puissions mesurer la productivité de compétences parallèles et d'organisations opposées, au-delà de la simple appréciation mathématique des mandats de revue annuelle du rendement financier (Wirtz, 2001).

Les résultats organisationnels ne sont pourtant pas à confondre avec la performance institutionnelle, même si, à l'instar de l'Alberta qui fut le premier gouvernement au Canada à se doter d'une politique de gestion de la performance (Speers, 2005), ministères et agences s'adonnent le plus souvent à la mesure du rendement sur la base de leurs objectifs initiaux et non sur celle de l'évaluation d'une performance fondée sur

les potentialités de l'appareil public. On juge plus souvent du rendement des structures d'exécution administrative plus que des stratégies de services (Heller, 2004). Ce qui mène les gouvernements à tenter de réinventer l'appareil d'offre et non pas les temps, modes et mécanismes de décision affectant les services publics. L'accent est mis, à travers le renforcement technique de la performance, sur l'optimisation mathématique des *inputs* et des *outputs* (ratio financier), plutôt que sur la maximisation sociale des *outcomes* (services à la communauté). La performance s'en trouve liée aux services dispensés et non aux politiques d'offre qui les supposent (Murray, 1999).

Or, après trente ans de réflexion en ces matières, les instances gouvernementales, un peu partout dans le monde, souffrent toujours d'une incapacité à prendre leur distance par rapport aux exercices d'évaluation des coûts que sont les rapports annuels. Elles devraient centrer l'essentiel de leur effort sur les investissements réalisés dans l'appareil de services publics, et se préoccuper ensuite des structures exécutives du service public. On contrôle la dépense (comptabilité fiscale) et on ignore le service à valeur ajoutée (comptabilité nationale) ; mais on n'en déduit pas moins *sa* performance politique (Lipsky, 1980). La fierté politique du *fair market-value* (ou la valeur d'usage électoral) l'emporte sur la viabilité patrimoniale du *market value-added* (la valeur d'échange collective). Les gains de société sont minces, les avantages politiques palpables (Murray, 1999).

CONCLUSION

L'évaluation de la performance, en management moderne, tire son origine du souci d'utilité tel que ressenti et exprimé par le secteur marchand de l'économie. Son application à la sphère publique, détenant le monopole des services publics, n'en est pas moins impérative, bien que le transfert de méthodes d'organisation, de gestion des systèmes et de contrôle des résultats entre les deux secteurs n'aille pas sans ajustements. Nous sommes d'avis que l'évaluation de la performance dans la sphère publique devrait suivre, pour l'essentiel, les préceptes auxquels renvoie la grille des concepts et des méthodes de contrôle propres à la mission et aux différents mandats publics que nous avons identifiés plus

haut. Chaque administration publique étant distincte, la mise en place d'un modèle de gestion par résultats donnera lieu à des ajustements de circonstances et de contexte. Il demeure toutefois que ce cheminement donnera une meilleure prise à l'efficacité, à l'efficience et à l'équité que suppose le système particulier d'organisation qu'est la sphère publique.

La performance ne saurait être déduite d'une analyse qui exclurait une partie des acteurs et des organisations, une partie des services et des clients, une partie des résultats et des contraintes, une partie des objectifs et des mesures. En somme, les dimensions, facteurs et situations qui instituent, influencent et inspirent le système d'organisation qu'est la sphère publique doivent être intégrés dans la mécanique d'évaluation dont on se servira pour en justifier l'articulation, le fonctionnement et le produit.

La performance dans la sphère publique ne peut être globale, sans que l'on ajoute à la mesure du produit (les services livrés) la valeur ajoutée à la communauté d'implantation (services attendus) propre au bien commun qui résulte des actes posés par l'ensemble administration-politique que suppose le système d'organisation lui-même. En d'autres mots, la mesure de la performance ne peut être complète sans que l'on ait inclus dans la mécanique de contrôle les *outcomes* (bien commun) et les *outputs* (services livrés). À l'encontre des organisations opérant dans la sphère privée, qui ne desservent jamais qu'une clientèle (celle de son marché économique), les organisations de la sphère publique desservent toutes les clientèles (celles de son territoire).

Le système public, sous la pression populaire des dernières années, s'est graduellement transformé. Se sont dès lors renouvelés ses *vision, mission, valeurs, stratégies, structures, compétences* et *comportements*. Il en a été de même de ses modes, méthodes et processus d'établissement, de promotion et d'évaluation des résultats. Rendre des comptes n'allait pas sans comparer les résultats d'exercice aux objectifs de départ, comme la démonstration du rendement imputé à la gestion par résultats (l'administration) n'allait pas sans preuve (le politique) que les *outcomes* étaient à la hauteur d'*outputs* les justifiant dans la communauté faisant les frais des services livrés.

L'efficacité et l'efficience des services publics doivent s'apprécier dans une perspective large de capacités collectives de payer, de s'organiser et d'évoluer, ce qui va au-delà de l'exercice de surface que suppose la simple mesure des coûts des services publics d'une année à l'autre. L'action publique, orientée vers une saine gouvernance, exige que la chaîne de valeur des services englobe les *inputs* (deniers publics), les *outputs* (services publics) et les *outcomes* (biens publics), pour que l'amélioration des conditions de société que commande l'intervention publique trouve tout son sens. L'évaluation globale du système public d'organisation des services puise donc sa logique économique dans la responsabilisation non pas des seuls gestionnaires de services publics mais dans celle, conjointe, des gestionnaires et des administrateurs de politiques publiques. Le contrôle de la performance, dans ces conditions, ne peut être global que s'il dépasse l'instrument d'offre technique (l'administration) pour inclure celui plus déterminant de la demande effective de services (le politique). Car, et c'est bien là que réside la différence majeure entre les sphères publique et privée: pour l'Entreprise, la demande finale est celle du bénéficiaire du service rendu, alors que dans la sphère publique la demande finale subit l'arbitrage d'intermédiaires politiques (le gouvernement) avant que l'offre de services ne soit établie. Juger de la performance des services publics en limitant l'ordre de mesure des résultats aux seuls gestionnaires (les fonctionnaires), c'est omettre les décideurs (les politiques) de l'équation du rendement dans le système public de qui la nature, la qualité et le renouvellement des services à la communauté dépendent réellement. Or ce principe d'inclusion dans la mesure de la performance globale n'est acquis pratiquement nulle part. Rares sont les mécanismes de mesure de la performance dans le secteur public qui admettent l'insertion du politique dans l'équation d'évaluation du rendement à l'égard des services publics rendus. La gestion par résultats n'est jamais que partielle, dès lors qu'elle exclut dans la mesure de la performance le principal déterminant de l'offre de services publics qu'est l'intervenant politique propre aux systèmes.

Cela n'oblitére en rien le fait qu'il faille comprendre la performance publique, si l'on veut juger de la valeur ajoutée des services rendus à la communauté d'implantation. Et la performance n'a pas à être contenue tout entière dans une définition universelle pour que la mesure du rendement de l'appareil d'offre puisse être circonscrite dans des formules

d'évaluation aussi pratiques qu'urgentes. La modélisation des mesures de la performance, non l'ossification d'une définition de la performance, en incluant l'efficacité (le bon service rendu), l'efficience (le service bien rendu) et l'équité (l'accessibilité du service rendu), aura lié l'appareil administratif à l'appareil politique dans l'appréciation du rendement dans la sphère publique. La gestion par résultats trouvera donc là son aboutissement, plus encore sa pertinence économique et sociale.

C'est tronquer la réalité de l'utilité économique et sociale du service public rendu que d'en limiter l'appréciation à la seule mesure des résultats du personnel (l'administration) sans tenir compte de l'organisation (le politique) dont dépend non seulement la gestion mais avant tout le choix des services à rendre.

La gestion par résultats, en management public, n'a donc d'utilité pour la communauté qui en assume les coûts, que si la pertinence du service rendu (*outcomes*) est arrimée, à travers l'exercice d'évaluation du rendement du système d'offre lui-même, à la pertinence des voies et moyens de services (*inputs* et *outputs*). L'approche quantitative d'évaluation de la performance des dernières années, dans la sphère publique, tendrait alors à céder le pas à l'approche qualitative comme ordre de mesure des services rendus. Ce passage obligé ne peut se faire à l'aveuglette. D'où l'impérieux besoin d'adopter des mécanismes de contrôle utiles, évolutifs et concurrentiels comme jauges de la performance réelle mais aussi globale de la sphère publique.

Toutes les approches de la performance, comme tous les instruments de mesure, présentent des limites. Cela ne doit pourtant pas nous dissuader de les aborder, de les modifier ou de les remplacer au besoin. Ce qui importe avant tout, c'est de dépasser le stade de la mesure administrative pour atteindre celui de la mesure publique des services rendus à la communauté. Ce qui implique que l'on envisage l'évaluation de la performance globale du secteur public, dont l'articulation complète englobe tant l'administration que le politique.

Notre analyse demeure fort incomplète, à défaut d'études abondantes sur l'inclusion dans la démarche évaluative de la performance publique du politique et de l'administration. Or invoquer la gestion par résultats pour démontrer l'utilité publique des services rendus à

la communauté, sans inclure dans l'équation le politique, équivaut à vouloir régler un moteur à deux temps en ne se souciant que d'un seul de ces deux temps d'articulation dans le mouvement. La mécanique peut toujours tourner, mais jamais à plein régime.

Évaluer la gestion par résultats sous l'angle administratif seulement, dans le secteur public, c'est illogique, inconséquent et inutile, si tant est que l'on veuille démontrer l'utilité globale de la démarche d'appréciation de la performance. Des résultats à la tâche, il y en aura toujours, secteur public ou non. Et le fait qu'ils se fondent sur des données d'évaluation incomplètes ne règle en rien l'obligation morale qu'a la sphère publique de rendre des comptes non pas aux gouvernements mais à la communauté d'implantation. Or telle communauté attend, au-delà des *outputs* de structures administratives, des *outcomes* d'économie sociale. La performance globale dans l'offre publique de services s'en trouvera ainsi évaluée adéquatement.

Dans la foulée de cette réflexion de fin d'analyse, nous réitérons que notre modèle veut recentrer le processus d'évaluation de la performance, sur fond de gestion par résultats, à partir des concepts et des méthodes élargis, bien qu'intégrés, de contrôle qu'il propose en matière de gestion globale (administration et politique) de la sphère publique. Bien sûr, il n'y a pas là de mot final sur l'adoption, la transformation et l'amélioration des instruments de mesure de la performance dans le service public. Des modèles d'efficacité organisationnelle (fonction publique), mais aussi d'efficacité institutionnelle (gouvernement), que nous appelons de tous nos vœux, devront suivre afin d'aider à mieux doter la communauté d'implantation d'instruments de mesure de la gestion des résultats dans le secteur public.

Les exercices de calcul mathématique du rendement n'améliorent que la structure administrative de prestation des services, sans redresser la moindre situation dans le choix des services à rendre quel que soit le domaine d'intérêt public visé. Or l'appareil public, dans toute société démocratique, suppose des avantages de société (au profit des administrés), et non des avantages de système (au profit des administrateurs). La gestion par résultats, correctement fondée en efficacité, en efficience et en équité, doit inclure les *outcomes* et non plus que les *outputs* dans l'évaluation justifiant sa pertinence. La valeur globale du service public

rendu, la sphère publique ne la confirme jamais qu'à raison d'un mode d'évaluation de la performance qui tienne compte de l'administration et du politique, ce que notre modèle tente d'accomplir, en reconfigurant l'approche à la conceptualisation et à la méthodologie de contrôle de la performance dans la sphère publique. À partir de là, il ne restera plus qu'à s'adonner à la mesure, au cas par cas (gouvernement par gouvernement), de la performance globale de la gestion par résultats instituée par *un* secteur public donné.

BIBLIOGRAPHIE

- Alberta, membres du Parlement (1999). Entrevue enregistrée par Kimberley Speer, juillet.
- Alberta, fonction publique (1999a). Entrevue enregistrée par Kimberley Speer, juillet.
- Alberta, fonction publique (1999b). Entrevue enregistrée par Kimberley Speer, juin.
- Alberta, fonction publique (1999c). Entrevue enregistrée par Kimberley Speer, août.
- Alberta, Ministère des Finances (2003). « Measuring Performance: A Reference Guide – Part 2. Measuring Performance », évaluation faite le 7 novembre 2003.
- Alberta, Vérificateur général (2004). *Rapport annuel 1997-1998* réévalué par le Conseil exécutif.
- Bellehumeur, R. (2005). « Performance: A Moving Target », *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, vol. 29, n^{os} 2 et 3, p. 49-55.
- Boyne, G.A. et Walker, R.M. (2005). « Determinants of Performance in Public Organizations », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, p. 483-488.
- Carroll, B.W. (2003). « Some Obstacles to Measuring Results », *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, vol. 30, n^o 1, p. 41-47.
- Drucker, P. (1989). *The New Realities*, New York, Harper & Row.
- Drucker, P. (1995). « Really Reinventing Government », *The Atlantic Monthly*, vol. 275, p. 49-52, 54, 56-57, 60-61.
- Eden, R. et Hyndman, N. (2005). « Performance Measurement in the UK Public Sector: Poisoned Chalice or Holy Grail », *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, vol. 29, n^o 1, p. 9-15.
- English, J. et Lindquist, E. (1998). *Performance Management Linking Results to Public Debate*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada.
- Fouchet, R. (1999). « Performance, service public et nouvelles approches managériales », *Revue politiques et Management public*, vol. 17 n^o 2, p. 35-47.

- GAO (1995). *Managing for Results: Critical Actions for Measuring Performance and Results Act* (GAO/GGD/96-187), Washington, DC, United States General Accounting Office.
- GAO (1996). *Managing for Results: Achieving GPRAS Objectives Requires Strong Congressional Role (Testimony)* (GAO/T-GGD/96-19), Washington, DC, United States General Accounting Office.
- Heller, J. (2004). « Productivity in the Public Sector Swedish and Australian Lessons for Canada », *Optimum Online*, vol. 34, n° 1.
- Hjern, B. et Porter, D.O. (1981). « Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis », *Organizational Studies*, vol. 2, n°s 2 et 3, p. 211-227.
- Johnsen, A. (2005). « What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? », *Public Money & Management*, janvier.
- Jones, L.R. et Kettl, D.F. (2003). « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, vol. 4, n° 1, p. 1-19.
- Jorjani, H. (1998). « Demystifying Results-Based Performance Measurement », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 13, n° 1, p. 61-95.
- Kettl, D. (1995). « Building Lasting Reforms: Enduring Questions, Missing Reforms », dans Donald Kettl et John Dilutio (dir.), *Inside the Reinvention Machine: Appraising Government Reform*, Washington, Brookings, p. 64.
- Kimm, V.J. (1995). « GPRA: Early Implementation », *Public Manager*, vol. 24, n° 4, p. 15-18.
- Kravchuk, R.S. et Schack, R.W. (1996). « Designing Effective Performance-measurement Systems Under the Government Performance and Results Act of 1993 », *Public Administration Review*, vol. 56, n° 4, p. 348-358.
- Lacasse, F. et Verrier, P.-É. (dir.) (2005). *30 ans de réforme de l'État, expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans*, Paris, Dunod, p. 145-175.
- Lamarque, D. (2005). « De la norme à la performance: les juridictions financières, témoins et acteurs des réformes de la gestion publique », dans François Lacasse et Pierre-Éric Verrier, *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans*, Paris, Dunod, p. 145-176.
- Lindquist, E. (1998). « Getting Results Right: Reforming Ottawa's Estimates », dans Leslie Pal (dir.), *How Ottawa Spends 1998-1999*, Toronto, Oxford University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Long, E. et Franklin, A.L. (2004). « The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation », *Public Administration Review*, vol. 64, n° 3, p. 309-319.

- Maltais, D. et Mazouz, B. (2004). « À Nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *La Revue internationale de gestion*, vol. 29, n° 3, automne.
- Mayston, D.J. (1985). « Non-profit Performance Indicators in the Public Sector », *Financial Accountability & Management*, vol. 1, n° 1, p. 51-74.
- Mazouz, B. et Rochet, C. (2005). « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises », *Revue Télescope*, automne.
- Mazouz, B. et Tremblay, B. (2006). « Toward a Post-bureaucratic Model of Governance : How the Institutional Commitment is Challenging Quebec's administration », *Public administration Review*.
- Mazouz, B., Tremblay, B. et Facal, J. (2005). « Au cœur du renouveau administratif : l'engagement institutionnel. Quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise », *Revue française de l'administration publique*, n° 115, novembre.
- McHugh, M. (1997). « Trouble in Paradise. Disintegrated Strategic Change within a Government Agency », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 10, n° 6, p. 433-443.
- Moreau-Desfarges, P. (2003). *La gouvernance*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je », p. 127.
- Murray, R. (1999). *Measuring Public Sector Productivity*, 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris.
- Nowicki, J. (2003). « The Practical Realities of Performance Measures Implementation in Government », *Embracing the Future: Sustainability and Measuring for Success, A Conference on Performance Measures*, Edmonton, Institut d'administration publique du Canada, 27-29 octobre (cédérom).
- OCDE (1997). *In Search of Results : Performance Management Practices*, Paris, OCDE.
- Rochet, C. (2002). *Les établissements publics nationaux, un chantier pilote pour la réforme de l'État*, Paris, La Documentation française.
- Rochet, C. (2005). *L'innovation, une affaire d'État ? Piloter la réforme face à la III^e révolution industrielle*, thèse de doctorat, Université de Versailles à Saint-Quentin-En-Yvelines.
- Rouillard, C. (2003). « Du cynisme au désabusement organisationnel. Le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix*, vol. 9, n° 6, p. 21-38.
- Roy, P.R. et Giard, P. (2003). « Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence », *Coup d'œil*, vol. 9, n° 3, juin.
- Sabourin, P. (2005). « Performance Measurement in the Canadian Trade Commissioner Service », *Optimum, The Journal of Public Sector*, vol. 29, n° 1, p. 30-35.
- Savoie, A. et Morin, E. (2001). « L'erreur managériale : confondre les causes, les problèmes et les solutions en matière d'efficacité organisationnelle », *Revue internationale de gestion*, p. 123.

- Shane, B. (2004). «La mise en œuvre d'un système de mesure du rendement dans un service informatique du secteur public», *Optimum, La revue de gestion du secteur public*, vol. 28, n° 3, p. 39-48.
- Simon, H. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 4^e éd., New York, Free Press.
- Speers, K. (2005). «Performance Measurement in the Government of Alberta», *Revue Gouvernance*, vol. 2, n° 1, p. 58.
- Thomas, P.G. (2002). «Parliament and the Public Sector», dans Christopher Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Don Mills, Oxford University Press, p. 10.
- Thomas, P.G. (2005). «Performance Measurement and Management in the Public Sector», *Optimum Online*, vol. 25, n° 2, 7 p.
- Trosa, S. (2003). *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Institut de l'entreprise.
- Wirtz, R. (2001). «Icebergs and Government Productivity», *The Region*, p. 17.

C H A P I T R E

3

Un profil des compétences Le cas du personnel d'encadrement de l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (IRD PQ)

CLAIRE BOGIARIS

UNE DÉMARCHE DE GESTION STRATÉGIQUE ET D'OPTIMISATION DE LA CONTRIBUTION DU PERSONNEL CADRE

L'élaboration du profil de compétences du personnel d'encadrement de l'IRDPQ fut la première étape d'une démarche réflexive plus vaste, menée par le Groupe de réflexion sur l'encadrement, entre février 2004 et octobre 2005¹, sur la fonction d'encadrement et les moyens de soutien appropriés à l'exercice de celle-ci.

Ce groupe de travail, représentatif des différents niveaux d'encadrement et secteurs d'activités de l'Institut², avait été constitué par la direction générale, à la suite de plusieurs échanges avec le personnel cadre de l'établissement. Lors de ces échanges, des observations mentionnées à plusieurs reprises faisaient état de « la nécessité de revoir les fonctions de gestion en raison du statut d'Institut universitaire de l'établissement ; d'intégrer, à long terme, ces fonctions universitaires dans les programmes et services de soutien ; d'animer et de soutenir le personnel dans ces différents changements, et ce, tout en simplifiant et intégrant dans la mesure du possible nos processus et façons de faire³ ». Les cadres intermédiaires faisaient également part d'un certain essoufflement et de leur besoin de support pour faire face aux nouvelles responsabilités qui leur étaient confiées. Ces éléments avaient aussi été mentionnés lors de la démarche d'agrément réalisée en 2002-2003 où l'on faisait état du manque de disponibilité de certains cadres, attribuable à une surcharge de travail, et du manque d'uniformité en matière de supervision du personnel selon le contexte de pratique du gestionnaire⁴. C'est pourquoi le *Plan d'amélioration de l'IRDPQ dans le cadre du renouvellement de l'agrément*

1. Le Groupe de réflexion sur l'encadrement fit état de l'avancement de ses travaux et présenta le profil de compétences du personnel d'encadrement au Camp de gestion de l'IRDPQ de septembre 2004. Le bilan du comité a été déposé au Camp de gestion d'octobre 2005.
2. Le Groupe de réflexion sur l'encadrement était composé de dix membres dont le directeur général et le directeur général adjoint, le directeur des ressources humaines et sept cadres intermédiaires provenant des programmes cliniques et des services de soutien.
3. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2004). *Plan de travail sur l'encadrement à l'IRDPQ*, Québec, IRDPQ, janvier.
4. Le contexte de pratique fait ici référence au nombre d'employés et de sites supervisés, aux quarts de travail multiples et à la présence ou non de coordination clinique ou d'assistant du supérieur immédiat (ASI).

ment⁵ soulignait que «de nombreuses responsabilités se sont ajoutées et seront ajoutées au rôle des cadres (intégration dans les programmes des volets enseignement, recherche, formation, évaluation, évaluation du personnel, gestion par résultats, etc.). Dans ce nouveau contexte, une réflexion en profondeur s'impose.» Conséquemment, il fallait «redéfinir le rôle, les responsabilités, la charge de travail, les modalités d'encadrement, de même que le soutien requis à la lumière des nouvelles exigences [...]»⁶.

C'est dans cette perspective que le groupe de réflexion amorça ses travaux⁷ en se donnant comme premier objectif «d'élaborer le profil de compétences du personnel d'encadrement de l'IRDPQ⁸», conformément aux exigences du comité de direction quant à l'exercice de la gestion à l'Institut.

LES POSTULATS À LA BASE DU PROFIL DE COMPÉTENCES DU PERSONNEL D'ENCADREMENT DE L'IRDPQ

Le profil de compétences devait refléter les exigences de la mission de l'IRDPQ et les orientations stratégiques en découlant; s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue des services offerts; témoigner de la philosophie de gestion de l'IRDPQ en définissant les paramètres à l'intérieur desquels devait s'exercer celle-ci; être cohérent avec les visées nationales et régionales en matière de santé, de services sociaux et de réadaptation; et, tenir compte de l'environnement changeant dans lequel s'exerçait désormais la fonction de gestion.

En effet, nous étions tous à même de constater que l'exercice du rôle de gestion s'était grandement modifié de par les transformations profondes tant dans le monde du travail que dans le domaine de la santé et des services sociaux. À ce dernier chapitre, l'implantation des réseaux

5. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2003). *Orientations stratégiques 2003-2006 et plan d'amélioration de l'IRDPQ dans le cadre du renouvellement de l'agrément*, Québec, IRDPQ.

6. *Op. cit.*

7. Le plan de travail sur l'encadrement comportait neuf étapes dont la première concernait la définition des paramètres de gestion.

8. *Op. cit.*

locaux de services de santé et de services sociaux impliquait, de manière évidente, une ouverture à la réalité d'établissements de missions différentes, la création de nouvelles alliances et de partenariats stratégiques et la recherche de complémentarité dans les services offerts par différents établissements ainsi qu'une préoccupation accrue de la satisfaction de la clientèle. Par ailleurs, le vieillissement de la population active et les pénuries de main-d'œuvre anticipées ainsi que les nouvelles législations en matière de relations ou d'environnement de travail⁹ demandaient des compétences évidentes au regard d'une gestion à la fois stratégique et humaine.

De plus, l'actualisation de la mission universitaire de l'IRDPO, d'une part, et le respect des engagements pris dans le cadre du renouvellement de l'agrément québécois, d'autre part, exigeaient également des compétences particulières de l'équipe de gestion.

Pour les membres du groupe de réflexion, le fait de tenir compte tant du macroenvironnement de l'Institut que du microenvironnement dans lequel les gestionnaires évoluaient permettrait une identification et une définition plus précises non seulement des compétences requises mais aussi des comportements et des résultats attendus des gestionnaires de l'établissement ainsi que des « savoirs fondamentaux » nécessaires à l'exercice du rôle. De plus, ils jugeaient opportun que le profil de compétences se transpose en un outil de référence en étroite relation avec le plan de développement individuel et collectif des cadres, l'évaluation du rendement, la sélection du personnel d'encadrement et le programme de relève des cadres de l'établissement. Dans cette perspective, le profil de compétences serait sous-jacent à un ensemble d'activités reliées à un processus structuré et continu de gestion du personnel d'encadrement visant l'optimisation de la contribution de ce dernier¹⁰.

9. On fait ici référence de manière plus particulière à la Loi 30 et aux dispositions légales en matière de harcèlement en milieu de travail.

10. Grand'Maison-Petit, Gemma (2004). « L'art du dialogue dans la gestion du développement et de la contribution des cadres », présentation au colloque du Département de psychologie de l'Université de Sherbrooke, mai.

Par ailleurs, afin que le profil soit véritablement significatif pour ceux pour qui il serait conçu, il devait être élaboré dans le respect des règles suivantes¹¹ :

- Refléter les attentes spécifiques de l'IRDPQ tout en considérant les orientations du ministère de la Santé et des Services sociaux et de l'Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de la Capitale nationale au regard des compétences de gestion requises dans le réseau.
- Comporter une courte liste de compétences afin de faciliter la transposition de celles-ci dans la pratique courante de gestion et éviter l'effet démobilisateur causé par un trop grand nombre de « compétences requises ».
- Considérer les besoins futurs en matière de compétences dans une optique d'adéquation entre l'outil et les orientations de l'établissement à moyen terme et selon l'évolution de la fonction.
- Faire état de compétences mutuellement exclusives permettant d'éviter la confusion sur ce qui est véritablement attendu de la part des gestionnaires.
- Utiliser un langage simple, clair et univoque pour favoriser une vision et une compréhension communes.

LA DÉMARCHE D'ÉLABORATION DU PROFIL

Puisque l'élaboration du profil ne constituait que la première étape du mandat du groupe, les membres privilégiaient une démarche simple mais efficace qui leur permettrait, à la fois, d'atteindre leur objectif selon les règles et les principes mentionnés précédemment et de respecter le calendrier des travaux qui leur avait été imparti. Mon rôle au sein du groupe étant d'animer les séances de travail et d'encadrer la démarche d'élaboration, je proposai la démarche suivante :

11. Gouvernement du Québec (1995). *Le profil de compétences : définition et principes de base*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère du Revenu.

1. Identifier, à partir de recueils de compétences définies pour le secteur de la santé et des services sociaux, les compétences les plus appropriées pour l'IRDPQ.
2. À partir de l'ensemble des compétences répertoriées, évaluer le « poids » relatif de chacune d'elles en termes de correspondance avec les attentes et les priorités de l'IRDPQ.
3. Retenir les compétences les plus significatives compte tenu de l'évaluation effectuée à l'étape précédente.
4. Définir les compétences clés du profil du personnel d'encadrement de l'IRDPQ.
5. Déterminer les indicateurs de comportements pour chacune des compétences retenues.
6. Identifier les « savoirs » requis pour exercer la compétence.

Étape 1 – L'inventaire des compétences requises

Parmi les répertoires de compétences utilisés au cours des années précédentes, « Le répertoire des compétences clés du directeur général du XXI^e siècle »¹² et le guide *Compétences 2000+*¹³, publiés par la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, de même que le *Profil générique de compétences du gestionnaire de la santé et des services sociaux*¹⁴ s'avèrent les plus pertinents tant pour les compétences répertoriées que pour les définitions et les niveaux de maîtrise qui y étaient associés. À partir de ces documents, chacun des membres du

-
12. Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre (2000). « Le répertoire des compétences clés du directeur général du XXI^e siècle », Section 2 dans *Choisir pour le XXI^e siècle* (guide pour les membres des comités de sélection, Recrutement, sélection et nomination des directeurs généraux des établissements), Montréal, RRSSS Montréal-Centre.
 13. Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre (2002). *Compétences 2000+*, Montréal, RRSSS de Montréal-Centre, secteur Planification et développement régional du personnel d'encadrement, Direction des ressources humaines, février.
 14. Gouvernement du Québec (2004). *Profil générique de compétences du gestionnaire de la santé et des services sociaux*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux.

groupe devait sélectionner trois compétences reflétant le mieux, selon lui, les exigences de l'IRDPQ en matière d'encadrement¹⁵ et les attentes de la direction¹⁶ à cet égard.

Lors de la mise en commun des compétences retenues, neuf d'entre elles faisaient consensus au sein du groupe de réflexion : l'innovation, la gestion du changement, le partenariat, la gestion des résultats, la gestion optimale des ressources, la vision stratégique, le leadership mobilisateur, l'orientation-clientèle et la communication interpersonnelle et organisationnelle. Chacune d'elles fut alors décrite en s'inspirant des définitions figurant dans les répertoires de compétences génériques et en tenant compte de l'environnement et du contexte de pratique propres à notre établissement.

Étape 2 – L'évaluation de l'importance relative des compétences retenues

Puisque nous avons convenu que le profil comporterait au plus six compétences qualifiées de « fondamentales », au sens où elles constitueraient la base générale mais précise de l'exercice des fonctions, il nous fallait raffiner notre processus d'identification.

En utilisant la technique du groupe nominal, un poids fut accordé à chacune des compétences génériques de la liste de départ. Les compétences qui obtinrent le pointage le plus élevé furent la communication interpersonnelle et organisationnelle, l'orientation-clientèle, le leadership mobilisateur et la vision stratégique. Suivaient, avec un écart minime, la gestion optimale des ressources, la gestion des résultats et le partenariat. La gestion du changement et l'innovation reçurent le plus faible nombre de points.

-
15. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2004). *Exigences de base quant à l'exercice de la gestion à l'IRDPQ*, Québec, Direction générale, IRDPQ.
 16. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2004). *Attentes de la direction – zones de responsabilités organisationnelles*, Québec, Direction générale, IRDPQ.

Étape 3 – Le choix des compétences

Il y avait unanimité au sein du groupe à l'effet que les compétences relatives à *l'orientation-clientèle*, à la *vision stratégique*, au *leadership mobilisateur* et à la *communication interpersonnelle et organisationnelle* étaient nécessaires pour assumer pleinement une fonction d'encadrement notamment au regard des enjeux de l'IRDPQ et des changements amorcés au sein du réseau de la santé et des services sociaux.

En procédant, dans un second temps, à une analyse plus fine des définitions relatives à la gestion optimale des ressources et à la gestion des résultats, certaines convergences furent mises en évidence, nous amenant à les regrouper sous le vocable « *gestion optimale des résultats et des ressources* », deux aspects indissociables du processus de « reddition de comptes » prévu à la Loi 25 et de la pratique de gestion en général. De plus, en explorant davantage le concept de « partenariat » et en traduisant celui-ci en comportements, nous convenions que, au sein de notre établissement, il représentait un moyen d'atteindre les objectifs organisationnels de l'IRDPQ et qu'il était donc étroitement relié à la gestion optimale des résultats et des ressources.

Quant à la gestion du changement et à l'innovation, la transposition de ces compétences dans la pratique nous amena à considérer celles-ci sous l'angle des domaines de « savoirs » favorisant l'expression de compétences plus globales tel le leadership mobilisateur.

Par ailleurs, nous constatons, non sans surprise, que la « gestion de soi » ne faisait pas partie de notre liste de départ alors que cette dimension était clairement indiquée dans les exigences et les attentes de l'IRDPQ et que, au-delà, elle représentait une valeur importante de notre organisation. En effet, en se basant sur le postulat que la performance organisationnelle ne doit pas être atteinte au détriment des personnes, un programme de « mesures de soutien à la gestion » avait été mis en œuvre au cours de 2001 afin de soutenir les gestionnaires faisant face à des problématiques diverses. Ces différents constats permirent de conclure que le champ de compétence relatif à la « *gestion de soi* » devait figurer à l'intérieur du profil.

Après cette étape et à la lumière de nos échanges, il était aisé de convenir qu'un soin particulier devrait être apporté à la définition des six compétences et des comportements les illustrant pour que le profil soit facilement transposable dans la pratique de gestion de notre établissement.

Étape 4 – La définition des compétences clés du profil du personnel d'encadrement

La technique du *brainstorming* fut utilisée pour établir les paramètres de définition des compétences. Les membres du groupe devaient traduire par des mots clés ce qu'évoquait, pour chacun d'entre eux, la compétence énoncée.

À partir des listes ainsi établies, différents essais de définition furent formulés, comparés aux listes répertoriées dans les recueils mentionnés précédemment et adaptés en considérant les orientations à court et moyen termes de l'IRD PQ. Les définitions figurant au tableau 3.1 furent considérées comme les plus représentatives de ce que notre établissement souhaitait en la matière.

Étape 5 – La détermination des indicateurs de comportements

Chacun des champs de compétences est associé aux « comportements attendus », soit les indicateurs spécifiant les zones de responsabilité et les conditions de réalisation à l'intérieur desquelles la compétence s'exerce.

Pour déterminer les comportements attendus au regard d'une compétence, les orientations stratégiques et le plan d'amélioration consécutif au renouvellement de l'agrément furent particulièrement utiles. Les enjeux de chacun des services ou programmes y étant indiqués, de même que les objectifs poursuivis, les indicateurs de résultats et les stratégies d'actualisation, il était possible de circonscrire les paramètres généraux de la performance attendue et d'en dégager les comportements correspondants pour chacune des compétences, tel qu'illustré au tableau 3.2 relativement aux comportements inhérents à la compétence « orientation-clientèle ».

TABLEAU 3.1

Compétences du profil d'encadrement de l'IRDPQ

Compétences	Définitions
Orientation-clientèle	Capacité d'ajuster ses pratiques et ses modes de fonctionnement afin que les services offerts correspondent aux besoins des clientèles interne et externe tout en tenant compte de la mission et des orientations de l'établissement, des contraintes de l'environnement et des ressources à sa disposition.
Vision stratégique	Capacité d'anticiper les tendances, de lire les environnements interne et externe et, conséquemment, de développer une perspective d'action pour atteindre les objectifs visés et positionner favorablement son action.
Gestion optimale des ressources et des résultats	Capacité d'atteindre les objectifs de résultats sous-jacents à la planification stratégique de l'IRDPQ et de maximiser les actions entreprises par l'optimisation des ressources humaines, matérielles, financières et technologiques à sa disposition.
Leadership mobilisateur	Capacité de communiquer la vision de l'organisation, de mobiliser et de gérer les talents des personnes à cet égard et de susciter l'adhésion de tous ses collaborateurs par l'instauration d'un climat propice à l'actualisation des objectifs poursuivis.
Communication interpersonnelle et organisationnelle	Capacité de susciter et d'entretenir des échanges significatifs et profitables dans le cadre de ses communications internes et externes, de manière à favoriser le partage et la circulation de l'information et à faciliter l'émergence d'une vision commune tout en demeurant sensible à la diversité d'intérêts des différents interlocuteurs avec lesquels il transige.
Gestion de soi	Capacité de se donner la priorité et d'équilibrer les dimensions personnelles et professionnelles de sa personnalité en se reposant sur sa confiance en soi, sa capacité de se remettre en question, de gérer le stress au travail et en respectant ses valeurs.

TABLEAU 3.2

Comportements attendus en fonction de l'orientation-clientèle

Capacité d'ajuster ses pratiques et ses modes de fonctionnement afin que les services offerts correspondent aux besoins des clientèles interne et externe tout en tenant compte de la mission et des orientations de l'établissement, des contraintes de l'environnement et des ressources à sa disposition.

- Actualise l'offre de services à ses clientèles interne ou externe en plaçant celles-ci au cœur de ses préoccupations.
- Identifie les besoins des différents systèmes clients, les traduit en objectifs à l'intérieur d'un plan d'action et organise le travail de son programme ou service en conséquence.
- Définit et tient à jour l'offre de services de son secteur d'activité et adapte ses modes de fonctionnement selon l'évolution des besoins, des standards de pratique de l'établissement ou découlant de la mission universitaire, compte tenu des ressources disponibles.
- Applique des mécanismes d'évaluation et de suivi continus des services offerts et de la satisfaction de la clientèle et définit les cibles d'amélioration et les mesures correctives à apporter afin de maintenir un niveau optimal de la qualité des interventions, des soins, des programmes et des services.
- Adopte les comportements cohérents avec les valeurs privilégiées à l'IRDQP en matière de service à la clientèle et s'assure que les règles d'éthique et de sécurité à cet égard soient comprises et respectées par son personnel.

Étape 6 – L'identification des domaines de « savoirs »

Les « savoirs fondamentaux » complètent la description du champ de compétences. Ces domaines de savoirs indiquent les connaissances, les habiletés et les attitudes intrinsèques à la maîtrise de la compétence.

Dans le cadre de nos travaux, il ne s'agissait pas de dresser une liste exhaustive de tous les éléments de savoirs pouvant contribuer au développement ou à la consolidation d'une compétence ou d'une autre, mais plutôt de circonscrire les éléments nécessaires pour exercer celle-ci à l'IRDQP.

L'exercice en fut donc un de lecture et de révision des étapes franchies préalablement. En validant une fois de plus les paramètres de définition des six compétences et des zones de performance organisationnelle, il fallait cerner les différents « savoirs » contribuant à la démonstration de la compétence dans la pratique des activités de gestion courantes et pouvant s'inscrire dans une perspective de développement du personnel d'encadrement, notamment en matière de connaissances et d'habiletés (voir Tableau 3.3).

TABLEAU 3.3

Domaines de savoirs : orientation-clientèle

« Savoirs »	<ul style="list-style-type: none"> • Raison d'être et fondements du programme ou du service. • Profil et besoins des clientèles interne et externe du programme ou du service. • Lois, règlements et normes s'appliquant à son secteur d'activités. • Code d'éthique et valeurs de l'IRDPO. • Connaissance générale des exigences des professions ou des métiers exercés dans son secteur d'activité.
« Savoir-faire »	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation du travail (processus et méthodes). • Mesure et évaluation. • Gestion des priorités.
« Savoir-être »	<ul style="list-style-type: none"> • Attitude de service. • Sens éthique. • Innovation et créativité. • Compréhension des attentes de la clientèle. • Respect.

LE GUIDE DE RÉFLEXION SUR LE PROFIL DE COMPÉTENCES DU PERSONNEL D'ENCADREMENT¹⁷

Après l'élaboration du profil de compétences, il est apparu pertinent d'y joindre un guide permettant aux gestionnaires de se l'approprier. La rédaction du guide visait deux objectifs :

- Susciter une réflexion sur les différentes dimensions de l'univers de gestion des cadres afin qu'ils se situent par rapport à celles-ci dans une dynamique centrée sur le « comment faire les choses » plutôt que sur le « quoi faire ».
- Fournir aux gestionnaires l'occasion d'autoévaluer leur niveau de maîtrise des compétences et d'envisager ainsi des avenues individuelles de développement.

Pour chaque compétence, le guide propose des pistes de réflexion sous forme de questions ou de mises en situation permettant au gestionnaire de faire un bilan de ses acquis expérimentiels et de comprendre comment ceux-ci se manifestent ou peuvent être réinvestis dans l'exercice de son rôle (voir Tableau 3.4). Dans une seconde étape, le gestionnaire est invité à se référer à la rubrique « comportements attendus » des champs de compétences du profil pour établir le degré de convergence entre ceux-ci et ses acquis. L'identification, par le gestionnaire, de ses besoins de développement complète le processus d'autoévaluation.

Bien que le guide de réflexion appuie une démarche individuelle, il était suggéré au gestionnaire de partager celle-ci avec son supérieur pour fins de support ou dans le cadre de l'évaluation du rendement ou encore avec ses pairs dans une perspective de codéveloppement. Il était également suggéré de reprendre cette réflexion annuellement dans une optique de développement continu et progressif.

17. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2004). *Guide de réflexion sur le profil de compétences de l'IRDPQ*, Québec, Service de développement organisationnel et dotation, Direction des ressources humaines, IRDPQ.

TABLEAU 3.4

Réflexion « Orientation-clientèle »

1. Réfléchissez à votre situation de consommateur ou d'utilisateur de services. Identifiez les critères qui vous font dire d'une entreprise ou d'un fournisseur qu'il offre de « bons services ».

Observez-vous une convergence entre vos critères personnels en matière de service et ceux que vous privilégiez en tant que fournisseur de services? Expliquez celle-ci.
2. Prenez quelques minutes pour identifier tous les « systèmes-clients » auxquels vous devez répondre (satisfaire les besoins de...). Quelles sont les caractéristiques de ces personnes ou de ces groupes?

Quels moyens pouvez-vous utiliser pour répondre le plus adéquatement possible aux besoins de vos clientèles (révision de processus de travail, partenariats interne et externe, innovation, etc.)?
3. Compte tenu de vos réponses précédentes, quel levier organisationnel pouvez-vous utiliser pour actualiser votre vision de l'orientation-clientèle?
4. Référez-vous aux comportements attendus en matière « d'orientation-clientèle ». Comment traduisez-vous ces attentes dans votre pratique de gestion?
5. Au regard des « savoirs fondamentaux », indiquez ceux que vous maîtrisez, ceux que vous croyez devoir consolider et ceux qu'il vous faut développer pour actualiser votre compétence en matière « d'orientation-clientèle ». Quelle sera votre priorité au cours des six prochains mois à cet effet?

UN PROFIL INTÉGRÉ AU PROCESSUS DE GESTION DU PERSONNEL D'ENCADREMENT

Un an après la présentation du profil aux gestionnaires de l'IRDPQ, beaucoup d'efforts ont été consacrés pour en faire un outil de référence de gestion du personnel d'encadrement. Ainsi, le profil a été utile pour la réalisation du plan de développement des cadres de l'établissement, lors de la planification du programme de relève et, plus récemment, pour le processus de gestion de la contribution.

LE DÉVELOPPEMENT DU PERSONNEL D'ENCADREMENT

Au cours de la première année d'implantation du profil, six déjeuners-conférences ayant pour thèmes les compétences retenues furent organisés dans le cadre de la « table de gestion » mensuelle. Ces conférences, données par des experts, ont permis aux cadres et aux candidats à la relève de se familiariser avec les concepts sous-jacents à chacune des compétences et de mieux en comprendre la portée dans l'exercice du rôle de gestionnaire.

De plus, nous avons constaté une augmentation significative du nombre de demandes de support individuel en rapport avec les domaines de compétences relatifs à la « vision stratégique » et au « leadership mobilisateur » dans le cadre du programme de mesures de soutien à la gestion.

Le programme de relève des cadres intermédiaires

À l'automne 2004, l'IRDPQ constituait sa première cohorte de relève composée de 18 candidats. À l'instar de la sélection du personnel d'encadrement, le processus de sélection de ces derniers était basé sur le profil de compétences.

Pour ce faire, nous avons adapté la grille d'entrevue comportementale¹⁸ conçue à partir du profil de compétences régional¹⁹. Comme nous avons pris soin de considérer les visées régionales lors de l'élaboration du profil de l'IRDPQ, les modifications apportées à l'outil de sélection furent minimales. De ce fait, nous fûmes à même de constater la cohérence de notre profil avec les exigences, plus vastes, du réseau de la santé et des services sociaux.

-
18. Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de la Capitale nationale et André Filion (2004). *Entrevue comportementale – Processus de repérage de la relève pour les cadres intermédiaires au sein des établissements de santé et de services sociaux de la région de Québec*, Québec, Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de la Capitale nationale et André Filion et associés.
 19. Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec (2003). *Profil de compétences des candidats de la relève en gestion – cadres intermédiaires*, Québec, RRSS de Québec, juin.

Lors des entrevues de rétroaction, faisant suite au processus de sélection, il nous a été facile d'indiquer, tant aux candidats retenus qu'à ceux ayant été écartés, les motifs à partir desquels le comité de sélection avait fait son choix et de leur fournir des pistes de développement selon les forces ou les faiblesses remarquées à l'égard de la compétence évaluée.

Par ailleurs, l'ensemble des candidats à la relève nous a indiqué que le guide avait suscité une meilleure compréhension de ce qui était attendu d'eux au regard de l'actualisation de la philosophie de gestion de l'IRDPQ et qu'il s'était avéré utile dans l'élaboration de leur plan de développement.

Le processus de gestion de la contribution

Le plan d'action de l'IRDPQ en matière de gestion de la contribution²⁰ définit ce processus comme étant « *l'ensemble des activités relatives à l'appréciation du rendement du personnel et du personnel d'encadrement et aux mécanismes de reconnaissance au travail* »²¹. Ainsi, la gestion de la contribution infère que la personne évaluée doit également être reconnue, et ce, dans une perspective de mobilisation, de concours aux objectifs de l'organisation et de maintien de la qualité des services à la clientèle.

C'est dans cette perspective qu'au printemps 2005, l'IRDPQ revoyait son processus d'évaluation du rendement du personnel d'encadrement, en s'inspirant largement du profil de compétences mais aussi en y intégrant les aspects d'évaluation reliés à la planification stratégique de l'Institut.

Divisé selon les compétences du profil, l'outil d'évaluation indique les zones de performance précises, définies à partir des comportements génériques attendus, tel qu'illustré dans l'exemple ci-après.

20. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2004). *Plan d'action préliminaire – Processus de gestion de la contribution*. Service de développement organisationnel et dotation, Québec, IRDPQ, Direction des ressources humaines.

21. Grand'Maison-Petit, Gemma (2004). « L'art du dialogue dans la gestion du développement et de la contribution des cadres ». Présentation au colloque du Département de psychologie de l'Université de Sherbrooke, mai.

TABLEAU 3.5

Évaluation du rendement : « orientation client »²²

Capacité d'ajuster ses pratiques et ses modes de fonctionnement afin que les services offerts correspondent aux besoins de la clientèle interne et externe tout en tenant compte de la mission et des orientations de l'établissement, des contraintes de l'environnement et des ressources à sa disposition.

Observations (cocher une seule case)

- Fréquemment observé Régulièrement observé Occasionnellement observé Jamais observé

À améliorer (✓)

- Définit les priorités de service à la clientèle interne ou externe.
- Adapte et améliore les procédures et les méthodes de l'équipe en fonction de la clientèle.
- Connaît et utilise les différentes compétences des membres de son équipe pour répondre aux besoins de la clientèle.
- Identifie les services à développer afin de répondre aux besoins identifiés.
- Mesure la qualité des services offerts par son secteur ou son programme et identifie les correctifs à apporter.

Comportements et habiletés observés

Faisant suite aux champs d'évaluation, l'on retrouve les « pistes de développement » relatives aux domaines des « savoir-faire » et des « savoir-être » présents à l'intérieur du profil de compétences (voir Tableau 3.6).

22. Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (2005). *Évaluation du rendement du personnel d'encadrement*, Québec, IRDQP, Service de développement organisationnel et dotation, Direction des ressources humaines.

TABLEAU 3.6

Pistes de développement du « savoir-faire » et du « savoir-être »

<i>« Savoir-faire »</i>	<i>« Savoir-être »</i>
À améliorer (✓)	À améliorer (✓)
<input type="checkbox"/> Gestion du changement	<input type="checkbox"/> Objectivité et rigueur
<input type="checkbox"/> Analyse et planification stratégique	<input type="checkbox"/> Capacité de faire des choix
<input type="checkbox"/> Organisation du travail	<input type="checkbox"/> Sens éthique
<input type="checkbox"/> Gestion des priorités	<input type="checkbox"/> Innovation et créativité
<input type="checkbox"/> Analyse des données des systèmes d'information	<input type="checkbox"/> Souplesse et capacité d'adaptation
<input type="checkbox"/> Gestion des conflits	<input type="checkbox"/> Engagement
<input type="checkbox"/> Approche de concertation et approche participative	<input type="checkbox"/> Sensibilité et ouverture aux autres
<input type="checkbox"/> Facilité d'expression, écoute attentive	<input type="checkbox"/> Dynamisme et enthousiasme
<input type="checkbox"/> Capacité d'apprendre de ses erreurs	<input type="checkbox"/> Ouverture d'esprit
<input type="checkbox"/> Gestion de l'ambiguïté, des paradoxes et de la complexité	<input type="checkbox"/> Autonomie

À la fin de la fiche d'évaluation, on retrouve une section portant sur les attentes signifiées et précisant selon quelles priorités une amélioration devrait être apportée au cours de la prochaine période de référence; une autre section est consacrée au support nécessaire, en termes de soutien individuel et organisationnel requis pour réaliser les objectifs fixés.

