

Préface de PIERRE ROY

BACHIR MAZOUZ
JEAN LECLERC

Avec la collaboration de
MARCEL J.B. TARDIF

La **GESTION** INTÉGRÉE **PAR RÉSULTATS**

Concevoir
et gérer autrement
la performance
dans l'Administration
publique



Presses
de l'Université
du Québec

© 2008 – 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: *La gestion intégrée par résultats*, Bachir Mazouz et Jean Leclerc, ISBN 978-2-7605-1353-2 • D1353N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2008 – 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: *La gestion intégrée par résultats*, Bachir Mazouz et Jean Leclerc, ISBN 978-2-7605-1353-2 • D1353N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

La **GESTION** **INTÉGRÉE** **PAR RÉSULTATS**

© 2008 – 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: *La gestion intégrée par résultats*, Bachir Mazouz et Jean Leclerc, ISBN 978-2-7605-1353-2 • D1353N
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.ca • Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA et autres pays

PROLOGUE INC.

1650, boulevard Lionel-Bertrand (Québec) J7H 1N7

Téléphone : (450) 434-0306 / 1 800 363-2864

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



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 ».

© 2008 – 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 : *La gestion intégrée par résultats*, Bachir Mazouz et Jean Leclerc, ISBN 978-2-7605-1353-2 • D1353N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Préface de PIERRE ROY

**BACHIR MAZOUZ
JEAN LECLERC**

Avec la collaboration de
MARCEL J.B. TARDIF

La **GESTION** **INTÉGRÉE** **PAR RÉSULTATS**

Concevoir
et gérer autrement
la performance
dans l'Administration
publique

2008



Presses de l'Université du Québec

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

© 2008 – 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: *La gestion intégrée par résultats*, Bachir Mazouz et Jean Leclerc, ISBN 978-2-7605-1353-2 • D1353N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

*Catalogage avant publication de Bibliothèque
et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada*

Mazouz, Bachir

La gestion intégrée par résultats :
concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-2-7605-1353-2

1. Administration publique - Gestion. 2. Direction par objectifs. 3. Efficacité
organisationnelle. 4. Administration publique (Science). I. Leclerc, Jean, 1941- .
II. Tardif, Marcel J.-B., 1942- . III. Titre.

JF1352.M39 2008 351 C2007-942132-6

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

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

Mise en pages: INFO 1000 MOTS

Couverture: RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2008 9 8 7 6 5 4 3 2 1

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

© 2008 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2008

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

© 2008 – 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: *La gestion intégrée par résultats*, Bachir Mazouz et Jean Leclerc, ISBN 978-2-7605-1353-2 • D1353N
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

*À ces hommes et femmes du service public...
avec qui nous partageons le sens du devoir et le goût du bien faire.*

Bachir Mazouz

*À tous ces serviteurs de l'État qui quotidiennement
vivent, imaginent, gèrent et harmonisent
la qualité des services publics,
il est constaté que la non-performance
incombe généralement moins aux individus
qu'aux sacro-saints systèmes qui les encadrent.*

Jean Leclerc

À Caroline et Philippe, pour leur merveilleux apport de vie.

Marcel J.B. Tardif

Préface

On en a beaucoup parlé, on a beaucoup écrit à son sujet, le gouvernement québécois a même légiféré sur la gestion par résultats dans les dernières années. Que peut donc nous apporter ce nouveau livre sur le sujet ?

À titre de praticien de la gestion publique, j'y ai trouvé plusieurs sources d'intérêt :

- une vision historique de l'évolution de la gestion publique, qui nous permet de comprendre en quoi les besoins et attentes des citoyens ont en quelque sorte orienté le développement de la gestion par résultats ;
- une perspective comparative, essentielle dans la compréhension de phénomènes qui dépassent les frontières étatiques ;
- une dimension méthodologique, inhérente à ce type d'ouvrage mais aisément accessible et pertinente dans le cadre de l'action ;
- une affirmation claire que la gestion publique comporte ses particularités propres qui la distinguent de la gestion privée et qui justifient un angle d'analyse particulier.

Dès le premier chapitre, les auteurs nous fournissent des précisions terminologiques sur la « bonne gouvernance publique » ainsi qu'un aperçu de l'évolution des systèmes nationaux de gouvernance et de l'évolution de l'État et de l'administration publique au Québec.

Le chapitre 2 traite plus particulièrement de la perspective comparative, en présentant les principales composantes des réformes de la gestion publique introduites au cours des dernières années dans certains pays de

l'OCDE (Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, France, États-Unis, Canada) et dans quelques provinces canadiennes (Alberta, Ontario et bien sûr le Québec).

La mesure de la performance dans la sphère publique constitue l'objet du chapitre 3. Abordée sous l'angle de l'amélioration des services aux citoyens et de la gestion par résultats, la performance y est bien sûr définie. Mais, surtout, un cadre conceptuel et méthodologique du contrôle de la performance dans la sphère publique y est présenté, qui revêt un grand intérêt pour le praticien.

Le chapitre 4 nous plonge au cœur de la gestion par résultats en nous en présentant les principaux concepts ainsi que divers types de cibles de résultats et d'indicateurs de performance propres à la gestion publique.

La gestion par résultats sous-entend que le gestionnaire public connaît la réalité de son organisation et son contexte institutionnel avant d'amorcer quelque action visant son implantation. Tel est le message central du chapitre 5, qui s'attarde aux conditions de la réussite de la gestion par résultats.

Les chapitres 6 et 7 développent sur cette dimension organisationnelle de la gestion par résultats. En partant de cas concrets tirés de l'administration publique québécoise, le chapitre 6 décrit notamment les étapes du cycle de gestion de la qualité. On y aborde aussi la question des interfaces politico-administratives, propres à la gestion publique.

Quant au chapitre 7, il démontre comment la vision organisationnelle est essentielle au management stratégique et en quoi elle doit supporter ce que les auteurs appellent des « projets-résultats », soit des plans d'action concrets axés sur des résultats à atteindre.

« Sans recours à la mesure, il n'y a pas d'améliorations possibles dans l'organisation publique », écrivent les auteurs au début du chapitre 8. Comment évaluer les résultats? Qui doit le faire? Comment se servir de l'évaluation comme moyen d'apprentissage et d'amélioration continue? Voilà quelques-unes des questions évoquées dans ce chapitre.

Enfin, le chapitre 9 s'attarde à la dimension humaine de la gestion par résultats, soit le gestionnaire public lui-même. Son rôle, les habiletés personnelles et de gestion requises par la gestion par résultats et les caractéristiques propres à la gestion publique par rapport à la gestion dans le secteur privé y sont traités.

En terminant, je tiens à souligner que j'ai trouvé dans ce livre des éléments qui rejoignent mes préoccupations et mes convictions profondes, tels que :

- l'accent mis sur l'importance de la mesure pour l'amélioration de la gestion publique ;
- le lien très clair établi entre gestion de la performance et culture organisationnelle ; et, enfin,
- l'affirmation non équivoque que la reddition de comptes est indispensable à la gestion par résultats.

Mazouz, Leclerc et Tardif livrent ici un ouvrage où tout à la fois étudiants, gestionnaires et chercheurs pourront puiser des éléments d'analyse, de réflexion et d'action.

Pierre Roy

Président-directeur général
Services Québec (2007-)

Président-directeur général
Régie de l'assurance maladie
du Québec (2003-2007)

Sous-ministre
Famille et l'Enfance
(2001-2003)

Secrétaire général associé
à la coordination stratégique
Conseil exécutif (2001)

Sous-ministre
Santé et Services sociaux
(1999-2001)