Une mise à jour de l'outil d'évaluation est prévue pour la période de référence 2005-2006 pour faire suite aux commentaires des gestionnaires sur la méthodologie utilisée.

LA PÉRENNITÉ DU PROFIL DE COMPÉTENCES

Au cours des dix dernières années de ma carrière dans différents secteurs d'activités, j'ai eu l'occasion de concevoir plusieurs profils de compétences et j'ai conseillé quelques organisations en la matière. Certains de

ces profils se sont révélés de véritables outils sur lesquels d'autres sphères de la gestion du personnel d'encadrement pouvaient s'appuyer alors que d'autres ont été réduits à un exercice de style littéraire.

La différence tient à la question suivante, posée au début du processus d'élaboration : « Quelle est la finalité du profil souhaité ? » L'expérience m'amène à conclure que cet exercice constitue l'étape préalable à la conception d'un profil et est, probablement, la plus difficile sinon la plus complexe. En explorant cette question, simple mais peu banale, l'on détermine comment le profil s'actualisera concrètement dans le processus de gestion du personnel d'encadrement. Somme toute, il revient à se demander : « Qu'en ferons-nous ? », « Comment prendra-t-il son sens parmi les valeurs de l'organisation ? ». C'est donc s'exposer à revoir un processus de sélection, de développement ou d'évaluation ou encore, l'ensemble de ces processus.

Après un an d'expérimentation, nous devons revoir le profil de compétences du personnel d'encadrement de l'IRDPQ afin d'inscrire celui-ci dans une dynamique évolutive s'accordant au contexte changeant tant interne qu'externe. En effet, les exigences de reddition de comptes et de partenariat, véhiculées par la Loi 25, nous portent à croire qu'il faut préciser davantage les comportements attendus pour une « gestion optimale des ressources et des résultats » et considérer le « partenariat », non plus comme un moyen, mais à titre de champ de compétences distinct.

Ceci dit, la nécessité de mettre à jour le profil de compétences de l'établissement n'est-elle pas la preuve qu'il est véritablement un outil de gestion stratégique et d'optimisation de la contribution du personnel cadre ?

C H A P I T R E

4

La décision en administration publique

DENIS PROULX

POURQUOI EST-IL DIFFICILE DE PRENDRE POSITION ?

Plusieurs professionnels qui observent d'« en bas » le processus décisionnel de leur patron se sont déjà demandé pourquoi les décisions ne se prenaient pas, alors que les dossiers qu'ils avaient montés étaient si clairs, et pourquoi les décisions étaient si mauvaises parfois, d'autant plus que les études les supportant indiquaient une voie différente. Souvent, on ramène cet écart à « la politique ». Selon cette perspective, ce qui est politique est obscur et n'obéit pas aux principes de rationalité qui guident la démarche scientifique. Ceci nous ramènerait au vieux débat cherchant à séparer ce qui est politique de ce qui est administratif. La question est cependant complexe et mérite qu'on l'analyse de plusieurs points de vue. D'ailleurs, pour Peter Drucker (1968) la décision constitue la seule véritable tâche du gestionnaire. Elle est la marque de son activité et mérite à ce titre un traitement particulier. Il continue en précisant que les cadres sont amenés, du fait de leur situation ou de leurs connaissances, à prendre des décisions qui influent sensiblement sur l'organisation, son fonctionnement et ses résultats et que ceci constitue la meilleure façon de définir ce qui les caractérise.

Ce chapitre se propose de décrire les processus qui supportent les décisions administratives, d'analyser leurs caractéristiques et leurs implications, de permettre au lecteur de mieux saisir la complexité et les éléments de la décision. Le lecteur devrait y trouver aussi un support pour améliorer sa propre prise de décision et mieux participer aux prises de décisions collectives dans lesquelles il est impliqué.

LA COMPLEXITÉ DE LA DÉCISION

La nature des décisions change profondément en fonction de la complexité de la situation à laquelle elles sont reliées. Qui décide rapidement dans un contexte sera incapable de le faire dans un autre. De plus, le fait d'avoir de la difficulté à décider ne constitue pas nécessairement une faiblesse. La décision administrative se caractérise, entre autres, par le fait qu'elle est généralement le fruit d'un travail collectif: le gestionnaire n'est pas un individu qui prend des décisions seul, même si ultimement il peut se sentir seul au moment de décider. Le propre d'un système bureaucratique est de diviser le travail, sur les plans horizontal et vertical :

les responsabilités y sont donc partagées, chacun s'occupant d'une partie d'un tout et la décision devant intégrer ces parties. Cela implique que la décision se prenne au point de coordination de plusieurs responsabilités, que le décideur doive utiliser une information provenant de différentes sources afin de pallier les limites de sa compétence, d'où découle son obligation de faire confiance.

DIMENSIONS DE LA DÉCISION

La décision peut aussi se prendre en fonction de différentes considérations. Le décideur peut manifester des préoccupations variées mettant en cause plusieurs dimensions. Il peut, par exemple, être préoccupé par des problèmes passés, avoir des préoccupations très immédiates, très présentes ou encore, être préoccupé par l'avenir. Les préoccupations pour le passé surviennent quand quelqu'un a développé une frustration dans le passé par rapport à une situation et qu'il veut régler le cas si jamais il se présente à nouveau. Il est possible que la situation ne se reproduise jamais plus, mais la décision consiste à s'assurer qu'elle n'ait plus aucune possibilité de se reproduire. On dit qu'un décideur est préoccupé par le présent quand ses décisions sont prises en fonction de préoccupations immédiates, de problèmes actuels que l'on veut voir disparaître. Ceux qui se préoccupent du futur se demandent plutôt ce qui adviendra dans les années à venir, ce qui deviendra important et critique; ils ont une réflexion prospective; ils agissent en fonction des répercussions futures des décisions qu'ils prennent aujourd'hui.

La décision peut aussi être très spécifique ou très globale. Si elle est spécifique, elle vient répondre à une préoccupation très cernée, délimitée et précise. La décision se prend en fonction d'un cas suffisamment préoccupant pour exiger qu'on le règle. À l'inverse, la décision peut être globale, c'est-à-dire porter non pas sur un cas mais sur une orientation, sur un ensemble de cas et de préoccupations générales. La perspective globale cherche à intégrer dans la décision l'ensemble des cas qui pourraient se produire, l'ensemble des cas qui pourraient être touchés plutôt que de se contenter de régler le problème immédiat auquel on fait face.

Enfin, dans une perspective systémique, certaines décisions sont plus orientées en fonction des ressources, d'autres des activités, d'autres encore des résultats. Décider en se centrant sur les ressources implique que l'on se préoccupe des coûts, des personnes, des budgets ou encore du matériel disponible; décider en se centrant sur les activités suppose que l'on a en tête les processus, l'activité de production de services, les plans d'activités ou l'organisation du travail; et décider en se centrant sur les résultats implique que l'on donne la priorité aux résultats et à leurs effets. Il est logique que l'on se préoccupe à la fois de tous ces aspects; la question demeure: où mettre l'accent en cas de conflit? Comment déterminer quel élément est le plus important?

PROCESSUS DE DÉCISION ET DÉCISION

La décision rationnelle et le modèle multicritères

L'observateur est à même de se rendre compte que les processus de décision qui sont utilisés jouent un rôle central et déterminant dans le résultat. Le contenu d'une décision est conditionné par le processus suivi pour y arriver. On propose souvent le mode de décision rationnel, tel que l'ont illustré Kepner et Tregoe (1985), avec ses étapes linéaires balayant toutes les possibilités menant à la décision. Ce processus est basé d'abord sur l'identification d'un énoncé de décision puis sur la précision d'objectifs impératifs et souhaitables, ensuite sur l'identification des options, suivie de leur évaluation en fonction des objectifs retenus puis de l'évaluation des conséquences négatives. Le choix final doit donc intégrer les caractéristiques établies à l'avance pour permettre de décider.

Ce modèle multicritères est utilisé systématiquement par les administrations publiques dans leurs activités de recrutement de personnel ou d'acquisition de matériel. Par exemple, quand on veut recruter une personne pour occuper un poste, on forme d'abord un comité pour établir les tâches que la personne devra exécuter, ses compétences et les conditions maximales qui lui seront offertes (les critères de décision). On compare ensuite les candidats en attribuant un certain nombre de points à chacune des caractéristiques (pondération) et, enfin, on compile les résultats. On peut ensuite classer les candidats dans un ordre décrois-

sant, en fonction du nombre de points qu'ils ont obtenus en rapport avec les critères et la pondération de ceux-ci. L'établissement des critères constitue l'essentiel de la décision, le reste est une appréciation de la valeur relative des options. Ce modèle s'avère cependant limité quand il s'agit de prendre des décisions dont l'objet est plus large, comme décider entre deux politiques, ou prendre des orientations pour le futur. On peut dire que plus la décision est complexe, plus le modèle de décision sera imprécis.

Ceci nous amène à préciser la question du niveau de décision. On se rend compte que la façon dont la question est posée joue un rôle déterminant quant au choix du mode de décision à retenir. Plus une question est présentée de façon fermée, moins elle génère d'options, plus on peut l'analyser de façon rationnelle. Cependant, une question très fermée, en limitant les options, prive le décideur d'options potentielles intéressantes. C'est ce que recherchent souvent les vendeurs, qui veulent forcer le résultat de leur démarche et pousser le consommateur à l'achat : faire oublier au décideur les options qui ne présentent pas d'intérêt pour le vendeur. Pour revenir à l'administration, on peut demander à des gens de choisir un technicien alors qu'il serait plus pertinent de les faire s'interroger sur leurs besoins et sur les façons éventuelles de les satisfaire, ce qui pourrait mener à d'autres décisions que le choix d'un technicien. On se rend compte que le modèle rationnel de décision est limité à des décisions de deuxième ou de troisième niveau, quand la rationalité peut être exprimée par des critères portant sur une question fermée. Ce n'est jamais le cas avec des politiques, ou des orientations, il faut alors trouver d'autres modèles de décision.

La décision incrémentale

Ce qui caractérise ce type de décision n'est pas tant d'être irrationnelle, ce qui la ferait alors s'opposer à la décision rationnelle, c'est plutôt d'être conditionnée par un élément déterminant et fort du contexte, l'exemple le plus courant étant la répartition de ressources entre les parties d'une organisation. C'est le processus de décision de ceux qui font face à un conflit potentiel (ou réel). Chaque partie a des intérêts à protéger ; chaque partie veut ménager ses avantages sans trop provoquer les autres parties. On peut s'attendre, dans ce contexte, à ce que la décision soit

assez proche du *statu quo*. Généralement, on y discute surtout pour maintenir des acquis et distribuer de nouvelles ressources. Ce modèle est descriptif, non prescriptif: il décrit comment se prennent les décisions, il ne propose surtout pas une façon idéale de faire les choses. Il semble cependant qu'il soit difficile d'y échapper.

On y voit, par exemple, des individus devant partager des ressources, commencer par distribuer, comme c'était le cas par le passé, les sommes déjà allouées et discuter ensuite de l'obtention de nouvelles ressources. Si certaines activités sont devenues plus importantes avec le temps, il est probable qu'elles ne seront pas mieux dotées pour préserver cet équilibre politique. Ne pas indisposer les autres membres du groupe de décision est fondamental; cela n'entraîne pas de consensus: c'est la loi du moindre mal.

Dans cet exemple typique de répartition d'un budget, on chercherait en vain un moyen différent pour décider, parce que les décideurs devront vivre concrètement avec les conséquences de leur décision et que chacun a trop à perdre en cas de changements majeurs dont il ne sortirait pas gagnant. Les avantages potentiels à gagner sur les autres comportent des inconvénients à court terme (création de coalitions adverses) et à long terme (difficulté de générer la confiance) qui font plus qu'annuler ces avantages: la prudence incite donc à la décision incrémentale.

La décision créative

Cette décision est basée sur des modèles créatifs dont l'objet est de multiplier les options, d'en faire ressortir de nouvelles, puis de les classer après s'être assuré d'en avoir un nombre convenable. La caractéristique essentielle de ce mode de décision est de sortir les acteurs des situations habituelles, sources d'affrontements et de défense des positions établies. Ces méthodes, que ce soit le remue-méninges (*brainstorming*), la méthode Delphi ou la technique du groupe nominal utilisent les ressources de tous les participants et interdisent l'usage de la critique face aux propositions qui sont faites. On s'assure que les idées de chacun soient respectées et qu'elles puissent servir pour générer de nouvelles idées.

Ce type de décision est d'autant plus utile que l'on cherche à explorer de nouvelles options, à considérer de nouvelles avenues, à faire le point parmi des options trop nombreuses ou à éviter des prises de position trop personnalisées de la part des participants. Elle n'entraîne pratiquement jamais de conflits, ni de monologues, ni de confrontation, mais elle exige que les participants connaissent et acceptent très bien les règles du jeu. Elle nécessite aussi la présence d'un meneur de jeu actif et reconnu par les autres participants. Ces types de décision ne sont généralement utilisés que lorsque les acteurs ne se cantonnent pas dans une option préétablie. Si les individus sont ouverts à toute proposition, ils accepteront cette procédure. Cependant, si des groupes privilégient, à l'avance, des positions marquées, des intérêts personnels ou corporatifs, ils auront tendance à refuser de s'associer à la démarche et à préférer le modèle incrémental par lequel on peut plus facilement préserver ses acquis ou réussir à influencer le cours de la décision.

LIMITES RATIONNELLES

Tous ces modèles traitent du processus formel que suit la décision, pour être soit plus rationnelle en fonction des désirs des décideurs (modèle multicritères), plus humaniste en fonction des besoins sociaux et des acquis des décideurs (modèle incrémental), ou plus créative en fonction des attentes de nouvelles possibilités ouvertes aux décideurs. Cependant, la décision reste toujours en partie irrationnelle, puisque l'information est parfois insuffisante ou incomplète comme le soulignent plusieurs auteurs cités par Brunsson et Friedberg (2004) : selon Lindblom, Simon, Brunsson, Schelling, Drucker, March et Scott, la rationalité n'est qu'un mythe, entretenu et recherché, qu'aucun fait ne semble vraiment supporter.

LE MYTHE DE LA RATIONALITÉ

Brunsson et Friedberg (2004) ont publié un disque où l'on entend plusieurs des grands penseurs en management prendre position sur le thème de la décision, que ce soit la décision rationnelle ou bien la question de la rationalité limitée. Pour tous ces penseurs, la pensée rationnelle

présente de grandes limitations concrètes et l'analyse de la décision a beaucoup à voir avec ce que nous expliquerons plus loin, soit la rationalité limitée.

La rationalité limitée

Ainsi, pour Charles Lindblom, vu par Brunsson et Friedberg à New Haven en 1999, la décision rationnelle est un mythe car notre propre rationalité est limitée. La théorie de la décision rationnelle prétend que la meilleure décision se prend selon les préférences du décideur, avec l'information complète et l'examen de toutes les options. Hélas, cela est impossible en réalité. Herbert Simon, vu par Brunsson et Friedberg à Pittsburgh en 1998, prétend plutôt que les préférences des décideurs sont aménagées en fonction de l'utilité rationnelle. Selon la rationalité, les gens choisiraient de façon à maximiser l'utilité, mais en réalité ce n'est pas le cas. Les gens ont des préférences variées, personne ne dispose de l'information parfaite et chaque intervenant accorde un degré d'utilité différent aux options qui se présentent à lui.

Pour Lindblom, il faut considérer nos compétences de façon relative: nous sommes incapables de maîtriser la complexité des situations, ni d'imaginer toutes les relations de cause à effet qu'engendrent les décisions que nous pourrions prendre. Ceci limite en réalité notre possibilité d'utiliser la décision synoptique, qui est globale et rationnelle. On attend toujours que tout s'éclaire, mais cela ne vient pas. Pourtant cette façon de penser est profondément ancrée dans la formation sur la prise de décision et l'analyse de problèmes. Le synopsis, c'est la rationalité illimitée.

Thomas Schelling, vu à Washington en 1998, dit que les choix irrationnels sont compliqués et peuvent se faire de 1000 façons: dans quelle mesure la mémoire est-elle imparfaite, qu'avons-nous oublié? Il est plus simple d'être à 100 % rationnel et de penser ne rien oublier, c'est plus facile. C'est un modèle simple qui supporte la théorie, le choix conscient dont la finalité est d'obtenir des résultats de façon économique, même si on a tout faux par ailleurs.

Pour Drucker, vu par Brunsson et Friedberg, les approches postulent que vous connaissiez les faits, mais ce n'est pas le cas. Il vous manque l'information concernant l'extérieur, où se trouve pourtant la

raison d'être des organisations. Contrairement aux praticiens, la plupart des gens croient qu'il y existe un processus rationnel, mathématique. Mais les modèles mathématiques ont besoin de chiffres précis, d'*inputs* quantitatifs qui ne sont pas disponibles. Lindblom ajoute qu'il n'y a pas d'impartialité. La socialisation colore nos perceptions. Selon lui, Simon a suggéré que les aspects de l'esprit fonctionnent assez bien jusqu'à ce que la taille du problème les entraîne dans l'irrationnel.

James G. March, vu par Brunsson et Friedberg à Stanford en 2004, rapporte le cas d'un programme de formation pour cadres supérieurs où l'on constituait deux équipes faisant des choix plus ou moins rationnels permettant de comprendre graduellement l'enjeu. Toutefois, leur stratégie et leurs résultats étaient indépendants, le résultat étant déterminé à l'avance. À la fin, leur stratégie correspondait toujours au résultat obtenu, même s'ils ne savaient pas qu'il était prédéterminé. Ainsi, on définit inconsciemment notre stratégie en fonction du résultat que l'on obtient. Ces cadres avaient ressenti que leur contrôle du monde ne correspondait pas à la réalité. C'est l'histoire de nos vies : nous exagérons et glorifions ce qui fait notre affaire et nos histoires sont souvent fausses, même sans mauvaises intentions. Nous percevons une réalité qui nous rassure et nous sécurise, c'est un phénomène normal.

L'INFORMATION INCOMPLÈTE ET L'ALLOCATION D'ATTENTION

Le deuxième thème de discussion est lié au fait que l'on ne sait pas tout, que jamais on ne dispose d'une information complète ou parfaite. March rapporte que si on demande à des amis un avis sur un restaurant, ceux qui disent que c'est mauvais ont systématiquement moins d'information que ceux qui affirment que c'est bon, parce qu'ils n'y sont pas retournés aussi souvent. Pourtant nous ne considérons pas ce genre d'élément dans nos sources d'information.

Nils Brunsson, vu à Paris en 2002, affirme que nous limitons le nombre d'options à étudier, nous contentant d'une option minimale qui nous satisfait. On ne peut pas étudier toutes les options, c'est impossible. C'est ainsi que March en est arrivé à parler de rationalité limitée : les humains sont rationnels, mais ont des limites cognitives. Ils font des

approximations simplifiées pour arriver à un modèle rationnel. Pour lui, les gens efficaces sont ceux qui ont des attentes optimistes plutôt que des attentes appropriées. Si on donne des promotions aux gens ayant connu le succès, comme ils ont atteint le niveau désiré, ils pensent que le risque ne vaut pas pour eux et ils le sous-estiment en prenant plus de risques, ce qui est stupide pour son intérêt personnel, mais profitable pour l'organisation.

Le véritable problème de la prise de décision est l'allocation d'attention et non la question de l'intérêt. Si l'attention n'est pas rare, son allocation ne sera pas un problème. Au contraire, si elle est rare, il nous faut le savoir et cela constitue un problème plus large qu'une question d'intérêt. L'environnement favorise certains enjeux qui attirent notre attention : les émotions ou les choses visuelles. Pourquoi un système porte-t-il attention à certains éléments (nourriture, budget national)? Ce ne sont pas nécessairement des aspects qui suscitent l'intérêt des acteurs. Mais ceux qui transmettent l'information ont tous des intérêts personnels (avec parfois des conflits d'intérêts) et ont tendance à combler les lacunes d'une information partielle en inventant au besoin. On ne perçoit pas la réalité de la même façon selon qu'on est seul ou en groupe. Le jugement en groupe est différent ; est-il plus normatif?

Simon a parlé de l'influence des facteurs organisationnels. Dans une étude sur les loisirs à Milwaukee, il s'était penché sur un problème. Doit-on, en préparant le budget, prévoir planter un nouvel arbre ou embaucher un animateur de loisirs? Les intervenants parlaient de l'importance sociale des arbres ou des jeux, de leurs valeurs, mais pas du coût marginal. Les spécialistes en éducation croyaient que les terrains de jeux étaient importants, ce qui fait ressortir la notion d'identification professionnelle. Cette notion explique deux choses : la motivation et la loyauté au groupe et le climat organisationnel qui font qu'on s'oriente en ne tenant compte que de certains aspects de la vie.

ON NE PEUT PAS OPTIMISER

Le troisième thème de discussion est que nous ne disposons pas des informations permettant d'optimiser la décision. Pour expliquer ce phénomène, Simon, vu à Pittsburgh en 1998, fait remarquer que

notre attention n'est pas illimitée. Pour lui, la ressource rare n'est pas tant l'information que l'attention des êtres humains. Nous devons bâtir des systèmes pour attirer l'attention des gens plus que pour stocker des données.

Lindblom ajoute que pour englober un problème dans sa totalité, les capacités cognitives de l'être humain sont insuffisantes : on ne réussit pas à intégrer le long terme, on préfère voir et penser que l'on s'adaptera par la suite. Dans la même veine, pour March, on ne calcule pas l'incertitude, on l'évite. Selon la théorie, on devrait décider en fonction de la valeur espérée des résultats, mais ce n'est pas ce qui arrive. En réalité, on cherche à éviter l'incertitude, ce qui nous fait soit négocier, soit l'ignorer, soit changer d'environnement pour éliminer le risque, mais on refuse finalement de considérer l'incertitude dans l'évaluation de la situation.

AU DÉPART, ON NE SAIT PAS CE QUE L'ON VEUT

Le quatrième thème est qu'on ne sait pas ce qu'on veut. March fait la critique du concept de préférences à la base des modèles rationnels de décision. Les gens se satisfont de la première solution minimale qui leur convient et ne cherchent pas à l'optimiser. Ce comportement observé fait changer les préférences, celles-ci n'étant ni stables ni claires. Lindblom ajoute que les préférences naissent au cours du processus de décision. Elles sont là, nous les sentons et nous les recherchons ; elles ne sont pas données, nous les façonnons : c'est un processus de création. Pour Schelling, les préférences sont rattachées aux situations d'interaction ; elles se constituent en cours de route. Ainsi les gens aiment se serrer à l'arrière des salles, même si cela ne maximise pas les résultats.

March amène alors un thème nouveau. Il demande comment on peut gérer l'instabilité des préférences et sa réponse est : par l'hypocrisie ! Selon lui, quand on presse les gens d'être consistants avec leurs énoncés, au lieu de changer leurs comportements, ils changent leurs énoncés et finissent par rationaliser l'inacceptable. Est-il préférable d'énoncer de mauvaises suggestions et de les réaliser en plus ou bien d'énoncer des choses qui paraissent acceptables alors qu'on ne les fait pas, ce qui constitue l'hypocrisie. Nous devons d'abord changer la façon dont les gens parlent de leur comportement : l'hypocrite est peut-être quelqu'un

qui cherche à être bon malgré de mauvais instincts et qui, à force de dire du bien, se mettra peut-être à le faire. Lindblom fait ressortir un paradoxe : nous valorisons ce que nous faisons au lieu de faire ce que nous valorisons, quand nous agissons de façon réfléchie.

LA POUBELLE, OU CORBEILLE À PAPIER, COMME MODE DE DÉCISION

Le cinquième thème est rattaché au modèle de la poubelle (Cohen, March et Olsen, 1972), qui a donné lieu à plusieurs mauvaises interprétations. Ce modèle, c'est la rencontre fortuite d'un décideur avec un problème et une solution. La théorie de la décision est orientée en fonction de l'information donnée sur le problème, d'un écart, avec la satisfaction comme thème de recherche. Mais derrière, le problème d'attention est toujours central. Dans ce monde confus, où les buts et la technologie ne sont pas clairs, l'attention est devenue le problème principal. L'idée clé, c'est que les choses sont reliées par leur simultanéité ; elles sont connectées pour avoir été là au même moment.

Les préférences ne ressemblent pas à la théorie ; elles sont ambiguës et changeantes. Comment choisir face à des préférences équivoques ? La possibilité de faire correspondre les solutions aux problèmes nous a conduits au modèle de la poubelle, où l'idée de base consiste à retrouver les préférences, les solutions, les problèmes et les individus mixés dans la poubelle par leur simultanéité. C'est pourquoi les organisations annoncent des solutions qui n'ont rien à voir avec les problèmes, mais qui sont à la mode. La capacité de choisir des solutions dépend des mouvements et des problèmes. C'est la théorie de l'attention et le plus important est la question du déficit d'attention : l'ambiguïté est sous-jacente, on travaille avec des préférences simultanées et contradictoires.

Tous les liens de cause à effet sont ambigus. On ne sait pas vraiment quelle cause produit quel effet et, à la limite, ce n'est pas important. Nous avons des expériences, nous ne savons pas ce qui fonctionne ou non et tant que l'écart est restreint, cela se gère. Selon le modèle de la poubelle, les décisions peuvent être rattachées à des problèmes auxquels on n'avait jamais réfléchi. Ainsi, un élément dominant est lié à la participation fluide des décideurs. La théorie du pouvoir et son pendant, la concertation des

ressources en politique, sont liés aux ressources, à la confrontation d'intérêts eux-mêmes liés aux ressources. Pourtant, il se peut que le mot « intérêt » colore trop le débat. Lors de la prise de décision, les acteurs très puissants n'ont pas à être présents, les autres en tiendront compte en anticipant... Au contraire, certaines personnes présentes physiquement se retirent intellectuellement lors de la décision. Il y a donc apparence de désordre bien qu'un ordre réel existe.

Les flots de problèmes arrivent et rencontrent des solutions. Pas par hasard, mais dans un ordre alternatif. Ce sont des assortiments temporels d'idées, la causalité normale. March regrette que les décideurs n'aient pas compris et aient associé à la décision aléatoire ce qui ne correspondait pas à leur logique. Le modèle de la poubelle est pertinent dans des situations où les buts sont ambigus, la technologie aussi ; les participants à la décision entrent et sortent. Toute situation où nous associons diverses actions parce qu'elles doivent être là à un moment donné, est une situation où la décision peut être analysée selon le modèle de la poubelle.

LA RATIONALITÉ COMME CARCAN : L'ILLUSION DU MODÈLE

Le dernier thème est le carcan de la rationalité : le modèle rationnel est une illusion. Drucker a fait l'éloge de la perceptivité. Pour lui, la rationalité disqualifie la perceptivité, qui est essentielle. Dans l'entrevue accordée à Brunsson et Friedberg, il affirme : « mon travail c'est d'entendre ce que les gens ne disent pas, un bon consultant fait ça ». March ajoute que trop de rationalité rend myope. Non seulement faut-il rompre avec le modèle établi, mais coller assez longtemps à la nouvelle idée pour voir si elle fonctionne, et contre tous les feedback que vous allez recevoir. Les gens susceptibles de briser les modèles sont les mêmes qui seront susceptibles de laisser tomber ensuite la nouvelle idée. Les plus innovateurs sont ceux qui ont le plus de difficulté à s'attacher aux nouvelles idées. Si on protège trop, on protège la folie. Il faut trouver un équilibre entre exploration et exploitation ; à court terme l'équilibre va vers l'exploitation et les processus à court terme sont myopes. Selon March, nous surexploitions ce que nous savons faire et nous écartons les échecs sur la base de preuves lacunaires et incomplètes. La compétence d'un individu croît par l'usage de la technologie, dans une boucle positive, très serrée. Peut-être qu'une

nouvelle technologie vous conviendra moins bien et vous empêchera de faire le changement. Le résultat est que l'estimation des options qui ont échoué n'est pas aussi fiable que l'estimation des options qui ont réussi. Ce n'est pas grave si les options rejetées sont vraiment mauvaises, sauf que certaines bonnes options exigent souvent qu'on les mette en pratique pour montrer leur valeur.

Selon Brunsson, trop de retour à la réalité freine l'action. L'exercice de la rationalité, soit en voulant réfléchir avant l'action de façon précise et en s'en tenant aux objectifs, est une forme très spéciale d'intelligence. De plus, c'est un aspect très important dans notre culture. Comment font tous ceux qui veulent arrêter une action, bloquer une route ou un projet de développement? Ils tentent d'introduire plus de rationalité dans la décision. Ils critiquent les risques non considérés ou ajoutent des objectifs ou des options, ou bien ils essaient de faire valoir plus de conséquences. Ils savent que plus de rationalité va bloquer l'action. Les gens se comportent ainsi, prouvant que plus de rationalité ne peut générer une action.

Pour March, les gens essaient d'être rationnels mais ils posent constamment des gestes qui n'apportent pas de valeur ajoutée. On observe que les gens qui ont du succès prennent de moins en moins de risques conscients alors qu'en fait ils prennent des risques, à partir de leur expérience, mais sans s'en rendre compte.

L'HYPOCRISIE EN DÉCISION

Un des thèmes surprenants abordé ici a trait à la place de l'hypocrisie dans la décision. Pour March, l'hypocrisie peut permettre d'explorer de nouvelles valeurs, de nouveaux comportements. On tient là le paradoxe très intéressant de l'hypocrisie comme mécanisme d'exploration. March ajoute dans l'entrevue: « beaucoup de gens disaient quelque chose et faisaient autrement, ce qui m'inspirait des sentiments négatifs. Mais j'ai changé d'idée, parce que j'ai découvert que quand je mets de la pression sur les gens pour les rendre cohérents, ils changent leur discours. Il faut d'abord faire changer les gens de discours pour qu'ils changent ensuite leur comportement. L'hypocrite est peut-être plus quelqu'un qui lutte contre ses instincts que quelqu'un qui cherche à manipuler les autres. »

Brunsson aussi traite de l'utilité de l'hypocrisie dans l'organisation. Pour lui, les organisations modernes sont victimes de demandes contradictoires et inconsistantes. Poussées dans tous les sens, sociaux, écologiques ou autres, l'hypocrisie devient pour elles une manière de réagir, soutenant une valeur plutôt que les autres dans le conflit.

La diversité et la folie en décision

March aborde aussi l'argument de la diversité. En management, à court terme, vous serez confronté aux mêmes problèmes : les gens recherchent l'unité, ils font la même chose de la même façon. À long terme, c'est un désastre pour l'organisation, ce qui fait qu'il vaut mieux, à court terme, tolérer les incohérences qui sont liées à la diversité. Les théories du management sont beaucoup moins raisonnables que les pratiques. Il existe un conflit entre l'efficacité et l'adaptabilité : en cherchant la première à court terme, on perd la seconde à long terme. En accroissant l'imputabilité, on fait décroître la prise de risque. La plupart des bonnes choses ont l'air mauvaises au premier regard et, si on regarde trop vite, on ne les aura jamais. La prémisse de la technologie de la folie est de maintenir un équilibre entre la raison et la folie, pousser l'une en respectant l'autre ; un mélange de plomberie et de poésie : rien ne marche sans les toilettes, les toilettes seules n'ont aucun intérêt. Dans cette allégorie, la rationalité correspond aux toilettes, on ne peut s'en passer. Il faut pouvoir faire des choses que l'on ne peut justifier, afin d'explorer ce qui est justifiable.

CONCLUSION

Seul le néophyte sera surpris par les analyses de ces experts en décision. Tous les individus qui, à un moment ou l'autre de leur carrière, se sont retrouvés devant l'obligation de prendre une décision relativement à des enjeux importants ont éprouvé ce vide de données, cette obligation de s'en remettre à l'impondérable, à des règles personnelles, à des principes généraux, et cela face à l'incertitude la plus étrange.

Seuls les non-initiés s'imaginent que les décisions importantes se prennent à l'aide d'informations très rigoureuses, à l'aide de modèles très quantitatifs. Comme Drucker le disait, ce qui compte c'est le résultat, alors que nos outils portent sur les moyens, sur la qualité de la poutre plutôt que sur la résistance de l'édifice.

Quand j'ai commencé ma carrière, je suis rapidement devenu l'adjoint du vice-président exécutif d'une importante entreprise. Ce monsieur, qui avait beaucoup d'expérience, était actuaire de formation ; il prenait des décisions importantes et n'utilisait jamais de modèles mathématiques de décision tels ceux que j'avais appris dans mes études supérieures en administration. Il me racontait, à propos d'une décision en particulier, que tous ses sens lui disaient que ce que nous avions devant nous n'avait pas de sens : « je connais bien trop ma compagnie et ses employés pour croire que cela soit possible ». À la fin, les faits lui avaient donné raison. Pour moi, c'était une première leçon sur la limite des modèles et de la rationalité en matière de prise de décision : plus la décision est complexe et importante, plus le décideur est dans le noir quant aux conséquences.

Que dire ensuite ? Nous devons analyser toute l'information disponible, nous devons aller chercher un maximum de support et d'appuis, nous devons connaître la valeur subjective de nos sources d'information, mais nous devons décider dans l'incertitude. Ceci ne veut surtout pas dire que toute décision peut être prise à l'aveuglette ; ceci ne veut pas dire que la décision est le fait du hasard. Ceci signifie que la décision est un art, un art qui s'apprend et se perfectionne. Les décisions sont d'autant plus rationnelles qu'elles sont simples et répétitives ; elles sont d'autant plus intuitives qu'elles sont originales et importantes. Si certains y réussissent mieux que d'autres, c'est certainement parce qu'ils ont su développer des qualités personnelles et c'est là le défi du décideur de demain.

BIBLIOGRAPHIE

- Brunsson, N. (1985). *The Irrational Organization*, Chichester, Wiley.
- Brunsson, N. (1993). « Ideas and Action : Justification of Hypocrisy as Alternatives to Control », *Accounting, Organization and Society*, XVIII, p. 489-506.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy*, New York, Copenhagen, Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, N. et Friedberg, E. (2004). *La décision* (enregistrement vidéo) / sous la direction scientifique de Erhard Friedberg, Nils Brunsson *et al.*, Paris, Éditions Banlieues Media.
- Cohen, M.D., March, J.G. et Olsen, J.P. (1972). « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, p. 1-25.

- Cyert, R.M. et March, J.G. (1970). *Processus de décision dans l'entreprise*, Paris, Dunod.
- Drucker, P.F. (1968). *L'efficacité, l'objectif numéro un des cadres*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Drucker, P.F. (1977). *La nouvelle pratique de la direction des entreprises*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Drucker, P.F. (1986). *The Frontiers of Management Where Tomorrow's Decisions are Being Shaped Today*, New York, Truman Talley.
- Drucker, P.F. (2000). *À propos du management*, traduit de l'anglais par Sabine Rolland, Paris, Village mondial.
- Drucker, P.F. (2003). *The Essential Drucker: The Best of Sixty Years of Peter Drucker's Essential Writings on Management*, New York, Harper Business.
- Kepner, C. et Tregoe, B. (1985). *Le nouveau manager rationnel*, Paris, InterÉditions, 221 p.
- Lindblom, C.E. (1959). «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, vol. 19, p. 79-88.
- Lindblom, C.E. (1965). *The Intelligence of Democracy*, New York, Free Press.
- Lindblom, C.E. et Cohen, D.K. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, Ct, Yale University Press.
- Lindblom, C.E. et Woodhouse, E.J. (1993). *The Policy-making Process*, 3^e éd., Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- March, J.G. (1974). «For a Technology of Foolishness», dans H. Leavitt *et al.* (dir.), *Organizations of the Future*, New York, Praeger Publisher.
- March, J.G. (1978). «Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice», *Bell Journal of Economics*, vol. 9, n^o 2, p. 587-608.
- March, J.G. (1991). *Décisions et organisations*, Paris, Éditions d'Organisation.
- March, J.G. et Simon, H.A. (1965). *Les organisations*, Paris, Bordas.
- Schelling, T.C. (1980). *La tyrannie des petites décisions*, Paris, Presses universitaires de France, coll. «Sociologies».
- Schelling, T.C. (1984). *Choice and Consequence. Perspectives of an Errant Economist*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Scott, W.R. (2001). *Institutions and Organizations*, 2^e éd., Thousand Oaks, Ca, Sage.
- Simon, H.A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administration*, 4^e éd., New York, Free Press.
- Simon, H.A. (1955). «A Behavioral Model for Rational Choice», *Quarterly Journal of Economics*, n^o 68, p. 89-118.
- Simon, H.A. (1969). *The New Science of Management Decision*, 3^e éd., New York, Harper and Row.

- Simon, H.A. (1978). «Rationality as Process and a Product of Thought», *American Economic Review*, n° 68, p. 1-16.
- Simon, H.A. (1993). «Decision Making: Rational, Nonrational, and Irrational», *Educational administration Quarterly*, vol. 29, n° 3, août, p. 392-404.
- Simon, H.A. (1997). *Empirical Grounded Economic Reason. Models of Bounded Rationality*, Cambridge, Mass., MIT Press.

C H A P I T R E

5

La décision politique Le point de vue d'un haut fonctionnaire

THOMAS J. BOUDREAU

QUEL EST LE RÔLE FONDAMENTAL DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

En administration publique, les décisions les plus importantes en matière d'orientations générales et d'adoption de politiques et de programmes sont évidemment celles prises soit par un ministre dans le cadre de son mandat soit par le gouvernement. Dans ce contexte, le rôle de la fonction publique comporte deux volets fondamentaux. D'une part, elle doit appuyer le niveau politique en lui fournissant, dans le cadre de ses compétences, un éclairage complet et rigoureux lui permettant de prendre les meilleures décisions possibles. Par la suite, son rôle est de faire en sorte que les décisions prises se traduisent par une mise en œuvre et un fonctionnement efficace et efficient des politiques et des programmes retenus.

À QUI DOIT ALLER LA LOYAUTÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

Dans notre contexte démocratique et selon notre système gouvernemental, hérité de la tradition parlementaire britannique, la loyauté de la fonction publique, jusqu'au niveau sous-ministériel, doit s'exercer essentiellement envers l'État et ses institutions. Même si le gouvernement en place est issu d'un parti politique, c'est envers le gouvernement et envers le Parlement, qui est l'institution suprême représentant l'ensemble de la population, que doit s'exercer la loyauté de la fonction publique et non envers le parti dont le gouvernement est issu. Cette distinction peut sembler subtile à certains. Pourtant, elle est fondamentale et essentielle au bon fonctionnement démocratique. Cette tradition de neutralité de la fonction publique face aux partis politiques semble malheureusement connaître une certaine érosion et il y aurait lieu, à mon avis, de la défendre avec fermeté.

La loyauté de la fonction publique envers l'État est essentielle pour que s'exerce ou se traduise concrètement, dans les gestes et les programmes gouvernementaux, le mandat confié par les citoyens à ceux qu'ils ont démocratiquement élus ; et ceci, sans détournements, manipulations ou tergiversations. De plus, il importe de rappeler l'obligation qu'a la fonction publique, en vertu de ce même devoir à l'égard des institutions

démocratiques, de s'assurer du respect rigoureux des lois et règlements en vigueur lors de la mise en œuvre de toute activité gouvernementale et de s'objecter à toute initiative contraire à ces lois ou règlements.

C'est dans ce cadre de neutralité, d'objectivité et de rigueur que s'inscrit le rôle délicat, mais combien passionnant, de la haute fonction publique et en particulier celui des sous-ministres qui constituent en quelque sorte l'interface entre le pouvoir politique et « la machine administrative ».

OÙ SE TROUVE LE JUSTE ÉQUILIBRE ?

Rester neutre ne veut pas dire ignorer et à la limite risquer de contrecarrer les orientations politiques légitimes du gouvernement démocratiquement élu. La fonction publique, en particulier la haute fonction publique, doit au contraire s'assurer qu'elle connaît et comprend bien les orientations politiques du gouvernement en place puisque c'est son devoir de contribuer efficacement à la mise en œuvre de ces orientations.

Qu'on me permette de rappeler ici une invitation que, en tant que sous-ministre, je faisais à l'adresse de mes sous-ministres adjoints et directeurs généraux, lors de périodes électorales. Je leur demandais de lire attentivement le programme politique des partis en présence, même si cette invitation apparaissait surprenante pour certains. Je leur disais alors : « lisez ces programmes, car ce sera avec l'un d'eux que vous aurez bientôt à travailler. Aussi bien vous préparer à l'avance ». S'efforcer de réaliser efficacement les orientations politiques d'un gouvernement démocratiquement élu est bien différent que de faire de la politique.

Bien connaître les orientations politiques d'un gouvernement et s'investir énergiquement dans leur mise en œuvre n'implique aucunement la complaisance ou l'absence d'objectivité.

En effet, au regard de la conception des programmes correspondant aux orientations politiques du gouvernement, la fonction publique doit apporter un appui essentiel, efficace et pertinent sous forme de propositions rigoureuses et objectives. Cet apport doit porter essentiellement sur les aspects qui sont de sa responsabilité, notamment les aspects administratifs, légaux, techniques, financiers et socioéconomiques. Loin

de constituer un carcan ou une contrainte à l'exercice du pouvoir politique, cette contribution constitue un point d'appui essentiel à la prise de décision politique. En effet, en plus de cet éclairage provenant de la fonction publique, les ministres et le gouvernement doivent également tenir compte de l'éclairage politique qui leur vient de diverses sources notamment de leurs cabinets politiques, de leurs collègues du Conseil des ministres, du caucus des députés de leur parti, de l'Assemblée nationale et de leurs électeurs.

C'est à la lumière de ces deux éclairages, soit le politique et l'administratif, qui sont tous deux essentiels à une prise de décision éclairée, que le niveau politique doit ultimement assumer sa responsabilité de décider.

Bien comprendre ces rôles respectifs des acteurs politiques et administratifs et les assumer entièrement et loyalement constitue l'ingrédient essentiel à l'atteinte d'un équilibre confortable entre le politique et l'administratif.

LA MOBILISATION À L'ÉGARD DE LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS

La mobilisation sans réserve de l'ensemble des personnes concernées dans la mise en œuvre d'une décision gouvernementale ou ministérielle constitue également une responsabilité et un défi importants pour un sous-ministre. Si la décision prise par le ministre ou le gouvernement correspond exactement aux recommandations de la fonction publique, cette mobilisation est beaucoup plus facile. Si, au contraire, cette décision s'éloigne significativement de la recommandation des fonctionnaires, cette mobilisation totale peut parfois s'avérer plus complexe. Même si la chose n'est pas fréquente, j'ai déjà entendu des remarques du type : « encore une décision politique. C'est ça qu'il veut, et bien il va l'avoir ». Il peut alors s'avérer facile, en appliquant aveuglément la décision, sans toutes les précautions et ajustements administratifs nécessaires, de faire en sorte que l'activité prévue ne fonctionne pas de façon idéale et se solde ultimement par un échec.

Même si un tel scénario est plausible, je n'ai jamais été témoin de la réalisation d'aucun. Toutefois, pour prévenir un tel dérapage, une intervention de l'autorité administrative, bien souvent celle du sous-ministre, peut s'avérer nécessaire. Idéalement, cette intervention doit se faire de façon préventive. À cet égard, il importe de développer, au sein de la fonction publique, une culture du respect des valeurs démocratiques. C'est pourquoi il importe de rappeler régulièrement qu'il revient ultimement aux élus, qui représentent les citoyens, de prendre les décisions finales, en tenant compte de multiples facteurs, y compris les facteurs politiques qui sont tout aussi légitimes que les facteurs administratifs. De plus, il faut rappeler qu'en cas de mauvaises décisions, les fonctionnaires ne sont pas susceptibles de perdre leur emploi. Ce qui n'est pas le cas des politiciens.

Je me permets de mentionner ici une approche particulière, développée avec la collaboration d'un ministre avec qui j'ai eu le privilège de travailler pendant cinq ans au ministère de l'Éducation.

Au moment où nous arrivions aux conclusions d'un dossier sur lequel le ministre souhaitait recevoir des recommandations, une réunion était convoquée à laquelle étaient présents tous les cadres et professionnels qui avaient participé à ce travail. Ces réunions, qui souvent réunissaient une vingtaine de personnes, pouvaient durer de deux à trois heures et chacun était invité à présenter son point de vue ou à répondre aux questions du ministre. Très souvent, au terme de ces réunions ou dans les jours suivants, le ministre était en mesure de faire connaître sa décision. À cette époque, j'avais convaincu le ministre d'expliquer aux fonctionnaires impliqués dans le dossier les raisons fondant ses choix. Ce geste de confiance et d'ouverture de la part du ministre avait un effet extrêmement positif sur la motivation des fonctionnaires à travailler avec toute leur énergie au succès du projet, même si celui-ci ne correspondait pas à leur vision première. Ceci évitait le genre de réaction peu motivante du type : on sait bien, encore une décision « politique ».

C'est aussi à ce moment que je rappelais à mes collaborateurs que la satisfaction que les fonctionnaires doivent retirer de leur travail ne doit pas dépendre essentiellement du fait que le niveau politique ait adopté intégralement leur proposition, mais plutôt de la conviction que, dans le cadre de leur champ de compétence, ils ont fourni le meilleur éclairage

possible, avec rigueur et compétence. Je rappelais également que le politicien ne peut choisir d'ignorer les aspects politiques d'une question et que, s'il fait une erreur à ce sujet, c'est lui qui, au premier chef, en paiera le prix.

LES CONDITIONS D'EFFICACITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Les conditions d'efficacité dans le fonctionnement des équipes à l'intérieur des ministères et organismes publics sont, à bien des égards, les mêmes que celles prévalant dans le secteur privé. Toutefois, certaines de ces conditions sont propres au secteur public ou encore y revêtent des dimensions particulières. La compréhension et le respect de la collaboration particulière et du partage des responsabilités qui doivent exister entre le niveau politique et le niveau administratif dont il a été question dans les paragraphes précédents constituent une de ces conditions particulières au secteur public.

Plusieurs autres conditions pourraient aussi être mentionnées. Il serait impossible de les présenter toutes dans le cadre de ce chapitre. Je me contenterai donc de présenter rapidement trois de ces conditions qui me sont toujours apparues comme particulièrement importantes, à savoir : la mise en commun des points de vue et des connaissances, en d'autres mots le travail en équipe, la vision claire des objectifs et enfin, des mécanismes souples et efficaces d'interface entre le politique et l'administratif.

Le travail d'équipe

Un des aspects les plus exigeants du travail dans la fonction publique, ce qui, en même temps, le rend passionnant, est le nombre extrêmement élevé de facteurs et de dimensions qui doivent être pris en considération dans la prise de décision. En plus des implications financières, légales, administratives, organisationnelles, techniques, sociales et autres, l'analyse devant conduire à une décision gouvernementale doit aussi tenir compte des orientations générales du gouvernement et des implications par rapport aux responsabilités et activités des autres ministères et organismes.

Il faut se rappeler que l'action gouvernementale ne concerne pas qu'un seul segment de la société, mais touche à l'ensemble des secteurs, activités, groupes et préoccupations de cette société. Une vision d'ensemble de toutes ces dimensions implique nécessairement une collaboration étroite entre tous ceux qui peuvent contribuer à réaliser cette vision globale et intégrée.

La réflexion d'une ou deux personnes ne saurait garantir cette vision globale nécessaire pour les décisions importantes. La mobilisation d'une ou de quelques équipes réunissant les diverses compétences pertinentes est donc nécessaire. Il faut de plus faire en sorte que les personnes composant ces équipes apprennent à interagir entre elles avec toute l'écoute et l'ouverture d'esprit leur permettant vraiment de partager et de comprendre leurs visions respectives. Cette condition du succès du travail en équipe est sans doute un défi majeur et demande une attention et un effort soutenus de la part des dirigeants des ministères et organismes où le repli à l'intérieur des « silos » organisationnels ou professionnels semble malheureusement constituer une tendance naturelle.

Dans les ministères que j'ai eu l'occasion de diriger à titre de sous-ministre, la réunion hebdomadaire du « Bureau du sous-ministre », le BSM, réunissant le sous-ministre et les sous-ministres adjoints, constituait une excellente occasion de développer cet esprit d'équipe. Dans un ministère, les dossiers importants comportent généralement des implications pour l'ensemble des secteurs du ministère. Par exemple, un changement important dans les programmes d'enseignement, comme ceux des sciences ou de la formation professionnelle au secondaire, qui ont été profondément révisés pendant mon passage au ministère de l'Éducation, ne concerne pas seulement le sous-ministre adjoint responsable des programmes. Un changement de cette nature a également des implications à l'égard notamment du financement, des conventions collectives, de l'aménagement physique des écoles. C'est pourquoi, lors des réunions où ces dossiers étaient présentés, il était demandé à chacun de se prononcer sur chaque dossier apporté par un collègue. Si une divergence d'opinion se manifestait entre deux sous-ministres adjoints, je demandais si cette question avait été préalablement discutée en profondeur entre les équipes concernées. Si elle ne l'avait pas été, le dossier était reporté. Si elle l'avait été sans que l'on ait pu dégager un consensus, chacun devait

alors présenter son point de vue et, par la suite, l'ensemble du BSM devait tenter d'en arriver à une décision. Si alors un consensus ne pouvait être dégagé, il revenait bien sûr au sous-ministre de trancher la question après avoir bien écouté le point de vue de chacun et en expliquant le pourquoi de la décision. Celle-ci, par la suite, se traduisait normalement en une recommandation du ministère à l'adresse du ministre. Je n'ai pas souvenir que, au terme du processus, cette façon de faire n'ait pas rallié toutes les personnes ayant la responsabilité par la suite de réaliser le projet.

Enfin, même si les instances décisionnelles supérieures au niveau du Conseil exécutif, qui constitue le ministère du premier ministre, sont dotées de mécanismes permettant de coordonner les activités entre les ministères, chaque ministère ou organisme préparant une proposition qui sera éventuellement acheminée au Conseil des ministres devrait développer des échanges et une collaboration avec les autres ministères et organismes concernés. Cette façon de faire est essentielle pour éviter des affrontements inutiles entre ministres à l'intérieur des comités interministériels du Conseil exécutif; affrontements qui, parfois, entraînent la mise au rancart d'un projet par ailleurs fort méritoire.

Une vision claire des objectifs

Il est très facile pour de grosses organisations, comme le sont en général les ministères et les organismes, de se concentrer de façon trop exclusive sur les opérations courantes en n'ayant pas constamment présente à l'esprit la finalité ultime de ces opérations. C'est ainsi par exemple que, dans le domaine de la santé, il est normal et important que l'on se préoccupe du nombre de lits d'hôpitaux disponibles, du nombre de médecins, de leur répartition, des listes d'attente, etc. Toutefois, il est également essentiel que l'on identifie bien et que l'on ne perde jamais de vue les objectifs ultimes pour lesquels ces moyens existent. Ces divers moyens doivent être considérés comme des objectifs intermédiaires pour l'atteinte des objectifs ultimes.

Par exemple, dans le domaine de la santé, ces objectifs ultimes ont trait à l'espérance de vie de la population, à l'incidence ou la prévalence de diverses maladies, au taux de mortalité selon les diverses causes ou facteurs. Ces objectifs ultimes peuvent être aisément quantifiés et

mesurés, de telle sorte qu'il est possible de rendre compte des progrès accomplis ou des zones à risque. L'évolution des résultats par rapport à ces objectifs ultimes, l'analyse des ressources disponibles et l'évaluation du rendement de divers moyens possibles, tels le nombre de médecins ou de lits d'hôpitaux, ou diverses approches préventives permettent de faire les meilleurs choix en ce qui a trait aux ressources à développer en vue d'atteindre les objectifs ultimes.

Ce sont ces objectifs ultimes dont un ministère doit toujours avoir une vision claire et pour lesquels il doit disposer de mesures quantitatives constamment mises à jour.

Cette définition des objectifs ultimes et intermédiaires peut et doit être réalisée par chaque ministère et organisme public. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, les pourcentages de la population détenant un diplôme d'études secondaires ou collégiales ou universitaires peuvent servir de mesure pour établir les objectifs ultimes. L'évolution des résultats par rapport à ces objectifs ultimes peut, par la suite, servir à procéder aux choix entre les moyens ou les objectifs intermédiaires les plus appropriés pour une période donnée.

Les mécanismes d'interface entre le politique et l'administratif

Le fait que les rôles du politique et de l'administratif à l'intérieur d'un ministère ou du gouvernement soient différents et qu'ils ne doivent pas être confondus, n'empêche pas, et même exige, qu'une collaboration étroite et fonctionnelle s'instaure entre les deux.

Il n'y a pas de recettes absolues concernant ces mécanismes de coordination et d'interface. Ils doivent plutôt s'ajuster harmonieusement et fonctionnellement à la nature et au fonctionnement du ministère ou de l'organisme et tenir compte de la personnalité et de la façon de travailler des principaux intéressés.

Ceci étant dit, des modalités d'échanges régulières et systématiques entre le sous-ministre, le ministre et le chef de cabinet de ce dernier sont absolument nécessaires. De plus, la transparence et la confiance mutuelle dans le cadre de ces échanges constituent des ingrédients essentiels.

Aux autres niveaux du fonctionnement d'un ministère, divers mécanismes, adaptés à la vocation du ministère et aux circonstances, doivent également être prévus. Je me contenterai de donner ici trois exemples qui me semblent particulièrement stratégiques et qui donnent une bonne idée du type de collaboration à instaurer sur une base systématique.

D'abord, au plus haut niveau de l'administration d'un ministère, la présence du chef de cabinet du ministre aux délibérations du BSM m'apparaît essentielle. Le but de cette présence n'est évidemment pas de soumettre les recommandations du BSM à ce qui pourrait être perçu comme les « diktats » du ministre. Cette présence a plutôt pour but de sensibiliser à l'avance le chef de cabinet et, par son intermédiaire, le ministre, aux diverses dimensions des dossiers et ainsi l'aider à en dégager toutes les implications. Par ailleurs, ceci permet aux membres du BSM d'avoir un aperçu des préoccupations politiques du cabinet et du ministre et d'en tenir compte dans la mesure du possible.

Le second exemple d'une collaboration particulièrement importante est celle entre le service des communications du ministère et les attachés de presse des ministres. Souvent, faute de collaboration entre ces deux entités, la méfiance et même des relations conflictuelles se développent entre les deux, compte tenu du caractère hautement stratégique de ce type d'activité. Il importe donc de bien établir que les rôles de l'un et de l'autre sont différents, ce qui n'empêche pas qu'une étroite collaboration puisse et même doit s'instaurer entre eux. Par exemple, les services de communication des ministères sont en général bien pourvus en personnel professionnel et peuvent donc offrir un soutien technique utile au personnel du cabinet. Mais, plus fondamentalement, cette collaboration soutenue doit viser à ce que soit bien compris et respecté ce qui constitue le domaine de communication propre à l'administration, comme les modalités d'accès aux divers programmes, et ce qui constitue le domaine réservé aux cabinets politiques, comme les annonces touchant de nouvelles réalisations.

Le troisième exemple touche la participation des membres du cabinet ministériel à l'élaboration des grands dossiers. Il s'agit ici d'une participation aux séances de travail des groupes techniques chargés de la préparation des dossiers importants à l'adresse du BSM et ultimement du ministre. Encore ici, cette présence ne vise pas à soumettre les orien-

tations des groupes de travail du ministère aux attentes du cabinet, mais plutôt de permettre aux membres du cabinet concernés par les dossiers étudiés de mieux saisir l'ensemble des composantes. Par ailleurs, cette collaboration permet de sensibiliser le personnel du ministère aux préoccupations politiques dont il serait important de tenir compte pour le succès éventuel du projet.

LES QUALITÉS DU DÉCIDEUR

Bien des choses ont été écrites concernant les qualités requises pour être un bon décideur et les mécanismes de prise de décision. Ce que l'on peut en conclure, c'est qu'il n'existe pas de modèle unique et idéal définissant le bon décideur ou le meilleur mécanisme de prise de décision. Toutefois, certaines qualités m'ont toujours semblé particulièrement importantes chez un décideur, en particulier dans le contexte de la fonction publique. Je rappellerai ici trois d'entre elles.

La capacité d'écoute et de synthèse

La capacité d'écoute implique l'ouverture d'esprit et le désir de bien comprendre ce que tous ont à dire. L'esprit de synthèse permet de reconnaître les aspects essentiels des divers points de vue, de les agencer et de les intégrer en vue d'une décision cohérente et fonctionnelle. Ces qualités doivent permettre d'en arriver à une formulation de la décision et de son fondement où chacun a la nette impression que son point de vue a été compris même s'il n'a pu être retenu. La qualité de cette écoute et de cette capacité de synthèse et d'explication peut se mesurer par le niveau d'adhésion qu'elle suscite chez tous ceux qui seront appelés à mettre en œuvre la décision.

La connaissance de soi-même

Cette qualité est en fait un préalable à la capacité d'écoute et de synthèse. Bien se connaître soi-même, connaître ses forces et ses faiblesses, les accepter et se sentir à l'aise avec cette réalité sont des fondements importants pour une véritable ouverture d'esprit aux idées des autres et pour établir une réelle crédibilité. En retour, cette crédibilité est un des fondements essentiels du véritable leadership.

La capacité de dégager l'essentiel

Compte tenu du nombre considérable de facteurs qui ont une incidence sur les décisions gouvernementales importantes, l'incapacité d'en dégager les éléments les plus déterminants est souvent la cause de l'incapacité à décider. Par ailleurs, il faut reconnaître que l'impossibilité de prendre en compte la totalité des facteurs en cause fait en sorte qu'une décision gouvernementale importante comporte généralement des éléments de risque et ne peut se comparer à une solution mathématique infaillible. Il importe donc de bien identifier les éléments et facteurs les plus significatifs pour minimiser le plus possible les risques encourus.

CONCLUSION

De ce survol du rôle de la fonction publique dans la prise de décision politique se dégagent les trois qualités fondamentales que doit posséder la fonction publique, soit : la loyauté, l'intégrité et la compétence.

La loyauté de la fonction publique envers l'État ou le pouvoir politique légalement constitué, est indispensable pour que s'exerce et se traduise concrètement, dans les gestes et les programmes gouvernementaux, le mandat confié par les citoyens à ceux qu'ils ont élus.

L'intégrité de la fonction publique est essentielle pour assurer que le patrimoine collectif et les ressources publiques, dont elle est en quelque sorte fiduciaire, soient utilisés intégralement en fonction du bien commun et du développement collectif dans le cadre des orientations émanant des institutions démocratiques.

La compétence de la fonction publique est essentielle pour garantir aux élus un éclairage rigoureux dans les domaines de compétence relevant de la fonction publique lors de la prise de décisions et pour assurer une mise en œuvre efficace et efficiente des décisions.

C H A P I T R E

6

Les agences dans la fonction publique québécoise

MARIO VENDITTOLI

La création d'agences est une mesure proposée par le nouveau management public pour réformer en profondeur l'administration publique (Suleiman, 2005). Plusieurs pays (Nouvelle-Zélande, Grande-Bretagne, Australie, Pays-Bas, Suède, Belgique, Italie, Danemark, Canada, France, Allemagne et États-Unis) ont opté pour une telle mesure de réforme. Partout, le désir est le même : instituer une structure administrative facilitant l'amélioration continue de la performance. Faut-il y voir une panacée? Des observateurs prônent plutôt le retour du département ministériel comme forme d'organisation de la fonction publique.

L'IDÉE D'AGENCE

L'idée d'agence¹ n'est pas nouvelle dans l'administration publique. Il existe des agences depuis 200 ans en Suède et depuis plusieurs décennies aux États-Unis. L'agence a même précédé le département ministériel dans plusieurs administrations publiques (Schick, 2002)². Mais elle a suscité un regain d'intérêt au cours des dernières décennies sous l'appellation d'agence exécutive. Cette dernière est devenue le véhicule privilégié pour importer des recettes du secteur privé dans le secteur public, tout en conservant une reddition de comptes publique. C'est une option organisationnelle à la privatisation et au *statu quo* bureaucratique lorsque importe le caractère public du service.

-
1. Le principe de l'agence publique, au sens classique, est le suivant : on délègue une fonction, par exemple, la livraison d'un service public, à une instance dirigée par une personne nommée. À la différence, le département ministériel est directement sous l'autorité d'un élu.
 2. Selon Keiser (1999), le pouvoir des agences peut déranger, car leurs dirigeants ne sont pas imputables ni tenus à rendre de comptes directement à une instance publique : « *Public agencies cause apprehension among scholars because the agencies exercise high degrees of power but are not directly accountable to the public* » (p. 101, le soulignement a été ajouté). Agence et département ministériel ont été des formes d'organisation en concurrence à travers l'histoire de l'administration publique, sur la base de leur principe respectif. Selon les époques, la capacité de différenciation de l'agence a été préférée à la capacité d'intégration du département ministériel, et vice versa.

Le modèle de l'agence exécutive

Des appellations différentes sont utilisées d'un pays à l'autre³, mais la terminologie britannique (*executive agency*) a été reprise. Généralement, elle désigne une unité administrative ministérielle semi-autonome, c'est-à-dire n'ayant pas de juridiction distincte. L'OCDE⁴ range sous le vocable agence une unité rattachée à un ministère. Dans certains pays, par exemple aux Pays-Bas, en Flandre et au Canada, des organismes ayant leur propre statut juridique sont transformés en agence. C'est le cas au Québec, où la Régie des rentes et la Commission des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) ont obtenu le statut d'agence en signant une convention de performance et d'imputabilité (CPI), bien qu'elles aient un statut juridique distinct de leur ministère d'attache.

Selon l'OCDE, l'agence doit tout de même être distinguée d'une société d'État ou d'une entreprise publique, car l'agence ne remplit pas une fonction commerciale, bien qu'elle puisse compter sur un financement partiel tiré de redevances des usagers – outre les impôts (Gill, 2002). Règle générale, le personnel de l'agence appartient à la fonction publique, même si on peut y retrouver des assouplissements en matière de gestion du personnel. À la différence de la direction ministérielle, l'agence est généralement sous le **contrôle officiel du ministre**, mais de manière moins directe qu'un département ministériel ou qu'un organisme public ayant sa propre loi constitutive. Le ministre demeure responsable politiquement et répond aux questions du Parlement sur la performance de l'agence, mais son directeur peut être appelé à discuter de la gestion des opérations directement devant les élus.

Deux éléments distinguent l'agence de l'organisation publique traditionnelle :

3. Les agences rattachées à un ministère sont appelées de diverses manières : centre de responsabilité (France), administration fédérale directe (Allemagne), agence (Pays-Bas), organisme semi-autonome (Nouvelle-Zélande), organisme autonome (Espagne), délégation (Suède), agence exécutive (Royaume-Uni), organisation de droit public et parfois entreprise publique (États-Unis) (Gill, 2002).
4. L'OCDE a publié en 2002 (Gill, 2002) les résultats d'une étude comparative et qualitative sur l'expérience des agences dans huit pays différents (France, Allemagne, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Espagne, Suède, Royaume-Uni et États-Unis).

1. Séparation des activités de gestion des opérations ;
2. Recours aux techniques du secteur privé.

En premier lieu, la création d'agences vise à **séparer les activités de gestion des opérations** de celles liées à l'élaboration des politiques publiques⁵. Sur le plan structurel, le département ministériel a la réputation d'être difficile à gérer, car il privilégie l'intégration fonctionnelle (Schick, 2002). Le département ministériel a été démantelé (*hiving off*) en unités opérationnelles dans l'optique de ne laisser au centre que les unités ayant une fonction stratégique (élaboration, contrôle et évaluation des politiques). On espère ainsi valoriser la gestion des opérations au même titre que la gestion des politiques⁶.

La réforme est animée par un souci d'efficacité (faire en sorte que les politiques publiques soient exécutées) et d'efficience, comme le faisait observer le rapport *Next steps*⁷ de l'*Efficiency Unit* en 1988 : « *too little attention is paid to the results to be achieved within available resources* » (Kemp, 1990, p. 188).

La séparation des activités de gestion vise par ailleurs à libérer le ministère des tâches opérationnelles liées à la livraison des services publics, afin qu'il puisse se consacrer à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques ainsi qu'à la stratégie. La croyance veut que la « préparation des politiques » puisse être rehaussée tout autant que la séparation des tâches d'exécution (Kickert et Verhaak, 1995, p. 627).

-
5. La création d'agences exécutives réaffirme ainsi le principe classique de la séparation du politique et de l'administration formulé par Woodrow Wilson (1887), pour qui le seul rôle de l'administration publique est de gérer et d'améliorer la gestion publique afin de la rendre plus efficiente, et ce, de la manière la plus rigoureuse et scientifique possible.
 6. Tout au long de son règne, Thatcher s'en est prise à la caste des professionnels du service public britannique, dite de Whitehall. Les hauts fonctionnaires britanniques étaient perçus comme **réfractaires à la gestion**. Ils valorisaient plutôt les tâches reliées au conseil politique (*policy advice*). C'était également le cas ailleurs, par exemple aux Pays-Bas : « Dans la culture des ministères de La Haye, la politique et le choix des politiques font l'objet de bien plus hautes considérations que la gestion exécutive. Le plan de carrière vers le sommet de l'administration passe par la préparation de projets politiques dans des domaines importants et sensibles. [...] Afin de remédier à ce déséquilibre entre l'élaboration d'une politique et son exécution, il faudrait accorder davantage d'attention aux tâches exécutives et mieux les évaluer » (Kickert et Verhaak, 1995, p. 623).
 7. Ce rapport est à la source de la création des *executives agencies* en Grande-Bretagne.

Avec la création d'agences exécutives, les gouvernements devraient donc mieux exercer leur tâche fondamentale, celle de gouverner (Osborne et Gaebler, 1992).

La création d'agences vise, en second lieu, à **importer des pratiques et techniques de gestion du secteur privé** (gestion par objectifs, planification stratégique, réingénierie des processus, lien contractuel, incitatifs à la performance, culture d'entreprise, etc.). Les chiffres permettent la comparaison d'une année à l'autre et sont utiles à l'amélioration constante de la performance ; ils peuvent être utiles pour choisir le meilleur moyen pour livrer les services publics. Par exemple, en Angleterre, des agences ont été privatisées en cours de route et des mandats ont été accordés à des firmes privées (Talbot, 2004) sur la base des résultats obtenus.

Selon Hood (1991), la justification typique à la création d'agences est la suivante :

Need to create «manageable» units, separate provision and production interests, gain efficiency advantages of use of contract or franchise arrangements inside as well as outside the public sector. (p. 5)

Aussi la création d'agences autonomes participe-t-elle à une stratégie de réforme dite « *marketization* », favorable à l'**introduction des mécanismes du marché** au sein de l'administration publique, notamment la concurrence entre les organisations publiques et avec le secteur privé (Pollitt et Bouckert, 2000).

En corollaire, les organismes centraux sont invités à **accorder aux agences des allègements administratifs** en matière de gestion. Désormais, l'allocation des ressources doit se faire en fonction de la performance mesurée, des résultats ; elle ne doit plus découler de la conformité aux règles et procédures dictées au centre. Les ministères d'attache sont également conviés à la délégation : « *Departments must delegate to agencies as much authority as possible* » (Kemp, 1990, p. 190). L'agence exécutive, c'est par conséquent un moyen utile pour décentraliser les responsabilités de gestion vers des unités administratives ministérielles.

Au Québec

À l'instar du gouvernement fédéral canadien ainsi que des gouvernements provinciaux du Manitoba et de la Colombie-Britannique, le gouvernement du Québec a initié un programme de création d'agences en 1994 visant à responsabiliser les gestionnaires face à la dépense – les premières agences virent le jour en 1995 sous le gouvernement du Parti québécois (voir Figure 6.1).

Un modèle d'agence adapté

Le modèle d'agence adopté au Québec représente une adaptation par rapport au modèle anglais pour tenir compte du contexte québécois. Ce n'est pas un cas d'invention proprement dit. Le modèle que privilégie le gouvernement du Québec, en 2005, c'est l'agence relevant directement du ministre responsable, et donc à l'extérieur du ministère.

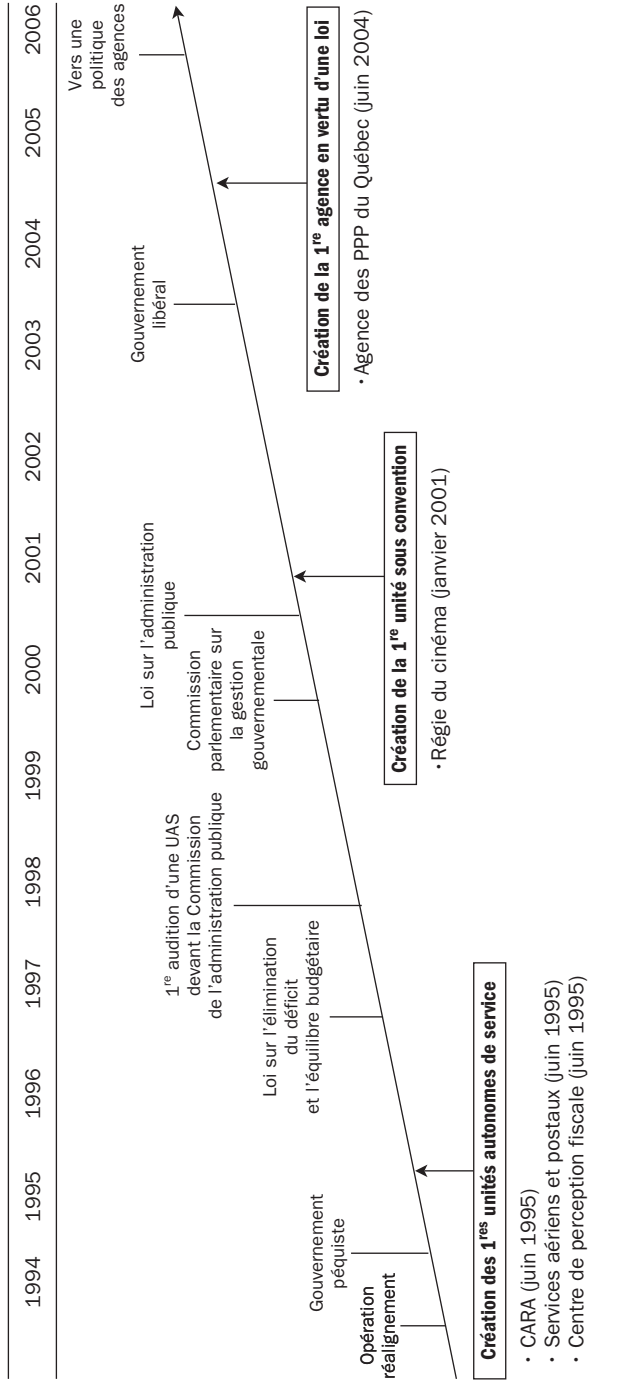
En fait, entre les années 1995 et 2005, le gouvernement du Québec a expérimenté trois modèles d'agence, variant quant à la position de l'agence « au sein du ministère » :

1. Unité autonome de service (UAS), en 1995.
2. Unité sous convention (USC), en 2001.
3. Agence en vertu d'une loi, en 2004.

Il importe de passer en revue les trois modèles d'agence, car ces derniers continuent de cohabiter dans la fonction publique québécoise. Le premier modèle d'agence, **l'unité autonome de service (UAS)**, fait relever l'unité administrative du sous-ministre et n'est pas distincte de son ministère d'attache sur le plan juridique. Le personnel demeure dans la fonction publique et les conventions collectives sont négociées centralement – à la différence du modèle britannique. Dans certains cas, au Québec, l'unité transformée a sa propre loi constitutive et relève directement du ministre. D'autres unités administratives transformées en UAS relèvent d'un sous-ministre adjoint. La taille des unités administratives transformées varie également (de 30 à 3000 employés). Le modèle de l'UAS ne prévoit pas de séparation claire entre le politique et l'administration. Certaines UAS continuent de tenir le rôle de conseil politique, tout en assurant la livraison de services publics.

FIGURE 6.1

Mouvement de création d'agences dans la fonction publique québécoise (1994-2006)



Au Québec, l'UAS a d'abord et avant tout été conçue comme un véhicule pour expérimenter la gestion par résultats. Le modèle prévoit la possibilité de négocier des allègements administratifs au profit de la direction de l'agence, avec la direction du ministère d'attache et le Conseil du Trésor. Un document formalise le tout : il est appelé entente de gestion et il est rendu public. L'UAS doit aussi produire un plan d'action et un rapport annuel de gestion déposés à l'Assemblée nationale. Le directeur de l'UAS peut être appelé à rendre compte des résultats en matière de gestion des opérations en fonction des indicateurs développés, directement devant les élus.

Par la suite, un deuxième modèle d'agence a été adopté : **l'unité sous convention (USC)**. La *Loi sur l'administration publique* (mai 2000) accorde en effet la possibilité pour une unité administrative d'un ministère ou d'un organisme de signer une convention de performance et d'imputabilité (CPI) avec son ministre responsable. Le statut d'USC peut être attribué à une UAS en « migration ». Les unités administratives transformées sont diversifiées. Certaines unités relèvent directement d'un ministre, d'autres d'un sous-ministre en titre ou adjoint.

Le vocable *agence* est utilisé par le gouvernement pour désigner de telles unités, bien que la *Loi sur l'administration publique* n'en fasse pas mention. Tout comme le modèle de l'UAS, le modèle de l'USC prévoit la possibilité de signer une entente de gestion, liant cette fois le ministre et le président du Conseil du Trésor, pour des allègements administratifs en matière de gestion des ressources. La gestion par résultats doit désormais devenir un engagement clair : l'agence doit poursuivre des « résultats spécifiques ». À la manière de l'UAS, l'USC doit produire un plan d'action annuel et un rapport annuel de gestion, rendus publics et déposés à l'Assemblée nationale.

En 2004, un troisième modèle d'agence est adopté : **l'agence créée en vertu d'une loi**, relevant directement d'un ministre. Le modèle comporte les mêmes exigences en matière de gestion par résultats – la *Loi sur l'administration publique* invite tous les ministères et organismes à se réformer et à se doter d'une planification stratégique ainsi que d'une déclaration de services aux citoyens. Le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi prévoit que le personnel de l'agence est désormais en

dehors de la fonction publique; le statut d'organisme offre cet avantage de permettre une flexibilité de gestion inscrite dans le cadre d'une loi constitutive.

En 2005, trois unités administratives participent au modèle de l'agence créée en vertu d'une loi, bien que ce modèle n'ait pas été implanté de manière officielle. La conjoncture a été invoquée par le gouvernement, notamment pendant une période de négociation des conventions collectives avec les syndicats – Revenu Québec par exemple, qui compte pour 13 % de la fonction publique, et qui est demeuré une USC.

Chacun des trois modèles d'agence incarne par ailleurs un compromis particulier entre l'autonomie de gestion et le contrôle centralisé de la gestion : le troisième modèle (agence en vertu d'une loi) institue, par exemple, une agence ayant une complète autonomie de gestion (dotée de ses propres services de support administratif), mais demeurant soumise à une reddition de comptes publique par rapport à ses résultats (performance, qualité du service).

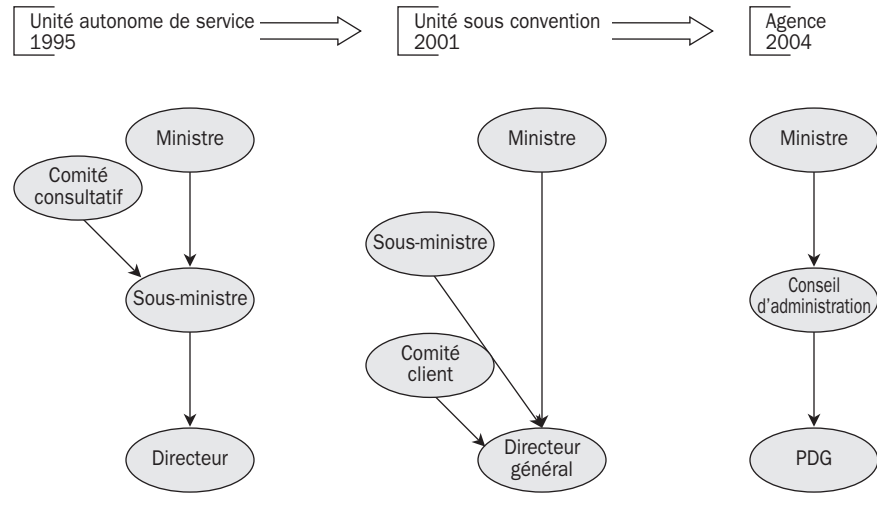
Enfin, chacun des trois modèles d'agence sous-tend une structure de relation entre le ministre, le sous-ministre et le directeur de l'agence (voir Figure 6.2). Ainsi, dans le cas du modèle de l'UAS, le directeur de l'agence relève d'un sous-ministre et ce dernier peut être conseillé par un « comité consultatif » formé de représentants de la clientèle, pour juger le plan d'action proposé par la direction de l'agence. Le sous-ministre peut être appelé à répondre de la gestion de l'agence devant la commission de l'administration publique, bien que le ministre demeure responsable politiquement.

Dans le cas du modèle de l'USC, le directeur de l'agence obtient un lien direct avec le ministre et il peut être conseillé par un « comité client ». Le sous-ministre demeure responsable de la gestion devant l'Assemblée nationale, bien que le directeur puisse être appelé à discuter des résultats obtenus devant une commission spécialisée.

Dans le modèle de l'agence, le directeur de l'agence devient un président-directeur général; il relève d'un ministre responsable et l'agence est chapeauté par un conseil d'administration, dont peut faire partie le sous-ministre du ministère d'attache.

FIGURE 6.2

La structure de relations entre le ministre, le sous-ministre et le directeur d'agence que sous-tend chacun des trois modèles d'agence adoptés dans la fonction publique québécoise (1995-2004)



Trois vagues de création d'agences

Trois vagues de création d'agences sont observables entre les années 1994 et 2005, chacune correspondant à la mise en œuvre de l'un des trois modèles d'agence (voir Tableau 6.1).

Pendant la période de réforme étudiée (1995-2005), le mouvement a mené à la création de vingt-sept agences. Dans un cas, cependant, une agence a fait l'objet d'une privatisation (le Centre de recherche minérale du ministère des Ressources naturelles, devenu un OSBL en mai 1998), sous l'impulsion de la direction de l'agence en question – le personnel de COREM (nouvelle appellation du Centre) ne fait plus partie de la fonction publique québécoise. Au total, en 2005, vingt-six agences font donc partie de la fonction publique québécoise (voir Annexe). Quatre unités administratives ont par ailleurs abandonné la transformation en cours de route (les Archives nationales du Québec, Parcs Québec, la Régie des assurances agricoles et la Direction de l'état civil).

TABLEAU 6.1

**Les trois vagues de création d'agences
dans la fonction publique québécoise (1995-2005)**

Vague	Date	Nombre d'agences
Création d'UAS	1995-1997	15
Création d'USC	2000-2002	9 ¹
Création d'agences en vertu d'une loi	2004-2005	3
	Total	27

1. Dix-sept unités administratives (dont 8 UAS) ont obtenu le statut d'USC depuis l'adoption du modèle de l'USC; 9 étaient de nouvelles agences.

En 2005, c'est environ 30 % du personnel de la fonction publique québécoise qui travaille, ou est en voie de travailler, dans une agence, tous modèles confondus. Initialement, en 1995, les promoteurs de la conversion prévoient la possibilité d'appliquer le concept d'agence à 70 % du personnel de la fonction publique (Deschênes, 1996). À titre de comparaison, en Grande-Bretagne, en 2000⁸, près de 60 % du personnel de la fonction publique œuvre au sein d'une centaine d'agences exécutives (James, 2001).

Amorce d'une modernisation de la gestion

Il est incontestable que la réforme québécoise n'a pas la même ampleur que celle menée en Grande-Bretagne – la source d'inspiration de la réforme au Québec. Selon Boismenu, Dufour et St-Martin (2004) :

Avec les cinq agences que les Libéraux promettent de mettre en place dans les prochains mois, on est encore bien loin de la révolution effectuée par le programme *Next Steps* en Grande-Bretagne. (p. 56)

En termes de conversion, l'expérience québécoise est malgré tout plus convaincante que celle en cours aux États-Unis, où deux *performance-based organizations* (PBOs) ont vu le jour entre 1997 et 1999

8. L'opération *Next Steps* a été lancée en 1988 en Grande-Bretagne.

(Lynn, 1999). L'expérience québécoise est comparable à celle du gouvernement fédéral canadien, où une quinzaine de *special operating agencies* (SOAs) ont été créées entre 1989 et 2003.

Au Québec, les allègements administratifs consentis à des agences par le Conseil du Trésor dans le cadre de la signature d'une entente de gestion ont surtout touché la gestion des ressources financières et, plus modestement, la gestion des ressources humaines. Le Vérificateur général en a fait une compilation dans le cadre de son rapport annuel de 2004⁹ (voir Tableau 6.2).

Au Québec, des agences ont également pu, en signant une CPI, bénéficier de la délégation de pouvoirs particuliers de la part de leur ministre ou sous-ministre responsable.

Ainsi des entités ont notamment obtenu :

- l'autorisation de réserver, à l'intérieur de leur masse salariale, les sommes requises pour l'octroi de bonis pour rendement exceptionnel;
- la délégation de signature pour l'approbation de projets spécifiques;
- le pouvoir de gérer leurs ententes d'occupation avec la Société immobilière du Québec ainsi que les budgets afférents. (Vérificateur général, 2004, p. 113)

9. Le Bureau du Vérificateur général a publié, en septembre 2004, les résultats d'une vérification menée entre novembre 2003 et mars 2004 et portant sur l'expérience de six agences. L'étude prévoyait l'envoi d'un questionnaire à l'ensemble des agences (UAS et USC) de la fonction publique québécoise ainsi qu'une vérification dans cinq USC: le Bureau des infractions et amendes (BIA), le Centre de perception fiscale (CPF), le Centre de recouvrement (CR), le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale (CQIASA) et la Régie du cinéma, ainsi que dans une UAS: le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale (LSJML).

TABLEAU 6.2

Principaux allègements administratifs figurant dans les ententes de gestion

	Nombre d'USC bénéficiaires (sur 10 ¹)	Nombre d'UAS bénéficiaires (sur 5)
Autorisation d'augmenter l'effectif total sous réserve des disponibilités budgétaires ²	10	4
Autorisation permanente d'effectuer des déplacements à l'extérieur du Québec dans le cadre de l'accomplissement de la mission de l'entité	6	4
Possibilité de reporter, d'un exercice financier à l'autre, des crédits non utilisés ³	5	Aucune
Autorisation de déroger à certaines modalités concernant l'embauche de personnel occasionnel ⁴	4	3
Autorisation d'une dépense supplémentaire en contrepartie d'un revenu excédant les prévisions (crédit au net ⁵)	4	Aucune

1. En date du 31 décembre 2003, 10 des 16 unités sous convention avaient signé une entente de gestion avec le Conseil du Trésor.
2. L'importance de la marge de manœuvre varie d'une entité à l'autre.
3. L'importance de la marge de manœuvre varie d'une entité à l'autre.
4. Par exemple, pour faire face aux périodes de pointe ou pour pallier la rareté d'une certaine catégorie de main-d'œuvre.
5. Le crédit au net se réfère au mécanisme suivant : lorsque les revenus excèdent les prévisions inscrites dans le livre des crédits, le surplus peut être utilisé afin d'augmenter les dépenses dans la mesure et selon les conditions définies dans l'entente de gestion. Si les revenus sont inférieurs, le montant des dépenses imputables à ce crédit est diminué d'autant.

Au Québec, peu d'études systématiques ont fait état de la performance des agences¹⁰. Il n'existe, par exemple, pas de mesure agrégée des gains de productivité pour l'ensemble des agences dans la fonction

10. La direction de la réforme administrative entreprend dès 1996 la publication de rapports synthèses sur l'expérience des UAS et de la gestion par résultats dans la fonction publique québécoise. Son évaluation demeure cependant très générale. Les membres de l'Assemblée nationale ont aussi fait part de leur appréciation, en particulier ceux qui siégeaient à la Commission de l'administration publique et ceux qui ont participé à la Commis-

publique québécoise – en Angleterre, la source d'économie la plus importante est due à la réduction du personnel qui a suivi l'implantation des premières agences (James, 2001).

Lorsque l'on consulte les rapports annuels de gestion produits par les agences au Québec, il est indéniable que plusieurs voient leur performance s'accroître d'année en année, en termes de productivité et de qualité du service, mais aussi, le cas échéant, quant à l'autofinancement de leurs activités et au prix de revient de leurs produits et services. Les « entités » vérifiées par le Vérificateur général (2004) ne parviennent cependant pas toutes à démontrer « clairement qu'elles sont parvenues à un rendement supérieur depuis leur transformation » (p. 115), notamment en ce qui concerne l'augmentation de la qualité et la réduction du coût de la prestation des services (p. 108).

Le Vérificateur général (2004) estime qu'un changement de culture organisationnelle reste à faire, pour une large part, en matière de gestion par résultats :

La mise sur pied d'une unité sous convention ou d'une UAS suppose un changement de culture au sein de l'organisation. Celle-ci doit en effet mettre l'accent sur l'établissement et le suivi d'objectifs précis et mesurables, ce qui favorise l'obtention de résultats tangibles. Dans l'ensemble, les objectifs formulés par les entités sont liés aux plans stratégiques qui les concernent. Par contre, 64 % des 85 objectifs que nous avons scrutés ne sont pas libellés de façon à orienter les actions vers l'atteinte de résultats alors que 51 % ne sont pas accompagnés de cibles permettant de définir les attentes et de juger du degré d'atteinte des résultats. (p. 108)

sion spéciale sur le nouveau cadre de gestion gouvernementale. Divers groupes comme les syndicats ont d'ailleurs été invités à donner leur avis, à ces occasions, devant l'Assemblée nationale. Enfin, le Bureau du Vérificateur général a aussi fait état de son appréciation de la performance des agences dans ses rapports annuels de 1998 et de 1999, puis dans celui de 2004.

La plupart des travaux d'évaluation faits avant 2000 s'inscrivaient dans une démarche visant à mieux comprendre l'expérience des UAS en matière de gestion par résultats. Ils ont été faits en vue d'apporter un support à l'adoption de la Loi sur l'administration publique en mai 2000. Ils peuvent difficilement servir à statuer sur la performance observable des agences dans la fonction publique québécoise. Seule l'étude du Bureau du Vérificateur général réalisée en 2004 visait en fait cet objectif de manière systématique. Ces résultats ont servi de référence.

UNE IDÉE CONTROVERSÉE

La critique formulée à l'endroit de la création d'agences demeure plus importante que les louanges. Aussi le modèle de l'agence comporte-t-il de nombreux détracteurs, comme l'observent Pollitt *et al.* (2004) : « *As more new agencies and other semi-autonomous bodies have been set up, a chorus of criticism has been heard* » (p. 4). Les critiques les plus courantes touchent six dimensions¹¹ :

1. La gouverne.
2. L'imputabilité.
3. La portée de la conversion.
4. La mesure des résultats.
5. La séparation des fonctions.
6. L'autonomie de gestion.

La gouverne

La multiplication des agences rendrait la gouverne plus difficile (Peters et Pierre, 1998). Au Québec, ce problème n'est pas observable. Il n'y a pas eu création d'une multitude d'agences, comme en Grande-Bretagne. En fait, le tissu de l'administration publique québécoise était déjà passablement éclaté au moment de la réforme : il existait 206 organismes autonomes en 1997. Transformer en agences les organismes administratifs, et les soumettre à une reddition de comptes basée sur des résultats, peut par exemple en faciliter la gouverne.

L'idée d'agence serait par ailleurs liée à un certain individualisme – ou principe organisationnel de différenciation des activités. Chaque agence, ou directeur d'agence, aurait intérêt à défendre des intérêts particuliers, ceux liés à la mission particulière de son entité. L'on aurait donc tendance, dans une agence, à perdre de vue la performance de l'ensemble. Les critiques préconisent parfois le retour de la bureaucratie, intégrant le tout verticalement (Schick, 2002). Or, au Québec, des agences, à la manière du département ministériel, adoptent parfois

11. Cette section est librement adaptée d'un article paru dans le quotidien *La Presse*, le 21 mai 2004, p. A19, sous le titre : « Les agences à quoi ça sert ? »

une « gestion globale », intégrant plusieurs activités liées à la réalisation d'un ou plusieurs services. Il existe même un intérêt pour la transformation d'un ministère en agence, concrétisée avec le cas de Revenu Québec – seule la fonction conseil y demeure séparée. L'individualisme n'est donc peut-être pas nécessairement lié à la forme d'organisation, en l'occurrence à l'agence.

La solution au problème de la gouverne pourrait passer par une reddition de comptes pour des cibles et résultats auxquels participent plusieurs agences, ministères et organismes. C'est ce virage, celui des réseaux, qu'a pris l'Angleterre de Tony Blair en octroyant des pouvoirs accrus à des autorités locales, chargées de coordonner l'ensemble des intervenants participant à une action publique, par exemple en matière judiciaire ou de pauvreté (Rhodes, 2000).

L'imputabilité

En second lieu, la question de l'imputabilité managériale est soulevée. L'agence n'a pas un élu à sa tête, alors on s'inquiète des résultats obtenus sous la responsabilité d'un *manager* (Harlow, 1998). En théorie, le ministre, un élu, doit répondre de toutes les activités qui se déroulent dans son ministère, y compris celles de l'agence. Or, en pratique, un ministre ne peut pas savoir tout ce qui se passe dans son ministère, alors autant clarifier les responsabilités de chacun, celles du ministre et celle du directeur. En Angleterre, il y a quelques années, le ministre responsable des prisons, après avoir limogé le directeur de l'agence, a par ailleurs vanté les mérites du modèle. Il rendait officielle une distinction des responsabilités entre lui et le directeur des prisons ayant déjà cours dans la réalité.

Le problème peut toutefois se poser lorsque les résultats exigés touchent à des impacts et plus seulement à des mesures d'extrants – c'est la tendance en Angleterre (Talbot, 2001). Des gestionnaires ne sont alors plus simplement responsables de la gestion des opérations, mais aussi de résultats ayant une incidence stratégique. Au Québec, où l'imputabilité demeure synonyme de reddition de comptes, la situation pourrait soulever moins d'enjeux.

La portée de la conversion

La transformation d'unités administratives serait tout indiquée dans le cas d'**activités opérationnelles**. Elle serait peu appropriée dans le cas d'activités ayant un caractère complexe ou réalisées par un personnel professionnel ; la trajectoire de transformation en agence peut alors être plus erratique. Selon le dirigeant d'une agence québécoise, la gestion par résultats demande en effet une récurrence des projets, afin de pouvoir mesurer, comparer, voire optimiser les processus¹². Certaines agences se dotent cependant d'une structure par projets, mènent des activités liées à l'innovation (par exemple, le développement de produits ou de services) ou supportent des opérations complexes, c'est-à-dire difficiles à codifier. Rien n'oblige en fait une agence à soumettre à la gestion par résultats l'ensemble de ses activités.

Selon un haut fonctionnaire ayant participé de près à la réforme, il serait aussi plus facile de transformer une unité lorsqu'elle offre un produit ou un service commercialisable. Il apparaît alors possible de développer une certaine autonomie financière, sur la base de revenus autonomes, et de réinvestir dans le développement de l'agence, voire dans l'appréciation de la performance du personnel. Encore une fois, les problèmes à régler ne sont pas nécessairement liés à la création d'agences. Il peut être question de relation entre une agence et un ministère d'attache, par exemple, en ce qui concerne le partage de revenus autonomes. Il peut aussi être question d'enjeux avec la partie syndicale, comme c'est le cas au Québec lorsqu'il est question d'adopter une politique de rémunération selon le rendement. C'est par conséquent beaucoup plus une problématique liée à l'inscription de l'agence dans son réseau institutionnel (Clark, 2004).

La mesure des résultats

La réticence la plus partagée demeure sans conteste l'extension de la mesure. Toutes les activités de l'État ne peuvent faire l'objet d'une quantification. Lors d'une commission parlementaire sur la gestion gouvernementale, en 1999, le président du Syndicat de la fonction publique du

12. D'anciens hauts fonctionnaires faisaient remarquer en 1999, en commission parlementaire, que 70 % des programmes sont récurrents dans la fonction publique québécoise, d'où l'intérêt de les soumettre à une amélioration de la performance.

Québec, Serge Roy, y allait de l'observation suivante : « de par sa nature même l'État rend des services [...] qu'on ne peut pas évaluer comme si on évaluait une usine de fabrication de saucisse ».

La critique porte en fait beaucoup plus sur la gestion par résultats que sur l'agence elle-même. Il faut garder à l'esprit que l'agence demeure un véhicule pour ce type de réforme. L'agence, c'est plus que de la gestion par résultats – et des résultats mesurables. L'agence peut très bien intégrer une préoccupation pour d'autres types de résultats (par exemple, la mesure des impacts du service public et des résultats intangibles), ayant une incidence plus directe sur la mission de l'unité administrative.

La séparation des fonctions

Selon Wamsley (1990), le principe classique de séparation entre le politique et l'administration ne passe pas le test de la réalité¹³. Il apparaît difficile, voire impossible, d'isoler complètement l'agence publique de tout rôle politique. L'idée taylorienne de séparer la conception de l'exécution du travail apparaît d'ailleurs comme un échec en théorie des organisations, surtout lorsque l'environnement de l'organisation est dynamique et exige de l'innovation (Mintzberg, 1982). Incidemment, selon Osborne et Gaebler (1992), l'organisation publique est appelée à se réinventer pour faire face à un environnement qui change rapidement.

Pour ces raisons, il apparaît difficile de soutenir le principe de séparation entre l'élaboration des politiques et la gestion des opérations, comme le prône le nouveau management public. Au demeurant, au Québec, peu d'impacts sont notés par les gestionnaires en ce qui concerne ce paramètre de l'agence exécutive. Une fois transformée en agence, l'unité administrative joue ni plus ni moins un rôle de conseiller politique.

13. Le principe de séparation entre l'administration et le politique a été mis en cause maintes fois. Appleby (1975), par exemple, y a vu un leurre. La réalité ne pourrait faire l'économie de la complexité, c'est-à-dire de l'interaction entre l'administration et le politique.

La séparation peut en fait être utile pour distinguer le niveau des opérations et faciliter la mesure des résultats¹⁴. Au Québec, certains y ont vu une manière d'isoler l'administration des aléas politiques, comme le mentionne un ancien haut fonctionnaire en commission parlementaire, en 1999 :

S'il existe effectivement une zone grise où les deux aspects sont difficiles à dissocier, il y a de très nombreux éléments qu'il est facile et nécessaire de départager, de telle sorte qu'une responsabilité administrative puisse vraiment se dégager sans mettre en cause la responsabilité ministérielle.

Gill (2002) suggère pour sa part de créer des départements ministériels lorsque le besoin d'intégration fonctionnelle se fait sentir. En fait, le dilemme que pose l'agence c'est celui d'avoir un non-élu à la tête de l'organisation publique, au profit de la compétence, mais au détriment d'une certaine représentativité politique. L'idée que l'agence puisse être redevable directement à des clients n'élimine pas le besoin de légitimité politique (Harlow, 1998).

En Grande-Bretagne, le lien entre le ministre responsable et le directeur d'agence fait l'objet d'un contrat. Une meilleure régulation du comportement du directeur d'agences est attendue, c'est-à-dire dans le sens des intérêts du ministre – le modèle de l'*Executive Agency's* inspire de la théorie de l'agence (Jérôme-Forget, 1996). Lorsque l'agence est créée en vertu d'une loi, il pourrait être opportun d'envisager une participation du ministre responsable au conseil d'administration de l'agence.

L'autonomie de gestion

Du point de vue d'un directeur, le modèle de l'agence, c'est utile pour développer des services publics de qualité et avoir plus de flexibilité en termes de gestion des ressources. La promesse d'une autonomie de gestion est cependant à moitié tenue dans la réalité (Mellon, 1993). Au

14. L'agence a pu paraître comme un moyen utile pour **mieux circonscrire la fonction administrative** – d'où l'intérêt des hauts fonctionnaires pour la formule et le repli sur les résultats mesurables, exprimés en gains de productivité, c'est-à-dire sans implication politique. La séparation pouvait donc avoir un caractère bien instrumental. En Angleterre, c'était pour mieux réformer la fonction publique, autrement jugée trop grosse.

Québec, les directeurs d'agence s'entendent pour dire que peu d'autonomie de gestion leur a été accordée. Elle ne leur permet pas d'être réellement efficaces ni imputables. Les marges de manœuvre sont données au compte-gouttes en particulier de la part du Conseil du Trésor.

Comme la *Loi sur l'administration publique* le précise, une USC, ou unité administrative qui signe une CPI, doit recevoir des marges de manœuvre, en contrepartie d'un engagement face à des « résultats spécifiques ». Or plusieurs directeurs d'agence font face également à la résistance de leur sous-ministre, surtout depuis l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* qui accorde à des ministères la possibilité d'obtenir des marges de manœuvre de la part du Conseil du Trésor. Des gestionnaires œuvrant dans les services administratifs ministériels craignent la mise en place d'une fonction publique « à deux vitesses » et sont par conséquent réticents quant à l'octroi d'allègements administratifs plus substantiels à des agences.