Table des matières

Préface	IX
Liste des encadrés	XIX
Liste des figures	XXI
Liste des tableaux	XXIII
Introduction	1
Chapitre 1 De l'administration à la <i>Bonne Gouvernance publique</i>: l'avènement de l'organisation et du management au cœur de l'État	5
1.1. La gouvernance à l'échelle internationale : de nouvelles approches	9
1.1.1. La <i>Bonne Gouvernance publique</i> ? Quelques précisions terminologiques	10
1.1.2. La <i>managérialité</i> , non le <i>managérialisme</i> dans la gouvernance publique	13
1.1.3. Un besoin d'alignement stratégique plus que d'ajustement structurel	16
1.1.4. L'objectif final réside dans le <i>fit</i> global : mission, vision, stratégies, cibles de résultats et ressources	17
1.1.5. Les pays de l'OCDE : l'émergence de nouveaux modes de gouvernance publique	18

1.2.	L'évolution des systèmes nationaux de gouvernance : au-delà de la vogue managériale	22
1.2.1.	Les impératifs d'ajustement continu de l'appareil d'État	23
1.2.2.	Les impératifs liés à la réponse aux besoins légitimes des citoyens	24
1.2.3.	L'évolution du débat public et la révision de ses fondements	25
1.2.4.	Des spécificités qui persistent malgré des rapprochements opérés entre la sphère publique et l'entreprise privée autour de la gestion de la performance	26
1.2.5.	Des gouvernements face aux défis conceptuels de la nouvelle gouvernance publique	27
1.3.	Des tendances internationales durables invoquant une nouvelle gouvernance	28
1.3.1.	Les impératifs d'un nouveau contrat de gouvernance entre politiciens, administrateurs et gestionnaires publics	29
1.3.2.	Des impératifs liés au rôle joué par les organisations internationales	30
1.3.3.	Des options idéologiques déterminantes : le thatchérisme et le reaganisme	31
1.3.4.	L'appel ou la réponse des marchés financiers à la nouvelle gouvernance publique	32
1.3.5.	Le poids des interventions de certaines organisations internationales	34
1.4.	Le Québec, son État et sa fonction publique	37
1.4.1.	Aperçu de l'État québécois et de sa fonction publique	37
1.4.2.	Le projet d'une gouvernance nouvelle du gouvernement du Québec	62
	Bibliographie	63

Chapitre 2 Les impératifs d'organisation et de gestion de la performance dans la sphère publique : des objectifs et des moyens aux résultats 67

2.1.	Coévolution récente des modes de gestion privée et publique	72
2.2.	La recherche de la performance à partir de l'expérience de pays de l'OCDE	76
2.2.1.	En Grande-Bretagne	76
2.2.2.	En Nouvelle-Zélande	80
2.2.3.	En France	88
2.2.4.	Aux États-Unis	93

2.2.5. Au Canada	100
2.2.6. En Alberta	108
2.2.7. En Ontario	113
2.2.8. Au Québec	118
Bibliographie	127

Chapitre 3 Des préalables à la mesure et à l'évaluation dans la sphère publique : la gestion publique à l'interface politico-administrative 131

3.1. La performance sur fond d'amélioration des services aux citoyens	134
3.1.1. Que devrait signifier la performance pour les acteurs dans la sphère publique?	137
3.1.2. Comment devrait-on apprécier la performance?	139
3.2. La performance vue à travers l'efficacité interne et l'efficacité externe	140
3.3. La performance de l'Administration publique passe nécessairement par un cadre de gestion par résultats	145
3.3.1. La performance vue à travers le prisme de la gestion par résultats	146
3.3.2. Les principes qui devraient guider la mesure de la performance.	147
3.3.3. Les limites à la mesure de la performance	148
3.4. Un cadre conceptuel et méthodologique de gestion de la performance	150
3.5. Au-delà de la performance à la tâche : la nécessité d'une approche globale de l'appareil public	153
Bibliographie	158

Chapitre 4 La gestion par résultats : un cadre conceptuel 161

4.1. Des préoccupations liées à la gestion dans l'administration publique.	163
4.2. La gestion par résultats : prémisses et principes d'un cadre conceptuel intégré	166