À quoi bon travailler dans une agence si c'est pour subir « le pire des deux mondes », les contrôles bureaucratiques d'un côté et la reddition de comptes de l'autre? La majorité des directeurs d'agence idéalisent d'ailleurs le modèle de l'agence à l'extérieur du ministère, ayant sa propre loi constitutive et se voyant octroyer des flexibilités administratives substantielles en matière de gestion des ressources humaines et financières.

TRANSFORMER DES ORGANISMES

L'avantage de l'agence exécutive, c'est qu'elle ne requiert pas de modification législative. « *No legislation is required to set up or close down agencies in the UK* » (Steen *et al.*, 2005, p. 14). Selon Aucoin (1996), l'agence doit relever directement du ministre, afin d'éviter la confusion quant au rôle de chacun. La transformation d'organismes ou agences publiques, c'est d'ailleurs une tendance observée au niveau international (Gill, 2002; Fyfe et Fitzpatrick, 2002; Verhoest *et al.*, 2004). Le gouvernement fédéral canadien a, par exemple, créé des agences en vertu d'une loi lors d'une deuxième vague (Bernier, 1997), pour en faire des « organismes de services » ayant leur propre loi constitutive (Fyfe et Fitzpatrick, 2002). C'est ce virage que compte prendre le gouvernement du Québec.

Incidentement, en Grande-Bretagne, cette option avait été envisagée dès 1988, mais laissée de côté pour éviter les délais occasionnés par la modification législative alors nécessaire (Talbot, 2004).

Vers un modèle d'agence distinct

Comme ailleurs, il existe depuis plusieurs décennies dans la fonction publique québécoise des « agences » publiques au sens classique, c'est-à-dire des organismes ayant une autonomie de gestion par rapport à un ministère (Gélinas, 2002). De tels organismes ont leur propre loi constitutive, relèvent d'un ministre responsable, sont dirigés par un non-élu et peuvent être chapeautés par un conseil d'administration. À ce jour, ils ne sont cependant pas tenus de rendre compte de leurs résultats – à moins d'avoir signé une convention de performance et d'imputabilité. C'est cette lacune qu'entend combler la création d'agences exécutives.

Comment réduire le problème que pose la contrainte juridique d'une agence créée en vertu d'une loi? Au Québec, le gouvernement veut instituer une culture de l'évaluation et une révision périodique du mandat des agences (Conseil du Trésor, 2004). Ira-t-on jusqu'à l'institution d'un lien plus contractuel avec le directeur d'agence, voire l'adoption de *sunset clauses* comme aux États-Unis pour faciliter la cessation des activités d'une agence? Il faut dire qu'aux États-Unis la survie de l'agence est souvent alimentée par les intérêts d'une clientèle particulière, représentée au Congrès (Wilson, 1989). Ce n'est pas le cas au Québec.

Une innovation sociale

Les avantages associés aux réformes inspirées par le nouveau management public (NMP) ne seraient pas évidents. Les bienfaits du NMP seraient un mythe selon Merrien (1999). L'agence n'y ferait pas exception. Au Québec, le discours du NMP n'a pas été largement diffusé. La réforme n'est d'ailleurs pas d'envergure quant au recours à des pratiques émanant du secteur privé (flexibilité de gestion, incitatif à la performance). L'adoption d'une politique de rémunération en fonction de la performance est par exemple bloquée par les syndicats. L'idée de décentraliser la négociation de conventions collectives rencontre également la résistance des acteurs au niveau institutionnel (Conseil du Trésor,

syndicats). Inévitablement, la réforme de l'administration doit tenir compte du réseau institutionnel dans lequel elle s'inscrit (Clark, 2004). C'est une innovation sociale.

Rouillard, Montpetit, Fortier et Gagnon (2004) jugent tout de même qu'il est nécessaire de demeurer vigilants.

[...] l'introduction du nouveau management public se traduit par de **nouvelles valeurs** qui entrent en conflit avec les valeurs bureaucratiques existantes, mais nécessitant encore davantage une réaffirmation de la primauté des principes démocratiques sans quoi ceux-ci deviennent menacés. (p. 100, le soulignement a été ajouté).

Si l'on s'entend sur la nécessité de transformer la culture de gestion dans le secteur public, le contenu de celle-ci ne fait pas encore l'unanimité. L'agence a peut-être cependant le mérite d'amorcer, voire d'intensifier une telle réflexion, comme le mentionna un ancien sous-ministre en commission parlementaire en 2001 au sujet des unités autonomes de service (UAS): « **c'est comme des petits laboratoires** où on développe et on intensifie les efforts de changement et de mentalité et de valeurs à l'intérieur de l'organisation. »

CONCLUSION

Ces dernières années, l'agence a pu bénéficier du support de nombreux gouvernements réformistes à travers le monde. Doit-on favoriser son extension en dépit des effets pervers qui y sont associés? Au Québec, la situation apparaît moins problématique qu'ailleurs. D'une part, l'on ne peut pas observer la création d'une multitude d'agences et la transformation a pu toucher des organismes autrement peu soumis à une reddition de comptes en fonction de résultats mesurables. D'autre part, les agences n'adoptent pas de manière exclusive une stratégie axée sur la différenciation de leurs activités; elles peuvent aussi adopter une stratégie d'intégration, moins dommageable sur le plan de la coordination de l'action publique.

Gérer dans une agence, c'est peut-être tout simplement de la « bonne gestion ». Maintenant que toute la fonction publique québécoise est invitée à passer en mode gestion par résultats, où réside l'intérêt

de créer de nouvelles agences? Pour plusieurs, l'idée d'agence signifie un lieu d'innovation, où il est possible d'expérimenter de nouvelles façons de faire et de penser la gestion dans le secteur public.

BIBLIOGRAPHIE

- Appleby, P.H. (1975). *Policy and Administration*, Alabama, University of Alabama Press.
- Aucoin, P. (1996). « Designing Agencies for Good Public Management: The Urgent Need for Reform », *Choix-Governance*, vol. 2, n° 4, p. 5-19.
- Bernier, L. (1997). « Les organismes de services spéciaux », dans M. Charih et A. Daniels (dir.), *Nouveau management public et administration publique au Canada* (chapitre 10), Toronto et Québec, Institut d'administration publique du Canada, École nationale d'administration publique, p. 215-234.
- Boismenu, G., Dufour, P. et St-Martin, D. (2004). *Ambitions libérales et écueils politiques – Réalisations et promesses du gouvernement Charest*, Outremont, Athéna éditions.
- Clark, D. (2004). « Implementing The Third Way – Modernizing Governance and Public Services in Quebec and the UK », *Public Management Review*, vol. 6, n° 4, p. 493-510.
- Conseil du Trésor (2004). *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Deschênes, J.-C. (1996). « Les agences britanniques, source d'inspiration des modernisations administratives », *Choix-Gestion de l'État*, vol. 2, n° 3, p. 4-36.
- Fyfe, T. et Fitzpatrick, T. (2002). « La gouvernance publique partagée: agences, autorités et autres organismes publics au Canada », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3, p. 91-115.
- Gélinas, A. (2002). *L'intervention et le retrait de l'État – L'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Gill, D. (2002). « De la création d'agences à un choix plus raisonné de formes d'organisation des pouvoirs publics – Éléments de signalisation », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3, p. 31-89.
- Gouvernement du Québec (2000). *Loi sur l'administration publique*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Gouvernement du Québec (2001). « D'unité autonome de service à agence: continuité et renouveau », *Autrement*, n° 14, Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat du Conseil du Trésor, p. 6-7.
- Harlow, C. (1998). « Les agences exécutives au Royaume-Uni et les questions de responsabilité », *Revue française d'administration publique*, n° 87, p. 413-453.

- Hook, C. (1991). «A Public Management for All Seasons», *Public Administration*, vol. 69, n° 1, p. 3-19.
- James, O. (2001). «Evaluating Executive Agencies in UK Government», *Public Policy and administration*, vol. 16, n° 3, p. 24-52.
- Jérôme-Forget, M. (1996). «Introduction», *Choix-Gestion de l'État*, vol. 2, n° 3, p. 2-3.
- Keiser, L.R. (1999). «State Bureaucratic Discretion and the Administration of Social Welfare Programs: The Case of Social Security Disability», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 9, n° 1, p. 87-106.
- Kemp, P. (1990). «Next Steps for the British Civil Service», *Governance: An International Journal of Policy and administration*, vol. 3, n° 2, p. 186-196.
- Kickert, W.J.M. et Verhaak, F.O.M. (1995). «L'autonomisation des tâches d'exécution au sein du gouvernement central néerlandais», *Revue internationale de science administrative*, numéro sur «La réforme de gestion: agences gouvernementales et administrations centrales», vol. 61, n° 4, p. 613-635.
- Lynn, L.E. (1999). «Requiring Bureaucracies to Perform: What Have We Learned from the US Government Performance and Results Act (GPRA)?», *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 2, p. 1-20.
- Mellon, E. (1993). «Executive Agencies in Central Government», dans Anthony Harrison (dir.), *From Hierarchy to Contract*, New Brunswick, Transaction Books, p. 14-35.
- Merrien, F.X. (1999). «La nouvelle gestion publique: un concept mythique», *Lien social et politiques – Revue internationale d'action communautaire*, vol. 41, printemps, p. 95-103.
- Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Osborne, D. et Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Peters, B.G. et Pierre, J. (1998). «Governance Without Government? – Rethinking Public administration», *Journal of Public administration Research and Theory*, vol. 8, n° 2, p. 223-243.
- Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Talbot, C. et Smullen, A. (2001). «Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion», *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 3, n° 3, p. 271-290.
- Pollitt, C. et Bouckært, G. (2000). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. et Smullen, A. (2004). *Agencies: How Governments do Things through Semi-autonomous Organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- Rhodes, R.A.W. (2000). «The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme», *Public administration*, vol. 78, n° 2, p. 345-363.
- Rouillard, C., Montpetit, É., Fortier, I. et Gagnon, A.-G. (2004). *La réingénierie de l'État – Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Schick, A. (2002). «Les agences à la recherche de principes», *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3, p. 7-30.
- Steen, T., van den Berg, C., vander Meer, F., Overeen, P. et Toonen, T. (2005). *Moder- nising Governments in Other Countries – International Comparison of Processes of Change in Central Government*, University of Leiden et Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- Suleiman, E.N. (2005). *Le démantèlement de l'État démocratique*, Paris, Seuil.
- Talbot, C. (2001). «UK Public Services and Management (1979-2000) – Evolution or Revolution», *The International Journal of Public for Management*, vol. 14, n° 4, p. 281-303.
- Talbot, C. (2004). «Executive Agencies: Have They Improved Management in Govern- ment?», *Public Money and Management*, vol. 24, n° 2, p. 104-112.
- Verhoest, K., Verschuere, B., Peters, B.G. et Bouckaert, G. (2004). «Controlling Auto- nomous Public Agencies as an Indicator of New Public Management», *Manage- ment International*, vol. 9, n° 1, p. 25-35.
- Vérificateur général du Québec (2004). «Agences et unités autonomes de service: bilan de la situation», *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, Tome I (chapitre 5), Québec, Gouvernement du Québec, p. 105-127.
- Wamsley, G.L. (1990). «The Agencies Perspective: Public Administration as Agen- tial Leaders», dans G.L. Wamsley *et al.* (dir.), *Refounding Public Administration*, Newbury Park, Sage Publications, p. 114-162.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books.
- Wilson, W. (1887). «The Study of administration», *Political Sciences Quarterly*, vol. 2, n° 2, p. 197-222.

Annexe

LES 26 AGENCES DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE EN FONCTION DE LEUR STATUT (1995-2005)

Unité administrative	Statut obtenu	Secteur de rattachement
UAS en migration¹		
1 Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale	1996	Sécurité publique
2 Géologie Québec	1997	Ressources naturelles
3 Aide financière aux études	1997	Éducation
4 Centre de gestion de l'équipement roulant	1997	Transports
5 Forêt Québec	1998	Ressources naturelles
6 Tourisme Québec	1998	
USC sans entente de gestion		
7 Régie du cinéma	2001	Culture et Communications (extrabudgétaire)
8 Vice-présidence au contrôle routier	2001	Société de l'assurance automobile du Québec; Transports
9 Sécurité du revenu	2001	Emploi et Solidarité sociale
10 Emploi-Québec	2002 (UAS en 1998)	Emploi et Solidarité sociale
11 Service aérien gouvernemental	2003 (UAS en 1995)	Secrétariat du Conseil du Trésor

USC avec entente de gestion		
12 Régie des rentes du Québec	2001 (UAS en 1997)	Solidarité sociale, à la Famille et à l'Enfance (extrabudgétaire)
13 Centre de perception fiscale	2001 (UAS en 1995)	Revenu
14 Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale	2001	Agriculture, Pêcheries et Alimentation
15 Centre de recouvrement en sécurité du revenu	2001 (UAS en 1996)	Emploi et Solidarité sociale
16 Centre de signalisation	2001	Transports
17 Bureau des infractions et amendes	2001	Justice
18 Centre d'expertise hydrique	2001	Environnement
19 Centre de conservation du Québec	2002 (UAS en 1995)	Culture et Communications
20 Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec	2002 (UAS en 1997)	Environnement
21 Commission administrative des régimes de retraites et d'assurances	2003 (UAS en 1995)	administration et fonction publique (extrabudgétaire)
22 Régie du logement	2003	Relations avec les citoyens
23 Revenu Québec	2004	Revenu
Agence en vertu d'une loi		
24 Agence des PPP du Québec	2004	Conseil du Trésor
25 Services Québec	2004	Conseil du Trésor
26 Centre de services partagés	2005	Conseil du Trésor

1. UAS sur le point de signer une CPI avec ou sans entente de gestion.

C H A P I T R E

7

Le contrôle et la gestion Tradition et autres possibilités

DENIS PROULX

Ce chapitre cherche à illustrer les diverses conceptions qu'on peut attribuer au contrôle, mais aussi ses effets dans la gestion. Il traite des éléments traditionnels du contrôle de gestion, basé sur le contrôle des résultats, des activités et des ressources ainsi que les différentes formes que l'on retrouve dans l'administration publique : du contrôle budgétaire à la gestion par objectifs, la gestion par résultats ou l'évaluation des programmes.

Il cherche ensuite à cerner la nature politique du contrôle, dans la mesure où celui-ci n'est ni neutre ni objectif, à partir de la perspective soulevée par Peter Drucker qui fournit un certain nombre de caractéristiques du contrôle.

Enfin, il traite des différents systèmes de contrôle (les outils) utilisés dans l'administration publique, du rôle des institutions liées au système législatif (Assemblée nationale, Protecteur du citoyen, Vérificateur général et Directeur général des élections) au système exécutif (Finances, Conseil du Trésor et régies).

LE SENS DU CONTRÔLE

Le contrôle régit en partie nos vies. Il comporte différentes facettes dont les plus désagréables ont trait au contrôle externe inattendu ; par exemple, le professeur qui décide de contrôler ses étudiants sans avertissement ; le mari jaloux qui surveille sa femme et veut savoir qui elle a rencontré, où et pendant combien de temps...

En fait, le contrôle définit en partie nos organisations et plusieurs de nos comportements. Pour bien comprendre le contrôle, il faut en saisir les effets, positifs et négatifs ; gérer le contrôle consiste à optimiser celui-ci. On verra plus loin que le meilleur contrôle n'est pas le plus incommode, au contraire. Les objectifs de gestion requièrent un certain niveau de contrôle pour qui veut les atteindre, mais un même contrôle peut aussi nuire à leur réalisation. Comprendre le contrôle, c'est comprendre ses facettes, ses modalités, ses usages et ses effets. Une meilleure connaissance permettra au gestionnaire d'être plus efficace, plus efficient et souvent moins désobligeant.

C'est pourquoi nous devons définir le contrôle d'une façon plus large et tenir compte, en plus des aspects techniques et comptables, des dimensions psychologiques, sociales et culturelles. Il importe que le gestionnaire dispose de concepts suffisants pour pouvoir clarifier le sens et les conséquences de ses gestes. Nous proposons de passer du contrôle de gestion ou du contrôle interpersonnel au contrôle politique. Les administrations publiques font face à des contrôles légaux et politiques, qui peuvent aussi avoir des effets sur le comportement des administrateurs publics : ces effets sont positifs (désirés) ou négatifs (non désirés ou inattendus). Il nous faut donc réconcilier les deux perspectives.

Les contrôles, du point de vue des sciences politiques, sont perçus comme des moyens de limiter l'arbitraire de la fonction publique (Mercier, 2002). De plus, au plan culturel, le contrôle se présente de façon différente lorsqu'une société valorise les contrôles formels tels ceux que propose la loi plutôt que les contrôles liés à la culture civique. En parallèle, pour l'école du *Public Choice*, il n'y a de contrôle effectif que par le marché et tout le fonctionnement de l'Administration devrait y être relié ou se donner les mêmes caractéristiques. Selon cette école, le système public n'existe que par exception, quand on ne peut pas faire autrement, et les contrôles externes proposés par les Administrations devraient être réduits à leur plus simple expression et laisser les règles du marché jouer librement.

Pour Mercier (2002), le *Public Choice* incite les gens à toujours maximiser leur avantage personnel, au détriment des concepts d'intérêt national, de solidarité sociale ou d'intérêt général. C'est l'ensemble des décisions individuelles prises par les agents économiques pour satisfaire leurs besoins personnels qui génère un bénéfice pour l'ensemble. Le concept de la main invisible d'Adam Smith est appliqué aux décisions dans l'administration publique. Il faut donc rendre le fonctionnement de l'État similaire à celui du marché, de façon à profiter de cet avantage invisible apporté par l'ensemble des décisions individuelles.

Dans cette perspective, les agents de l'État se soucient de leur carrière individuelle aux dépens ou au détriment de la croissance de l'État. Ce que confirme la méfiance traditionnelle des Américains vis-à-vis des grandes organisations centralisées et publiques, ce qui les incite à

valoriser les structures administratives plus souples ou plus petites. Dans ce contexte, le fait d'avoir moins de règles se traduit par un meilleur contrôle sur la société, le marché jouant activement son rôle régulateur.

On ne peut cependant nier que l'individualisme se rattache à une culture sociale particulière. Ainsi, les pays à fort individualisme (Hofstede, 1994) seront plus réceptifs à des contrôles basés sur la culture individualiste et plus résistants à des contrôles basés sur l'arbitraire de politiciens ou de fonctionnaires qui les contraignent, au nom du progrès de la société. De plus, chaque société considère la norme présentée d'une façon différente. On peut observer combien certaines sociétés vivent avec de nombreuses règles qu'elles respectent très peu alors que d'autres préfèrent se doter de peu de règles rigoureusement respectées.

Comme nous savons par ailleurs qu'il est beaucoup plus difficile de ne pas respecter une règle informelle (faire la queue au théâtre) que d'ignorer une règle formelle (ne pas dépasser la vitesse légale sur l'autoroute), nous pouvons déduire l'effet de la culture sociale ou civique sur le fonctionnement de l'Administration. Les recherches de Putnam (1993) font référence à la « civilité », c'est-à-dire la base sociale de la société, fortement corrélée à l'efficacité des administrations régionales en Italie. Quand les gens se rencontrent dans les cafés et les associations sociales ou sportives, ils ont l'occasion d'échanger sur tous les aspects de la société, ce qui constitue un contrôle indirect sur celle-ci. Évidemment, certains contestent que, comme le laisse entendre Putnam, le sens de ce contrôle soit toujours positif (Berman, 1997), mais il semble que l'on ne puisse nier son effet. Selon Mercier (2002), c'est la culture civique qui induit que l'on encadre la société par les valeurs et les comportements sociaux ou, qu'au contraire, on doive s'appuyer sur les lois et règlements. Le contrôle peut donc avoir ou non un caractère juridique et formel et on doit en conclure que plus le caractère juridique est important, plus son application peut être variable, l'élément dominant étant constitué par les valeurs sociales et la réponse informelle de la société.

Le contrôle est constitué d'un grand nombre de moyens qui, généralement, cherchent à réduire l'arbitraire, à rendre les activités des organisations conformes aux désirs de leurs dirigeants, que ce soit au plan des fins ou des moyens. On cherche à contrôler les organisations parce que leur taille ainsi que la complexité de leurs opérations font en sorte

que les buts définis dans un contexte donné et avec des moyens limités ne sont pas nécessairement facilement atteints. Le contrôle cherche à ce que les buts soient atteints, les finalités légitimes, et que les ressources soient utilisées à bon escient et de la façon la plus efficace et efficiente possible.

La responsabilité de la détermination des buts et de leur atteinte est alors partagée par de nombreux intervenants dans l'administration publique. Elle n'est plus l'apanage des seuls politiciens pour qui il serait impossible de contrôler des organisations de dizaines de milliers d'employés sans déléguer de responsabilités aux divers paliers de l'appareil administratif. La multitude des opérations ainsi que leur complexité justifie que les contrôles soient omniprésents, qu'ils prennent des formes différentes et parfois étonnantes, et oblige le gestionnaire moderne à comprendre à la fois leur fonctionnement, leur rôle et leurs conséquences. Ce chapitre tente donc de faire le tour de la question des contrôles du point de vue d'un gestionnaire public. Évidemment, ces contrôles se situent dans un contexte plus large que la vision légale et traditionnelle de l'administration publique, avec pour toile de fond le point de vue politique par rapport au point de vue de l'exécutif. Les contrôles sont multiples, ils ont des effets sur l'organisation, et ils déterminent parfois ce qui est important de ce qui est secondaire.

TYPLOGIES

Nous présentons plusieurs types de contrôles, dont la nature et le sens varient considérablement. Ils ont en commun de fixer des balises au comportement des employés et au fonctionnement des organisations publiques en ce qui concerne la recherche de résultats, en rapport avec leurs finalités autant qu'avec leurs moyens. Nous présentons à la fois les contrôles et les effets qu'ils induisent sur l'organisation et ses membres.

Contrôles externes et contrôles internalisés

Les différents types de contrôle se retrouvent sous plusieurs formes, plusieurs définitions. Un comptable désireux de recenser les types de contrôle disponibles en gestion pourrait ne considérer que les contrôles qu'on peut exercer d'un point de vue comptable ou élargir son champ

d'investigation et inclure le point de vue du gestionnaire préoccupé par des contrôles externes. En lui parlant de contrôles internes, de contrôles psychologiques, sociaux, culturels, anthropologiques, on pourrait lui démontrer l'infinie complexité du contrôle. Le contrôle se compose, en effet, de contrôles internes et externes, c'est-à-dire internalisés et extérieurs, ces derniers étant de plus en plus internalisés au fil du temps, comme on le verra plus loin. En fait, le contrôle comporte une dimension technique, chère aux contrôleurs, dans laquelle les vérificateurs excellent. Cette dimension doit cependant être complétée en examinant aussi le contrôle d'un point de vue psychologique et sociologique, dans une perspective humaniste et rationnelle. Il ne s'agit pas de prétendre que le contrôle réfère d'abord à l'une de ces catégories plutôt qu'à une autre, mais de mieux comprendre le contrôle comme un phénomène complexe, constitué de dimensions formelles et informelles – parfois cachées, souvent subtiles – mais que l'on ne doit pas négliger.

Cette particularité vient du fait que les contrôles internalisés sont les plus efficaces, ceux que les individus et les groupes appliquent à eux-mêmes, inconsciemment mais de manière très effective. On peut dire qu'il existe une règle générale par laquelle ce qui est contrôlé devient ce qui est important et ce qui n'est pas contrôlé apparaît secondaire! L'existence même d'un mode de contrôle, ou d'un organisme de contrôle, constitue un contrôle en soi si cet organisme est perçu comme crédible, tout comme la crainte de la police constitue une façon de contrôler les citoyens, que la police soit présente ou non.

Si vous invitez un ami chez vous, vous vous attendez à ce qu'il se comporte bien à table, qu'il ne se mette pas les doigts dans la bouche et qu'il ne lance pas de nourriture sur les murs ou le plancher. Ce comportement, auquel personne n'associe le contrôle, est le fruit de l'éducation qu'il a reçue de ses parents. Il n'en est plus conscient (vous non plus), mais la somme des réprimandes que sa mère et son père lui ont adressées quand il était enfant l'ont forcé à se comporter ainsi, même si maintenant ces parents ne sont plus présents. À l'époque, ce contrôle parental était pénible pour le jeune enfant; maintenant l'adulte ne le ressent plus du tout parce que ce contrôle externe a été internalisé. Il en est ainsi de tous les contrôles internalisés, que leur apprentissage soit dû à une formation professionnelle (comptable, ingénieur, médecin, etc.), à une société

(la culture nationale), aux politiques d'une organisation ou à la culture d'une entreprise. Ils ne sont pas pénibles. On ne les ressent pas, mais on ne peut que très difficilement y échapper et leur effet est beaucoup plus profond que celui des contrôles externes. Sauf s'ils sont conformes à des comportements appris, ces derniers sont toujours désagréables, quelque peu rejetés et critiqués, mais ils témoignent néanmoins de la volonté de la direction d'aller dans un sens donné.

Contrôles automatiques et politiques

Le contrôle peut être automatique, c'est-à-dire généralisé, ou politique, donc arbitraire. Les enquêtes sur l'impôt, les rapports du Vérificateur général, les enquêtes du Protecteur du citoyen constituent des contrôles arbitraires. Un organisme peut faire l'objet d'un contrôle si l'on soupçonne l'existence de problèmes. L'étude du cas peut être abandonnée dès que les renseignements recueillis ou l'absence d'irrégularités en prouvent l'inutilité. Les vérifications par observation directe d'un surveillant sont de la même nature. Elles entraînent des commentaires du genre : « pourquoi est-ce toujours moi que l'on surveille ? pourquoi ne serait-ce pas les autres de temps en temps ? » Par contre, le contrôle automatique, parce qu'il traite tout le monde également, est moins contestable. On entend par contrôle automatique une action prédéterminée ne nécessitant pas une décision cas par cas. Un thermostat exerce un contrôle automatique sur la température ambiante : lorsqu'elle baisse, il la fait monter et vice versa. Un radar fixe placé à proximité d'une autoroute constitue un contrôle automatique de la vitesse, mais comme un policier peut le déplacer, le radar demeure un contrôle automatique, mais le choix de son emplacement ne l'est pas. Le contrôle des comptes de dépenses par une technicienne, à l'intérieur d'une organisation, dans la mesure où tous les comptes sont vérifiés, est automatique. Seule la modification d'une norme ou du mode de vérification peut susciter une contestation.

Les organisations ont donc intérêt à mettre en œuvre des contrôles qui soient le plus automatiques possibles, ce qui les rendra plus acceptables aux employés. Cependant, la multiplication des contrôles automatiques correspond aussi à l'accroissement de la bureaucratie, autre source de mécontentement.

Peters et Savoie (1995) avaient rédigé un rapport de recherche sur la gestion de l'incohérence, illustrant le fait que la débureaucratiation entraîne une croissance de l'arbitraire, augmentant du même coup l'incohérence dans les politiques de l'État. Les méthodes modernes de coordination et de responsabilisation risquent alors d'aller à l'encontre d'objectifs de conformité parce qu'elles incitent à un contrôle plus décentralisé. Plusieurs forces sociales poussent les politiques de l'État vers l'incohérence : il s'agit, par exemple, des pressions des groupes d'intérêt à la recherche d'avantages, de la création de nouvelles entités autonomes comme les agences, du recours aux services du secteur privé, de la responsabilisation des fonctionnaires et des clients des services, de l'élimination des contrôles centralisés, de la recherche de l'esprit d'entreprise, du nombre de comités auxquels les agences doivent répondre sans oublier la charge de travail des politiciens ou toutes les formes de décentralisation. L'ensemble de ces variables joue un rôle important et entraîne l'évolution des sous-ensembles de l'Administration vers une forme de moins en moins homogène, à cause de la nature des contrôles qui les gouvernent.

Peters et Savoie soulignent d'autres facteurs qui entraînent une demande générale de mesures de coordination et de contrôle. Ainsi retrouve-t-on les éléments suivants : 1) les problèmes budgétaires des gouvernements sont un incitatif au maintien de systèmes de contrôle centralisés et efficaces ; 2) l'administration doit, avec des ressources limitées, faire des choix parmi des besoins illimités ; 3) les mesures de contrôle centrales sont perçues comme plus efficaces ; 4) les dossiers à influence réciproque empêchent une réelle décentralisation lorsque les gens confondent les enjeux que commandent le bien public et ceux de leur organisme ; 5) il faut aussi tenir compte des normes externes provenant de traités internationaux (type ALENA) ; 6) la budgétisation constitue avant tout un processus politique où il faut choisir entre des programmes concurrents, le chevauchement et le double emploi ; 7) l'obligation politique de traiter de façon équitable les citoyens et les fonctionnaires selon les particularités du secteur public au service des citoyens et non des clients.

La notion d'équité soulève aussi la question de l'application du plus bas dénominateur commun. L'équité s'applique dans un contexte d'importance relative – le temps requis pour obtenir le service d'une ambulance doit-il être le même en Gaspésie qu'à Montréal? – et quelles sont les limites au droit de certaines personnes?

L'existence de ces éléments limite donc les possibilités réelles de réduire les contrôles et d'accroître le degré d'autonomie des gestionnaires et des institutions publiques. La question de la responsabilité ministérielle, sur laquelle nous reviendrons, joue aussi un rôle fondamental à cet égard. Ou bien on accepte de décentraliser les contrôles et on remet en cause la notion britannique de responsabilité ministérielle, ou bien on respecte cette notion sans être en mesure de réduire les contrôles. Selon Guy Breton, ancien Vérificateur général du Québec, la responsabilité de l'administrateur doit entraîner une sanction aux effets positifs ou négatifs. Si la sanction est publique et non cachée derrière la responsabilité du ministre, le gestionnaire public travaille en respectant des normes plus proches de celles du gestionnaire privé à la tête d'une entreprise.

Contrôles a priori et a posteriori

A priori: le contrôle est effectué avant l'acte et on a le droit de ne faire que ce qui est approuvé ou autorisé. Il s'agit de contrôles bureaucratiques traditionnels. Ils ne facilitent pas le travail des fonctionnaires mais contribuent à la réduction des dépenses.

A posteriori: on indique à l'avance ce qui sera contrôlé, du moins lorsque l'opération est bien menée. Les gens sont avisés qu'ils auront des comptes à rendre: sur quoi, comment, par qui et où. Le contrôle surprise est aussi un contrôle a posteriori, mais il n'a pas d'effets guidants. L'objet du contrôle a posteriori est de rechercher un effet par anticipation afin que le personnel sache qu'il sera contrôlé et agisse, par avance, en conséquence. Le fait d'indiquer à l'avance ce qui sera contrôlé devient préventif puisqu'il indique ce qui est considéré comme important. Ce contrôle n'a de sens que si l'on réussit à maîtriser le processus tout au long de son déroulement. Quelques tentatives dans certains pays du tiers-monde se sont révélées désastreuses, tout le monde s'empressant de dépenser en oubliant les comptes à rendre par la suite.

L'objectif du contrôle

Le contrôle est essentiel à la gestion ; il consiste à trouver des façons de savoir ce qui se passe au sein d'une organisation. Il porte sur ce qui a été fait et permet d'apporter les ajustements nécessaires. Il faut pouvoir déterminer si les résultats sont atteints, si les ressources sont utilisées adéquatement et si l'organisation produit ce pour quoi elle a été créée. Pour y parvenir, il faut aussi savoir si les employés travaillent bien, si les budgets sont respectés et s'ils sont appropriés et si les résultats obtenus correspondent aux besoins de l'utilisateur.

Les prévisions correspondent généralement aux intentions de la loi constituante ou de la charte, aux lettres patentes, mais aussi aux orientations politiques, à la volonté affichée des décideurs politiques au pouvoir tout comme aux orientations moins officielles. L'Administration est soumise à un contrôle politique qui n'est parfaitement parallèle ni au contrôle législatif ni au contrôle exécutif. Une partie du contrôle est formelle et porte sur les éléments tangibles, mesurables parfois quantifiables. L'autre partie du contrôle porte sur des éléments non tangibles, non mesurables et non quantifiables. Ce sont d'ailleurs les éléments généralement plus importants.

Pour contrôler l'informel, il faut savoir ce qui se passe : qui fréquente qui ? qui a des contacts avec qui ? quelles sont les alliances qui se tissent et se dénouent ? quelles sont les rumeurs ? Il faut pouvoir connaître la disponibilité et la capacité des ressources productives. D'abord, quels sont les budgets en matière de finances ou de matériel et à quelle date peut-on les engager ? Ensuite, qui a suffisamment de travail pour occuper tout son temps et quelle est la productivité de chacun ? Finalement à qui devrait-on confier un nouveau mandat pour maximiser les possibilités et minimiser les risques qu'il ne soit pas réalisé ? Fait intéressant, l'histoire semble démontrer que les contrôles mis en place correspondent habituellement à des objectifs formels mais qu'ils s'orientent vers des objectifs informels au fil du temps. Nous reviendrons là-dessus.

RESPONSABILITÉ ET IMPUTABILITÉ

Les diverses conceptions du contrôle renvoient aussi à deux notions clés : la responsabilité et l'imputabilité. La première fait référence à une dimension morale (se sentir ou être responsable) alors que la deuxième réfère à l'obligation de rendre compte (être imputable). Ainsi, je peux me sentir en partie responsable de la pollution à cause de mes comportements, mais je ne puis et je refuse d'en être imputable, même si je reconnais qu'une partie de mes comportements en sont la cause. La responsabilité comporte donc, en termes de gestion, une dimension morale beaucoup moins précise que la notion d'imputabilité.

Notion forte, l'imputabilité s'inscrit dans le contexte de l'augmentation de la complexité des organisations et de la volonté de responsabiliser les individus sur des points précis et prédéterminés. L'imputabilité oblige à rendre des comptes, tant sur l'atteinte des objectifs que sur l'utilisation des ressources publiques mises à la disposition des organisations. Mais comment éviter que la recherche d'une personne ou d'une organisation à qui imputer un problème reconnu ne se transforme en recherche de coupables?

Dans une allocution prononcée le 23 janvier 2001, le président G.W. Bush a soulevé le problème d'une façon très intéressante. En faisant référence aux parents américains qui éprouvent des problèmes liés à l'éducation de leurs enfants, il formulait la remarque suivante. « Considérez un enfant qui a réussi son examen d'anglais de niveau 3 ; il accède au niveau suivant et échoue son test. Les parents disent alors : "qui dois-je considérer comme imputable de cet échec? ¹" Mon enfant avait réussi son test de niveau 3, mais a raté le suivant. Que s'est-il passé? Qu'est-ce qui a mal tourné? Où le système m'a-t-il laissé tomber?» (traduction libre).

Il semble que cette attitude soit devenue courante dans le monde de l'éducation, même au Canada. En fait, la véritable question est de savoir qui doit rendre des comptes. Car même si tous acceptent la notion d'imputabilité, personne ne veut rendre des comptes, préférant attribuer la faute à quelqu'un d'autre. Il existe donc une contradiction entre la

1. Bush a dit précisément : « *who should I hold accountable?* », ce qui personnalise encore plus la faute.

volonté de responsabiliser les administrateurs et le danger de rechercher les coupables, particulièrement quand les activités organisationnelles sont ambiguës.

Le contrôle fait donc référence à deux aspects différents: d'abord l'identification d'une personne ou d'une organisation qui accepte l'imputabilité d'un résultat, puis la capacité de mesurer ce qui a été fait, à partir d'une norme. Cette norme peut être explicite, précise, formelle et quantifiée tout comme elle peut être implicite, vague, informelle et non quantifiable. Souvent, d'ailleurs, les normes imprécises ont plus de poids que les normes précises; les normes informelles sont plus difficiles à contourner que les normes formelles et les normes non quantifiables sont plus importantes que les normes quantifiables. Dans une certaine mesure, dépasser la vitesse permise est moins difficile que de s'insérer dans une file au théâtre ou à l'arrêt d'autobus: la règle écrite est moins difficile à contourner que le consensus établi.

Il est clair que le contrôle influence les gens. Personne ne se comporte de la même manière lorsqu'un contrôle est pressenti. Le contrôle comporte donc une dimension affective désagréable et personne n'a envie d'être contrôlé. Pour revenir à l'exemple du président Bush, tous les parents souhaitent imputer à quelqu'un d'autre les échecs scolaires de leur enfant. Autrefois, quand un enfant ne réussissait pas son examen, c'était sa responsabilité et un peu celle de ses parents. Aujourd'hui, on cherche d'autres responsables à qui imputer l'échec.

On l'a dit, le contrôle est fondamentalement perçu comme désagréable. Le policier qui distribue des contraventions rend service à la société, mais tous les contrevenants le perçoivent négativement: c'est inévitable.

L'APPLICATION DU CONTRÔLE

L'application du contrôle introduit deux notions supplémentaires: la tolérance et la sanction. La tolérance représente ce qui est généralement accepté comme écart permis par rapport à la norme alors que la sanction fait référence aux conséquences encourues lorsque le contrôle fait ressortir un écart dépassant le niveau de tolérance accepté. Une norme n'existe pas de façon absolue: tout individu – ou toute organisation

– doit d’abord intégrer la norme officielle (celle de la loi ou du règlement); il doit ensuite saisir le niveau de tolérance et, enfin, connaître la sanction applicable lorsque le contrôle révèle que la norme n’a pas été respectée. Ainsi, le conducteur d’une voiture circulant au Québec doit savoir que la vitesse maximum autorisée sur l’autoroute est de 100 km/h, que la tolérance est d’environ 18 km/h et que le fait de contrevenir à cette règle entraîne une amende proportionnelle à l’excès de vitesse et l’attribution de points d’inaptitude. Mais l’excès de vitesse est calculé à partir de la vitesse formelle (100 km/h) et non à partir de la vitesse tolérée (118 km/h).

La plupart des conducteurs considérant que la vitesse autorisée est de 118 km/h sont généralement très surpris, voire frustrés, lorsque, exceptionnellement, on les arrête à 110 km/h. Ces mêmes personnes, ignorant la tolérance et les sanctions encourues dans le reste de l’Amérique, éprouveront de la difficulté à choisir le comportement approprié. L’écart sera encore plus marqué en Europe ou dans un pays du tiers-monde, où l’on retrouve des codes différents avec lesquels il devient difficile de composer.

On retrouve exactement la même situation au sein des organisations publiques où existent des lois et des règlements ainsi que des obligations imposées par la direction ou le Conseil du Trésor. Le personnel doit aussi être conscient du niveau de tolérance et des sanctions appliquées. Jusqu’aux années 1970, un gestionnaire gouvernemental qui dépensait plus que le budget autorisé était récompensé l’année suivante, par une augmentation de son budget, alors que son collègue qui le respectait scrupuleusement était puni par un non-accroissement du budget et par une plus grande difficulté de réévaluation à la hausse de son statut et, conséquemment, de son salaire. Peu importe la règle écrite, c’est l’interprétation qui en est faite qui compte et l’objet sur lequel le contrôle est réellement appliqué.

Les moyens de contrôle

Comme le proposent Gortner *et al.* (1993), certains moyens de contrôle sont très formels: la supervision directe, les horodateurs, les espions en tout genre (humains et électroniques) pour le niveau le plus simple. On

rencontre également des systèmes d'information de gestion qui produisent des données conformes ou non aux besoins de contrôle des organisations, puis des processus d'évaluation de personnel et de programmes. Tous ces moyens fournissent une information qualitative et quantitative sur la productivité des individus, comme sur celle des organisations, mais aussi sur leur performance.

Les moyens de contrôle peuvent aussi faire appel à diverses techniques dont le but premier n'est pas de contrôler. Les groupes formés pour des activités de gestion de la qualité, les cercles de qualité ou les groupes de qualité de vie au travail peuvent devenir indirectement, mais de façon très efficace, des moyens de contrôle. On peut même en dire autant de groupes aussi informels que des clubs sociaux ou des regroupements d'employés, ou aussi formels que les syndicats ou les groupes constitués lors de la formation initiale ou du perfectionnement des employés. Dans ces cas, le contrôle est obtenu par la socialisation, le partage de valeurs communes dans l'organisation ou dans les groupes, ou la création d'une culture organisationnelle.

Ces types de contrôle correspondent donc à une perspective interne de l'organisation (autorité hiérarchique) ou à une perspective externe, comme la politique, la loi, les groupes de pression, les médias, etc. Les uns et les autres constituent les moyens de contrôle de l'organisation et agissent de ce fait sur le comportement des membres et sur la nature des biens et services qu'elle produira.

Que contrôler? Les résultats

En réalité, l'observation de la vie organisationnelle nous enseigne que l'on contrôle d'abord et surtout ce que l'on peut contrôler. Si l'on est en mesure de contrôler les résultats d'une manière quantitative, on le fera. Ce sont les mesures quantitatives de résultats produits. On les retrouve dans des organisations aux productions mesurables, dans le monde industriel, mais aussi dans le monde des services, en particulier dans les organisations dont le mandat est de payer des sommes prévues par la loi. Par contre, même dans ce type d'organisations, on ne peut pas toujours mesurer les extrants de certaines unités, que l'on pense, par exemple, à la Direction des communications de la Régie des rentes ou la Direction des ressources humaines de la Régie de l'assurance maladie.

S'il est impossible de mesurer directement les résultats, mais qu'il est possible d'obtenir des rapports sur les résultats ou sur les activités, ce sont ces derniers qui feront l'objet du contrôle. Ici, le contrôle porte sur le contenu des rapports plutôt que sur le résultat direct ou l'activité directe.

Le problème consiste souvent dans ces cas à déterminer ce qui sera mesuré et comment il le sera, les réponses à ces deux questions étant déterminantes. Les résultats ou activités dépendent de la façon dont les gens qui remplissent les rapports les comprennent et les interprètent, tout comme du niveau de précision des rapports. On peut demander à des professionnels, ce qui est un cas courant, de remettre des relevés détaillant la nature de leurs activités. Le problème se pose de plusieurs façons. Que faire lorsque dans le cours d'une activité majeure, vous êtes interrompu par un téléphone portant sur autre chose? Que faire si l'interruption se prolonge? Toutes les personnes ayant eu à faire face à cette situation ont tendance à arrondir les coins en imputant à l'activité principale les perturbations attribuables à des activités secondaires.

Prenons l'exemple d'une organisation publique, en partie autofinancée, dont la direction demande aux professionnels de remplir des rapports d'activités, dans le but d'établir un système de prix de revient. Il est, en effet, important de connaître le coût de chaque type d'activité, et de répartir ce coût dans les charges afin de facturer les services non subventionnés. Cette tâche exige de chaque employé quelques heures à la fin de la semaine pour codifier les tâches et tenter de distinguer ce qui devrait être attribué à chacune des activités. Après un an, on demande aux professionnels de continuer l'élaboration du système de prix de revient en exigeant plus de données, ce que les professionnels acceptent. Après deux ans, on réitère la demande, ce que les professionnels acceptent, sans enthousiasme. Après trois ans, lorsque la demande est répétée, les professionnels refusent, arguant que les résultats du système de prix de revient ne leur ont jamais été communiqués et qu'ils soupçonnent, non sans raison, que le système est devenu un outil de contrôle des activités. C'est ainsi que les objectifs initiaux ont été modifiés, le système a été déformé pour répondre à d'autres objectifs différents de ceux pour lesquels il a été conçu. Le plaisir des dirigeants de contrôler leurs employés, surtout s'ils sont des professionnels, peut l'emporter sur des objectifs organisationnels,

plus acceptables mais plus complexes et difficiles à atteindre. C'est ce qui arrive souvent avec les moyens de contrôle, l'objectif final n'a peu ou rien à voir avec les objectifs initiaux. Ce phénomène est d'autant plus intéressant que, en général, lorsque les employés croient que le système est utilisé à des fins différentes de celles prévues initialement, ils colligent l'information de façon beaucoup moins précise ce qui, à plus ou moins court terme, corrompt l'information.

Le prix de revient

Les systèmes de calcul du prix de revient constituent un moyen de contrôle très intéressant. Ils permettent d'attribuer une valeur financière à différentes activités et assurent à la direction d'effectuer des choix stratégiques conséquents. Les coûts des activités administratives se divisent en deux catégories. Tout d'abord on retrouve les coûts directs, facilement attribuables à une activité précise. Ainsi, un professeur qui doit donner un cours à l'extérieur de la ville devra soumettre un compte de dépenses, que l'on présume imputables à 100 % à l'activité extérieure. C'est la partie la plus facile : on sait précisément à quoi correspondent les coûts.

Par contre, dans une organisation, il y a des coûts que l'on ne peut affecter à une activité en particulier. Pour reprendre le même exemple, le cours donné à l'extérieur par un professeur, quelle portion du salaire du directeur général, de celui des autres directeurs, des coûts d'administration et de finances, et ainsi de suite, doit-on attribuer au déplacement ? L'élaboration d'un système de prix de revient exige donc d'émettre des hypothèses et de tenter de vérifier dans quelle mesure elles correspondent aux coûts réels. Cette opération est forcément arbitraire et exige passablement de créativité. La manière d'imputer une dépense indirecte peut modifier les coûts de multiples activités. On peut ainsi, selon les intérêts politiques, rendre rentable ou déficitaire une même activité.

La gestion par objectifs (GPO)

La GPO visait, à l'origine, à redonner aux employés de grandes organisations les incitatifs et la liberté des entrepreneurs de jadis. On désirait que les gestionnaires puissent agir en fonction des objectifs fixés : au départ, chacun devait formuler des objectifs et chercher à les atteindre.

On a vite constaté la difficulté d'harmoniser tous ces objectifs dans l'organisation et on a, alors, élaboré des objectifs organisationnels avec l'idée de les répartir entre les diverses unités. Ce faisant, on venait d'altérer sensiblement les effets des objectifs comme méthode d'incitation et de mobilisation. Le système de GPO se caractérisait par une charge cléricale importante, consistant à définir puis à négocier les objectifs pour finalement rédiger un rapport évaluant s'ils ont été atteints. C'est ainsi que tout le système est indirectement devenu une méthode de contrôle basée sur les rapports décrivant l'atteinte d'objectifs préalablement définis.

En fait, ce système n'avait de sens qu'au sein d'organisations aux activités non routinières, basées sur la gestion par projets, par exemple. Dans ces cas, les délais spécifiques et les coûts d'opération rendaient le système viable. Les gestionnaires qui ont travaillé dans ce système rappellent qu'en plus de la lourdeur bureaucratique, ils devaient composer avec: 1) des objectifs de fond pas toujours très clairs ou bien compris et difficilement mesurables; 2) des objectifs réels non exprimés, ce phénomène étant lié à des ambiguïtés politiques où à l'élaboration de politiques; 3) des programmes rarement standardisés et souvent soumis à des controverses, ce qui rendait le processus encore plus complexe.

L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

L'évaluation de programmes cherche à comparer les résultats des programmes en fonction des intentions de départ que l'on retrouve dans les textes de loi ou les buts initiaux. On peut aussi évaluer l'effort, la performance générale, l'adéquation des résultats par rapport aux besoins, l'efficacité ou la qualité du processus de production. Souvent, les organismes publics redoutent l'évaluation de programmes parce qu'elle constitue un risque politique, dans la mesure où elle peut prouver leur inefficacité, leur inefficience ou mettre en évidence leurs lacunes. Ce danger d'utilisation politique des résultats, avec les risques concomitants que représentent la réduction des budgets ou la perte d'autonomie, constituent un frein à l'évaluation. De plus, il existe toujours un risque que quelqu'un conteste la méthodologie, particulièrement lorsque les résultats sont négatifs ou que l'évaluation désavoue des positions personnelles. Ces évaluations représentent donc un conflit potentiel entre

l'intérêt interne des bureaucrates (savoir ce qui se passe, mesurer leur performance) et leur intérêt externe (faire bonne figure et éviter de causer des torts politiques). Pour éviter ces inconvénients, certains mandataires exigent le secret de la part des évaluateurs.

LES SYSTÈMES DE GESTION DE PROJET

Certains systèmes comme PERT (*program evaluation and review technique*) ou CPM (*critical path method*) visent à assurer le respect des délais en tenant compte des interrelations entre les diverses étapes d'un projet. Ces techniques permettent de spécifier la durée de chacune des étapes, les chevauchements possibles ainsi que les étapes préalables aux autres. On peut donc à la fois déterminer l'ordre optimal des opérations ainsi que contrôler leur déroulement.

On peut aussi utiliser le diagramme de GANTT, qui permet de déterminer toutes les étapes d'un projet, en spécifiant la durée de chacune et en identifiant le responsable et les tâches nécessaires à la réussite. L'objectif est sensiblement comparable à celui des deux techniques précédentes, mais le modèle de GANTT s'applique à des projets plus simples et ne comporte pas de savants calculs statistiques et probabilistes comme les systèmes PERT.

LE CONTRÔLE DU COMPORTEMENT

Quand on ne peut contrôler directement les résultats, on utilise rapports et techniques portant sur les résultats et les activités. Si ce type de contrôle est impossible à effectuer, on doit référer à quelque chose de plus général, soit le contrôle du comportement, bien que celui-ci soit habituellement jumelé à d'autres contrôles complémentaires. Ce contrôle assez traditionnel consiste à surveiller les activités par observation directe (superviseur), par rapport d'activités ou par systèmes automatisés (en informatique). Ces contrôles renseignent sur les heures effectivement travaillées ou sur la nature des activités réalisées. Ainsi, dans un cours de management par Internet, le professeur est informé du nombre de fois qu'un étudiant a ouvert ses dossiers, du nombre précis de consultations effectuées et du nombre de messages expédiés sans fournir aucun rensei-

nement sur l'apprentissage de l'étudiant. Si l'étudiant est informé de ce contrôle, on peut présumer qu'il aura tendance à multiplier les activités faisant l'objet d'un contrôle, dans la mesure où cela peut influencer sur sa note.

CONTRÔLE PAR LA PARTICIPATION DES EMPLOYÉS

Quand on ne peut mesurer les résultats directement ou que l'on considère les rapports d'activités inintéressants ou insuffisants, il est possible de contrôler les employés par des programmes dans lesquels ils s'investissent, ce qui permet d'internaliser le contrôle. Les employés seront eux-mêmes chargés de surveiller leur production, leur productivité et celle de leur groupe. Cependant, cela ne peut fonctionner que si les employés y trouvent leur compte.

Cet effet de contrôle peut ne pas constituer l'objectif premier des activités de participation, mais il nous faut convenir qu'il a un effet très important lorsque ces activités sont mises en place. Quand une organisation instaure des cercles de qualité ou des groupes d'amélioration de la qualité, les employés règlent directement les problèmes en les analysant et en proposant des solutions. Si la direction est sincère dans son désir de les écouter et de leur donner les moyens de se prendre en main, les résultats atteints permettent de diminuer le nombre de contrôles externes. C'est toute la problématique de la gestion de la qualité qui est illustrée ici, basée sur le principe que les employés ont à cœur les objectifs organisationnels, dans la mesure où ils peuvent sentir qu'ils ont une prise sur leur destin et sur celui de leur organisation.

L'IDENTIFICATION PSYCHOLOGIQUE DES EMPLOYÉS

Ce type de contrôle est très ancien, mais les gens ne se rendent pas toujours compte de ses effets. Quand le roi d'Angleterre envoyait en Inde son vice-roi, le voyage durait plusieurs mois à l'aller et au retour. Quand le premier bateau revenait, c'était simplement pour dire que le vice-roi était entré en fonction. Il pouvait s'écouler une année entière avant que le souverain ne soit informé de la gestion de son vice-roi. Quel contrôle pouvait-il donc exercer? L'identification psychologique. Il choisissait

évidemment quelqu'un qu'il connaissait, en qui il avait confiance et dont il attendait qu'il se comportât comme lui-même l'aurait fait dans les circonstances. Le vice-roi connaissait bien le mandat et agissait en s'identifiant psychologiquement à son maître.

Il s'agit là d'un ensemble de contrôles intrinsèques, visant à développer une culture organisationnelle où les normes ne sont jamais spécifiées si ce n'est par l'exemplarité des comportements dominants dans le groupe. Pour que les employés s'identifient au comportement dominant, ils doivent se côtoyer : ainsi, les organisations financeront-elles des activités sociales, où tous se rencontrent, dans un contexte différent de celui du travail et favorable à la création de contacts informels qui faciliteront par la suite le fonctionnement de l'organisation. Ces activités sociales sont souvent un lieu de renforcement de la culture organisationnelle où l'on échange sur les succès ou les comportements à éviter, créant ou renforçant les normes de comportement internalisées.

Lorsque les employés socialisent, ils s'identifient à l'organisation. Ce pouvoir d'identification est lié à la loyauté personnelle et parfois à l'attachement idéologique. Il est renforcé par la socialisation institutionnelle ou professionnelle, mais aussi par la sélection des employés.

LA MONTÉE DE L'ÉTHIQUE COMME PERSPECTIVE DE CONTRÔLE

Antérieurement, les contrôles étaient établis à partir de règles, de principes écrits dans des lois ou des règlements auxquels devaient souscrire les gestionnaires. L'effet de ces règles formelles alourdissait considérablement le processus administratif et la bureaucratie des organisations. La décentralisation accrue de l'appareil décisionnel et la réduction des contrôles centralisés ont accordé au gestionnaire une plus grande autonomie tout en limitant le nombre de balises auxquelles il peut se fier.

Face aux problèmes communs éprouvés en milieu de travail (ou dans la vie personnelle), l'individu peut s'y référer pour adopter le comportement le plus approprié. Cependant, quand les problèmes sont nouveaux ou mal cernés, il n'existe plus de repères écrits et nous devons accéder à un niveau de référence non écrit et peu précis, l'éthique. Cela peut aussi

se produire quand les règles habituelles nous conduiraient à un résultat inverse de celui qui est recherché et que nous sentons le besoin d'intervenir. Alors, comment doit-il se comporter? Les associations professionnelles offrent à leurs membres des règles de conduite sous forme de code de déontologie, mais ces règles sont insuffisantes et ce qu'elles ne prévoient pas s'ajuste par l'éthique.

Les visées de décentralisation administrative, de responsabilisation des gestionnaires publics et d'imputabilité administrative font en sorte que, d'une part, les règles sont moins nombreuses qu'auparavant et que, d'autre part, les gestionnaires se sentent plus responsables des effets réels des actions de leurs organisations. Cela multiplie les occasions où les problèmes d'éthique se posent. On ne peut tout prévoir et l'évolution administrative tend vers plus de souplesse afin d'éviter la lourdeur administrative dans un contexte de complexité croissante.

L'éthique comporte donc une réflexion sur les valeurs, dans un contexte déterminé, avec la perspective de pouvoir décider en cas d'incertitude. L'absence de règles empêche de savoir de façon précise s'il y a conformité ou non, de même que la définition de la tolérance est ambiguë, laissant toute la place au jugement personnel: comment décider avec assurance dans l'incertitude du moment?

Il y a cinquante ans, l'Administration publique se préoccupait essentiellement de contrôler certaines activités sociales. Au fil des ans, son rôle a évolué passant de support social à responsable du développement social et économique, compliquant d'autant la tâche des agents de l'État. Les préoccupations d'efficacité et d'efficience, les menaces de privatisation et l'obligation de rendre des comptes ont entraîné plusieurs répercussions pour les responsables administratifs.

On ne s'est rendu compte que sur le tard des conséquences axiologiques des modernisations administratives. La société est moins tolérante qu'autrefois face aux avantages personnels ou à l'utilisation de ressources publiques à des fins personnelles; elle n'accepte plus l'inefficacité administrative et la lourdeur bureaucratique. La bureaucratie s'est développée pour des raisons rationnelles; on dit même que le souci de rationalité a entraîné le développement bureaucratique. Cependant, si on diminue les contrôles bureaucratiques pour gagner en efficacité, on doit compenser

pour ne pas amoindrir la confiance du public envers l'équité du système. C'est pourquoi il devient, à ce stade, si important de développer des ensembles de valeurs partagées, publiques, auxquelles adhèrent les gestionnaires des organisations de l'État. L'éthique prend toute sa place dans ce contexte.

LES CONTRÔLES EXTERNES

Dans l'administration publique, les contrôles externes proviennent de diverses sources qu'on pense au contrôle législatif, y compris le budget, ou au contrôle par les commissions de l'Assemblée nationale et par les lois. L'Administration dans son ensemble est également contrôlée par le judiciaire comme partie de l'exécutif.

L'un des contrôles les plus évidents est effectué par les politiciens, qui font régulièrement pression sur certaines parties de l'Administration publique. Cela est plus manifeste au plan municipal, mais certains secteurs des Administrations québécoise et fédérale sont périodiquement soumis à des pressions politiques. Le fait de redouter d'être soumis à un contrôle politique constitue aussi un contrôle, mais déjà plus internalisé.

Selon Barrette (1992; cité dans Mercier, 2002, p. 245), le contrôle politique prend quatre formes.

1. Contrôle de l'«opportunité»: vise la rationalité; est fonction d'un but; mesure la qualité intrinsèque eu égard au contexte. Contrôle le plus subjectif et le plus politique.
2. Contrôle de la légalité: vise le respect des règles de droit, les droits formels et les droits moins stricts.
3. Contrôle de la rentabilité: vise le rendement, l'efficacité, la maîtrise des coûts par rapport au rendement obtenu, les coûts financiers d'une crise et de son dénouement.
4. Contrôle de l'efficacité: le but a-t-il été atteint? Quels résultats avons-nous obtenus par rapport à l'objectif visé?

Les groupes de pression, en plus de l'influence qu'ils peuvent exercer et cherchent à exercer sur les politiciens, contrôlent aussi les activités gouvernementales, en laissant couler des informations, en dénonçant certaines situations, en organisant des manifestations, etc.

Enfin, les organismes centraux, comme le Conseil du Trésor ou le Conseil des ministres, par leur acceptation ou leur refus des projets et des programmes, exercent un contrôle évident. Il faut aussi tenir compte des organismes de contrôle rattachés au pouvoir législatif, comme le Vérificateur général ou le Protecteur du citoyen, sans oublier les contrôles des régies régionales de la santé ou ceux du ministère de l'Éducation.

LE PROCESSUS DE CONTRÔLE

Il se caractérise par cinq étapes :

1. l'objet du contrôle ;
2. repérer les normes ;
3. la cueillette de données ;
4. la mesure et l'évaluation de l'écart ;
5. la correction des écarts.

L'objet du contrôle est une étape fondamentale. C'est celle où l'on s'interroge sur ce qui doit être contrôlé. Généralement, l'évolution des organisations fait en sorte que les contrôles se multiplient, d'où l'obligation de reprendre cette étape régulièrement pour déterminer les contrôles significatifs et ceux dont la pertinence est moindre. Il faut se demander : quelle est la valeur ajoutée de chacun des contrôles dont nous disposons ?

Il nous faut aussi repérer les normes qui serviront à préciser nos observations. Une observation n'a de sens que si l'on peut mesurer l'écart qui existe entre les données recueillies et la norme établie. Ce sont les normes qui déterminent s'il existe ou non un problème. En théorie, on peut résoudre un problème soit en faisant disparaître sa cause ou son effet, soit en modifiant la norme. Les normes jouent donc un rôle central dans l'existence du contrôle.

Recueillir les données et mesurer les éléments clés, c'est le rôle du système d'information de fournir les données significatives.

Mesurer et évaluer l'écart entre les données et les normes, c'est le travail d'analyse lié au contrôle, travail qui fera ressortir le besoin de mesures correctives ou palliatives.

La correction des écarts, c'est le but ultime d'un système de contrôle, *i.e.* d'assurer que les objectifs sont atteints, que les conditions sont respectées.

Il ne reste donc qu'à recommencer le processus qui deviendra, de ce fait, continu.

LES CRITÈRES DES BONS CONTRÔLES

Peter Drucker (1975) propose sept importants critères permettant d'analyser et d'évaluer les contrôles et décrit la différence entre contrôle et moyens de contrôle. Pour lui, le contrôle fait référence à l'atteinte des objectifs; il est lié à une orientation, alors que les contrôles sont des moyens de mesure, des indicateurs de toutes sortes d'éléments dont l'accumulation n'entraîne en rien la certitude d'être en contrôle. En fait, pour Drucker, la multiplication des éléments de contrôle risque de distraire l'attention des dirigeants de ce qui est essentiel pour leur fonction, c'est-à-dire le contrôle.

Trois précisions

D'abord, selon Drucker, les contrôles ne sont ni objectifs ni neutres. Ceux qui décident de contrôler quelque chose ont démontré les valeurs qu'ils privilégiaient, ils témoignent de ce qui est important pour eux. Le simple fait qu'un contrôle existe résulte d'un choix politique de la part de ceux qui l'ont mis en place. Les gens qui sont contrôlés ressentent généralement de façon négative l'existence des contrôles, en partie à cause de cette caractéristique. Cela vient du fait que, d'une part, on ne peut tout contrôler et qu'il faut faire des choix, et que, d'autre part, ces choix portent sur certains éléments au détriment d'autres aspects. Enfin, les gens qui mettent des contrôles en place font généralement partie des organisations et ne sont pas indifférents au fait que ces contrôles

les toucheront aussi. Les contrôles constituent une bonne représentation des valeurs de ceux qui les conçoivent. Les contrôles sont réalisés selon la méthode d'observation participante; ils modifient par la suite l'observateur tout comme l'événement observé. L'existence même du contrôle change la nature de l'événement contrôlé, de sorte que, si l'on voulait éviter ce phénomène, on ne pourrait pas y arriver. Le contrôle des budgets induit des comportements de dépenses pour éviter que ceux-ci ne soient périmés en fin de période. Le contrôle détermine le type de comportement qui répond le mieux aux impératifs du contrôle: pour modifier le comportement, il faut aussi changer le type de contrôle.

Drucker précise également que les contrôles doivent d'abord porter sur les résultats, sur les effets et sur les objectifs plutôt que sur les efforts. La tendance à vouloir mesurer déplace l'objet du contrôle vers l'effort, vers l'activité, vers ce qui se mesure facilement plutôt que vers les résultats, ce qui, dans un monde de services, reste souvent ambigu. Si l'on veut vraiment établir des contrôles axés sur les résultats, on se heurte rapidement au fait que les résultats n'existent qu'à l'extérieur du système qui les produit, les rendant souvent difficiles à contrôler.

La dernière précision qu'apporte Drucker concerne la nécessité des contrôles tant pour les éléments non mesurables que pour ceux qui sont mesurables. Il ne faut pas que l'élaboration des contrôles soit guidée par la facilité à mesurer, car le gestionnaire risquerait de s'éloigner de sa raison d'être. Cette dimension est particulièrement importante dans un monde de services, et tout spécialement de services publics. Les contrôles doivent aussi porter sur des phénomènes durables et non durables.

Sept critères pour apprécier les contrôles (Drucker)

Ces sept critères devraient servir à évaluer les contrôles, que ce soit au moment où ils sont mis en place ou lorsqu'on veut les critiquer en vue de les améliorer ou de les remettre en cause.

1. **Économiques.** Les contrôles devraient tendre à fournir le minimum d'informations nécessaires. Ici, l'augmentation du nombre de contrôles va à l'opposé des besoins réels. On doit mettre en place un nombre restreint de mesures. Leur usage doit

rester bon marché. L'objectif devient donc de reconnaître ce minimum de données significantes, considérant que l'augmentation du nombre de contrôles réduit toujours leur efficacité.

2. **Significatifs.** Les mesures de contrôle doivent être significantes afin de révéler des aspects clés du fonctionnement. Il faut que l'information renseigne vraiment sur les points importants, ce qui exige de critiquer la signification réelle des mesures de contrôle utilisées. C'est d'autant plus important que la signification des contrôles est mouvante, obligeant le gestionnaire à se questionner sur cet aspect. Stratégiquement, le non-essentiel ne devrait être contrôlé que par exception. On revient toujours à la question : « qu'est-ce qui est vraiment important ? »
3. **Pertinents.** Les mesures de contrôle doivent être appropriées à ce que l'on veut contrôler. Il faut que le lien entre le contrôle et l'objet du contrôle soit très étroit, ce qui n'est jamais assuré dans le temps. La loi de Pareto qui veut que 80 % des résultats sont produits par 20 % des efforts joue ici : généraliser un phénomène peut être trompeur.
4. **Conformes au sens.** Les contrôles doivent être conçus de façon à correspondre au caractère et à la nature du phénomène à mesurer. La compréhension des résultats obtenus doit être conforme à la signification réelle de ce que l'on recherchait. Dans ce domaine, on observe souvent des écarts entre la compréhension qui est donnée des résultats et le sens qui était recherché au départ, ce qui oblige à poser souvent cette question. La correspondance entre la mesure et le phénomène étudié est parfois basée sur l'idée d'une fiabilité qui nous vient de quantifications attirantes, comme d'ajouter beaucoup de décimales à une donnée sur un phénomène imprécis.
5. **Synchronisés.** Les mesures de contrôle doivent être appliquées au bon moment. Le fait d'observer des écarts entre le moment approprié et celui où le contrôle a été effectué entraîne des écarts de résultats. La fréquence, tout comme le synchronisme joueront directement sur la nature des résultats observés.

6. **Simples.** Les mesures de contrôle doivent être simples, ce qui exige beaucoup d'efforts. Dans les activités complexes, les contrôles simples sont les plus difficiles à concevoir. Il arrive parfois que personne ne comprenne, hormis des spécialistes, ce qui laisse entrevoir un problème.
7. **Opérationnels.** Les mesures de contrôle visent d'abord un meilleur fonctionnement de l'organisation. L'évolution des systèmes administratifs entraîne une augmentation de la complexité et multiplie les nouveaux contrôles qui peuvent nuire à l'atteinte des objectifs. L'accumulation des contrôles nuit à l'organisation, de même que leurs contradictions et la diminution de leur pertinence. Les contrôles doivent être centrés sur l'action pour être opérationnels. À quoi serviront-ils vraiment? Cette question pourtant fondamentale est souvent mise de côté.

Avec ces sept critères, on possède des outils pour analyser des contrôles concrets, pour évaluer s'ils sont toujours pertinents, surtout dans un contexte où l'accumulation des contrôles a des effets négatifs sur l'efficacité et l'efficacité des organisations.

CONCLUSION

On constate donc que les contrôles jouent plusieurs rôles dans le fonctionnement des organisations. De nombreux contrôles de type quantitatif cherchent à assurer le respect de normes précises dans le cours des activités. D'autres contrôles, de type qualitatif, font référence à des normes moins précises et moins bien arrêtées, mais tout aussi importantes. Enfin, d'autres contrôles, encore, de type managérial, opèrent à travers les habitudes, les comportements attendus, la perception de ce qui est important pour les décideurs, bref à travers une culture particulière du contrôle. Ce sont des contrôles indirects, appris, qui ne sont plus imposés au moment où ils sont devenus efficaces.

Les jeunes enfants apprennent les bonnes manières et ne sont contrôlés par la suite que par l'idée qu'ils se font des comportements attendus. Ces contrôles sont intrinsèques, intégrés et considérés comme plus efficaces.

Au sein d'une organisation, les meilleurs contrôles sont ceux qui favorisent les apprentissages, ceux susceptibles de laisser des traces, même après la suppression de l'activité de contrôle externe. On peut contrôler la vitesse des automobilistes par la présence des policiers ou des gendarmes, on peut aussi la contrôler par l'éducation des citoyens. On peut interdire le stationnement en imposant des amendes ou en bloquant physiquement l'accès aux espaces. La première méthode offre l'avantage d'obliger les gens à se policer eux-mêmes, d'abord parce qu'ils redoutent les contraventions, ensuite parce qu'ils en viennent à considérer la situation comme normale. Certaines villes des Pays-Bas ont commencé à réduire la quantité de pancartes régulant la circulation pour favoriser des apprentissages chez leurs citoyens.

En conclusion, on peut donc se poser la question de l'efficacité du contrôle en l'associant à la capacité d'apprendre qu'il génère. Si un contrôle est susceptible de favoriser un apprentissage, il est supérieur à un autre qui ne le fait pas. Il faut cependant aborder la question du contrôle dans une perspective plus large et plus globale ; il ne suffit pas de l'associer à des chiffres et à la supervision physique : le meilleur contrôle est celui qui s'applique tout seul, parce qu'il est mieux respecté et parce qu'il demande moins d'efforts.

BIBLIOGRAPHIE

- Berman, S. (1997). « Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic », dans *World Politics*, vol. 49, avril, p. 401-402.
- Drucker, P. (1975). *La nouvelle pratique de la direction des entreprises*, Paris, Éditions d'Organisation (chapitre 39), 870 p.
- Gortner, H., Malher, J. et Nicholson, J.B. (1993). *La gestion des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Hofstede, G. (1994). *Vivre dans un monde multiculturel. Comprendre nos programmations mentales*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Leclerc, G., Moynagh, W.D., Boisclair, J.P. et Hanson, H.R. (1996). *Reddition de comptes, rapports sur la performance et vérification intégrée, une vue d'ensemble*, Ottawa, On, CCAF-FCVI.
- Mercier, J. (2002). *L'administration publique. De l'école classique au nouveau management public*, Québec, Presses de l'Université Laval.

- Peters, G. et Savoie, D. (1995). *La gestion de l'incohérence. Le dilemme de la coordination et de la responsabilisation*, Rapport de recherche n° 16, Hull, Centre canadien de gestion.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Annexe

LES VÉRIFICATEURS GÉNÉRAUX : DES GUIDES POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES²

Claude Beauregard

Les citoyens versent aux différents ordres de gouvernement près de 50 % de leurs revenus sous forme d'impôts et de taxes. En retour, ils sont en droit d'exiger que les administrations publiques gèrent ces fonds de façon économe et éclairée. Le rôle du Vérificateur général est de vérifier qu'il en est bien ainsi.

Le législateur s'est soucié d'assurer l'indépendance du Vérificateur général du Québec, de façon qu'il ait toute latitude pour mener à bien ses travaux de vérification et d'examen. En effet, le Vérificateur général du Québec est nommé par l'Assemblée nationale pour un mandat non renouvelable de dix ans. Sa nomination doit être entérinée par une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, ce qui implique généralement que l'opposition y acquiesce. Le Vérificateur général fait rapport directement à l'Assemblée nationale et ses rapports sont publics.

-
2. Dans un article publié par la revue *Sources ENAP* (2001, vol. 16, n° 5), Claude Beauregard précisait le rôle du Vérificateur général ainsi que les particularités des approches dynamiques comme la Vérification d'optimisation des ressources, appelée VOR. Il s'agit là d'un exemple de nouvelles façons de faire qui marquent le champ du contrôle administratif en élargissant les perspectives à partir desquelles s'effectue le contrôle. Nous reproduisons ici cet article du professeur Beauregard.

Il a toute liberté pour choisir les méthodes qu'il juge appropriées et plus particulièrement pour produire son rapport. Cette indépendance est importante parce qu'elle confère objectivité et crédibilité à son travail.

Le Vérificateur général est une institution dont l'Assemblée nationale a décidé de faire profiter les grandes villes. Elle a en effet créé un poste de Vérificateur général dans chacune des neuf villes de 100 000 habitants ou plus que le Québec compte depuis les fusions de 2002. Ce n'est pas tout à fait une primeur puisque la Ville de Québec a depuis 1997 un Vérificateur dont le mandat équivaut à celui du Vérificateur général du Québec. Les villes qu'on a doté d'un Vérificateur général sont Montréal, Québec, Longueuil, Laval, Gatineau, Lévis, Sherbrooke, Trois-Rivières et Saguenay.

Ces vérificateurs généraux seront nommés par un vote favorable des deux tiers des membres des conseils municipaux. Toutefois, leur mandat ne sera que de sept ans. Comme les modalités de nomination et de fonctionnement sont les mêmes que celles du Vérificateur général du Québec, ils jouiront de la même indépendance que ce dernier. Parmi les provinces canadiennes, seul le Québec a choisi de se doter de vérificateurs généraux au niveau municipal. Cette décision devrait rassurer les citoyens qui craignent que le coût des services n'augmente avec les fusions.

On connaît bien les rapports du Vérificateur général du Québec qui, annuellement, présente un point de vue indépendant sur la gestion des fonds confiés au gouvernement. Mais quel est son mandat précis? En fait, il est multiple. Le Vérificateur général doit d'abord s'assurer que l'information financière figurant aux états financiers est fiable et complète. Il lui incombe aussi de déterminer dans quelle mesure les décisions prises par les gestionnaires l'ont été dans le respect des lois, des politiques et des règlements en vigueur, et ce, dans le but de s'assurer que les fonds publics ont été utilisés de la façon voulue par le gouvernement et les élus. Enfin, il doit s'assurer que l'administration optimise ses ressources sans toutefois mettre en péril le bien-fondé ou la pertinence des politiques gouvernementales et des objectifs des programmes. Les élus peuvent en outre confier des mandats spéciaux au Vérificateur général lorsque des situations particulières se présentent.

Les deux premiers volets de ces mandats correspondent à des fonctions traditionnelles des vérificateurs. La vérification d'optimisation des ressources appartient cependant en propre à la fonction de Vérificateur général. Elle consiste à s'assurer que l'administration gouvernementale a bien fait ce qu'elle devait faire, qu'elle utilise l'argent des citoyens à bon escient et, surtout, qu'elle rend compte de cette utilisation. L'Administration doit donc répondre à des questions comme: a-t-on obtenu au meilleur prix les ressources nécessaires pour offrir les services? obtient-on les meilleurs résultats compte tenu des ressources disponibles? atteint-on toujours les résultats recherchés? la reddition de comptes est-elle de qualité et les mécanismes pour la faire sont-ils bien définis?

Le Vérificateur général, par sa vérification d'optimisation des ressources, peut influencer favorablement sur la gestion et ainsi aider les gestionnaires. En effet, sa démarche l'amène à déterminer des critères d'évaluation de la gestion. À la lumière de ceux-ci, il analyse les actions des vérifiés et établit des constats. Il cherche à comprendre les situations qu'il observe en analysant le contexte et les circonstances particulières dans lesquels se trouve le vérifié. Il évalue les conséquences de ses agissements et, à la lumière de sa vérification, il formule des recommandations. Les vérifiés prennent ainsi conscience de leurs faiblesses, certes, mais bénéficient aussi de conseils qui leur permettront d'améliorer leur gestion.

De plus, même s'il n'examine pas tous les secteurs d'activité, étant donné les fonds limités mis à sa disposition, il n'en demeure pas moins que son existence même ne peut qu'avoir un effet favorable sur l'ensemble de l'administration publique. En effet, sachant que ses actions pourront être examinées et qu'il pourra avoir à s'en expliquer, le gestionnaire sera enclin à exercer ses fonctions de façon plus prudente et plus performante. Les économies ainsi engendrées, si elles ne sont pas toujours quantifiables, sont néanmoins réelles.

Le mandat du Vérificateur est englobant et essentiel au bon contrôle des fonds publics. La vérification a de tout temps existé, traduisant, qu'on le veuille ou non, la propension des êtres humains à se méfier les uns des autres. Le travail du Vérificateur contribue à atténuer cette méfiance, voire à instaurer un climat de confiance.

Les élus, représentants des citoyens, délèguent la gestion des fonds publics à l'Administration. Celle-ci comporte plusieurs niveaux de délégation comparables aux maillons d'une chaîne. Or toute délégation de pouvoir entraîne l'obligation de rendre des comptes. C'est ainsi que les citoyens, qui remettent une partie de leur avoir à une administration, exigent de savoir ce qu'elle en fait.

La reddition de comptes, pour être valable, doit satisfaire à certaines conditions. D'abord, elle doit se faire à tous les niveaux de la chaîne de délégation. Ensuite, elle doit être obligatoire, car peu nombreux sont les gestionnaires qui rendent spontanément des comptes. Cela n'a rien d'étonnant puisque l'individu, par nature, n'aime pas devoir justifier ses actes. Il n'en demeure pas moins que l'élu, et en fin de compte le citoyen, est en droit d'obtenir des explications sur les initiatives que prennent les gestionnaires.

Ce caractère obligatoire de la reddition de comptes est généralement lié à l'existence d'un vérificateur qui s'assurera de la qualité de celle-ci, c'est-à-dire qu'il vérifiera si elle s'effectue dans le respect des principes établis à savoir qu'elle est bien définie, que l'on sait qui doit la faire et à qui elle s'adresse et, finalement, que les outils de mesure utilisés sont adéquats. Une reddition de comptes de qualité permet une gestion transparente des fonds publics.

Mais si les règles comptables permettent une bonne reddition de comptes sur le plan financier, il en est autrement en ce qui concerne la qualité de la gestion. En effet, les rapports annuels produits actuellement ne permettent pas d'évaluer cet aspect de manière complète et objective.

Le Vérificateur général du Québec, dans son rapport 1998-1999, a constaté qu'il est difficile, voire impossible, d'apprécier le rendement des trois ministères vérifiés à partir de leur rapport annuel. En effet, ceux-ci avaient de la difficulté à comparer leurs résultats en fonction des objectifs qu'ils s'étaient fixés. Sans ce lien, il est difficile d'apprécier leur rendement. De plus, le vérificateur constate qu'il y a peu d'information sur le coût des produits et services. Il est donc difficile de mesurer en termes financiers si les objectifs ont été ou non atteints. Le Vérificateur général

est conscient que faire une bonne reddition de comptes en matière de gestion est une tâche difficile, mais il se dit persuadé que l'on peut y arriver et il fait des recommandations en ce sens.

Généralement, le Vérificateur général fait des vérifications a posteriori. Mais il peut y avoir des circonstances où il juge utile de s'exprimer sur une situation à venir. Le Vérificateur de la Ville de Québec, dans son rapport 2000, s'est prononcé quant à lui sur la façon dont les gestionnaires devraient aborder la création de la nouvelle ville de Québec. Il décrit les défis qui attendent l'administration et, surtout, les pratiques de gestion et les attitudes que les gestionnaires devront avoir dans les circonstances pour réussir la création de la nouvelle ville. Voyons d'un peu plus près ce qu'il nous dit.

Pour le Vérificateur de la Ville de Québec, la réforme municipale constitue un changement sans précédent. Celle-ci apportera son lot de difficultés qui seront autant de défis que l'administration aura à relever. Il y aura un choc de cultures, une gestion des ressources humaines difficile pour les premières années, vu l'incertitude qui accompagne inéluctablement toute période de transition. Les gestionnaires auront un flot de décisions à prendre et une obligation de produire des résultats à court terme tout en réfléchissant à long terme. Toutefois, l'administration peut compter sur des atouts, le principal étant le bassin d'employés compétents qui arriveront avec des points de vue différents sur la gestion, ce qui ne manquera pas d'être un enrichissement. De plus, chacun connaît une partie du territoire de la nouvelle ville et les besoins des citoyens qui l'habitent.

Le Vérificateur ne s'en tient pas au diagnostic, il s'engage en prodiguant des conseils à la nouvelle ville pour qu'elle soit performante et réponde mieux aux besoins des citoyens. Il recommande l'implantation de la gestion axée sur les résultats, qui implique la mise en place d'un processus de planification stratégique et d'un processus de reddition de comptes. Comme il y a beaucoup à faire en même temps, les gestionnaires doivent se donner des priorités d'action et faire des suivis. Parallèlement à cette obligation de résultats dès la naissance de la nouvelle ville, le Vérificateur réitère le besoin de planifier à long terme pour que celle-ci sorte de la période de transition le plus rapidement possible.

Le Vérificateur met l'accent sur la nécessité pour les gestionnaires d'accorder beaucoup d'importance à la gestion des ressources humaines et à la création d'un climat de travail favorable. Il insiste pour qu'ils partagent leur vision de l'avenir avec leurs employés, qu'ils soient à leur écoute, se montrent ouverts à la critique et à leurs suggestions, donnent une rétroinformation sur leur travail, apprécient leurs efforts et développent un sentiment d'appartenance à la ville nouvelle. De plus, les employés doivent sentir chez les gestionnaires une détermination inébranlable à implanter la ville nouvelle en même temps qu'une souplesse suffisante pour s'ajuster aux événements. Les employés doivent voir en eux des leaders convaincus et convaincants. En somme, le Vérificateur présente les pratiques de gestion qui vont lui servir à développer ses critères d'évaluation lorsque viendra le temps de faire une vérification d'optimisation des ressources portant sur la fusion des quatorze entités de Québec.

Le Vérificateur devient donc un soutien à la gestion, car il donne aux gestionnaires des outils pour s'attaquer au travail qui les attend. Ce faisant, le Vérificateur aura donc un impact plus grand sur la gestion. Il est toutefois plus exigeant de se prononcer ainsi avant le fait. Cela le force à approfondir le contexte pour que ses suggestions collent bien à la réalité. De plus, il leur livre sa pensée managériale au sujet de la gestion dans une situation de fusion plutôt que d'attendre pour leur dire après coup ce qu'ils auraient dû faire. S'étant prononcé avant le fait, il est encore plus solide pour aborder sa vérification sur le déroulement de la fusion étant donné qu'ils connaissent bien sa position en matière de gestion.

Mais voilà que surgit à l'esprit la question de savoir si le Vérificateur perd son impartialité en s'engageant ainsi a priori. La réponse est non, puisque ses réflexions s'appuient sur les principes et les pratiques de gestion qui sont reconnus en matière de management et s'inspirent des douze dimensions sur l'efficacité de la Fondation canadienne de la vérification intégrée. En ce qui concerne la vérification financière, le Vérificateur s'appuie sur les pratiques comptables généralement reconnues et connues de tous pour s'assurer que les états financiers représentent fidèlement la situation financière et il ne perd pas son impartialité.

La fonction de Vérificateur général s'avère essentielle à une plus grande transparence et à une amélioration de la gestion. Il est réjouissant de constater que les municipalités de 100 000 habitants ou plus peuvent bénéficier de cet atout.

C H A P I T R E

8

Application du contrôle L'action du Vérificateur général

GUY BRETON
DENIS PROULX

LA CURATELLE PUBLIQUE

La Curatelle publique, organisation créée en 1945, relève d'un ministre de tutelle. La Curatelle est responsable depuis plus de cinquante ans de la gestion des biens délaissés ou des biens des personnes inaptes. Depuis 1971, elle a aussi pour mission de protéger les personnes elles-mêmes, par exemple lorsqu'elles sont délaissées et ont perdu leur autonomie pour gérer leur vie. Quant au Vérificateur général (VG), la nouvelle loi de 1985 élargissait son mandat pour inclure la **vérification d'optimisation des ressources** (VOR), ce qui lui permettait dorénavant de vérifier la qualité de la gestion dans un organisme. La Curatelle a toujours été vérifiée financièrement par le VG en tant qu'organisme gouvernemental. Cependant la partie fiduciaire, autrement dit la gestion des biens des personnes inaptes, n'a jamais été vérifiée par le Vérificateur général, mais plutôt par un cabinet privé. En effet, le Curateur a toujours invoqué que les biens sous gestion étaient privés et non publics, et que, par conséquent, seuls des vérificateurs privés, et non le VG, avaient la discrétion pour traiter ces dossiers privés, tout comme cela se fait pour les sociétés de fiduciaire. Le Curateur se considérait comme l'équivalent d'une société de fiduciaire qui gère des biens privés appartenant à des personnes. C'est pour cette raison qu'on a refusé au VG la vérification sous curatelle des biens jusqu'en 1997¹ (§ 8.3). Les biens en fiduciaire étaient donc vérifiés par un cabinet privé de vérificateurs. Leur vérification différait cependant de celle réalisée pour une société de fiduciaire conventionnelle, car elle était réalisée selon les conventions comptables propres aux états financiers de la Curatelle. En effet, celle-ci ne dressait pas un bilan des actifs qui lui étaient confiés, mais une liste des actifs administrés pour autrui. La différence réside dans le fait que le cabinet certifiait l'intégralité des actifs inscrits aux livres sans pouvoir certifier que tous les actifs confiés à la Curatelle étaient inscrits aux livres.

Lors d'une vérification sans restriction dans l'application des procédures, le vérificateur s'assure de l'intégralité des dossiers, c'est-à-dire que ce qui est inscrit aux livres existe réellement et que ce qui est compté lors des prises d'inventaire est intégralement inscrit aux livres.

1. Les références de cette partie du texte sont tirées du rapport du Vérificateur général du Québec, 1997-1998, tome 1, chap. 8.

Le rapport du Vérificateur général signale de nombreux problèmes de gestion – nous n'en énumérerons ici que quelques-uns – mais ils illustrent bien l'effet des limitations dans le contrôle d'une organisation. En ce qui concerne la protection des droits des personnes inaptes, le Curateur « tarde à remplir cette part de la mission » (art. 8.10), « connaît mal la situation de ces personnes et est incapable de remplir plusieurs de ses obligations légales » (art. 8.11); il n'est « pas informé de la condition de vie des personnes représentées » (art. 8.12) et il « ne suit pas systématiquement sa clientèle » (art. 8.13). Enfin, le VG ajoute: « La plupart des faiblesses décelées au sujet des différents volets de la mission du Curateur ont pour origine une administration générale défaillante. En effet, celui-ci a du mal à mettre en œuvre les priorités retenues, ce qui engendre une mauvaise utilisation des ressources et un traitement inégal des dossiers » (art. 8.30).

L'intégralité des dossiers n'a pas fait l'objet d'une vérification complète puisque, à titre d'exemple, « L'inventaire n'est pas toujours effectué en présence de témoins et il est souvent fait par téléphone. Puisque les biens n'y sont décrits que sommairement, il est par la suite difficile, voire impossible, de s'assurer que l'intégralité et l'intégrité des biens gérés sont maintenues au cours du mandat de protection du Curateur. Ainsi, on ne sait trop si les biens en question ont été vendus, mis au rebut ou remis à la personne représentée ou à ses héritiers » (art. 8.16). Toute disparité entre la déclaration faite à l'origine et la présence des biens en entreposage pouvait s'expliquer par une erreur d'identification ou de quantité lors de la déclaration ou par un vol dans l'entrepôt. Le vérificateur ne disposait pas des outils pour connaître la vérité.

En 1997, la nouvelle Curatrice, Madame Bailly, a consenti à ce que le VG fasse une VOR sur la gestion de son personnel (art. 8.287). Le but de la VOR est de savoir si le personnel est employé de façon efficiente, économique et efficace. Pour l'efficience, la question est de savoir si on a investi assez de ressources pour obtenir des résultats d'un niveau suffisant. Ceci pose la question de la nature du travail. Y a-t-il trop d'employés ou pas assez? Pour le savoir, il faut analyser ce qu'ils font. À l'aide des descriptions théoriques du travail, il faut prouver que les employés

effectuent effectivement ces tâches et mesurer comment ils le font (avec facilité ou difficulté). En d'autres mots, la charge de travail de l'employé est-elle normale ?

Lorsque le travail de vérification a été réalisé, les experts ont constaté que tous les secteurs d'activité comportaient des déficiences importantes. Le rapport du VG critique pratiquement tous les aspects du fonctionnement de la Curatelle. Le même modèle de mauvaise gestion semblait instauré dans chaque service.

En théorie administrative, il est bien connu qu'il peut être difficile pour un nouveau dirigeant de comprendre une structure administrative si cette dernière a développé au fil des ans des mécanismes de protection et des habitudes de gestion où la reddition de comptes est réduite à sa plus simple expression profitant de l'absence de contrôles externes pour la corroborer. Il est dans la nature des organisations de développer des mécanismes de protection qui sont constitués par des façons de faire et un vocabulaire particulier : les nouveaux venus doivent maîtriser toutes les dimensions de ces mécanismes s'ils veulent sortir du cadre dans lequel l'organisation les place.

Face aux nombreux problèmes qui se présentaient, les employés n'avaient pas la formation (art. 8.218-8.219) ou les compétences (art. 8.212) pour poursuivre l'effort et proposer des améliorations complémentaires. Selon le rapport, « la confusion règne entre les fonctions dévolues aux employés » (art. 8.220), les employés ne suivent pas les guides de travail (art. 8.221) et posent des gestes contradictoires (art. 8.220).

Dès que la Curatrice a pris connaissance du rapport synthèse, elle a prévenu son ministre de tutelle qui a immédiatement mandaté des consultants pour mesurer les écarts et proposer des éléments de solution. En effet, le VG n'a pas cherché à quantifier l'ampleur des manquements administratifs, ayant consacré son énergie à décrire les modèles de mauvaise gestion qui existaient dans chaque service. Quantifier le montant des erreurs était un préalable pour concevoir des mesures correctives et, surtout, planifier le travail de correction.

Un consultant externe, Thomas Boudreau, ancien sous-ministre de l'Éducation et professeur associé à l'ENAP, a dirigé le développement d'un nouveau mode de gestion à l'interne alors que des consultants, pendant

des centaines d'heures, inventoriaient les écarts et concevaient des outils pour répondre aux grandes lignes du nouveau mode de gestion. Lors de la publication du rapport du VG, le ministre était déjà au courant du contenu depuis un mois et demi, ce qui lui a permis d'annoncer publiquement que le processus de correction était déjà en opération depuis quelques semaines.

Ce rapport que le VG a publié, contient une section, à la page 164, intitulée : « administration du Curateur ». On y énumère les faiblesses administratives et toutes sortes de réflexions qui en découlent. C'est un sommaire suivi de trente pages pour expliquer et illustrer la situation. En voici un extrait :

La plupart des faiblesses décelées au sujet des différents volets de la mission du Curateur ont pour origine une administration générale défaillante. En effet, celui-ci a du mal à mettre en œuvre les priorités retenues, ce qui engendre une mauvaise utilisation des ressources et un traitement inégal des dossiers.

Par ailleurs, ses pratiques administratives et l'affectation inadéquate de ses ressources représentent des écueils de taille à la mise en place de saines pratiques de gestion. L'encadrement du personnel est déficient et les employés sont peu responsables de leurs décisions. Jointe à l'absence d'un processus de révision a posteriori et à un manque de formation continue, cette situation provoque des erreurs ayant des conséquences fâcheuses pour les personnes représentées.

En outre, les méthodes et outils de travail mis à la disposition des employés sont peu appropriés, ce qui entrave le traitement rigoureux des dossiers. Ces lacunes tirent d'ailleurs les délais d'intervention du Curateur à toutes les étapes de prise en charge de la personne. Or, l'action rapide du Curateur auprès des personnes représentées est un élément important d'une protection efficace.

Nous nous sommes également intéressés à la tarification des produits et services du Curateur, qui doit autofinancer la plupart de ses activités. Sa tarification reflète un manque d'équité, d'uniformité et de transparence, ce qui est d'autant plus inquiétant que le Curateur récupère ses honoraires à même le patrimoine des personnes qu'il représente.

De plus, les tarifs établis par règlement et réclamés par le Curateur n'ont aucun lien avec ses coûts. La clientèle peut donc difficilement évaluer la contribution qui lui est demandée. Par ailleurs, certains services dispensés par le Curateur font l'objet d'une double tarification. Tel est le cas des sommes investies pour les personnes représentées dans le portefeuille collectif de placements, qui sont tarifées à la pièce en plus de la facturation globale de la gestion du Curateur. Depuis la mise en application du règlement sur la tarification du Curateur en 1990, nous estimons à près de 4,2 millions de dollars les honoraires ainsi perçus à double titre.

Paradoxalement, certains services ne sont pas toujours tarifés, ce qui crée une injustice entre les personnes représentées et un manque à gagner substantiel pour le Curateur. À titre d'exemple, plusieurs employés omettent de cumuler les heures consacrées aux dossiers de personnes représentées, de sorte que les services rendus ne sont pas comptabilisés. Le Curateur s'est doté d'un système de prix de revient qui vise à déterminer ses coûts. Malgré tout, il n'est pas en mesure d'établir le coût unitaire de plusieurs de ses produits et services.

Nous nous sommes également attardés à l'implantation du système informatique du Curateur. Ce projet, amorcé en octobre 1993, devait durer deux ans et il disposait d'un budget global de 5,6 millions de dollars. Il s'agissait d'une refonte des systèmes d'information. Au 31 décembre 1997, les coûts du projet s'élevaient à 7,5 millions de dollars, soit un dépassement budgétaire de 35 %. Quant à la réalisation, elle accuse un retard de deux ans. Par ailleurs, de nombreuses fonctions informatisées, pourtant jugées essentielles à l'origine, ont été amputées et le Curateur ne connaît pas les sommes qui seront nécessaires pour achever l'implantation.

En ce qui concerne les parties du système actuellement opérationnelles, les usagers en sont insatisfaits et de nombreuses données sont incohérentes. En somme, le Curateur a grandement sous-estimé la complexité du projet et il a fait preuve de laxisme dans le contrôle et le suivi de cette implantation. Soulignons en outre que les dépassements budgétaires du projet informatique mobilisent des ressources qui pourraient autrement être investies dans des services directs à la clientèle.

Le Curateur détient des informations confidentielles sur le patrimoine financier ou l'état de santé d'une personne. L'examen des contrôles d'accès au système informatique concernant les personnes nous permet de conclure à l'insuffisance de la protection des informations. À la lumière des événements survenus au cours de la dernière année dans plusieurs organismes publics, il nous apparaît essentiel que le Curateur fasse preuve de plus de rigueur en cette matière.

Conclusion

En conclusion, le Curateur invoque souvent un manque de ressources pour expliquer ses difficultés à remplir adéquatement sa mission. À notre avis, le problème ne se résume pas à cette seule dimension. En effet, sans encadrement judicieux et en l'absence d'orientations claires, le personnel supplémentaire n'aurait qu'une utilité restreinte. Selon nous, le Curateur est incapable de redresser la situation sans aide extérieure. Or des gestes concrets et à court terme s'imposent. Nous recommandons au gouvernement d'adopter temporairement au Curateur des gestionnaires d'expérience pour l'aider à redresser son administration afin qu'il puisse remplir correctement le mandat qui lui a été confié.

En 1991, la Curatrice publique met en place un nouveau système informatique permettant notamment de modifier le processus administratif. Le VG propose alors aux développeurs du système d'y inclure les caractéristiques nécessaires pour analyser les indicateurs de rendement ou de résultats et pour cumuler les données permettant d'illustrer la qualité de la gestion. Lors de cette VOR, le VG a constaté les lacunes des systèmes d'information, l'incohérence des données obtenues, l'absence des contrôles d'accès et la protection insuffisante de l'information. L'information contenue dans le système informatique n'est pas fiable. Par exemple, le consentement aux soins nécessite, normalement, un contact avec la personne représentée, la famille ou les proches. Comment peut-on réussir à joindre ces intermédiaires si l'information est douteuse? D'ailleurs, dans 45 % des dossiers examinés, aucun nom n'apparaît à cette section et lorsque cette information est disponible, il est impossible de connaître la date de la dernière mise à jour (art. 8.91). Comment maintenir une relation personnelle et connaître les besoins et volontés

de la personne inapte sans un nombre minimum de visites? Or, en 1995, le Curateur n'a effectué que 350 visites. Faute d'information de gestion adéquate, il est impossible d'établir le nombre de visites faites en 1996. Le Curateur représente pourtant 12 374 personnes inaptes. À titre d'exemple, le Curateur n'a appris qu'en décembre 1997 le décès d'un aîné représenté survenu en 1973; de plus, 34 personnes représentées sont considérées comme introuvables depuis de nombreuses années (art. 8.61). L'observateur est en droit de se demander comment les réponses obtenues pouvaient être corroborées alors qu'il était possible que l'individu soit sous contention ou sous sédatif.

Autre exemple (art. 8.20), « au chapitre de la gestion des immeubles, le Curateur tarde à déterminer et à réaliser les réparations nécessaires, ce qui risque d'entraîner des coûts plus élevés que s'il y avait eu prévention ». Plus loin, le rapport dénonce que « les travaux de réparation jugés urgents sont effectués, dans 57 % des cas examinés, dans un délai de plus de trois mois » (art. 8.130), que « l'octroi des contrats de plus de 5 000 \$, totalisant environ 73 000 \$ en 1997, ne respecte pas, dans 20 % des dossiers examinés, la procédure d'appel d'offres édictée par le Curateur, sous prétexte que les travaux étaient urgents. Or les raisons consignées dans les dossiers ne justifient pas cette décision » (art. 8.131) et, enfin, que « bien que le Service des immeubles affirme effectuer un suivi de tous les travaux de réparation supérieurs à 5 000 \$, aucune preuve de ce suivi n'a été retracée dans les dossiers examinés. Par exemple, dans un autre dossier, des travaux ont été effectués sans preuve de suivi par le Curateur qui a constaté, un an plus tard lors de l'inspection de l'immeuble, que les travaux devaient être refaits en raison de leur piètre qualité (art. 8.132).

Encore ici l'observateur est en droit de se demander si, en l'absence de contrôle, les transactions immobilières étaient toujours effectuées dans l'intérêt des clients.

De même, la faiblesse des mesures de sécurité sur la conservation des biens en inventaire ne pouvait constituer une assurance contre le vol, puisque les disparitions d'objets étaient généralement attribuées à des erreurs d'enregistrement au registre officiel. Ainsi, (art. 8.105) peut-on lire: « de plus, les bijoux et objets recueillis dont on croit qu'ils ont une grande valeur doivent être soumis à un expert. En attendant, ils ne sont dotés d'aucune valeur dans l'inventaire du Curateur. Comme l'in-

formation de gestion ne permet pas de savoir si ces biens sont en attente d'évaluation, certains d'entre eux ont une valeur nulle parce que le Curateur a omis de les expédier à l'évaluateur». Et (art. 8.106) : « par ailleurs, le Curateur doit assurer, jusqu'à la fin de son mandat de protection, l'intégralité et l'intégrité des patrimoines gérés, mais il lui est difficile de s'acquitter de ce devoir puisque la description des biens n'est pas la même entre le rapport d'investigation, le connaissance d'entrepôt et celui de la vente à l'encan. Comment savoir, en effet, si les biens recueillis ont été entreposés, vendus, mis au rebut ou remis à la personne représentée ou aux héritiers? Une simple codification des biens inventoriés garantirait pourtant ce suivi. Il est même arrivé, en 1986, qu'un enquêteur recueille un manteau de fourrure qu'il évaluait à 5 000 \$. Deux semaines plus tard, lors du transfert à l'entrepôt, le manteau a été dévalué à 450 \$ et, en 1991, il a été détruit pour cause d'insalubrité. Ce n'est qu'en 1997, au moment où la personne représentée désirait son manteau, qu'elle a été informée de cette destruction. Plusieurs diagnostics sont plausibles dans ce cas : une évaluation erronée de l'enquêteur ou de l'entreposeur, un entreposage inapproprié ou une substitution du manteau de la personne représentée ».

À la suite de ce rapport, M. Pierre Gabrièle a été nommé Curateur public et a instauré immédiatement les correctifs nécessaires. Pour les autorisations, son message fut clair : les centres doivent obtenir la permission du Curateur pour intervenir auprès d'un protégé. De plus, pour faciliter cette demande d'autorisation, une ligne ouverte 24 heures sur 24 a été créée, et les préposés aux appels avaient ordre de communiquer personnellement avec le Curateur lorsque le dossier dépassait leur niveau d'autorité. De plus, les actions et les liquidités sont désormais déposées à la CDPQ dans un fonds spécial géré pour le patrimoine des gens qui sont sous Curatelle.

LE RÔLE ET LE FONCTIONNEMENT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Il est certain qu'un bon nombre des manquements dans la gestion de la Curatelle publique auraient pu être détectés si la vérification financière des biens en fiducie avait été identique à celle réalisée pour les grandes

sociétés de fiducie. Avant 1985, le Curateur avait un mode de gestion qui encadrait assez bien les opérations. Il faut constater que les styles de gestion de ses successeurs ont laissé une marge de manœuvre plus grande aux employés sans le contrepoids d'une corroboration par un tiers indépendant, soit un vérificateur interne ou un vérificateur externe.

La dégénérescence de la qualité de la gestion ne résulte-t-elle pas de l'absence d'intervention d'un vérificateur interne? De telles situations sont très improbables en présence de vérificateurs internes dont le rôle est d'examiner les travaux de l'organisation. L'opération est moins efficace quand le vérificateur interne ne relève pas du plus haut gradé. Ainsi, il peut arriver que, dans certains ministères, le vérificateur interne relève d'un sous-ministre adjoint ou associé plutôt que de relever du sous-ministre, ce qui lui enlève un peu d'autonomie. Presque tous les organismes ont un vérificateur externe, et la plupart sont assujettis de façon aléatoire à la vérification d'optimisation des ressources du VG. Ces organismes sont donc tous susceptibles en cas de gestion inefficace de faire l'objet d'un rapport du VG. Chaque année, le VG vérifie les états financiers de tous ces organismes et sur un cycle de cinq ans, ses vérificateurs consacrent environ deux cent heures à chacune des entités afin de détecter les problèmes administratifs, la moindre qualité de la gestion, ou l'efficacité insuffisante. Sur place, les vérificateurs trouvent parfois des enveloppes brunes, écoutent les rumeurs, les propos de cafétéria, lisent le journal des plaintes ou consultent le responsable des plaintes; en somme, ils observent et notent ce qu'ils voient. Selon ce qu'ils ont appris, les vérificateurs prennent le temps de documenter les éléments du problème, son ampleur, son coût annuel sur plusieurs années. Ils doivent aussi évaluer le temps qu'il faudra y consacrer pour en faire la preuve et le coût de cette opération. Ils proposent enfin un projet de vérification pour l'année suivante, démontrant que dans tel service de tel organisme, il existe des déficiences appréhendées qu'il faudra documenter formellement car elles génèrent des pertes de plusieurs millions de dollars, tout en considérant que prouver une telle assertion exigera du VG des milliers d'heures de travail et plusieurs centaines de milliers de dollars.

Le Vérificateur général accumule les dossiers de déficiences appréhendées et, au printemps, après avoir assigné des mandats d'attestation financière qui occuperont 50 % du temps des vérificateurs, il émet des

mandats de VOR pour l'autre moitié du temps. Ayant classé les dossiers de déficiences appréhendées par ordre décroissant d'intérêt pour les parlementaires, les dossiers sont assignés aux équipes jusqu'à épuisement du temps disponible. Cette approche permet d'étudier environ 45 % des dossiers de déficiences appréhendées. Naturellement, 55 % de ces dossiers ne feront pas l'objet d'une VOR. Toutefois, quelques-uns se retrouvent sur la liste l'année suivante, lorsque la situation perdure ou s'amplifie. Puisque chaque équipe de vérification examine systématiquement tous les cinq ans chacun de ses vérifiés afin de détecter les déficiences appréhendées, le VG est satisfait que l'administration publique ait fait l'objet d'un examen dans son ensemble. Bien sûr, pour des raisons budgétaires, il ne peut étudier chaque année qu'une partie des dossiers où les probabilités de gestion administrative déficiente sont plus élevées.

Ainsi, là où la déficience appréhendée perdure ou s'amplifie, la situation sera à nouveau soulignée au comité de planification. L'inverse se produit également, à savoir qu'au moment de débiter la VOR sur la foi d'un dossier de déficiences appréhendées, l'entité a déjà procédé à des modifications administratives pour corriger les faiblesses et les lacunes de la gestion. Bien sûr, après une semaine de travail, l'équipe de vérificateurs est alors un peu frustrée de constater qu'il n'y avait plus lieu de réaliser une VOR. Pourtant, il faut plutôt se réjouir que l'entité effectue ses corrections sans que le VG n'ait à investir de fonds pour réaliser une VOR. Le but final est atteint : une meilleure administration publique.

Dans le choix des dossiers qui donnent lieu à une VOR, le facteur exemplarité le mot le dit est important. Ainsi, dans une situation où trois entités ont le même type de faiblesses, le VG ne réalisera qu'une seule VOR sachant que les deux autres vont se reconnaître et changer leur mode de gestion avant que le VG ne vérifie. En présence d'un contrôle, les gens s'adaptent et se corrigent pour éviter de voir leur gestion dénoncée dans le rapport annuel du Vérificateur général. Ce phénomène devient un facteur important pour le VG dans son choix de dossiers.

Une autre méthode de travail utilisée par le VG consiste à réaliser des VOR horizontales. La même application est examinée dans plusieurs ministères et, s'il observe une répétition systématique de la faiblesse, il lui est alors possible d'extrapoler que la situation existe pour les autres entités.

Ainsi, une vérification de la gestion des congés de maladie a permis de constater une pratique courante : les gens ont, « par hasard », des congés de maladie quasiment planifiés d'avance. Ainsi, des employés se déclarent malades le vendredi et le lundi, une fois par mois. D'autres constats illustrent des situations où la nature de l'absence est ajustée à la règle permettant de retirer le montant maximum de l'assurance maladie. L'établissement de constats à l'effet que le Directeur des ressources humaines, dans une entité vérifiée, semble de connivence avec les employés, ou encore qu'il semble manquer d'équité en privilégiant certaines personnes, lance un message explicite à tous les directeurs de la fonction publique : « Faites attention aux dérapages administratifs! »

LE CAS DES PRODUCTEURS DE PORCS²

Un dossier de VOR a porté sur l'investissement du ministère des Affaires municipales pour les usines d'épuration des eaux. Sur une période de vingt ans, le gouvernement a investi six milliards de dollars pour financer les usines d'épuration des eaux, afin de rejeter de l'eau propre dans les rivières. D'un autre côté, le rapport du VG sur l'aide financière accordée aux producteurs agricoles, conduite auprès du ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation, auprès de la Régie des assurances agricoles du Québec et de la Société des assurances agricoles décrivait une situation pleine de contradictions. « L'aide financière versée aux producteurs agricoles provient de plusieurs sources. Le Ministère ne connaît pas toute l'étendue de cette aide ni l'importance des montants en cause » (art. 2.2). « Les actions prises par le Ministère ne sont pas toujours cohérentes par rapport aux impératifs de la politique environnementale. D'un côté, il s'efforce de résoudre des problèmes environnementaux et, de l'autre, il continue d'encourager, par le versement d'une aide financière importante, le développement d'exploitations agricoles qui ne se soucient pas de l'environnement » (art. 2.5).

2. Les références de cette partie du texte sont tirées du rapport du Vérificateur général du Québec, 1995-1996, chap. 2.

Le Ministère n'a pas apporté de solution aux problèmes d'épandage excessif des fumiers, qui constituent la plus importante source de pollution diffuse. De plus, une enquête d'un organisme de gestion de surplus de fumier a permis de déterminer que, sur les 4,4 millions de dollars versés en compensation par la Régie des assurances agricoles du Québec à une cinquantaine de producteurs en 1994, plus de 0,8 million aurait correspondu à des unités non autorisées (art. 2.6).

Certains producteurs ont acheté des engrais chimiques sans observer les recommandations des agronomes, mais plutôt celles des vendeurs qui pouvaient leur conseiller d'utiliser des quantités supérieures. Il était possible que le supplément ruisselle jusqu'à la rivière, polluant l'eau filtrée par l'usine d'épuration des eaux.

Le problème de la gestion du fumier ne fait pas qu'incommoder l'odorat des Québécois. Le rapport signale le cumul de plusieurs facteurs aggravants, notamment l'absence de conditions à l'octroi des subventions, l'absence de contrôle et le fait que le cheptel est plus élevé que ce qui est autorisé. Ainsi, « les subventions visant l'entreposage adéquat des fumiers n'ont pas été conditionnelles à l'établissement d'un plan de fertilisation incluant un épandage des fumiers sans danger pour l'environnement » (art. 2.61) ; le Ministère « n'a aucune exigence quant au respect des règles du ministère de l'Environnement et de la Faune » (art. 2.109) et les intervenants reconnaissent que « les ententes d'épandage sont rarement prises au sérieux par les producteurs et les registres ne sont pas tenus. De plus, le cheptel des producteurs est plus élevé que celui qui est autorisé » (art. 2.110). En effet, le rapport indique qu'« une enquête menée auprès des membres d'un organisme de gestion des surplus de fumier, déposée en 1995, mentionne un écart d'environ 23 % entre le cheptel autorisé et le cheptel réel des producteurs de porcs » (art. 2.111).

On constate donc que les éleveurs reçoivent de l'aide même s'ils ne respectent pas les exigences du ministère de l'Environnement.

Pour bien comprendre les liens entre ces variables, il faut comprendre le système selon lequel l'épandage du fumier se fait conformément à une norme calculée à partir des surfaces disponibles et du nombre de porcs. Si le cheptel est plus imposant que prévu, la quantité de fumier épandu sera plus importante que prévue. Habituellement, la surface de terres

disponibles excède l'espace requis, et, en théorie, il n'y a pas de problème. Chaque fois qu'un éleveur projette d'ouvrir une nouvelle porcherie, le Ministère analyse donc les chiffres pour déterminer si la surface disponible est suffisante pour absorber le purin de ces nouveaux porcs. Par contre, le « nombre de producteurs qui acceptent de recevoir du lisier est peu élevé » (art. 2.137), alors que l'on subventionne largement la production porcine. On peut lire ensuite : « la production porcine [...] est une production pour laquelle l'aide financière est généreuse. Notre rapport de vérification de 1995 portant sur les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles indique en effet que les compensations versées pour cette production sont excessives pour les entreprises efficaces et couvrent plus que leurs coûts de production » (art. 2.141).

Pour boucler la boucle sur l'assainissement des eaux, le rapport mentionne que « les producteurs en surplus de ces bassins continuent donc d'épandre 7 millions de mètres cubes de fumier en surplus. Ce volume pourrait être encore plus important si l'on tenait compte d'une fertilisation basée sur le besoin de phosphore des plantes. En effet, les volumes établis par les organismes de gestion des surplus de fumier (OGF) qui tiennent compte du phosphore sont jusqu'à 2,8 fois supérieurs à ceux qui ont été établis en ne tenant compte que de l'azote » (art. 2.143). De plus, « le gouvernement a investi 341 millions de dollars dans ces trois bassins³ dans le but d'assainir les eaux. Les travaux réalisés ont porté sur le traitement des eaux usées municipales, même si la pollution des eaux est majoritairement d'origine agricole. Ainsi, la qualité des eaux ne s'améliorera pas tant que les activités agricoles continueront à générer d'importants rejets polluants » (art. 2.144).

On observe donc de l'extérieur une situation où des producteurs reçoivent des subventions, ne se préoccupent pas suffisamment de l'environnement, ne déclarent pas toutes les bêtes en leur possession à cause des coûts inhérents à la disposition du fumier, où la population souffre de la dégradation de son environnement, où le gouvernement, par ailleurs, subventionne l'épuration des eaux souillées par d'autres activités qu'il subventionne également. On sait en outre que les éleveurs qui abusent sont peu nombreux : « 405 producteurs causent 73,5 % des surplus » et

3. L'Assomption, Chaudière et Yamaska.

se sont en bonne partie « de grandes entreprises de production porcine » (art. 2.8). Par ailleurs, le Ministère « ne sait pas si l'aide répond à un besoin ni si elle contribue au développement d'entreprises économiquement viables et soucieuses de l'environnement » (art. 2.10).

Pour qui cherche à comprendre les questions de contrôle, la conclusion saute aux yeux. Dans une administration gouvernementale, chaque intervenant a ses propres intérêts. Les acteurs d'un ministère en viennent naturellement à considérer les acteurs de leur environnement comme leurs clients et cette relation de soutien prend le dessus sur la fonction de contrôle. Il s'agit d'un phénomène humain lié au partage de valeurs communes. On peut facilement imaginer que les agents du ministère de l'Environnement aient des valeurs différentes de ceux de l'Agriculture, mais ils sont aussi dépendants des politiques et des actions de ces derniers d'où l'importance de la fonction de contrôle qui doit être aussi exercée, de l'extérieur, pour que les gens qui n'ont pas d'intérêts ou d'enjeux propres dans les affaires publiques en question puissent s'ajuster.

En somme, il demeure toujours un risque, pour une administration aussi complexe que la gestion gouvernementale d'une province, que quelques entités posent des gestes dont les effets s'annulent. Seul un tiers qui compare plusieurs entités, eu égard à certains thèmes majeurs, dispose des outils nécessaires pour découvrir de telles incongruités. C'est l'un des avantages qui découle du travail du VG.

C H A P I T R E

9

Le leadership

DENIS PROULX

Le leadership est l'objet de grandes préoccupations en gestion. La nécessité de s'orienter adéquatement dans un monde d'incertitude, la difficulté de faire des choix rationnels et satisfaisants, l'obligation de travailler en combinant des compétences multiples et le besoin de clarifier tout cela incitent la société ainsi que les organisations, privées et publiques, de toute taille à rechercher un leader approprié à leurs besoins, leurs buts, leurs objectifs. Dans une perspective opératoire, le leader est un individu qui fait en sorte que les autres reconnaissent la direction à suivre, qu'ils soient convaincus du bien-fondé de cette direction et qu'ils soient prêts à s'y engager. Le leader perçoit un peu de quoi sera fait l'avenir; c'est quelqu'un capable de direction et d'adaptation: la direction pour savoir où il va et l'adaptation pour savoir comment corriger le tir quand il perçoit un changement.

Le concept de leadership comporte plusieurs notions: tant des besoins concrets que des pulsions secrètes, la recherche de meilleures solutions opérationnelles et l'idée qu'il existe des êtres supérieurs qui sauront nous guider.

Le leadership reprend en partie les grands mythes de la gestion et le terme n'a pas été défini de façon précise malgré son utilisation généralisée. En effet, d'un côté nous entendons régulièrement dire que nous avons besoin de leaders, que les leaders se font rares, qu'il vaut mieux être leader que manager et, de l'autre, il n'est pas clair que ce que nous recherchons corresponde à la même définition, ni même que le leadership existe vraiment. Le leadership est un concept, non pas un objet concret, et il faut le traiter en tant que tel: l'absence de leadership ne fait référence qu'aux attentes de ceux qui émettent le jugement et non à un problème concret et réellement observable.

Le leadership peut être abordé de plusieurs points de vue: pour certains, il s'agit d'une aptitude acquise: les gens sont ou ne sont pas des leaders. Pour Hesselbein (2002, p. 3), «le leadership est une façon d'être, pas de faire». Pour Sims et Quatro (2005), le phénomène fait appel à l'émotion et il doit exister un équilibre entre la mission et la passion.

Wren, Hicks et Price (2004) abordent le leadership à travers les contributions des auteurs classiques qui traitent de l'aspect moral du leadership: *La République* de Platon, les *Politiques* d'Aristote, le *Contrat*

social de Rousseau. Le leadership est bon parce qu'il est axé sur le bien public plutôt que l'intérêt individuel (Platon), sur la recherche de la vertu et de la justice (Aristote), parce que l'individu abandonne sa liberté pour le bien de l'ensemble (Rousseau) ou pour permettre au Prince de se maintenir au pouvoir (Machiavel). Thomas d'Aquin compare la démocratie à la royauté, qui représente, selon lui, le meilleur système pour assurer le bien commun. Adam Smith, lui, se méfie des leaders, particulièrement en cas de conflit : que faire quand il y a mécontentement ? Jusqu'où doit-on faire des réformes ? Smith plaide pour le pragmatisme et propose d'éviter les changements radicaux et idéologiques. John Stuart Mill croit, quant à lui, que le despote bienveillant n'est pas une solution, tout despotisme écrasant les possibilités des êtres humains ; il faut donc avoir un gouvernement centré sur les gens. Pour Freud, citant l'exemple de Moïse et des Juifs, ce sont les subordonnés qui accordent au leader cette position dominante à cause de leur besoin d'autorité et de figure paternelle : le leader est une image (figure paternelle) qui rassure, quoique Machiavel ait aussi écrit, dans le *Discours sur la première décade de Tite-Live*, que le Prince, tout comme le peuple, doit être contrôlé par des lois et que, à tout prendre, il vaut mieux faire confiance au peuple qu'au seul prince pour le bien public.

Le lecteur pourrait objecter que l'on a affaire ici à une forme institutionnelle de leadership : le leader est roi ou prince et on discute de sa relation au peuple qui lui est subordonné. Il existe aussi une forte dimension sociale dans la définition du leadership, qui se précise à travers les caractéristiques des sociétés d'avant le XX^e siècle. On passe de l'idéalisme des philosophes antiques au réalisme de Machiavel qui affirmait qu'il ne faut pas écrire pour des républiques qui n'ont jamais existé et qui décrivait le leadership tel qu'il se pratiquait effectivement.

Par ailleurs, il existe de nombreuses théories du leadership (ou devrait-on parler de modèles) qui expliquent ce que le leader doit faire pour atteindre ses objectifs. Le leader doit avoir certaines préoccupations qui assureront son efficacité : opter pour certains comportements mieux adaptés à une situation donnée, ou à ses subordonnés, et poser les meilleurs gestes en fonction des circonstances. Selon une approche pragmatique, le leadership est constitué des différentes tâches que tout gestionnaire doit remplir pour bien accomplir son travail, ce qui signifie

que plus le leadership est opérationnel, plus le concept de leadership peut être assimilé à des principes de bonne gestion. C'est d'ailleurs la principale lacune de la majorité des écrits récents sur le leadership : ils constituent presque des guides de la bonne gestion et ont peu à voir avec le concept original de leadership.

Les théories du leadership correspondent généralement à des modèles, dont plusieurs n'ont jamais été vérifiés empiriquement. À une extrémité du continuum, on trouve le leadership transformationnel, le plus conforme à l'image populaire du leader qui influence directement les autres, les amène dans des directions nouvelles et créatives, les propulse dans de nouvelles sphères de compétence et de réalisation ; les gens se soumettent littéralement à ce type de leader, quitte à changer profondément et à se détourner de leurs habitudes et de leurs occupations. À l'autre extrémité, on trouve le leadership situationnel, celui où le leader s'adapte et ajuste son comportement en fonction des gens qu'il veut influencer ; le leadership devient alors un échange de bons procédés entre le leader et les autres, où ce qui compte c'est l'ajustement réciproque, la satisfaction des deux parties et le style le mieux adapté à une situation. C'est évidemment la position la plus pragmatique, la mieux adaptée à la vie bureaucratique, mais la plus éloignée du leadership romantique tel que généralement défini.

Voici donc la question centrale de ce chapitre : dans la formation des administrateurs publics, dans quelle mesure et de quelle façon faut-il traiter du leadership ? Si les gens portent en eux ce facteur d'influence sur les autres, ils pourront réaliser leur potentiel ; s'ils ne possèdent pas cette aptitude, ils devront se résigner à ne pas être des leaders. La vie peut-elle être si simple ? Évidemment, la réponse est non. Si le leadership est constitué d'une série de comportements désirés, d'ajustements à des phénomènes prévisibles, pourquoi fait-on état d'une pénurie ou d'une crise du leadership, alors que les gens n'ont qu'à changer d'attitude et à s'adapter ?

Les réponses sont multiples et liées au fait qu'il existe différentes conceptions du leadership, pas toujours compatibles entre elles et fondées sur des théories distinctes. Le gestionnaire public se doit de comprendre la nature du phénomène du leadership, ses effets et ses limites dans la gestion, tout comme il doit être en mesure d'orienter sa pratique professionnelle en conséquence. C'est ce que ce chapitre lui propose.

DÉFINIR LE LEADERSHIP

Le leadership est un phénomène d'influence: sans influence, pas de leadership. Le phénomène apparaît donc dès qu'un individu réussit de façon régulière à en influencer un autre. Le leadership résulte donc d'une relation et la nature de cette relation définit le type de leadership. Le leader a besoin de subordonnés, de gens qui acceptent d'être soumis, d'être dépendants, de travailler sous l'influence du leader. Pourquoi agissent-ils ainsi? Parce que ça fait leur affaire! Le leader existe seulement si les subordonnés acceptent qu'il en soit ainsi en l'assurant de leur allégeance. Zaleznik (2001) donne des exemples de personnes en situation d'autorité qui n'ont su donner du pouvoir à leur rôle. Les subordonnés considèrent généralement que le pouvoir du patron est légitime, et ils chercheront à se montrer productifs dans certaines limites acceptables. Cependant, si ce dernier ne réussit pas à asseoir son pouvoir de façon fonctionnelle, il ne sera jamais un leader.

Les individus peuvent accepter le leader parce qu'ils ont besoin d'être rassurés dans un contexte difficile (l'exemple de Iacocca chez Chrysler), ou parce qu'ils lui font confiance pour que l'organisation à laquelle ils sont attachés s'oriente vers des buts auxquels ils tiennent et qu'ils préfèrent, par manque d'intérêt ou de capacité, déléguer à quelqu'un d'autre la responsabilité de diriger l'organisation. Ce peut être aussi parce que le leader les a convaincus qu'ils pourraient atteindre des sommets inégalés ou satisfaire de nouveaux besoins, à la condition, bien sûr, qu'ils réussissent à saisir l'intérêt de ces nouveaux besoins ou sommets. Quand Jésus convainc un groupe de pêcheurs de laisser leurs barques et leurs filets pour le suivre, c'est le désir d'une vie meilleure qui les pousse à le suivre. Quand un chef politique (Atatürk, Churchill, De Gaulle ou René Lévesque) convainc la population d'adhérer à une nouvelle vision de la société, c'est l'association à cette nouvelle proposition qui la stimule. Ces grands leaders historiques proposent quelque chose de nouveau et persuadent leurs concitoyens de l'importance de ces nouveaux besoins. Souvent, en démocratie, lorsque le changement a été apporté, le leader est moins désiré.

Dans les faits, les bureaucraties n'ont pas grand chose à faire de ce genre de leaders. Le général Patton, souvent cité comme un grand leader, était aimé de ses soldats mais l'état-major de l'armée américaine

ne l'appréciait pas. Les organisations bureaucratiques apprécient peu les gens qui ont beaucoup de pouvoir personnel, qui veulent changer les choses et qui génèrent de l'insécurité dans la hiérarchie. En fait, les grands leaders se retrouvent presque toujours dans les sphères politique, religieuse ou militaire : ils sont plus à l'aise dans les postes de direction que comme cadres intermédiaires et les organisations s'en méfient. Ils doivent cacher leur intérêt et démontrer un peu d'ambition, mais pas trop. L'ancien secrétaire du parti communiste soviétique de 1964 à 1982, Leonid Brejnev, est un bon exemple d'un *apparatchik* qui s'est élevé lentement en paraissant toujours d'accord avec ses patrons. Le fait qu'il n'ait jamais été trop menaçant ou qu'il parlait russe avec un accent ukrainien le rendait moins inquiétant. Cependant, lorsqu'il a pris le pouvoir, les Russes ont constaté que ses positions étaient bien différentes de celles qu'il avait défendues avant d'être le chef : lui qui avait toujours semblé d'accord avec Kroutchev, et qui l'avait toujours appuyé, a pris des positions contraires et prostalinienne après sa nomination. L'avantage des biographies des grands leaders est qu'elles sont documentées¹. On pourrait citer l'exemple de Jean XXIII, d'abord présenté comme un pape de transition et qui a profondément modifié l'Église catholique.

Alors, comment le jeune gestionnaire, à l'aube de sa carrière, doit-il se comporter pour réussir sa vie professionnelle? S'il ne manifeste pas d'ambition, on ne pensera pas à lui ; s'il en démontre trop, on le craindra et on l'isolera. Que signifie le leadership à ce stade? Jusqu'où et surtout comment doit-on afficher son intérêt?

Les théories du leadership les plus pertinentes s'intéressent davantage aux échanges plus ou moins subtils entre le leader potentiel et ceux qui veulent bien le suivre : par exemple, un leader peut désirer adopter un comportement qui plaise à ses subordonnés de sorte que ces derniers lui accordent, en échange, leur allégeance. Ce type de modèle pragmatique ressemble plus à la réalité courante des gestionnaires mais, dans ce contexte, l'importance du leadership comme processus d'influence est

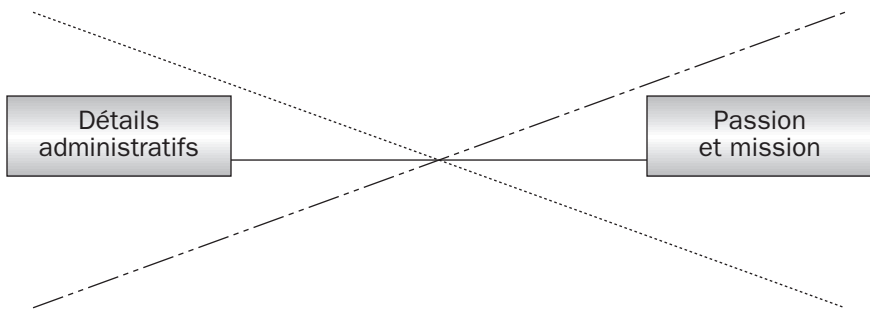
1. <en.wikipedia.org/wiki/Leonid_Brezhnev> ou bien <www.cnn.com/SPECIALS/cold.war/kbank/profiles/brezhnev>.

forcément réduite, plus subtile, fine et limitée. Il n'y a leadership que lorsqu'il y a influence, ce qui exige que quelqu'un accepte d'être influencé et l'importance de cette influence détermine celle du leadership.

Pour Sims et Quatro (2005, p. 88), le continuum de détails dans les affaires administratives s'oppose à la mission et à la passion.

FIGURE 9.1

Le continuum de Sims et Quatro



Maintenir l'équilibre entre, d'une part, la mission et la passion – ce sont celles-ci qui entraînent les gens – et, d'autre part, les opérations administratives – ce sont celles-ci qui les rebutent – représente le principal défi des dirigeants d'organismes sans but lucratif. Sims et Quatro font référence aux concepts de leader professionnel (les cadres organisationnels) et de leader volontaire (les membres de différents conseils), illustrant la particularité de la notion de leadership. On vise avant tout le dirigeant qui occupe une fonction dans l'organisation : c'est le leadership dans la structure.

Sims et Quatro citent Cullins pour qui le leadership est un concept imprécis : on le reconnaît quand on le voit, on s'en rend compte quand il est absent. Ils citent aussi Zaccaro et Klimoski (2001, p. 3) qui déplorent que les études sur le leadership, bien que nombreuses depuis un siècle, manquent singulièrement de contextualisation, ce qui les rend irréalistes ; elles s'orientent sur les relations subordonnés-leader. En revanche, les études qui examinent le leadership à partir du contexte, en particulier les études de management stratégique, ignorent généralement la

richesse cognitive interpersonnelle de même que la richesse sociale du phénomène. Les modèles, axés sur les dirigeants de haut niveau, offrent peu de pistes en matière de sélection, de développement et de formation des leaders potentiels. Les attributs du leader devraient être construits à partir du contexte et prendre en compte les différents éléments du macro et du microenvironnement.

Palus et North (2002, p. 3) ont décrit une approche de compétences en leadership : porter attention aux gens, personnaliser et intérioriser la situation, utiliser des images pour simplifier la complexité, permettre l'expérimentation et l'apprentissage, s'interroger et discuter des questions de culture et de discipline, synthétiser les enjeux en perspectives globales. L'on peut observer que l'étude du leadership porte de plus en plus sur le contexte et de moins en moins sur les attributs des leaders eux-mêmes.

En administration publique, la dimension politique est omniprésente chez les leaders gouvernementaux et les politiques sont issues d'un processus politique. On s'attend à ce que les cadres soutiennent le point de vue des hauts dirigeants et que les politiques dépendent de l'idéologie du parti au pouvoir. Pour Aberbach et Rockman (2000, p. 89), l'ambiguïté des réponses rend pratiquement impossible pour les hauts fonctionnaires le respect total des diktats de leurs supérieurs politiques. Selon Donahue (1999), cette situation est également liée aux caractéristiques mêmes de la fonction publique : taille, complexité, monopole et imputabilité indirecte. De plus, la stabilité que le public attend des organisations publiques, soit une prestation de services fiable et régulière, inhibe les possibilités d'innovation des leaders. L'imputabilité indirecte réfère à l'absence de propriétaires, d'actionnaires ou de clients directs. Dans ce contexte, la continuité, la stabilité, l'imputabilité, l'équité et la transparence sont plus importantes que la créativité, l'intuition et l'initiative.

MANQUERONS-NOUS DE LEADERS ?

Weiss et Molinaro (2005) appréhendent des carences de leadership : l'évolution démographique faisant diminuer le nombre de leaders potentiels et la réduction de personnel en entreprise restreignant les occasions de formation de leaders. Ces carences apparaissent sous quatre plans : le talent, les capacités, le développement et les valeurs.

Le talent se raréfie, les capacités diminuent. Environ 70 % des hauts dirigeants américains obtiennent une note qui se situe entre passable et faible quand on évalue leur capacité à former de futurs leaders sachant travailler en groupe. Plusieurs modèles ont fini par laisser croire que le leadership était un produit auquel il fallait préparer les leaders.

Selon Weiss et Molinaro, les valeurs en matière de leadership sont fondamentales. Ils citent une étude prouvant que les hauts dirigeants valorisent le leadership individuel et la compétition, alors que les dirigeants intermédiaires valorisent l'équipe, la collaboration et le leadership à travers les rangs. À un niveau inférieur, les superviseurs possédaient des valeurs similaires à celles des hauts dirigeants, centrées sur leur propre carrière et leurs buts individuels. Les cadres intermédiaires critiquent le leadership des hauts dirigeants et la place qu'ils laissent à la relève. Ceux d'en haut ne comprennent pas les motivations des plus jeunes, leur vie de famille où les deux parents travaillent, les limitations à la mobilité, etc.

Certains aînés continuent de croire que le leadership est le propre du leader, ils recherchent donc des leaders, c'est-à-dire des dirigeants individualistes, susceptibles de devenir des leaders et intéressés par le développement personnel. Les formations au leadership ne font que répéter ce que les institutions de formation proposent et sont finalement peu utiles. Nous avons besoin d'une approche équilibrée, à mi-chemin entre le développement personnel et l'ajustement à l'organisation et à son environnement.

Le leadership fonctionnel est le fait des leaders qui considèrent que les structures fonctionnelles scindent l'organisation en entités séparées, suivant en cela leurs expériences et leur formation, au lieu de voir l'ensemble de l'organisation. En effet, notre formation, notre expérience de travail et les filtres professionnels que l'on acquiert limitent notre perception de la réalité. Cela peut devenir un problème lorsque les situations nouvelles auxquelles nous sommes confrontés demeurent sans solution et exigent beaucoup d'adaptation, alors que l'orientation fonctionnellement est profondément ancrée chez les leaders.

TABLEAU 9.1

Les barrières au leadership selon Hesselbein (2002)

Autoimposées	Institutionnelles
1. Absence de buts personnels et de moyens pour les atteindre, formels, écrits et à portée de main.	1. Structures hiérarchiques contraignantes.
2. Méconnaissance de ses forces et des points à améliorer.	2. Culture organisationnelle de médiocrité et de prudence.
3. Éthique du travail à deux standards : un personnel et un professionnel.	3. Culture et pratique qui tuent le messenger.
4. Manque de générosité : ne pas partager ses idées.	4. Racisme ou sexisme inconscient.
5. Diriger en arrière-scène : sans les responsabilités.	5. Imputabilité approximative.
6. Insister sur ce que les autres ne peuvent faire plutôt que sur leurs forces.	6. Absence de différence entre gouvernance et management, politiques et opérations, sans rôles et responsabilités clairs.
7. Être timoré plutôt que prendre des risques. Ne pas présenter de solutions aux problèmes.	7. Absence de plan de mentorat pour la relève.
8. Négliger ses apprentissages et son développement.	8. Chercher à ne faire que le minimum. Ne pas reconnaître que les gens sont le principal actif.
	9. Ne pas construire maintenant une organisation diverse, pluraliste à tous les niveaux de direction.
	10. Message différent du comportement.
	11. Structure d'emplois trop statique.
	12. Absence d'un plan articulé de succession.

Dans le secteur public, on ne peut définir le client ou l'utilisateur de la même façon que dans le secteur privé. Il faut distinguer l'intérêt public – l'intérêt de tous ou le bien commun – de l'intérêt du public – ce que demandent les gens. Dans une université, l'étudiant désire une bonne note, mais ce n'est pas dans l'intérêt de tous de donner des bonnes notes à tous les étudiants. La satisfaction des étudiants ou le nombre de plaintes à l'égard d'un cours ne sont que des éléments permettant d'évaluer la satisfaction des clients. C'est le développement général des futurs diplômés et leur contribution à la société qui compte.

Selon Hesselbein (2002), être un dirigeant de demain concerne plus le leadership, les relations de travail et les relations interpersonnelles que les actifs matériels. Le leadership doit se manifester aussi en dehors de l'organisation. Cette attitude ouvre la porte aux opportunistes. Le leader doit partager une série de valeurs humanistes, il doit croire que les gens représentent un actif fondamental pour réussir. C'est pourquoi les limitations sont nombreuses.

La transition est essentielle et critique, il faut savoir passer le relais.

Hesselbein propose un processus en quatre étapes.

1. Définir une vision : un énoncé bien soutenu portant sur la nature de l'Institution dans dix ans et les qualités requises pour y parvenir
2. Élaborer une infrastructure de recherche. La direction doit préciser le processus et non le choix lui-même.
3. Déléguer l'autorité à une firme de recherche et non à un comité de conseil. Le processus doit être clair.
4. La recherche elle-même.

Les structures pyramidales misent sur l'interrelation. Il vaut mieux favoriser les structures circulaires, plus fluides. De plus, la mission doit être claire et sa définition succincte. Quelle est notre mission? Qui est le client? Que cherche-t-il?

Caractéristiques du leader (Hesselbein, 2002, p. 98) :

- la détermination de constituer une partie viable et pertinente d'un futur incertain ;
- la foi dans le rôle essentiel que jouent la mission, l'inspiration, la direction et la mobilisation ;
- la promotion de l'innovation à travers l'entreprise ;
- le rejet de la hiérarchie en faveur d'un système de gestion flexible et inclusif ;
- l'ouverture à de nouveaux modèles, à de nouvelles idées, à de nouvelles initiatives, peu importe leur origine ;
- un langage commun, peu importe la langue dans laquelle ces principes sont énoncés ;

- la foi dans le secteur social comme partenaire du privé et du public;
- la volonté d'aller au-delà des limites fixées.

D'OÙ VIENT LE LEADERSHIP ?

Gortner *et al.* (1993) présentaient onze formes d'influence tirées de Yukl (1981) et cinq sources de pouvoir, tirées de French et Raven (1959). Les formes d'influence sont toutes marquées par le niveau d'acceptation plus ou moins élevé de ceux qui sont influencés et décrivent pourquoi le subordonné accepte de se soumettre.

Les onze formes d'influence

1. La demande légitime : on se soumet à une demande parce qu'on la considère légitime. C'est la perception du subordonné qui détermine l'influence, ce qui est différent de l'obligation légale, par exemple.
2. La conformité instrumentale : le subordonné croit qu'un résultat considéré comme désirable pourra être atteint grâce à l'action demandée, alors il s'y soumet.
3. La coercition : le subordonné craint la menace, explicite ou implicite, et accepte l'influence de l'autre.
4. La persuasion rationnelle : la démonstration rationnelle du leader convainc le subordonné, qui partage l'analyse.
5. La foi rationnelle : le leader suggère sans expliquer et le subordonné agit en conséquence.
6. Le lien évocateur : le leader établit un lien nécessaire entre le comportement qu'il désire et l'objectif que l'autre veut atteindre.
7. L'endoctrinement : le subordonné adhère à des valeurs qui déterminent son comportement.
8. La distorsion de l'information : le subordonné dispose d'une information limitée, biaisée ou mal interprétée qui pourra l'influencer.

9. L'ingénierie situationnelle: quelqu'un manipule les aspects physiques et sociaux de la situation pour générer des attitudes et des comportements.
10. L'identification personnelle: une personne imite les attitudes et les comportements d'un individu qu'elle admire.
11. L'identification à la décision: on s'identifie tellement à la décision et à l'influence qu'on peut exercer qu'on en vient à partager l'objectif final.

Les cinq sources de pouvoir

1. Le pouvoir de récompense: la capacité de récompenser donne du pouvoir. Ce pouvoir est limité par les coûts qu'il engendre et l'érosion de l'attrait qu'il représente.
2. Le pouvoir coercitif: la capacité de punir génère la crainte, donc le pouvoir. La limite de ce pouvoir est que l'on doit continuer à croire que son détenteur est prêt à l'utiliser. Cependant, les effets de la coercition diminuent avec le temps.
3. Le pouvoir légitime: il existe une règle formelle, selon la loi ou la hiérarchie, qui autorise quelqu'un à exercer le pouvoir. Sa limite est liée au fait que le responsable investi du pouvoir doit réussir à le faire accepter: la rébellion est toujours possible en dépit de la règle.
4. Le pouvoir de référence: le fait de s'appuyer sur quelqu'un de reconnu donne du pouvoir. S'associer à un individu ou à un but global que personne ne saurait contester accorde du pouvoir. Trouver une personne ou un but auxquels tous adhèrent en constitue la principale limite.
5. Le pouvoir d'expertise: le fait d'être reconnu comme expert donne du pouvoir. Maintenir ce pouvoir exige un effort constant et il n'est pas toujours évident de transcender cette compétence. La limite est fixée par le degré de reconnaissance de la qualité d'expert: la publicité d'un déodorant faite par un joueur de hockey est limitée par la reconnaissance que les gens accordent à l'athlète en tant qu'expert.

Ces sources de pouvoir se caractérisent par leur entropie et l'érosion de leurs effets. La surutilisation d'une source de pouvoir entraîne la perte progressive de son efficacité. Aucun gestionnaire public ne peut récompenser les gens de façon continue : il est impossible de toujours offrir des promotions, des primes, des récompenses qui fassent effet. Le fait de consentir des primes égales à tous n'a aucun effet, car les systèmes universels n'accordent aucune valorisation. Mettre en place un système de rémunération lié à la productivité, dans les rares cas où c'est possible dans le secteur public, fait en sorte que la récompense est liée au travail lui-même : ceci peut accroître la quantité de travail produite, mais réduit d'autant le pouvoir personnel du patron qui ne peut que reconnaître ou sanctionner l'atteinte des objectifs ou l'échec, selon des critères préétablis.

Il en est de même du pouvoir coercitif : être en mesure de punir donne du pouvoir, mais son détenteur a intérêt à profiter de son statut pour asseoir sa légitimité (ce que font les dictateurs une fois le pouvoir obtenu) ou sa compétence, etc. Les gestionnaires qui surestiment leur pouvoir légitime, sans obtenir l'appui de leurs troupes, s'exposent à ce que leurs subordonnés, sans les confronter directement, ne les suivent pas et fassent de la résistance passive, ou encore dans les cas les plus graves, se rebellent.

Le pouvoir de référence ne fonctionne que si l'on en parle peu : la référence finit par ennuyer quand elle est citée trop souvent.

Enfin, l'expertise exige un effort constant pour se maintenir au sommet, dans un contexte où il est nécessaire d'être perçu comme supérieur aux autres dans le domaine d'expertise. On observe, cependant, que l'expertise est souvent récompensée par un statut formel, par le fait d'être considéré comme une référence, tout en maintenant le paradoxe suivant : si l'on nomme un expert à un poste de responsabilité, il est probable que son expertise professionnelle globale soit moindre, annulant ainsi le motif de sa nomination, d'où la nécessité de miser sur d'autres sources de pouvoir.

Le piège des sources de pouvoir est que chacune d'elles conduit aux autres. Si un individu peut profiter d'une source, son pouvoir à terme dépendra de sa capacité à utiliser cette source pour en développer

d'autres: c'est ce que réussissent la plupart des grands leaders, mais leur succès dépend ultimement de leurs actions, de leurs efforts et de leur image, ce n'est jamais ni acquis ni donné.

LE LEADER DANS LES SERVICES PUBLICS

Selon Van Wart (2005), le leader organisationnel a plusieurs subordonnés, généralement rémunérés, ainsi que des produits et des services concrets à offrir. Le leader politique est entouré de son personnel politique et doit produire des politiques publiques en plus de s'assurer de leur suivi. Les leaders législatifs sont exclusivement suivis par l'électorat; ils produisent les lois. Les leaders communautaires, bénévoles ou d'ONG peuvent être présents dans tous ces types d'organisation. Les leaders d'opinion influencent des gens qui ne leur doivent rien et leur influence est généralement détachée de leur champ de responsabilité.

Van Wart présente ensuite quatre postulats sur le leadership.

1. Les habiletés et les traits du leader sont innés ou acquis tôt dans la vie, mais le leadership s'apprend, il est possible de s'améliorer grâce à l'expérience, à la formation et à l'éducation.
2. Le leadership est un phénomène conscient qui naît de la confiance en soi.
3. Même s'il existe un leadership situationnel et un leadership transformationnel, axé sur le changement profond, il est rare qu'un individu n'ait pas à jouer sur les deux plans.
4. Le leadership peut être axé sur la tâche, sur les relations humaines ou encore sur l'organisation. Plus on s'élève dans la hiérarchie, plus le leadership axé sur l'organisation prend de l'importance.

Le leadership est un phénomène complexe qui varie beaucoup d'une situation à une autre. Trois problèmes potentiels y sont reliés :

- L'excès de généralité: ce qui fait qu'un bon conseil se révèle inefficace en certaines occasions.
- La perspective incomplète: quand certains détails sont intéressants mais que la vision d'ensemble fait défaut.

- La difficulté d'application : un bon principe général que l'on ne sait pas comment appliquer.

Van Wart présente de nombreuses qualités que doit posséder le leader. Certaines se rapportent à des traits et des habiletés particuliers, d'autres à des styles de leadership ou à des types de comportements, d'autres encore à des types de comportements valorisés et choisis, orientés vers la tâche, les gens ou l'organisation. Enfin, d'autres font référence à l'évaluation et au développement du personnel.

LES CINQ DIMENSIONS DU LEADERSHIP

1. L'appréciation du leader. Celui-ci doit savoir apprécier les dynamiques de l'organisation, l'environnement externe, les contraintes courantes et les imprévus. Comment les subordonnés conçoivent-ils leur rôle, leurs habiletés, leur motivation, la qualité des processus organisationnels qui soutiennent la productivité, le moral des troupes? Il doit évaluer l'ouverture face aux possibilités offertes et aux risques encourus, en étant conscient des limites légales, structurelles, de ressources et de leadership. Tout ceci permet de repousser les limites et les contraintes.

Dans les faits, le leader doit posséder des habiletés liées aux tâches, soit la maîtrise des éléments techniques de tout type de travail. Ces éléments englobent les dimensions humaine, technique et intellectuelle de ses tâches ainsi que ses habiletés interpersonnelles, son habileté technique et sa compréhension. Ces habiletés exigent de comprendre la nature du travail et des travailleurs, de savoir trouver des bases de comparaison extérieures, à différents niveaux, internes ou externes, ce qui lui permettra d'évaluer de façon plus réaliste la compétitivité. Le rôle du leader est d'évaluer les capacités, les procédures et la productivité des employés sous sa gouverne. Éventuellement, il saura aussi trouver les moyens d'améliorer leur capacité.

Ensuite, le leader doit s'assurer que les rôles respectifs sont clairs et bien compris. La complexité croissante des tâches compromet de plus en plus la clarté des rôles et représente un défi pour le

leader. L'absence de clarté entraîne des conflits, des frustrations et des inefficacités que le leader doit détecter ; c'est sa responsabilité de s'assurer de la spécialisation des tâches et de leur coordination.

La réaction des personnes touchées par un changement comprend trois phases : tout d'abord elles résistent au changement (refus), ensuite elles s'y conforment (soumission sans initiatives), elles se mobilisent et agissent d'elles-mêmes, sans avoir besoin de supervision directe. Selon Buckingham et Coffman (1999, cités par Van Wart), la qualité de la supervision est le facteur le plus important de la rétention des employés.

2. Le leader doit savoir préciser ses buts et ses objectifs, établir ses priorités. Il lui faut donc définir les niveaux acceptables de rendement technique et de satisfaction des employés, ainsi que le type d'organisation désirée, le degré d'acceptation de la situation actuelle et de changement souhaité. Il doit posséder les habiletés nécessaires pour mener le tout à échéance, ce qui n'est pas évident.
3. Jusqu'à quel point le leader est-il prêt à faire face à une situation donnée? On oppose ici les traits innés du leader aux habiletés apprises, même si les deux peuvent être améliorés par la formation et l'entraînement. En général, l'expérience et l'entraînement font en sorte que les gens sont beaucoup plus sûrs d'eux dans leur prestation professionnelle, c'est aussi vrai pour les leaders.
4. Les leaders agissent. Ils accomplissent leurs tâches ; le travail doit être fait, qu'il soit très clair ou nébuleux. Ils sont épaulés par des subordonnés qui accomplissent le travail et ils ne doivent pas perdre de vue que c'est grâce à eux que les leaders sont efficaces. Le travail des leaders ne consiste pas seulement à coordonner et organiser des processus ; ils doivent aussi savoir intégrer le résultat de leurs efforts et le comparer avec d'autres dans leur environnement. On ne leur demande donc pas seulement d'être compétents et habiles en relations humaines, ils doivent en outre proposer des visions articulées aux diverses situations.
5. Les leaders ont un style personnel. Il s'agit d'un modèle dominant de comportement dans un type de situation donnée. Comment décident-ils? Comment obtiennent-ils la participation des autres?

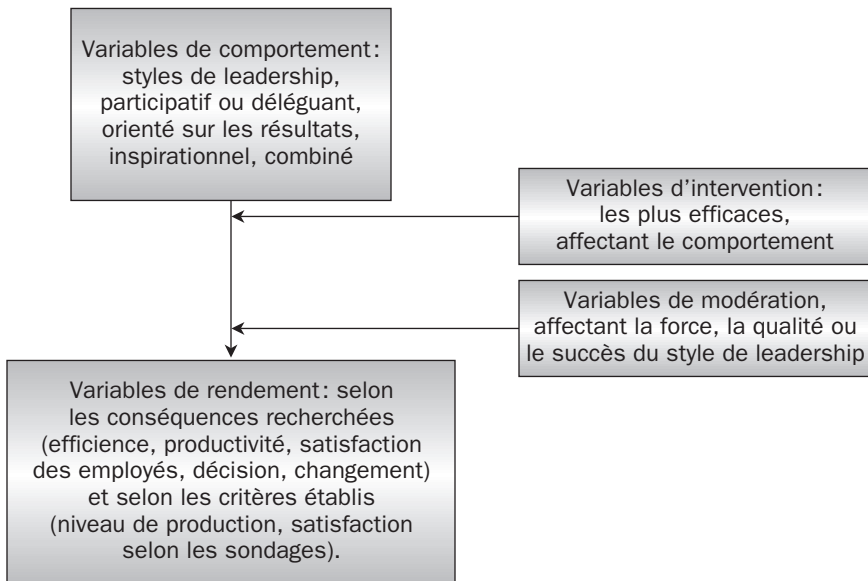
Comment communiquent-ils, avec les individus et les groupes ? Les bons leaders ont recours à une panoplie de styles et ne dépendent pas d'un seul, de façon à pouvoir s'ajuster aux différentes situations. Ces styles se traduisent dans l'action.

Finalement, les leaders doivent pouvoir évaluer ce qu'ils ont fait. Ainsi ils apprécient l'effet de leurs activités, des programmes institutionnels de formation et de soutien, la valeur de l'expérience acquise, etc.

Le vrai leader devrait toujours penser avant d'agir mais, dans les faits, ce n'est pas toujours possible. S'il doit agir très rapidement, son efficacité viendra de sa capacité à penser après l'action et en tirer des leçons. Ainsi, le mauvais leader n'est pas tant celui qui agit avant de réfléchir que celui qui n'en tire pas les conclusions et les apprentissages, l'essentiel est de savoir apprendre.

FIGURE 9.2

Modèle causal et générique de leadership selon Van Wart (2005)



Le lecteur peut remarquer que, dans cette définition du leadership, il existe aussi une dimension normative, celle du « bon » leadership, c'est-à-dire tout ce que le bon leader doit faire pour réussir. La plupart des écrits sur le leadership témoignent de ce glissement en passant subrepticement de ce qu'est le leadership à ce que le leader devrait faire pour réussir dans un contexte donné.

LE LEADER ET SA FONCTION

Sample (2005, p. 19) propose de caractériser non pas le leader mais sa façon d'agir et de réfléchir : « les vrais leaders ont une pensée différente de celle de leur entourage. Nuancée, elle leur permet de garder leur indépendance intellectuelle ; affranchie, elle stimule leur créativité mentale ».

La pensée nuancée ne consiste pas à décider rapidement

Juger rapidement est perçu comme une qualité pour le manager, mais le leader doit se prononcer le plus lentement – prudemment – possible, voire s'abstenir de juger : il doit apprendre à penser de façon nuancée. Le summum de l'intelligence consiste à garder en tête deux idées opposées tout en restant capable de penser. Le leader est capable de prendre connaissance des faits sans se sentir obligé de prendre position immédiatement. Sinon, il devra faire volte-face, se contredire ; il se coupera des sources d'information nouvelles et sera soumis à la dictature du plus grand nombre pour échafauder sa pensée. C'est aussi le contraire du scepticisme : c'est la possibilité de s'enthousiasmer pour une idée ou de féliciter quelqu'un, tout en gardant l'esprit ouvert à d'autres idées.

La pensée affranchie ignore les idées reçues

C'est un exercice très difficile et qui, contrairement à ce que l'on fait habituellement, exige de sortir du cadre, d'ignorer les possibilités d'échecs, de laisser son esprit vagabonder pendant dix minutes, même si c'est très pénible. Les grandes innovations sont souvent attribuables à des novices trop naïfs pour savoir que ça ne marchera pas et qui essaient de réaliser leur projet ; ils ont une pensée affranchie des idées toutes faites et des

sentiments communs. La pensée affranchie ne fait pas de cas des mille petits obstacles et permet de voir l'essentiel. Savoir se détacher du réel et sortir des sentiers battus, voilà la pensée affranchie.

L'écoute active n'est pas le fait d'écouter les flatteurs

Le leader doit savoir s'entourer de conseillers qui ne craignent pas de lui dire la vérité, dans le but d'éviter que les flatteurs ne profitent de son désir inné d'avoir une haute opinion de lui-même. Ce principe a déjà été présenté par Machiavel. Ces conseillers peuvent opérer au niveau opérationnel ou fonctionnel – les deux situations présentant des difficultés – mais ils doivent connaître l'organisation et son environnement. Chacun a ses ambitions et cherche à faire la promotion de sa carrière ou de ses dossiers, la vie est ainsi faite. L'écoute, comme la pensée, doit être nuancée: le leader doit écouter sans donner immédiatement son assentiment, s'efforcer sincèrement d'essayer de comprendre et profiter de l'occasion pour apprendre. L'écoute, c'est essayer de comprendre la complexité, les contradictions et les points de vue épars des différents acteurs d'une organisation.

La décision peut attendre

Un leader, contrairement à un manager ou à un bureaucrate, doit respecter deux règles en matière de décision: 1) ne jamais prendre lui-même une décision qu'il peut déléguer à un proche collaborateur; 2) ne jamais prendre le jour même une décision qu'il peut reporter au lendemain.

Le premier principe se justifie par la complexité des décisions à prendre et par le fait qu'il faut respecter les compétences des autres et contribuer à leur développement. Celui qui décide seul n'a pas accès à toute l'information et, en prenant la place des autres, il les empêche de se réaliser. Il doit cependant assumer les décisions qui sont prises. Les décisions qu'il doit absolument prendre lui-même concernent le recrutement, la rémunération, la motivation, la formation, l'évaluation et le départ de ses collaborateurs. De plus, il doit prendre les décisions qui ont des effets considérables sur toute l'organisation, décisions qu'il ne peut ni déléguer; elles lui permettront de laisser sa marque.

Cette nuance que nous apporte Sample propose une vision moins magique du leader, où la sagesse prend le pas sur les perspectives à court terme, puisqu'il se donne les moyens de ne pas réagir uniquement en fonction de ses émotions.

Pour quelle cause êtes-vous prêt à mourir? Sample pose la question de la moralité du leadership. On peut être un leader efficace qui influence les gens, mais si la finalité poursuivie est inacceptable, on ne peut pas devenir un grand leader.

Travaillez pour ceux qui travaillent pour vous. Un leader est au service de la réussite des gens qui travaillent pour lui. Recruter les meilleurs, leur expliquer ce qu'ils ont à faire et s'effacer pendant qu'ils le font, voilà le véritable leadership. Il faut mériter leur confiance, ce qui exige parfois de leur dire personnellement des choses désagréables; fonction qui ne peut pas être déléguée. La presque totalité des dirigeants n'évaluent pas leurs subordonnés, ils ne consacrent pas les heures qui seraient nécessaires à leur développement, c'est un non-sens. « Un leader doit exercer son autorité, sur des gens bien identifiés, à travers ses actes et ses décisions » (Sample, 2005, p. 175). C'est pourquoi les gens qui ont une influence générale et ceux qui n'ont pas de groupe précis à diriger ne sont pas considérés comme des leaders.

LES THÉORIES DU LEADERSHIP

On peut rapprocher les théories du leadership aux premiers travaux de Taylor (1967) fondés sur son approche face au travail en atelier, où l'innovation ne pouvait venir que du chef, à la théorie des traits (physiologiques ou psychologiques) basée sur les caractéristiques personnelles, aux théories du comportement, de la contingence, des approches transactionnelles, du leadership transformationnel, du charisme, des approches de pouvoir, cognitives, du rôle des subordonnés.

La plus ancienne recherche portant sur le leadership est celle des traits, basée sur le principe que le leader porte en lui des traits particuliers, physiques, moraux ou comportementaux, qui en font un individu unique. Pendant plusieurs décennies, la recherche sur le leadership a porté sur la détermination de ces traits (Stogdill, 1948; Bass et Stogdill, 1990). Ces auteurs affirment qu'il existe des traits particuliers à la base

du leadership, sans cependant préciser lesquels sont essentiels ni lesquels peuvent être omis dans une situation donnée, ce qui explique la faiblesse de leur modèle. Frédéric Taylor (1967) a défini le leadership à travers des principes scientifiques menant à une charge normale de travail : si la gestion suit les principes, les employés suivront. Selon Wren, Hicks et Price (2004), Stogdill a recherché le *Grand Homme* et sa principale contribution est qu'il ne l'a pas trouvé : il n'y pas de traits personnels seuls porteurs du leadership, mais des caractéristiques personnelles liées à celles des subordonnés et à ce qu'ils recherchent. Cinquante années de recherche ont prouvé que les traits ne constituent pas une piste pour définir le leadership, mais de nombreuses études plus récentes (Bennis et Nanus, 1985 ; Pitcher, 1997), qui cherchent à déterminer les caractéristiques des leaders qui ont réussi, présentent des éléments communs liés aux comportements et au caractère des leaders. Les chercheurs sont indirectement revenus à la définition du leader idéal.

Lors d'une conférence prononcée en 1918, Weber (1921) parlait ainsi du leadership : « la politique constitue une longue et dure bataille contre la résistance tenace pour laquelle on a besoin à la fois de passion et de modération. C'est tout à fait vrai et l'histoire atteste que dans ce monde, le possible n'est jamais réalisé si l'impossible n'est pas tenté encore et encore. Pour y arriver on ne doit pas être seulement un leader mais aussi un héros dans le sens le plus simple du mot. Même ceux qui ne sont ni l'un ni l'autre doivent d'abord développer la force d'esprit leur permettant de survivre à la destruction de leurs espoirs, s'ils veulent pouvoir réussir le possible d'aujourd'hui. Seule une personne confiante de ne pas tout laisser tomber quand de son point de vue le monde est trop abject ou trop stupide pour ce qu'elle offre, seule une personne qui, lorsque confrontée à tout ceci, saura répondre "tant pis, néanmoins", seul celui qui est bâti ainsi a une vocation pour la politique. »

Selon Wren, Hicks et Price (2004), les modèles du comportement du leader ont vu le jour avec l'analyse des effets de différents styles chez les adolescents : les styles étaient démocratiques, autocratiques ou laisser-faire. Une étude de Lewin, Lippitt et White a marqué toute la recherche, quand cette typologie a été reprise à l'envi par les chercheurs qui ont suivi,

dont Likert, Stogdill, Blake et Mouton. Toutes ces théories accordent la préséance à la dimension humaine du management, axée sur les relations, plutôt qu'à la dimension tâche, axée sur le travail lui-même.

Toujours selon Wren, Hicks et Price, les modèles de la contingence ont été créés à partir des interrogations de Stogdill sur les traits et ont donné naissance aux modèles situationnels de leadership. On y retrouve la théorie de la contingence de Fiedler (1964, 1967, 1987) qui refuse le principe selon lequel les leaders peuvent s'adapter à différentes situations en passant d'un style à l'autre. Selon lui, l'environnement décide de ce qui sera le plus efficace, c'est-à-dire la meilleure combinaison entre un type de leadership axé sur la tâche et un autre, sur les relations humaines. Le contexte s'interprète chez Fiedler à partir de trois variables : les relations leader subordonnés, c'est-à-dire la loyauté et le soutien des subordonnés (sont-ils enthousiastes ou réfractaires?); le pouvoir formel du leader (est-il au sommet d'une hiérarchie formelle ou au même niveau que les subordonnés?); la structuration de la tâche (est-elle claire et définie de façon précise?) Selon Fiedler, le leader doit s'ajuster constamment en fonction de ces trois variables, et les situations rencontrées avantagent certains types de personnes au détriment des autres.

Selon la théorie du leadership transactionnel, le leader fournit aux subordonnés le soutien dont ils ont besoin en échange de leur respect, de leur estime et de l'influence qu'ils lui accordent. C'est la compétence et l'engagement envers le groupe qui fournissent au leader le crédit supplémentaire dont il a besoin pour fonctionner.

Le *managerial grid* de Blake et Mouton (1964, 1969, 1981)

Blake et Mouton proposent d'étudier le leadership à l'aide d'une grille géométrique où l'un des axes est constitué par les préoccupations relatives aux tâches et l'autre par les préoccupations relatives aux relations humaines. Ce modèle extrêmement connu est basé sur le principe qu'il est avantageux de se préoccuper des relations humaines. Les expressions choisies à l'origine par Blake et Mouton montrent bien aussi le système de valeurs sous-jacent. Ainsi, on qualifie d'appauvri le style de leadership où le leader n'est préoccupé ni par la tâche ni par les relations humaines

(1, 1); de directif celui où le leader ne se préoccupe que de tâches (9, 1); de *country club* celui où il ne se préoccupe que de relations humaines (1, 9); de *middle of the road* celui où sa préoccupation est moyenne dans les deux cas; et, enfin, de participatif celui où sa préoccupation est élevée dans les deux cas (9, 9). Selon les auteurs, le style de leadership 9, 9, c'est-à-dire celui où le leader donne toujours le maximum d'importance aux relations humaines et à la tâche, est supérieur aux autres.

Cette approche universelle omet de spécifier dans quelles circonstances un style est moins pertinent. Il s'agit d'une théorie élégante mais simpliste, pour laquelle il n'existe pas de données empiriques, en l'absence de variables contextuelles. Que faire si le style haut-haut (9, 9) n'est pas approprié dans une circonstance particulière? La théorie laisse ce point sous silence, même s'il est évident que ce n'est pas toujours l'idéal. Pour Van Wart (2005), la principale qualité du modèle est son élégance, pas son applicabilité.

Le leadership situationnel de Hersey et Blanchard

L'approche de Hersey et Blanchard (1969, 1972) est la plus populaire. Elle permet d'ajuster le style de leadership à des variables externes, dont la plus importante est la capacité des subordonnés: leur capacité technique (savoir faire le travail) et leur capacité psychologique (confiance en soi et motivation). À l'origine, le mot maturité était utilisé pour qualifier cette capacité, mais ils l'ont remplacé par préparation, c'est-à-dire dans quelle mesure les subordonnés sont-ils prêts à faire le travail, aux plans technique et psychologique? La manière dont ces capacités varient a donné lieu à de nombreuses critiques; en fait, on peut reprocher à ce modèle de proposer une évaluation précise de la capacité à travailler et de l'engagement face au travail, capacité qui varie de façon constante. On peut aussi considérer ce modèle comme une indication relative des variables dont il faut tenir compte et du comportement qui est le plus approprié face aux situations qui se présentent. Ce comportement désirable est constitué d'un mélange de comportement directif et de comportement soutenant. Le premier consiste à orienter, diriger, clarifier, établir les orientations, les buts et les délais, le deuxième consiste à écouter, encourager et soutenir les subordonnés. Au niveau le plus bas, les employés étant peu compétents et motivés, il faut constamment les

diriger et ne pas perdre trop d'énergie à les soutenir; au niveau le plus élevé, les employés préfèrent une reconnaissance occasionnelle de leur expertise à un soutien constant.

Ce modèle rappelle aux gestionnaires les principes qu'ils appliquent intuitivement. C'est un modèle normatif qui ne repose pas sur de grandes théories explicatives, ce qui plaît aux managers. C'est pourquoi il s'agit probablement du modèle le plus utilisé en formation et en développement de compétences de gestion. Les faiblesses du modèle sont liées à la difficulté de poser un bon diagnostic; les facteurs excluant les subordonnés sont carrément écartés; et, enfin, à l'exception des travaux de Hambelton et Gumpert (1982), peu de recherches empiriques ont soutenu le modèle dans le passé.

De façon pragmatique, on peut critiquer le fait que les auteurs reproduisent une grille géométrique comme celle de Blake et Mouton, mais l'intérêt du modèle consiste plutôt à donner une orientation ou une indication qu'à poser un chiffre précisant le niveau de préparation des subordonnés. En réalité, que veut dire une capacité supérieure à la moyenne? Selon notre expérience personnelle, c'est une appréciation largement subjective sans critères précis, mais qui touche les managers qui s'y retrouvent intuitivement.

La théorie du cheminement vers un but

Pour House (1971, 1996), les leaders efficaces se comportent de manière à compenser les déficiences de leurs subordonnés en termes d'environnement et d'habiletés, ce qui permet d'obtenir la satisfaction des employés et un meilleur rendement individuel et de groupe. Le leader doit donc ajuster le travail et les buts organisationnels pour s'assurer ensuite que le cheminement de l'employé soit clair.

Cette façon de faire s'appuie sur la théorie de l'échange social (Homans, 1958; Hollander, 1958) et sur la théorie des attentes (Vroom, 1964). Patrons et employés sont engagés dans une relation d'échange mutuel bénéfique dans laquelle le leader doit favoriser la réciprocité et les buts communs (Van Wart, 2005). Le leadership devient l'instrument facilitateur dans un processus lié à la théorie des attentes: comment s'assurer que les gratifications du travail soient significatives du point de

vue de l'employé? Les tâches et les caractéristiques des employés étant illimitées, le modèle devient surtout un cadre de référence. C'est une approche situationnelle qui met en évidence la dualité des comportements relatifs aux tâches et aux relations humaines tout en les situant dans un environnement global, complexe, multiple et, nécessairement, contradictoire dans ses influences.

Ceci pose aussi la question de la nécessité de leadership. Jusqu'à quel point en a-t-on besoin? Les gens très autonomes, compétents et motivés en ont très peu besoin, mais cette situation se présente rarement. La théorie du cheminement et du but cherche à combler certaines insuffisances. Le besoin de leadership s'accroît dans les cas suivants: l'ambiguïté de la tâche; la complexité ou la variabilité de la tâche; le besoin de changement; la qualité intrinsèque du travail, qui peut être stressant, ennuyant ou dangereux; l'interdépendance des tâches, qui nécessite de la coordination; le contrôle du travailleur sur son travail réalisé sans autonomie ni rétroaction.

Ensuite, il faut tenir compte des subordonnés. Leur niveau de formation et d'expérience sont autant de facteurs qui agissent sur le besoin de leadership, tout comme leurs préférences personnelles concernant la structure et l'encadrement. Enfin, les besoins de réalisation des subordonnés, la sécurité, le sentiment d'appartenance, la reconnaissance agissent sur le besoin de leadership.

Tout ceci se concrétise dans quatre styles de leadership (House, 1996, p. 326-327): directif, soutenant, participatif et orienté sur la réalisation de soi. Le style directif cherche à fournir un encadrement psychologique: les subordonnés savent ce qu'ils doivent faire, leurs tâches, leurs échéances, les politiques, les règles et les procédures sont clarifiées d'une façon ni coercitive ni autoritaire, en cherchant à donner un élan extrinsèque quand l'intrinsèque fait défaut.

Le style soutenant est orienté vers la satisfaction des besoins des subordonnés, leur bien être et le développement d'un milieu de vie qui offre du soutien. Ceci favorise la confiance, la satisfaction sociale, la réduction du stress, le calme et donne du sens à leur vie.

Le leader au style participatif encourage ses subordonnés à prendre leur place dans les décisions et les opérations et tient compte de leurs suggestions lors de la prise de décision. Cela clarifie le lien entre l'effort, le résultat et la récompense et incite les subordonnés à préciser ce qu'ils recherchent pour accroître leurs efforts et leur rendement. Le tout a un effet d'entraînement sur leurs pairs et sur la pression sociale qui augmente encore la productivité. Le comportement axé sur la réalisation encourage l'excellence organisationnelle et assure que tous atteindront de hauts standards de performance.

Le modèle insiste sur la différenciation nécessaire entre les niveaux de reconnaissance et sur l'importance d'utiliser l'accomplissement de soi comme incitatif à la performance organisationnelle. Ces styles cherchent toujours à combler des lacunes dans l'organisation et c'est le rôle que doit jouer le leader : arriver à déterminer ces besoins et les combler pour atteindre les résultats et améliorer la performance de l'organisation.

Selon Van Wart (2005), si le travail n'est pas clairement défini ceci engendrera un besoin de leadership directif; si le travail est difficile à cause de sa complexité ou des changements qu'il subit, le leadership participatif est utile et le leadership axé sur la réalisation lorsque les standards sont encore plus élevés. Les tâches désagréables imposent un leadership soutenant; les tâches interdépendantes exigent un style participatif; si les travailleurs contrôlent leur travail, le leadership doit être axé sur la réalisation plus que sur la direction; l'insuffisance de formation entraîne un leadership directif, tout comme les situations où les employés valorisent la structure et l'ordre. Si les employés aiment contrôler leur environnement, ceci favorise le leadership participatif ou axé sur la réalisation; contrairement au cas où les employés recherchent la sécurité, et, en conséquence, un style directif. Les individualistes préfèrent les styles soutenant ou axés sur la réalisation alors que ceux qui valorisent le succès du groupe préfèrent les styles participatifs.

C'est une théorie complexe qui intègre des modèles psychologiques. Elle comprend de nombreuses variables et tente d'aborder de façon nuancée un phénomène dont la complexité est plus grande que ne le laissent entendre les modèles plus simples. Il faut maîtriser de nombreux éléments pour mettre en application cette théorie, qui n'est pas tout à fait complète, afin d'expliquer le leadership.

La théorie des échanges leader-membre

Les vrais leaders tendent à multiplier les échanges avec les gens qui les entourent. Cette théorie met l'accent sur la relation que les leaders et les membres expérimentent dans la négociation et l'échange de perceptions, d'influence, de travail (en qualité et en quantité), de loyauté, d'avantages, etc. (Graen et Uhl-Bien, 1995 dans Van Wart, 2005). Si la relation est à bas niveau d'échange, l'influence est directive et des règles de conduite régissent les échanges; dans le cas contraire, l'influence est réciproque et la relation est fluide et négociée. On observe alors plus de respect et de confiance, plus d'intérêt des leaders et des membres qui voient leurs besoins mieux satisfaits.

Les styles de leadership sont alors ceux de l'étranger, de la connaissance et du partenaire. Le style de l'étranger, d'un extrême formalisme est directif et distant, il laisse peu de place au respect des subordonnés. Le style de la connaissance est moins formel, moins directif et moins distant, mais il reste prudent dans la supervision et la gestion. Le style du partenaire se caractérise par la réciprocité et l'inconditionnalité. Il valorise la perspective à long terme du leadership, mais fait peu de place aux variables situationnelles. D'une certaine manière, les gens sont plus à l'aise dans cette perspective à long terme et la relation à terme est très importante puisqu'elle leur permettra d'occulter plus facilement certains irritants secondaires. Par contre, cette théorie est muette sur ce qu'il faut faire en présence d'employés problèmes, incompetents ou perturbés; elle n'explique pas comment les relations évoluent, ou comment gérer le phénomène des gens qui font partie du groupe et ceux qui en font « moins » partie ainsi que le ressentiment qui en découle.

Enfin, Vroom et Yago (1988, cités par Van Wart, 2005) proposent un modèle de décision normative, inspiré de Vroom et Yetton (1973). Les auteurs définissent sept styles de décision sur un continuum qui va de la directivité à la participation, avec cinq critères portant sur la qualité de la décision et trois sur son acceptation, accompagnés de trois questions liées à l'environnement et onze comportements prescrits selon les situations. D'un côté, ce modèle est assez complexe; de l'autre, il est intéressant car la trame qu'il propose s'applique à la décision et, en conséquence, au type de leadership qui y est associé.

Les sept styles de décision proposés correspondent à des styles autoritaires (A), consultatifs (C), conjoints ou participatifs (G) et de délégation (D).

- A1. Vous résolvez le problème et prenez une décision en fonction de l'information obtenue dans l'immédiat.
- A2. Vous obtenez l'information de vos subordonnés et vous décidez vous-même.
- C1. Vous partagez le problème avec les bonnes personnes, vous obtenez des suggestions et vous décidez indépendamment du groupe.
- C2. Vous partagez le problème avec tout le groupe, vous obtenez des suggestions et vous décidez indépendamment du groupe.
- G1. Vous partagez le problème avec un membre du groupe, vous l'analysez ensemble et recherchez une solution satisfaisante pour vous deux, dans une atmosphère ouverte, où la contribution des deux n'est pas liée au statut hiérarchique.
- G2. Vous partagez le problème avec vos subordonnés, en groupe. Vous recherchez une entente par consensus; votre rôle est celui d'un président d'assemblée, dirigeant la discussion, la réorientant vers le problème et vous assurant que les points critiques ne sont pas oubliés. Vous ne mettez pas votre solution de l'avant, vous êtes prêt à mettre en place ce que le groupe proposera.
- D1. Vous déléguez le problème à un subordonné, en lui donnant toute l'information disponible, toute la responsabilité et vous soutiendrez sa solution quelle qu'elle soit.

Les questions sur la qualité de la décision sont :

- 1. Dans quelle mesure la qualité technique de la décision est-elle importante?
- 2. L'information est-elle suffisante pour prendre une décision éclairée?
- 3. L'énoncé du problème est-il bien structuré?

4. Les subordonnés partagent-ils les buts organisationnels à atteindre?
5. Les subordonnés sont-ils suffisamment informés?

Les questions concernant l'acceptabilité de la décision sont :

1. Dans quelle mesure l'engagement des employés est-il critique?
2. Si vous deviez décider seul, les employés se sentiraient-ils compromis par la décision?
3. Peut-on prévoir des conflits entre les employés sur la solution?

Évidemment, chacune de ces questions peut entraîner des réponses contradictoires quant à la participation souhaitée à la suite de la décision : il faut donc chercher à atteindre un certain équilibre.

Les questions relatives à l'environnement sont :

1. Existe-t-il une contrainte majeure de temps pour convaincre vos subordonnés?
2. Est-il important de maximiser les possibilités de développement des employés?
3. Est-il important de minimiser le temps de décision?

Les comportements prescrits sont les suivants :

1. Prenez une décision conjointe quand la qualité est importante.
2. Évitez le style autoritaire et prenez une décision conjointe quand vous ne disposez pas d'information suffisante.
3. Évitez les styles autoritaires et consultatifs quand l'énoncé du problème n'est pas structuré.
4. Évitez les décisions conjointes ou la délégation de pouvoir quand les subordonnés ne partagent pas les buts organisationnels.
5. Évitez les styles conjoints ou de délégation si les employés ne disposent pas de l'information nécessaire.
6. Évitez le style conjoint quand l'engagement des employés n'est pas requise.
7. Évitez le style autoritaire quand la probabilité d'engagement des employés aux décisions unilatérales est faible.

8. Prenez une décision conjointe lors de conflits entre les subordonnés concernant les solutions, à moins de contraintes significatives de temps ou de coûts.
9. Adoptez un style directif quand les contraintes de temps l'exigent.
10. Prenez une décision commune et favorisez la délégation quand le développement des subordonnés est important.
11. Adoptez un style autoritaire si les subordonnés sont dispersés ou qu'il y a conflit sur les solutions préférées, si les coûts de la décision représentent une considération importante.

Cette théorie se concentre uniquement sur la prise de décisions ; elle ne cherche pas à simplifier à outrance, est supportée par plusieurs recherches empiriques et reste relativement applicable pour les praticiens. Elle n'est cependant pas globale et elle reconnaît un nombre élevé de facteurs.

Le leadership transformationnel ou le leadership charismatique

Il s'agit ici de la définition populaire du leadership : le leader est cet individu que les autres suivent, instinctivement ou non, sans que des liens formels d'autorité n'existent au départ. C'est un leadership lié à la personne proche des définitions des leaders politiques, religieux ou militaires proposés précédemment. Cependant, il existe un lien évident entre le leadership opérationnel et le charisme inné ou acquis. Personne n'aurait dit de Richard Nixon qu'il était un leader charismatique avant qu'il ne soit président, mais une fois en place, il l'est devenu. La même remarque s'applique à Georges Pompidou en France.

Selon Van Wart (2005), le concept de leadership charismatique remonte à Max Weber (1992, 1968) qui avait inventé le concept à partir d'une prémisse religieuse pour décrire un leader aux capacités exceptionnelles. Ces leaders sont particulièrement appréciés en temps de crise. Ils possèdent une très forte personnalité et semblent aptes à modifier toutes situations y compris le *statu quo*. Dans les faits, ces leaders provoquent des modifications importantes dans les organisations qui s'empressent de récupérer la nouvelle orientation et de l'institutionnaliser.

Burns (1978) propose la définition de leadership transformationnel, qui est une application du leadership charismatique. Il met en opposition le leadership transactionnel, orienté vers les besoins des subordonnés, et le leadership transformationnel qui, au lieu de satisfaire ces besoins, tente de les modifier en accroissant la maturité et la conscience des membres de l'organisation. Il définit aussi un troisième type de leadership, plus bureaucratique, conforme au modèle weberien, c'est-à-dire formel et orienté vers les tâches et les responsabilités, mais dans ce dernier cas, on peut se demander s'il s'agit encore de leadership?

Le leader transactionnel travaille habituellement dans un environnement limité, comme une institution, une direction, un service, une unité, alors que le leader transformationnel se retrouve dans le monde de la politique, impliqué dans des mouvements sociaux ou à un poste de haut dirigeant. Cependant, les deux types de leadership peuvent se recouper dans plusieurs situations, mais le leadership transformationnel offre une plus large perspective.

Van Wart (2005, p. 337) compare les modèles de leadership transactionnel et transformationnel.

Certains leaders font preuve de charisme (Conger et Kanungo, 1987, 1998) et profitent de conditions de crise pour émerger. Ils vont parfois même, jusqu'à les accentuer pour favoriser le changement. Ils projettent une image d'entrepreneurs et de gens très dynamiques, et se doivent de proposer quelque chose de nouveau et conforme à leur vision. Ils doivent également inspirer confiance aux autres, avoir confiance en eux et être convaincants, ce sont des passionnés. Exacerbés par la confluence de plusieurs facteurs, comme une forte personnalité, une occasion et une conjoncture difficile, les leaders charismatiques se rencontrent souvent dans les secteurs politiques, religieux ou militaires, mais rarement dans les organisations structurées. La forte personnalité est-elle toujours bien acceptée dans une bureaucratie professionnelle? On peut en douter car l'une des conditions pour connaître une bonne carrière administrative est souvent le croisement de deux caractéristiques contradictoires : une ambition et une volonté de pouvoir conjuguées au fait d'inspirer confiance et ne jamais susciter la peur. En ce sens, le leader charismatique potentiel risque fort d'échouer, particulièrement si ses caractéristiques narcissiques, qui sont souvent le lot des leaders charismatiques, sont trop apparentes.

TABLEAU 9.2

**Leadership transactionnel et transformationnel
selon Van Wart (2005)**

	Transactionnel	Transformationnel
Cadre théorique	Superviseurs, système fermé, faible nombre de variables.	Hauts dirigeants, système ouvert, large nombre de variables.
Type de pouvoir	Légitime, récompenses et punitions, influence directe et immédiate.	Expert, référence.
Motivation du subordonné	Intérêts personnels tels que le salaire, les besoins immédiats et les compatibilités du groupe. Processus rationnels (calcul).	Intérêt collectif comme le succès organisationnel, la satisfaction psychologique telle l'émulation du leader. Processus symboliques basés sur l'idéologie ou la rupture avec le passé.
Conditions facilitantes	Stables. Raffinement des systèmes de fonctionnement.	Instables. Besoin de changement et crise.
Attentes de performance	Bon rendement.	Rendement exceptionnel au quantitatif ou en adaptation.
Renforcement des comportements de leader	Superviser les opérations, planifier, clarifier les rôles, informer, déléguer, résoudre les problèmes, consulter, planification personnelle, encourager le développement professionnel, motiver les troupes.	Avoir une vue d'ensemble de l'environnement, planification stratégique, articuler une vision, réseautage, décider, gérer le changement, informer, déléguer, gérer l'innovation, consulter, développer les ressources, motiver, monter des équipes et gérer le changement organisationnel.

Selon Tichy et Devanna (1990), le leadership transformationnel conduit au changement et modifie la perspective, car il repose sur une série de comportements adaptés plutôt que sur des caractéristiques personnelles. Le leader transformationnel crée de nouvelles situations, applique de nouvelles approches, présente une nouvelle vision de sorte que l'organisation subit de profonds changements afin de s'adapter à une nouvelle

conjoncture. Selon Bass (1985), il existe un continuum qui commence avec le non-leader, qui progresse vers le leadership transactionnel, puis vers le leadership transformationnel, ce qui permet une performance supérieure aux attentes. Pour Bass, le leadership transformationnel existe à l'état latent dans toutes les organisations et il mentionne quatre facteurs qui le font émerger.

Le premier de ces facteurs est la considération individualisée, proche de la perspective humaniste des théories du leadership, qui comprend le respect, l'empathie et tout ce qui favorise le développement des humains.

Le deuxième, l'influence individualisée, fait référence au leader reconnu comme un modèle par ceux qui l'entourent, ce qui crée de l'émulation. Cette influence repose sur la confiance qu'il inspire.

Le troisième facteur est la stimulation intellectuelle. Elle encourage les gens à devenir créatifs, à imaginer des perspectives nouvelles, un futur différent. Pour y arriver, il faut savoir remettre en cause les valeurs acquises contradictoires en utilisant les moyens disponibles en gestion, projeter l'image d'un leader d'idées, d'un visionnaire.

Le dernier est la motivation inspirante. Les subordonnés réussissent à transcender leurs intérêts personnels; et leurs réalisations et leur fierté alimentent leur passion. Ils font des sacrifices sans incitatifs autres que cette passion.

Ces quatre facteurs peuvent se retrouver dans des proportions variables chez un même leader. Cette théorie complexe pose cependant le principe de l'évolution du leader qui suppose qu'il s'améliore en toutes choses, ce qui nous semble peu réaliste.

L'étude de Kouzes et Posner

Plutôt que d'inventer une théorie du leadership, Kouzes et Posner (1987) ont tenté d'observer ce qui se passait chez les leaders en fonction de leur demande de parler de leurs meilleures expériences. Ils ont ainsi réussi à déterminer cinq pratiques de gestion (A à E), auxquelles sont associés deux engagements. Ils décrivent le leadership d'un point de vue pragmatique et empirique sans toutefois l'étayer de références théoriques pouvant l'expliquer.

A. Première pratique : remettre en cause le processus

1. Rechercher les opportunités. Savoir rejeter le *statu quo* et prendre des risques, considérant que « tout ce qui est gratifiant finit toujours par se faire ». En effet, le travail de routine finit toujours par étouffer le travail non routinier et les employés travaillent davantage lorsqu'il est possible de changer les choses. Le *statu quo* engendre la médiocrité.

Les auteurs proposent des règles à suivre : « chaque poste est une aventure : la motivation profonde c'est l'attrait de l'aventure, pas les récompenses » ; « chaque mission en est une de redressement (même si ce n'est pas vrai) » ; il faut bousculer le *statu quo* (à quoi ça sert ?) ; il faut découvrir ce qui ne fonctionne pas et insérer les notions d'aventure et de défi dans le travail de chacun. Ils ajoutent que les leaders doivent se libérer de la routine, rendre l'aventure amusante, reconnaître les bonnes idées et que les innovations ne proviennent pas des leaders mais plutôt de ceux qui sont en contact avec les clients ou qui exécutent le travail.

2. Expérimenter et prendre des risques. Selon ce qu'ils ont observé il faut se tromper au moins dix fois par jour et apprendre. « Les gens qui ne commettent pas d'erreurs me mettent mal à l'aise. Ils ne testent pas leurs limites, ils ne progressent pas. » Pour apprendre à skier, il faut accepter de tomber. L'innovation dépend de la qualité des réseaux de communications, elle ne peut émaner de quelqu'un qui fait tout lui-même.

B. Deuxième pratique : faire partager aux autres sa vision

1. Avoir une vision de l'avenir. On doit considérer que les grands processus du management sont complexes et mystérieux, pas forcément logiques. Pour faire preuve d'intuition, il faut connaître le milieu, l'organisation, les gens et avoir exploré plusieurs avenues : c'est l'expérience directe. Il faut donc imaginer un futur exaltant et motivant et avoir le désir de réaliser quelque chose.

2. Gagner le soutien des autres. Cela exige d'avoir des rêves et des espoirs et de pouvoir les insuffler aux autres, de leur donner la passion, des exemples dans lesquels ils se reconnaissent et utilisent leurs valeurs, leur bon sens. Il faut donc connaître son auditoire, savoir répéter, rester optimiste et positif, parler avec passion et avec émotion et y croire.

C. Troisième pratique : donner aux autres la possibilité d'agir

1. Encourager la collaboration. Permettre aux autres d'agir, c'est reconnaître et encourager les interactions continues entre les employés. Pour y arriver, Kouzes et Posner suggèrent l'utilisation du « NOUS » de préférence au « JE » afin de partager le mérite et de favoriser les interactions physiques et psychologiques. Il faut instaurer un climat de confiance en mettant l'accent sur les gains plutôt que sur les pertes ; il faut savoir prendre des risques avec confiance.
2. Soutenir les autres. Pour les soutenir, il faut leur donner de la force, exploiter les forces de chacun et travailler en équipe.

D. Quatrième pratique : montrer la voie

1. Donner l'exemple. On est jugé sur ce que l'on fait ; notre comportement doit être en accord avec notre vision et nos valeurs : mieux vaut être fidèle à ses valeurs que chercher à en trouver des meilleures.
2. Gagner de petites victoires. Cela exige d'être cohérent, persévérant, de faire attention aux détails, de subdiviser les tâches et les problèmes en section et de ne pas imposer le changement par la contrainte.

E. Cinquième pratique : encourager leur équipe

1. Reconnaître les contributions individuelles. Il est impossible d'éviter la fatigue, la frustration et la déception, c'est le rôle du leader d'agir sur le moral des troupes.

2. Fêter les succès. On ne va pas au travail pour perdre : c'est le rôle du leader de montrer aux employés qu'ils peuvent gagner.

En conclusion, l'observation de plus d'un millier de managers confère à cette approche une dimension pragmatique certaine, même l'ensemble des variables est un peu hétéroclite. C'est une théorie ancrée, basée sur l'observation, mais dont la perspective n'est ni complète ni globale.

L'étude de Bennis et Nanus (1985)

Warren Bennis a parcouru les États-Unis pendant cinq ans pour échanger avec 90 des leaders les plus efficaces dans 60 sociétés privées et 30 organisations publiques. Il cherchait à établir les traits communs de ces leaders, travail qui exigea beaucoup d'efforts parce qu'il trouvait plus de divergence que de points communs entre eux. Certains avaient recours à l'hémisphère droit du cerveau et d'autres à l'hémisphère gauche; certains étaient bien vêtus et d'autres pas; certains parlaient bien et d'autres moins; certains s'exprimaient de façon articulée et d'autres de manière laconique. En fait, Bennis a observé toutes sortes de comportements opposés et de rares leaders charismatiques.

Il a cependant répertorié des aires de compétences communes à tous, ce qui n'est pas négligeable. Il en définit quatre, du plus global au plus individuel :

1. « *Management of attention* » (« ralliement par la vision »)
2. « *Management of meaning* » (« transmission du vouloir-dire »)
3. « *Management of trust* » (« la confiance par le positionnement »)
4. « *Management of self* » (« l'autodéploiement »)

La désignation de ces aires de compétences risque d'induire le lecteur en erreur s'il ignore que la vision représente le but à atteindre, et non le fait d'attirer l'attention. Tous ces leaders ont une vision et savent ce que l'organisation doit devenir. Cette vision provient peut-être d'ailleurs, mais ils se l'approprient. Le lecteur doit savoir ensuite que la vision doit être partagée, ce qui signifie que le leader manifeste les qualités nécessaires pour que cette vision soit commune et que le personnel qui l'entoure y adhère. Il nous faut également définir la confiance directement liée à la prévisibilité du leader. Les gens n'ont pas à toujours être d'accord avec lui,

mais ils doivent pouvoir estimer ou déduire comment il réagira, à partir de ses valeurs et de ses comportements : c'est pourquoi Bennis et Nanus indiquent que la confiance est liée à la constance. Enfin, le leader, en tant qu'individu, doit mettre en pratique des valeurs humanistes, se préoccuper des autres et se développer lui-même. Ce n'est pas une machine à rendre l'organisation productive, c'est un être humain inspirant qui prend les moyens de se développer lui-même et inspire les autres.

Le modèle de Patricia Pitcher : artistes, artisans et technocrates

Patricia Pitcher (1997) présente une typologie très intéressante sur la nature des leaders. Ici, il ne s'agit pas de définir les caractéristiques qui font que quelqu'un est ou n'est pas un vrai ou un bon leader. Pitcher découvre les effets particuliers des différents types de leadership. Dans cette analyse, elle qualifie les comportements prévisibles des individus en situation de leadership à partir du type qu'ils représentent : artiste, artisan et technocrate. Les deux premiers font l'objet d'une description positive contrairement au troisième.

Pour Pitcher (1997, p. 10), les leaders extrémistes exacerbent les extrêmes opposés. Elle donne comme exemple que « les idéologues du centralisme engendrent les idéologues du séparatisme. P.E. Trudeau est directement responsable de la victoire de Lucien Bouchard », illustrant ici un effet pervers du leadership souvent occulté. Le fait de donner une orientation peut faire de quelqu'un un leader, mais il faut resituer le tout dans un contexte plus large. Le leadership représente plus qu'une influence. Pour Pitcher, le leadership est trop souvent présenté comme une peinture à numéros, avec la réingénierie ou la gestion participative. Elle différencie les leaders (artistes) et ceux qui les accompagnent (artisans) des technocrates qui donnent préséance aux conceptions techniques d'un problème au détriment des conséquences sociales ou humaines. En ce sens, les vrais leaders sont rares et ont de puissants ennemis.

Les techniques modernes de gestion ne dispensent pas d'inspiration, d'intuition, du jugement et ne facilitent pas les choix personnels. Le leader devrait voir, penser, sentir, bien se comporter et avoir de la vision selon des recettes préétablies. Il est impossible d'enseigner à quelqu'un qui n'a pas de cœur à avoir de la vision.

Le leadership, c'est l'interaction entre un leader, un moment et un contexte, comme l'illustrent Churchill et De Gaulle en temps de guerre. Le leadership, c'est aussi l'art de permettre à des sages et à des visionnaires de travailler ensemble. Mais, on le sait, dans les universités, élargir son vocabulaire ne permet pas de garantir le comportement le plus approprié.

Le premier type est celui des leaders visionnaires. Ils sont atypiques, dans la mesure où ils sont anticonformistes, ils aiment la complexité et le désordre et réussissent mieux les tests d'intuition. Cyclothymiques, ils passent de la dépression à l'euphorie, ce qui explique qu'ils soient enclins au découragement. Selon Pitcher qui cite Bennis, la caractéristique des leaders transformationnels est leur capacité à « désapprendre ». Pitcher associe le leader visionnaire à l'artiste capable de créer, de briser les règles, de faire preuve d'imagination.

Au contraire de l'artiste, le compulsif craint ce qui surgit de l'inconscient et se rassure dans une rationalité aride, banale et vide. Le technocrate se préoccupe des faits, des règles et de la bonne façon de faire, alors que l'artisan se fonde sur l'usage et les traditions: « apprendre par l'exemple, c'est se soumettre à l'autorité ».

Ce qu'est l'artiste

Le leader artiste peut dérouter, dans la mesure où il s'éloigne carrément des sentiers battus, ce qui n'est pas toujours rassurant. Le leader artiste n'est donc pas conformiste. Pour Pitcher (1997, p. 43-44), « la stratégie jaillit de l'astrologie, de l'excentricité, du rêve, des liaisons amoureuses, de la science-fiction, de la perception de la société, de quelque folie probablement, de l'aptitude à deviner. C'est clair mais fluide. L'action se précise. C'est très vague, mais ça se clarifie en cours de route. La création, c'est la tempête... Cette vision à long terme ne se clarifie que dans l'action ». Ce leader parle par métaphores plutôt que par exposés détaillés. Il sait où il va, mais sa destination est vague et son parcours ressemble à une exploration. Il manifeste des qualités de cœur et a du tempérament : il est près des gens, décontracté, chaleureux, généreux, émotif et changeant.

S'il est attentif aux personnes de son entourage, ce n'est pas pour les motiver ni par calcul, mais parce qu'il tient compte des gens, de leurs sentiments et de leurs besoins, de leurs inquiétudes et de leurs craintes. Il considère qu'un milieu de travail est agréable s'il est dynamique, s'il a un sens et si on y a le sentiment d'être important. Il désire répondre aux deux grands besoins de ses employés, matériels et affectifs (amour et amitié). Sa générosité n'est pas de complaisance; il sait accepter les erreurs. Ce leader est émotif et changeant, c'est le propre de la personnalité artistique. Il a une saine fierté, un caractère fort, est capable de vivre dans l'ambiguïté, l'ambivalence, le doute, il n'est pas dogmatique et sa façon de penser est non conformiste.

Ce qu'est l'artisan

Habile, l'artisan utilise adéquatement les outils mis à sa disposition et son savoir-faire est basé sur l'expérience. C'est quelqu'un de posé, raisonnable, digne de confiance, sensé, poli, responsable, prévisible, stable et équilibré. Il est plutôt conventionnel, maître de lui et conservateur, ponctuel, informel, direct, dévoué, sage, aimable et ouvert d'esprit. C'est un travailleur acharné sur qui on peut compter. Il est obligeant parce qu'il a besoin de autres et s'identifie à sa profession. C'est un individu réaliste et sensé, plus orienté sur le moyen que sur le long terme, qui peut se montrer réfractaire au changement: il manifeste une réserve si nécessaire mais pas nécessairement. Ce leader affiche peu d'émotions, n'est pas sentimental, mais tient compte des gens.

p. 73. Sentir → voir → penser → agir
stable → réaliste → sage → responsable

Ce qu'est le technocrate

Froid et impersonnel, méthodique, tatillon, intransigeant, difficile, résolu, énergique et travailleur, le technocrate scrute les projets à la loupe. Organisé et arrogant, mais pas sage, il mesure la valeur aux heures travaillées. C'est un individu brillant, distant et austère, intransigeant et difficile. Il manifeste peu de qualités humanistes, est préoccupé du détail et préfère l'univers des concepts à celui des émotions.

p. 92. Sentir → voir → penser → agir
Sérieux → pointilleux → méticuleux → résolu

Les relations entre eux

Les artistes aiment bien le côté critique des technocrates qui, eux, détestent les artistes. Les artisans n'aiment pas les technocrates. Les technocrates se connaissent mal et connaissent mal les autres. Ils se méfient de l'émotivité, qu'ils considèrent comme la pire des insultes. Ils entretiennent des relations humaines de façon instrumentale, avec stratégie. Le technocrate est docile, voire servile, avec ses supérieurs et autoritaire avec ses subalternes. Il utilise tous les mots à la mode et sait rassurer les autres. Le technocrate maîtrise le jargon et n'hésite pas à discourir sans vraiment comprendre ou, pourrait-on dire, sans croire à ce qu'il dit, mais en donnant à l'autre ce qu'il veut entendre dans le but de l'impressionner. Le technocrate se concentre tellement sur les coûts qu'il ne fait rien d'autre et néglige le développement, la recherche et le personnel. Les technocrates recherchent l'élite et sont narcissiques.

Qu'ils soient artistes, artisans ou technocrates, les leaders sont des leaders. Leur style change de même que leur façon d'être, mais ils demeurent des leaders. Le leader artiste mène à sa façon, créatif et inquiétant, tout en prenant des risques. Le leader artisan mène à sa façon, rassurant, calme, ouvert et prudent. Le leader technocrate mène à sa façon, préoccupé des règles et des procédures. Inquiet et satisfait, il considère que seuls les gens apprennent et voient ; les organisations ne sont pour lui que des abstractions. La perspective à court terme des gouvernements actuels est le fait des leaders technocrates. La stratégie, devant la complexité, ne peut venir que du tâtonnement. L'expérimentation s'avère donc nécessaire. Il n'existe pas de visionnaires en mesure de donner des réponses miraculeuses et le besoin de visionnaires incite les technocrates à se faire passer pour tels car l'idée de la planification stratégique correspond très bien à la pensée technocratique.

L'émotion est nécessaire au jugement du leader tout comme l'excès d'émotion le paralyse. Les gens normaux ressentent habituellement du remords, de l'humiliation, de la culpabilité et du chagrin après une faute. Les technocrates eux éprouvent de la fierté mais jamais de doute.

MODÈLES OPÉRATOIRES DE LEADERSHIP

Selon Rosbins et Finley (2004), l'un de problèmes majeurs du leadership vient du fait que la plupart des gens deviennent des responsables un peu par accident et sans y être préparés. Leur taux d'échec est par conséquent très élevé. Ils proposent une série de mesures à prendre en compte pour réussir en gestion et assumer le rôle de leader. Le lecteur peut penser que nous nous rapprochons des cheminements forcés décriés plutôt, mais nous estimons que cette théorie mérite notre attention.

Pour Rosbins et Finley, tout individu qui occupe un poste de gestion doit :

1. Se gérer lui-même. Se rappeler que la mission passe avant sa personne. Pour ce, ils proposent trois étapes.
 - A. Évaluer la situation : que nous demande-t-on ?
 - B. Dresser la liste de ses ressources : personnes, temps, budgets et connexions.
 - C. Dresser la liste de ses passifs : quelles entraves risquent de compromettre le succès du projet ?
2. Évaluer, dès son entrée, les relations avec ses collègues.
 - A. Quelle est leur expérience et quelle est leur vision ?
 - B. Qu'attendent-ils de l'équipe ? Argent, promotion ou autres.
 - C. Qu'attendons-nous ?
 - D. Il faut examiner la mission, avec mes doutes et mes réserves.
 - E. Évaluer le fonctionnement de l'équipe.
 - F. Identifier les objets de fierté.
 - G. Percevoir les attentes par rapport au leader.
 - H. Écouter plutôt que parler.
 - I. Ne pas promettre l'impossible.
3. Établir des contacts avec l'équipe
 - A. Dresser la liste de ses habiletés reconnues.

- B. Évaluer ses forces naturelles.
- C. Dresser la liste de ses faiblesses probables.
- D. Demander à quelqu'un d'identifier mes atouts.
- E. Comparer ses habiletés et ses tâches.
- F. Déterminer mes forces et mes faiblesses.
- G. Choisir mes tâches en fonction de nos habiletés naturelles.
- H. Déléguer selon le même principe.
- I. Répartir les talents dans les équipes.
- J. S'assurer que les gens soient axés sur les buts et éviter de les blesser.

Rosbin et Finley présentent une typologie de leadership.

1. Penseurs (aimer à être correct)
2. Faiseurs (chercher à être en charge)
3. Sociaux (vouloir être apprécié)
4. Créatifs (chercher à être entendu)

Puis, Rosbin et Finley proposent cinq types de leader.

1. L'idéaliste: ce leader fixe des attentes claires, est persévérant et travaillant, mais devient irritable quand tout n'est pas clair.
2. Le mentor: celui-ci soutient et développe le potentiel des autres, mais des problèmes surgissent en cas d'urgence.
3. Le réalisateur: on accepte tout de lui, car on sait qu'il veut réussir. Ce leader peut être ergomane et craquer.
4. L'innovateur: créatif et axé sur le changement, il peut être dépressif et doit parfois être stimulé.
5. Le synthétiseur: ce leader tisse des liens, est pragmatique, souvent effacé. Il peut être trop réservé.

La typologie comprend aussi d'autres types qualifiés de partenaires, d'enthousiastes, d'avocats et de diplomates que le lecteur pourra imaginer.

Les équipes sont-elles nécessaires? Rosbin et Finley proposent cinq mesures pour encourager le travail d'équipe: ne jamais critiquer le prédécesseur, bien élaborer ses attentes, distinguer ce qui fonctionne de ce qui cloche, établir des ententes et, enfin, ne pas oublier son rôle. Le leader trouvera aussi des conseils sur la façon de faire diminuer la résistance à son égard. Dans le noir, les gens imaginent parfois des monstres et ébauchent des scénarios apocalyptiques. Il faut contrer les rumeurs en fournissant de l'information, de telle sorte que le changement fasse partie de la vie. Il ne faut pas réagir avec excès et accepter le stress. Pour provoquer le changement, on peut évoquer les difficultés antérieures ou présenter un futur attrayant; ce qui est sans doute préférable.

Weiss et Molinaro (2005) soutiennent que le leadership émergent génère cinq types d'attente pour les leaders:

1. Les leaders doivent comprendre où se situe l'intérêt de l'utilisateur dans tout ce qu'ils font. Ce défi est particulièrement important dans le secteur public où cet intérêt est diversifié et contradictoire.
2. Ils se feront les avocats des usagers.
3. Ils ne mettront en place que des changements favorables aux usagers.
4. Ils saisiront la nature de l'ensemble de la chaîne de production.
5. Ils tenteront d'atteindre les objectifs sans oublier les valeurs qu'ils représentent pour les usagers et les clients de l'organisation.

Les valeurs définissent l'éthique. Elles permettent de choisir entre deux biens, celui qui est le plus respectueux des valeurs et fournissent le cadre de référence nécessaire pour décider. L'éthique diffère de la déontologie qui fixe des règles précises et écrites de comportement. Les valeurs comportent donc une dimension informelle et exigent que l'on valorise ceux qui les respectent. On doit donc chercher à déterminer les employés les plus susceptibles de soutenir les valeurs dominantes que l'on veut promouvoir et qui devront servir de référence. Le personnel sélectionné constitue donc le meilleur indicateur pour déterminer les valeurs que l'organisation met de l'avant.

Le lieu de travail doit être inspirant pour que les gens se donnent à leur travail. Les leaders potentiels se sentent parfois surutilisés, n'ont pas assez de temps pour tout faire et estiment qu'on ne peut leur en demander plus. Ce sont aussi des gens dont la créativité et la capacité productive sont rarement utilisées à leur meilleur.

Comment provoquer l'engagement des employés? Weiss et Molinaro proposent six facteurs :

1. Faire partie d'une organisation gagnante : qu'elle soit reconnue, en réputation et en qualité.
2. Travailler pour des leaders qu'on admire : développer la loyauté.
3. Entretenir des relations positives au travail : être content d'avoir à travailler avec quelqu'un (franchise et confiance).
4. Faire un travail porteur de sens : sentir qu'on fait une différence.
5. Reconnaissance et appréciation : rétroaction reçue concernant le travail.
6. Rechercher l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle.

Comment échouer comme leader?

1. Sous-estimer l'importance de la culture et des valeurs.
2. Déléguer le respect de la culture et des valeurs au service des ressources humaines.
3. Considérer la culture et les valeurs comme un projet fini, un élément non évolutif.
4. Ne pas réussir à développer le partage des valeurs dans les différents niveaux de la hiérarchie.
5. Ne pas intégrer les valeurs dans la pratique organisationnelle.
6. Avoir des dirigeants incohérents par rapport à ces valeurs.
7. Copier ce qui se fait ailleurs.

Ce qui compte, c'est l'habileté des leaders à diriger d'une manière réflexive et consciente. Plusieurs facteurs expliquent pourquoi les leaders s'éloignent des valeurs de l'organisation :

1. L'arrogance: être trop sûr de soi et méprisant, même inconsciemment; laisser trop de place aux intérêts personnels.
2. L'incompétence émotionnelle: trop d'impulsivité, trop d'insensibilité, manque de maturité émotive. Ces gens ont de la difficulté à comprendre les autres et ont des comportements agressifs.
3. Un style de leadership trop dominant: des gens surcontrôlants ou impatientes.
4. Évitement des conflits: refus de faire face aux crises.
5. Aversion du risque: jouer trop prudemment.

Comment construire sa crédibilité:

1. Être congruent: faire ce que l'on dit et dire ce que l'on fait. La crédibilité s'instaure petit à petit, jour après jour.
2. Dire la vérité: créer un climat positif dans l'organisation, s'assurer que le ton optimiste soit soutenu par les faits et maintenir la vérité, pour éviter que les gens ne perdent confiance.
3. Accepter les erreurs et présenter ses excuses quand il le faut: la crédibilité a été au cœur de plusieurs scandales récents en management.
4. Maintenir un comportement éthique: rester au-dessus de tout reproche.

CONCLUSION

Comment conclure ce chapitre sur le leadership? Il y a tellement d'approches, de théories et de modèles qu'il est difficile de s'arrêter à une définition unique, à un comportement applicable en tout temps. Retenons que le leader est un individu qui a de l'influence et que les Administrations recherchent des gens qui ont de l'influence, mais « une bonne influence », c'est-à-dire celle qui va dans le sens désiré.

Comme il existe différents types de leaders, nous ne pouvons pas suggérer un seul modèle de bon leader. Il est clair que les qualités exigées d'un bon leader sont quelque peu exagérées, que l'on recherche tout et son contraire, que tout est du leadership et réciproquement.

Pourtant, l'impossibilité de prédire l'avenir et la conscience de la nécessité de prendre des décisions qui influenceront le futur ainsi que la lucidité de tenir compte des effets de nos actions, du monde en constante évolution et de l'obligation de s'y adapter constituent la base de la recherche de leadership. L'émergence économique de la Chine et l'effet des changements climatiques ne sont que deux exemples de ces bouleversements qui nous forcent à nous préparer, qui nous obligent à anticiper le changement, à prévoir le futur.

Nous ne savons pas vraiment quoi faire et nous sommes mal informés. Nous avons donc besoin de leaders qui nous guideront, qu'ils soient des dirigeants politiques, administratifs ou « gurus » spirituels : ce sont là des leaders qui nous sauveront peut-être.

BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, J. et Rockman, B. (2000). « Responsiveness Dilemmas », dans J. Aberbach et B. Rockman (dir.), *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, p. 87-99.
- Bandura, A. (1977). *Social Learning Theory*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Bandura, A. (1986). *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognition Theory*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Bass, B.M. et Stogdill, R.M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*, New York, Free Press.
- Bass, B.M. (1990). *Bass and Stogdill's Handbook on Leadership*, New York, Free Press.
- Bennis, W. et Nanus, B. (1985). *Diriger, les secrets des meilleurs leaders*, Paris, InterEditions, 197 p.
- Blake, R.R. et Mouton, J.S. (1964). *The Managerial Grid*, Houston, TX, Gulf.
- Blake, R. et Mouton, J. (1964). *Les deux dimensions du management*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Blake, R. et Mouton, J. (1969). *Building a Dynamic Corporation through Grid Organization. Development*, Reading, Ma, Addison Wesley Publishing.
- Blake, R. et Mouton, J. (1981). *A Self-Examination of Managerial Grid Styles*, Austin, Tx, Scientific Methods.
- Blake, R.R. et Mouton, J.S. (1982). « Management by Grid Principles or Situationism: Which? », *Group and Organization Studies*, vol. 7, p. 207-210.
- Buckingham, M. et Coffman, C. (1999). *First, Break all the Rules: What the World's Greatest Managers Do Differently*, New York, Simon and Schuster.
- Burns, J.M. (1978). *Leadership*, New York, Harper and Row.

- Cullins, R.F. (1998). «The Promise and Practice of the National Performance Review», dans R.R. Sims (dir.), *Accountability and Radical Change in Public Organizations*, Westport, Quorum Books, p. 145-165.
- Conger, J.A. (1989). *The Charismatic Leader: Behind the Mystique of Exceptional Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Conger, J.A. et Kanungo, R.N. (1987). «Toward a Behavioral Theory of Charismatic Leadership in Organizational Settings», *Academy of Management Review*, vol. 12, p. 637-647.
- Conger, J.A. et Kanungo, R.N. (1998). *Charismatic Leadership in Organizations*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- Donahue, J.D. (1999). *Making Washington Work*, Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Fiedler, F. (1964). «A Contingency Model of Leadership Effectiveness», dans L. Berkowitz (dir.), *Advances in Experimental Social Psychology*, New York, Academic Press.
- Fiedler, F. (1967). *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York, McGraw-Hill.
- Fiedler, F. et Garcia, J.E. (1987). *New Approaches to Effective Leadership: Cognitive Resources and Organizational Performance*, Toronto, J. Wiley.
- French, J.R.P. et Raven, B. (1959). «The Bases of Social Power», dans D. Cartwright (dir.), *Studies of Social Power*, Arbor, Mich., Institute of Social Research, p. 150-167.
- Gortner, H.F., Mahler, J. et Nicholson, J.B. (1993). *La gestion des organisations publiques*, traduit par D. Maltais et A. Dumas, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 385-387.
- Graen, G. et Uhl-Bien, M. (1995). «Relationship-based Approach to Leadership: Development of Leader-Member Exchange (LMX) Theory of Leadership over 25 years: Applying a Multi-level Multi-domain Approach», *Leadership Quarterly*, vol. 6, n° 2, p. 219-247.
- Hambelton, R.K. et Gumpert, R. (1982). «The Validity of Hersey and Blanchard's Theory of Leader Effectiveness», *Group and Organization Studies*, vol. 7, p. 225-242.
- Hesselbein, F. (2002). *Hasselbein on Leadership*, San Francisco, CA, Jossey-Bass.
- Hersey, P. et Blanchard, K. (1982). *Management of Organizational Behavior. Utilizing Human Resources*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Hollander, E.P. (1958). «Conformity, Status and Idiosyncrasy Credit», *Psychological Review*, vol. 65, p. 117-127.
- Homans, G. (1958). «Social Behavior as Exchange», *American Journal of Sociology*, vol. 63, p. 597-606.
- House, R.J. (1971). «A Path-Goal Theory of Leadership Effectiveness», *Administrative Science Quarterly*, vol. 16, p. 321-339.

- House, R.J. (1996). « Path-Goal Theory of Leadership : Lessons, Legacy and a Reformulated Theory », *Leadership Quarterly*, vol. 7, p. 323-352.
- House, R.J. et Mitchell, T.R. (1974). « Path-Goal Theory of Leadership », *Contemporary Business*, vol. 3, automne, p. 81-98.
- Kouzes, J.M. et Posner, B.Z. (1987). *The Leadership Challenge: How to Get Extraordinary Things Done in Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Palus, C.J. et North, D.M. (2002). *The Leader's Edge*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Pitcher, P. (1997). *Artistes, artisans et technocrates dans nos organisations*, Montréal, Québec Amérique, Presses HEC.
- Rosbins, H. et Finley, M. (2004). *The Accidental Leader*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Sample, S. (2005). *Devenez un grand leader*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Sims, R.R. et Quatro, S.A. (dir.) (2005). *Leadership. Succeeding in the Private, Public and Not-for-profit sectors*, Armonk, NY, M.E. Sharpe.
- Stogdill, R.M. (1948). « Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Litterature », *Journal of Psychology*, vol. 25, p. 35-71.
- Stogdill, R.M. (1974). *Handbook of Leadership*, 1^{re} éd., New York, Free Press.
- Taylor, F. (1967). *The principles of Scientific Management*, New York, Norton Library.
- Tichy, N.M. et Devanna, M.A. (1990). *The Transformational Leader. The Key to Global Competitiveness*, New York, John Wiley, 306 p.
- Van Wart, M. (2005). *Dynamics of Leadership in Public Service. Theory and Practice*, Armonk, NY, M.E. Sharpe.
- Vroom, V.H. (1964). *Work and Motivation*, New York, Wiley.
- Vroom, V.H. et Yago, A.G. (1988). *The New Leadership: Managing Participation in Organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Vroom, V.H. et Yetton, P.W. (1973). *Leadership and Decision Making*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Weber, M. (1921). *Politics als Beruf; Gesammelte Politische Schriften*, À l'origine une conférence prononcée à l'Université de Munich en 1918 et publiée en 1919 par Duncker et Humboldt, Munich. Traduction libre du texte cité dans le rapport du PNUD: la *Democracia en América latina*, déc. 2004 (<www.democracia.undp.org>).
- Weber, M. (1992). *Essais sur la théorie de la science*. Traduit de l'allemand et introduits par Julien Freund (*Gesammelte aufsatze zur wissenschaftslehre*), Paris, Presses Pocket, coll. « Agora ».
- Weber, M. et Eisenstadt, S.N. (1968). *Max Weber on Charisma and Institution Building: Selected Papers*, Chicago, Ill., University of Chicago Press, coll. « The Heritage of Sociology ».
- Weiss, D.S. et Molinaro, V. (2005). *The Leadership Gap*, Toronto, John Wiley & Sons.

- Wren, J.T., Hicks, D.A. et Price, T.L. (dir.) (2004). *Modern Classics on Leadership. The International Library on Leadership 2*, Northampton, MA, coll. « Edgar Reference ».
- Yukl, G.A. (1981). *Leadership in Organization*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Zaccaro, S.J. et Klimoski, R.J. (2001). *The Nature of Organizational Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Zaleznik, A. (2001). *The Problem of Empowerment*. Conférence prononcée aux HEC à Paris le 25 avril 2001, <http://www.hec.fr/hec/fr/professeurs_recherche/documents/p_honoriscausa/azaleznik.pdf>.

C H A P I T R E

10

La communication en gestion

DENIS PROULX

Lorsqu'un consultant est sollicité pour proposer des solutions relativement à un problème de communication, il peut être à peu près certain que le problème n'en est pas un de communication : le problème est généralement ailleurs. Si l'on se contente de l'aborder uniquement du point de vue de la communication, on néglige probablement l'essentiel. En effet, on attribue souvent tous les problèmes de fonctionnement de l'organisation à la communication, mais on se rend vite compte que les problèmes de gestion qui sont uniquement ou prioritairement dus à la communication sont relativement secondaires. La communication est un élément à la fois central et superficiel de la réflexion en management.

En fait, dans le domaine de la communication, nous en sommes à peu près au même point que la médecine au XVI^e ou au XVII^e siècle. Autant les médecins que dénonçait Molière se contentaient de soigner les effets des problèmes avec des recettes, autant la communication en gestion s'en tient aux apparences et confond les conséquences des problèmes (la communication) avec les problèmes eux-mêmes (la gestion). Ce chapitre présente divers problèmes de communication et la façon de les éviter ; il analyse les mécanismes de la communication et tente d'expliquer pourquoi quand on tente de communiquer on ne se comprend pas, pourquoi il est naturel de ne pas se comprendre. La non-compréhension est donc un phénomène normal, duquel il ne faut pas se surprendre. Elle est due, dans bien des cas, à une sous-estimation de la complexité des phénomènes en cause dans la communication. Cette dernière est trop souvent décrite à travers le modèle de Shannon, c'est-à-dire un émetteur, un message et un récepteur qui émettent en alternance.

Si un organisme n'a pas d'objectifs clairement définis, si un patron croit qu'il doit garder le secret sur l'ensemble de ses opérations, et non seulement sur certaines parties critiques de celles-ci, si le chef croit que son rôle est de tout contrôler et que les subordonnés sont confinés au rôle d'exécutants, la structure organisationnelle connaît des dysfonctionnements. La liste pourrait s'allonger indéfiniment, chaque fois on en viendra à la conclusion qu'il existe un problème de communication. On pourrait en déduire que chaque problème de gestion génère un problème de communication. Il est plus efficace de s'attaquer à la cause que de se concentrer sur l'analyse de la nature des problèmes soulevés.

LA COMMUNICATION TRADITIONNELLE

La communication a été abordée par des spécialistes en télécommunications qui en ont tiré un modèle, (le modèle de la communication de Shannon) soit celui de l'émetteur qui transmet un message à un récepteur qui réagit ensuite en *feed-back*. Ce modèle tient compte de la présence de bruits, d'où l'expression de « bruits organisationnels » et se préoccupe de la qualité du message, de ce que le récepteur reçoit. Ce modèle propose une présentation simple de la communication mais sa simplicité cause parfois plus de tort que de bien parce qu'il traite la communication comme un phénomène mécanique. Concrètement, il présente la communication comme un phénomène linéaire, même si plusieurs tenants de ce modèle croient encore qu'il reflète une réalité plus complexe.

Les problèmes de la communication sont souvent attribuables aux idées que l'on se fait, aux préjugés que l'on a sur l'autre, à notre conception du management et du rôle que doit jouer le manager. Ce sont là des éléments que le modèle devrait prendre en considération.

C'EST LA RELATION QUI COMPTE

Dionne et Ouellet (1990) ont exprimé leurs réserves au sujet de l'approche traditionnelle de la communication à partir d'une approche plus globale, influencée par l'École de Palo Alto (Marc et Picard, 2000). Cette école, d'abord inspirée par les écrits de Bateson (1977 et 1978, 1984 et 1988), puis par ceux de Watzlawick (1978, 1980, 1984, 1987, 1988), adopte une perspective plus proche de la psychanalyse que de la gestion. Les travaux de Watzlawick portent sur la thérapie brève, sur l'idée qu'après un certain temps, dans une analyse, la relation l'emporte sur le contenu, ce qui est nuisible à la thérapie. Pour lui, quand une analyse se prolonge indûment, c'est la relation qui prend le dessus sur la thérapie ; les acteurs développent alors une dépendance l'un envers l'autre.

L'une des idées dominantes de cette perspective confirme qu'il est impossible de ne pas communiquer dès que des individus sont mis en présence : tout comportement est communication et le non-comportement n'existe pas. Cette conception illustre une préoccupation majeure de la relation en communication, qui représente aussi un phénomène significatif en gestion. Extraire la communication de la relation comme le fait

l'approche traditionnelle de la communication est non seulement stérile, mais entraîne une illusion, celle de travailler sur quelque chose d'essentiel. En théorie, on communique pour échanger des idées, comprendre le monde et saisir ce que veulent dire les autres. En pratique, on communique d'abord pour convaincre les gens que l'on existe et cette communication est avant tout un cri du cœur pour attirer l'attention des autres sur notre présence. Dionne et Ouellet (1990) ont illustré les principaux mythes de la communication qui expliquent pourquoi les humains éprouvent autant de difficulté à se comprendre: pour eux, la communication est une tentative pour convaincre les autres d'adhérer à notre vision de la réalité. C'est un acte politique (convaincre) aux fondements psychologiques (confirmer notre existence) pour lequel les faits sont une matière première que l'on peut utiliser à sa guise, de façon à atteindre les buts profonds recherchés. Je communique pour persuader les autres que ma vision du réel est la bonne, en même temps que les autres communiquent avec moi pour me persuader que leur conception du monde est la bonne. Si je communique, j'existe; le contenu est, somme toute, un peu secondaire. En utilisant cette définition, – «communiquer c'est faire la promotion de notre vision du monde» –, on s'appuie sur ce que Dionne et Ouellet ont proposé, soit que «nous sommes poursuivis par le sentiment d'une nécessité, celle de l'existence objective d'une réalité concrète qui se situerait hors de nous» (p. 22). Pour eux, l'humain est «un colporteur de mythes que rassure sur ses propres croyances la foi des fidèles qui l'entourent. En quelque sorte, l'humain est un vendeur de réalités et ses relations médiatisent une perpétuelle négociation du réel» (p. 22).

Dans ce contexte la communication ne peut prétendre à la neutralité pas plus qu'elle ne peut être considérée comme l'analyse de l'échange d'un contenu. C'est toute la personnalité des interlocuteurs qui est en cause, leurs intérêts, leur vision du monde, leur envie d'être reconnus à leur juste valeur, et toutes les dimensions de la communication concourent à cette transmission d'une vision du monde.

Parmi les autres thèmes chers à l'École de Palo Alto, citons le niveau de sens d'un message, qui comporte toujours une information sur les faits, les expériences ou les sentiments dont traitent les interlocuteurs et quelque chose sur leur relation. Ceci est évident dans les relations de séduction entre hommes et femmes, où l'essentiel est rarement le

contenu. Il est par ailleurs question de la dualité des messages que provoque la multiplicité des filtres utilisés pour les transmettre et qui permet plusieurs interprétations. On trouve ensuite la ponctuation des faits, c'est-à-dire le découpage de la communication opéré par les interlocuteurs et qui constitue le mode dominant d'interprétation. « Je ne faisais rien et l'autre vient me critiquer » s'oppose ainsi à « l'autre boudait et ne m'adressait plus la parole, ce qui est un signe d'hostilité qui m'a fait sortir de mes gonds ». Le problème est de savoir où commence cette communication : au moment de la parole (découpage 1) ou au moment des actes silencieux (découpage 2). On trouve enfin la métacommunication, où communication sur la communication, qui donne un sens particulier à cette dernière, par le contexte, par la façon d'agir ou par des conventions. Parler à l'autre en aparté, lever son verre avant de parler en groupe, souligner l'importance de ce que l'on va dire, c'est de la métacommunication.

La communication est ainsi perçue comme un phénomène global, davantage lié au comportement qu'à la technologie ; l'échange est holistique, incluant tout à la fois les dimensions multiples du message, du contexte, du comportement, de l'environnement ainsi que d'autres dimensions. Comme on l'a déjà dit, communiquer n'est jamais un acte neutre ; communiquer consiste à faire la promotion de sa vision du monde, de sa conception du réel ; c'est chercher à convaincre que sa perception de la réalité est valable. C'est une position qualitative basée sur l'usage des données comme élément de soutien : nous choisissons les données qui nous intéressent, ou bien, comme l'a dit Einstein, c'est la théorie qui détermine ce que nous sommes en mesure d'observer.

QU'EST-CE QUE LA COMMUNICATION ? OU POURQUOI EST-IL SI DIFFICILE DE COMMUNIQUER ?

La communication peut être définie comme le passage d'une signification d'un individu ou d'un groupe à un autre individu ou un autre groupe. Elle peut être établie de nombreuses façons : par la parole et par l'écrit, bien sûr, mais aussi par les gestes (ceux que l'on fait et ceux que l'on ne fait pas). Les choses que l'on dit sont-elles plus importantes que celles que l'on oublie de dire ? L'endroit où l'on se tient et la moue que

l'on affiche sont parfois plus critiques que ce qui est écrit. Du temps de l'Union soviétique, et c'est encore le cas en Chine aujourd'hui, les experts interprétaient la vie politique à partir des positions qu'occupaient les officiels lors des défilés plutôt qu'à partir des communiqués formels. Selon une blague circulant en URSS, on prétendait que « il n'y a pas d'*Izvestia* dans la *Pravda* et il n'y a pas de *Pravda* dans les *Izvestia* ». Cette blague référait au nom des deux principaux organes de la presse soviétique, alors qu'*Izvestia* signifie « Les nouvelles » et que *Pravda* signifie « La vérité ». La nouvelle est liée à la source et non au contenu ; si on ne fait pas confiance à cette source, il n'y a rien de nouveau ni de vrai.

Ce genre de communication non factuelle et non verbale pose problème car elle est difficile à contrôler. On ne sait pas vraiment comment le message sera interprété, et c'est ce qui en fait l'attrait. Si ceux qui envoient des messages pouvaient tout contrôler, ils ne seraient pas crédibles, comme les rédacteurs des journaux d'État de n'importe quelle dictature. Par contre les lapsus, les gestes manqués, les expressions faciales et les comportements inconscients sont porteurs de vérité vu leur spontanéité. On en tire donc un premier principe : la communication informelle est fiable tandis que la communication formelle ne l'est pas. Le paradoxe, c'est que la communication informelle revêt plusieurs sens et donne lieu à des interprétations très diverses, mais c'est justement ce manque de contrôle qui la rend crédible.

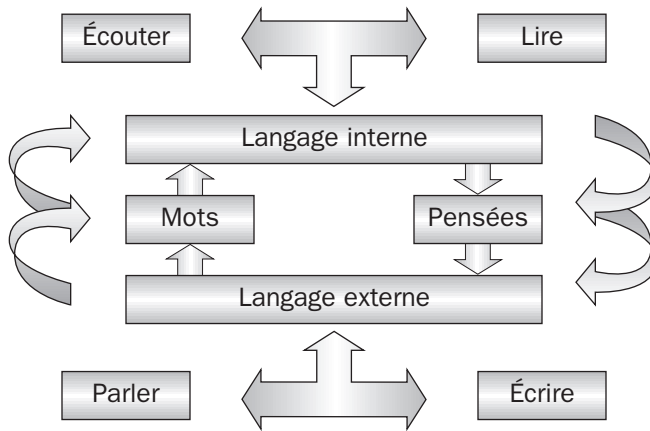
Dans le cas où une communication porte à la fois un sens formel et un sens informel, c'est l'informel qui sera retenu comme valide. C'est le principe de la blague à double sens, volontaire ou non. Ce phénomène est bien connu des voyageurs dont le langage non verbal est interprété selon une grille d'interprétation différente de la leur. Ils sont incapables de décrypter les messages subtils de leurs interlocuteurs alors que ceux-ci décodent toutes sortes d'informations non expressément formulées par le voyageur. L'humour en constitue un autre exemple. On a beau parler la langue d'un pays, il reste difficile de comprendre les blagues de ses habitants ; on a parfois peine à comprendre pourquoi ils rient : c'est le cas typique des Occidentaux en Afrique qui ne rient pas de ce que les Africains trouvent drôle et vice versa.

LA COMMUNICATION INTERNE ET EXTERNE

Il est normal de ne pas nous comprendre en communication à cause de nombreux facteurs. Le passage de la pensée aux mots et des mots à la pensée est rempli d'obstacles et on néglige cette donnée essentielle.

FIGURE 10.1

Du langage interne à l'externe et de l'externe à l'interne selon Johnson (1978)



L'un des facteurs explicatifs de la difficulté de communiquer réside sans doute dans les particularités des communications interne et externe. La communication commence avec des idées ou des concepts, qui devront être traduits en mots, puis retraduits en idées chez l'interlocuteur. Il existe donc deux niveaux de langage possédant leurs particularités propres, soit le langage interne qui fait référence aux idées d'une personne, et le langage externe qui s'appuie sur des mots, prononcés ou écrits, et sur des gestes qui appuient les mots, qui seront ensuite interprétés à partir d'une culture donnée. Pour Johnson, les problèmes de communication sont largement dus à ce passage du langage interne au langage externe ou vice versa. Ce sont des langages différents, avec des règles différentes et la traduction de l'un à l'autre comporte toujours son lot d'erreurs. Quand on communique, on passe d'un processus interne (notre intention) à un processus externe (ce qui est passé comme message).

Qu'est-ce que le langage interne? Nous passons d'une idée simple ou complexe que nous voulons exprimer, mais qui est là dans notre tête, informe. C'est un ensemble de concepts non formalisés d'où sont absents les raffinements de la syntaxe, de la grammaire et de la sémantique. Dans le langage interne, on s'adresse à soi-même, à l'exemple du célibataire qui va à l'épicerie faire ses courses, sans avoir besoin d'une liste; il voit les produits qu'il désire et les prend, il n'a même pas à se parler. D'ailleurs, quand on voit quelqu'un se parler à lui-même, on sent bien que quelque chose ne va pas. Quand on est seul, on n'a pas besoin de se parler pour se comprendre...

Quand on veut s'adresser à quelqu'un d'autre ou comprendre ce que veut dire une personne, on parle de langage externe, celui auquel nous associons plus volontiers la communication. Le problème se manifeste lorsque nous voulons que quelqu'un d'autre fasse notre épicerie. Si c'est notre conjoint depuis vingt ans, il connaît nos marques et nos articles préférés; quelques mots suffisent. Mais pour passer des idées aux mots, il faut déjà formaliser, utiliser le langage. Si nous disons beurre au lieu de margarine, il est possible que notre conjoint se trompe. Si nous demandons maintenant à un parfait inconnu de faire l'épicerie à notre place, nous devons tout préciser car il aura tendance à tout prendre au pied de la lettre. La complexité s'accroît lorsque nous demandons des choses de plus en plus compliquées, quand nous ne connaissons pas nos interlocuteurs; l'effort grammatical, syntaxique, le choix du vocabulaire et la précision de la langue deviennent alors plus importants.

Nous ne pouvons conserver le même niveau de langage en toutes circonstances; si nous voulons maîtriser des concepts nouveaux et complexes, il faudra faire l'apprentissage des mots qui les évoquent, mieux maîtriser la langue que pour les besoins de la vie quotidienne. C'est ce que l'on appelle le langage des experts, incompréhensible au non-initié, d'autant plus complexe qu'il confère un pouvoir certain à celui qui le maîtrise. Ce n'est pas pour rien que les médecins d'autrefois parlaient latin, une façon d'affirmer leurs connaissances et leurs compétences.

La pratique de la voile est une illustration concrète de ce phénomène. Le novice s'étonne de la richesse du vocabulaire et l'attribue souvent à une forme de snobisme. Rapidement, il se rend compte que l'expression

« tirer sur la corde » est trop imprécise quand il y a plusieurs cordes et que le sens de la manœuvre n'est pas précisé. La nécessité d'agir rapidement, l'obligation d'intervenir en cas d'urgence, la volonté de réussir, ou le désir de minimiser ses efforts forcent l'émergence d'une communication très précise. Par contre, les vieux marins et les équipiers entraînés peuvent décoder la situation et n'ont pratiquement plus besoin de parler pour se comprendre, la communication venant de la lecture de l'environnement selon une grille d'interprétation commune qui s'applique aux voiles, au vent et à la mer.

Ce passage de l'interne à l'externe, et vice-versa, demande parfois beaucoup d'adresse et le niveau d'habileté varie en fonction de la situation. Plus cette dernière est complexe, plus le niveau d'habileté doit être élevé. Un professeur qui enseigne à la maîtrise ou au doctorat et qui veut inculquer des concepts complexes comportant des subtilités et des nuances doit utiliser un langage complexe, plein de subtilités et de nuances. Ce même professeur peut aller à la pêche durant ses vacances avec son père, ses amis ou son fils et utiliser un niveau de langage complètement différent pour chacun. Le langage d'un professeur, même lorsqu'il s'adresse à des étudiants de doctorat, peut s'avérer trop obscur. Il ne s'agit pas ici de valoriser les langages abscons ni les discours opaques, mais plutôt d'ajuster le niveau de langage en fonction du contenu et de l'auditeur, pour permettre à ce dernier de saisir toutes les nuances tout en maintenant la qualité de la relation. L'important c'est cette nuance de l'ajustement du langage à la situation.

Nous traduisons nos idées dans une langue en utilisant la forme de cette langue. Certaines langues, précise l'ethnographie, sont mieux adaptées à certains types d'idées; tout dépend de la culture des locuteurs, culture dont témoigne la langue. Plusieurs facteurs vont alors jouer un rôle déterminant dans la qualité de ce que nous allons transmettre: la proximité physique et culturelle de l'interlocuteur, la complexité de l'idée à transmettre, la maîtrise de l'outil utilisé (p. ex., la langue). L'interlocuteur à qui est destinée cette idée devra parcourir le chemin inverse, soit passer des mots à la pensée, utiliser l'outil pour saisir l'idée dans la forme utilisée pour la transmettre. Cet exercice peut être complexe et exiger des efforts: il faut parfois refaire le processus dans les deux sens à quelques reprises pour comprendre.

L'extrême simplicité du langage interne s'oppose à la complexité du langage externe, complexité dont le niveau varie, comme on l'a déjà vu en fonction de la nature de l'objet de la communication, de la proximité physique et culturelle de l'interlocuteur, de la maîtrise du langage des locuteurs. Il est bien évident qu'un élément peut en compenser un autre. Piaget avait déjà fait remarquer qu'un enfant comprend mieux une explication lorsqu'elle est donnée par un enfant plutôt que par un adulte. Pourtant, l'enfant maîtrise beaucoup moins bien la langue, son vocabulaire est limité, son discours imprécis, etc. Les explications sont probablement mieux comprises parce qu'elles sont mieux adaptées et issues d'une source qui semble plus crédible. Nous ignorons les processus qui sous-tendent ces perceptions et c'est la limite du modèle présenté.

Nous devons donc communiquer en utilisant plusieurs variables, liées au concept de « symbolique signifiante partagée ». Quels symboles partageons-nous et que signifient-ils? Si nous avons de nombreux symboles en commun, la communication sera plus facile et nécessitera moins d'efforts de part et d'autre. Si nous pouvons voir et comprendre la réaction de l'interlocuteur, si l'objet de la communication est simple, la communication s'établit plus facilement.

Les problèmes émergent dans le processus interne de traduction. Chaque année, les journaux rapportent les perles relevées dans les communications des clients avec leur assureur ou dans les copies d'examen des étudiants. De plus, plusieurs citoyens se révèlent incapables de comprendre le sens des formulaires émis par le gouvernement; ces analphabètes fonctionnels savent pourtant parler et lire. Cependant, ils ne maîtrisent pas ce niveau supplémentaire qui est nécessaire pour « traduire » des concepts plus complexes que ceux de leur vie quotidienne.

Ces problèmes de passage d'un niveau à un autre sont le lot de tout le monde, à des degrés différents. Quand nous utilisons un mot inapproprié ou une expression vague, il est possible que nous soyons perturbés ou que nous manquions de concentration, le résultat est toujours le même: nous avons exprimé sans en avoir conscience quelque chose qui diffère de notre intention. Si on n'a pas les moyens de saisir la réaction de l'autre, à cause de son absence, de l'écart culturel ou du médium utilisé et si en plus l'autre n'est pas un intime, on peut avoir communiqué autre chose que son intention et les problèmes commencent. D'autant qu'a

priori nous sommes convaincus d'avoir transmis la bonne information et que nous avons tendance à faire porter à l'autre la responsabilité de la confusion.

LES ATTENTES DES AUTRES

L'étude de la communication, c'est l'étude des phénomènes qui font que nous ne nous comprenons pas. Quand Orson Welles a produit la célèbre émission radiophonique simulant une invasion de Martiens à New York, il a pris la peine d'avertir les auditeurs qu'il s'agissait d'une fiction. Mais certains n'ont pas entendu la mise en garde et cru que c'était vrai. Ils ont donc averti tous ceux qu'ils connaissaient d'écouter la radio. Ces derniers n'ayant pas non plus saisi la mise en garde ont agi comme si c'était vrai, créant un mouvement de panique généralisé dans toute la ville.

Est-ce un problème de communication? Sûrement, mais il semble improbable que la même situation puisse se reproduire aujourd'hui, parce que les attentes de la population ne sont plus les mêmes. De nos jours, nous vivons avec les extraterrestres: ils peuplent les émissions de télévision, les films et les romans. Il existe même une « théorie » selon laquelle plusieurs dirigeants du monde – en particulier des politiciens américains comme George Bush et Hillary Clinton – seraient des extraterrestres venus conquérir la terre. Dans ce contexte, l'émission d'Orson Welles n'aurait plus les mêmes répercussions. Ce qui a changé, ce n'est pas la communication, mais plutôt les attentes de la population. Donc, à l'époque d'Orson Welles, le problème était peut-être davantage lié aux attentes des auditeurs qu'à la communication elle-même?

COMMENT LA COMMUNICATION S'ÉTABLIT-ELLE ?

1. L'un exprime son message, en utilisant ses moyens, sa culture, son expérience, sa connaissance de l'autre, ses émotions et ses sentiments. Le message est transmis à la vitesse de ses mots, ce qui est beaucoup plus lent que ce que l'esprit humain peut assimiler. De plus, il communique son idée comme si c'était à lui-même qu'elle était présentée.

2. L'autre construit sa réponse au fur et à mesure de la transmission du message en imaginant la suite, et en reconstruisant la réalité en fonction de ses attentes. Dès qu'il pense avoir compris, il peut même se permettre d'interrompre l'émetteur puisqu'il n'a plus grand-chose à attendre de son énoncé. En fait, il entend ce qu'il a envie d'entendre, ou ce qu'il imagine à partir de son expérience.

On a donc ici un point de vue plus psychologique de la communication, basé sur les interrelations, sur un construit social, dans une perspective phénoménologique. On abandonne le principe d'une communication objective, pour se laisser aller dans la subjectivité induite par les éléments compris et reconstruits par la suite.

Les attentes du récepteur représentent alors un élément central de la communication. Comment sont-elles formulées? Elles sont d'abord basées sur l'idée qu'il se fait de l'émetteur et sur l'expérience commune qu'ils partagent. Elles sont subjectives, mais déterminantes. Ainsi, plus l'interlocuteur prend pour acquis sa compréhension des paroles de l'autre, plus la communication est compromise, à défaut d'une confirmation de ses impressions. Ceci provoque des phénomènes divers comme le sentiment de déjà vécu entre intimes, ou bien celui d'incompréhension en l'absence de référents quand la culture n'est pas commune. C'est ce qui explique que certains étudiants ayant assisté au cours et effectué leurs lectures peuvent avoir mal compris ce qui a été communiqué par le professeur, c'est aussi ce qui explique bien des frictions entre conjoints, le niveau d'attentes étant plus élevé entre eux qu'envers le reste de la population.

La communication objective est handicapée par ces attentes qui relèvent de la psychologie, des valeurs, des habitudes ou de l'état d'esprit des autres. Il nous faut bien mentionner que les attentes sont propres à chaque interlocuteur et que nul n'est à l'abri des déformations qu'elles génèrent.

COMMENT ABORDER LES PROBLÈMES

En gestion, il faut d'abord comprendre l'organisation, en établissant un diagnostic organisationnel plutôt que de commencer par analyser un problème de communication. Si les problèmes, de même que les solutions, se retrouvent dans l'esprit des gens, il faut connaître les valeurs de l'organisation, les intentions des dirigeants, leur conception du management et de leur rôle.

BIBLIOGRAPHIE

Bateson, G. (1977 et 1978). *Vers une écologie de l'esprit*, tomes 1 et 2, Paris, Seuil.

Bateson, G. (1984). *La nature et la pensée*, Paris, Seuil.

Bateson, G. et Ruesch, J. (1988). *Communication et société*, Paris, Seuil.

Berger, P.L. et Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality*, New York, Anchor Books.

Dionne, P. et Ouellet, G. (1990). *La communication interpersonnelle et organisationnelle: l'effet Palo Alto*, Boucherville et Québec, Gaëtan Morin et Éditions d'Organisation.

Edmond, M. et Picard, D. (1984). *L'école de Palo Alto*, Paris, Retz.

Johnson, J.R. (1983). *Training and Development Journal*, août, p. 62-68.

Marc, E. et Picard, D. (2000). *L'École de Palo Alto. Un nouveau regard sur les relations humaines*, Paris, Retz.

Orgogozo, I. (1987). *Les paradoxes de la qualité*, Paris, Éditions d'Organisation.

Orgogozo, I. (1988). *Les paradoxes de la communication*, Paris, Éditions d'Organisation.

Watzlawick, P. (1978). *La Réalité de la réalité. Confusion, désinformation, communication*, Paris, Seuil.

Watzlawick, P. (1980). *Le langage du changement*, Paris, Seuil.

Watzlawick, P. (1984). *Faites vous-même votre malheur*, Paris, Seuil.

Watzlawick, P. (1987). *Guide non conformiste pour l'usage de l'Amérique*, Paris, Seuil.

Watzlawick, P. (1988). *Comment réussir à échouer. Trouver l'ultrasolution*, Paris, Seuil.



Les auteurs

Claude Beauregard, Ph. D., c.a., est professeur agrégé de comptabilité et de finances publiques à l'École nationale d'administration publique (campus de Québec). Une bonne partie de ses activités de recherche a pour but de développer des modèles d'analyse financière des organisations publiques, modèles qui permettent la réalisation d'études comparatives, notamment sur les municipalités et les hôpitaux du Québec. Ses recherches permettent également de mettre en lumière et d'expliquer des comportements systématiques chez les acteurs responsables de la gestion financière. Il s'est également intéressé aux problèmes et aux solutions en matière de finances publiques. Il est auteur de plusieurs publications et communications.

Claire Bogiaris occupe les fonctions de « Chef du service de développement organisationnel et dotation » à l'Institut de réadaptation physique de Québec (IRDPQ) où elle est responsable, entre autres, du développement du personnel d'encadrement, de la gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre, du programme de relève des gestionnaires et de la gestion de la contribution. Auparavant, elle a œuvré pendant plus de 20 ans au sein de la Fonction publique québécoise et du réseau de l'éducation où elle s'est particulièrement intéressée au développement des compétences en emploi et à la formation des adultes en milieu de travail. Dans le cadre de la mission québécoise sur « La régionalisation de la santé dans l'État du Goiás », Madame Bogiaris a présenté, aux gestionnaires brésiliens, la démarche d'élaboration du profil de compétences présentée dans ce chapitre de même que la stratégie de développement en découlant. Bachelière ès sciences appliquées, Mme Bogiaris est également diplômée en pédagogie et en administration. »

Thomas J. Boudreau est conseiller en gestion. Ses principaux champs d'intérêt sont liés à la gestion des ressources humaines. Durant sa carrière, il a été directeur de la division de médecine sociale à la faculté de médecine de l'université de Sherbrooke, sous-ministre adjoint à la planification (santé) au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social du gouvernement du Canada. Il a ensuite œuvré au gouvernement du Québec comme sous-ministre au Développement social, puis au ministère du Travail, de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, puis

comme Secrétaire général associé au Conseil exécutif et comme Secrétaire du Comité des priorités et enfin il a été sous-ministre du ministère de l'Éducation.

Il détient une maîtrise en sciences économiques et a fait des études doctorales en sciences économiques à l'université de Montréal.

Guy Breton est actuellement professeur associé à l'École nationale d'administration publique ainsi que syndic adjoint à l'Ordre des comptables agréés du Québec. Il a été Vérificateur général au gouvernement du Québec, de 1991 à 2001. Il détient une maîtrise en comptabilité de la faculté des sciences de l'administration de l'université Laval (1964) et a le titre de FCA. Ses intérêts de recherche sont l'éthique, la gouvernance et la vérification d'optimisation des ressources.

Doctorante à l'École nationale d'administration publique (ENAP), Université du Québec, **Fabiana Machiavelli** est détentrice de la maîtrise en management public, ENAP, Québec. Depuis 2001, elle est chargée de cours : Management des organisations publiques, dans le cadre de la maîtrise en Administration publique de l'ENAP et participe dans différents projets de recherche en management public et management international. Elle participe également à diverses activités de formation et de consultation pour la Coopération internationale de l'ENAP, dont le développement du cours Management des organisations publiques sur Internet, pour le DESS en administration internationale, dans le cadre du projet de la Didacthèque internationale en management public. Elle a été professeur à l'Universidad Nacional del Centro (UNICEN), à Tandil (Buenos Aires), en Argentine, où elle a occupé le poste de vice-rectrice académique entre 1994 et 1996.

Bachir Mazouz est professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP), de l'Université du Québec, et Rédacteur en chef de la revue *Management international* (<<http://revue.hec.ca>>). Il est titulaire d'un Doctorat ès Sciences de gestion de l'Université des sciences et technologie de Lille (France), diplômé en Management de Projets de l'École supérieure de commerce de Lille et fellow du Centre international de Management et d'Analyse de projets et de programmes (CIMAP, Groupe

ESC Lille). Il a enseigné la stratégie, le changement stratégique, la gestion stratégique internationale, les options stratégiques et la gestion de projets à HEC Montréal. Depuis juin 2001, il a rejoint le corps professoral de l'ENAP où il enseigne la Gestion par résultats et la Gestion par projets. Ses recherches portent sur l'évolution des modèles de gouvernance et la transformation des organisations publiques. M. Mazouz est membre du Conseil québécois d'agrément, du Conseil scientifique de la revue *Management international*, du Comité éditorial de la revue *Télescope* et du Conseil d'administration de l'Association internationale de management stratégique (AIMS). Il est l'auteur de plusieurs articles portant sur la modernisation de la gestion publique, les fusions municipales au Québec et la gestion des partenariats public-privé. Ses publications peuvent être consultées sur le site Internet de l'École nationale d'administration publique à l'adresse suivante : <www.enap.ca>

Denis Proulx est professeur titulaire à l'École nationale d'Administration publique de l'Université du Québec. Il enseigne le management des organisations publiques et le management international. Il est détenteur d'un Ph. D. en psychopédagogie de l'Université Laval et d'un diplôme de troisième cycle en administration du Centre des Hautes Études Commerciales et de l'Institut supérieur des affaires de Paris. Ses recherches portent sur la conception de la gestion, la dimension humaine de la modernisation des administrations et sur la dimension managérielle du contrôle dans les organisations publiques. Il a prononcé des conférences dans de nombreux pays et agit comme consultant pour de nombreuses organisations publiques, tant au Québec que dans toutes les Amériques, l'Afrique et l'Asie.

Marcel J.B. Tardif est chargé de cours et professionnel de recherche à l'École des Hautes Études commerciales de Montréal. Il enseigne le management, les structures et la dynamique des organisations, la gestion de l'environnement. Il a contribué à plusieurs revues scientifiques, dont *Gestion internationale* et *Management international*, soit personnellement soit à titre de co-auteur. Il est détenteur d'un MBA (HEC Montréal). Il a été, successivement, chef de direction de plusieurs grands organismes, dont l'Association canadienne de télévision par câble, l'Institut royal d'architecture du Canada, l'Institut canadien des valeurs mobilières et

la Chambre de commerce du Québec. Il agit, depuis plus de quinze ans, à titre de consultant auprès de la grande entreprise en matière de gouvernance, de gestion du savoir, de stratégie et d'affaires publiques.

Mario Vendittoli termine une thèse de doctorat à l'ENAP sur l'implantation des agences exécutives dans la fonction publique québécoise. Il est titulaire d'une maîtrise en anthropologie des organisations de l'Université de Montréal. Il a enseigné à l'École des Hautes études commerciales de Montréal et il est actuellement chargé de cours à l'ENAP. Il y intervient également à titre de formateur associé sur les dynamiques du pouvoir et de conseiller associé en matière de modernisation de la gestion dans le secteur public. Ses intérêts de recherche touchent à la transformation de la culture organisationnelle, à l'innovation et aux nouvelles formes d'organisation.