4.2.1.	Quelques précisions terminologiques relatives à la gestion par résultats (GPR)	169
4.2.2.	Des références théoriques systémiques	176
4.3.	L'organisation publique vue sous l'angle des résultats	178
4.3.1.	Notions de performance et de résultats organisationnels	179
4.3.2.	Mesure de la performance vue sous l'angle des résultats	182
4.3.3.	Mesure de la performance organisationnelle vue sous l'angle des résultats	183
4.3.4.	Variables de la performance organisationnelle	186
4.3.5.	L'utilité de la mesure des résultats	188
4.4.	Composantes du cycle de gestion de la performance	196
4.4.1.	Composantes et cycle de gestion de la performance	197
4.4.2.	Les indicateurs de performance	200
4.5.	Raisons managériales justifiant la mesure des résultats	205
	Bibliographie	209

Chapitre 5 Connaître la réalité de l'organisation: maîtriser le facteur organisationnel 211

5.1.	Connaître l'organisation et son contexte institutionnel d'action pour développer sa capacité de survie	213
5.1.1.	Connaître le contexte institutionnel avant d'engager l'action	217
5.1.2.	La gestion par résultats affectera la capacité de survie et de développement de l'organisation	228
5.2.	Conditions à la réussite de la GPR	234
5.2.1.	Des préceptes à respecter en vue de l'implantation de la GPR dans la sphère publique	235
5.2.2.	Une organisation du travail à repenser	238
	Bibliographie	251

Chapitre 6 Gérer l'organisation: gérer l'offre, l'optimisation des ressources et l'interface politico-administrative 255

6.1.	La gestion de l'offre de services examinée à la lumière de la qualité et de l'optimisation des ressources	257
6.1.1.	L'approche systémique appliquée à la gestion de l'organisation publique	259

6.1.2. L'approche de la performance par la qualité des services . . .	266
6.2. Gestion par résultats et harmonisation des notions « rendement » et « productivité » sur fond d'amélioration de la performance globale	276
6.2.1. La performance par l'amélioration des processus de gestion	278
6.2.2. Cycle, étapes et outils de l'amélioration des processus	281
6.3. La gestion des interfaces politico-administratives	296
Bibliographie	300
Chapitre 7 Adapter l'organisation : vision, stratégies, structure et projets-résultats	303
7.1. La <i>vision</i> comme outil stratégique d'adaptation au changement . . .	305
7.1.1. La <i>vision</i> comme outil de management stratégique	307
7.1.2. Processus de clarification de la <i>vision</i>	311
7.1.3. Une <i>vision</i> doit être partagée	312
7.2. Les projets-résultats de l'organisation publique	318
7.2.1. La <i>vision</i> et les <i>préalables</i> au <i>plan stratégique</i>	319
7.2.2. S'adapter par des projets-résultats transversaux	326
7.2.3. Les projets-résultats vus à l'échelle de la fonction et de l'organisation	329
7.2.4. Les projets-résultats vus à l'échelle des individus	339
Bibliographie	344
Chapitre 8 Gérer la capacité à apprendre de l'organisation publique : l'évaluation des cibles de résultats, du cadre de gestion et du changement	345
8.1. L'évaluation dans la sphère publique : de la surveillance à l'efficacité managériale	347
8.1.1. L'évaluation par résultats	348
8.1.2. Les pratiques de l'évaluation	351
8.2. L'évaluation de la tâche est à la base des apprentissages organisationnels	357
8.2.1. L'action d'amélioration continue est porteuse d'apprentissage	359
8.2.2. L'évaluation des résultats, une responsabilité partagée	368

8.3. L'évaluation par résultats comme levier d'apprentissage et d'amélioration continue	370
8.3.1. La dynamique de l'apprentissage par l'évaluation des résultats	371
8.3.2. Gérer les apprentissages par l'évaluation des améliorations globales	373
8.3.3. Les types d'apprentissages	376
8.3.4. Gérer l'acquisition des savoirs à la base des apprentissages	378
Bibliographie	384

**Chapitre 9 L'émergence du gestionnaire public :
une culture et des habiletés
de gestion par résultats pour une meilleure
performance** 393

9.1. La gestion par résultats, une affaire de culture de la performance	395
9.1.1. Facteurs d'évolution de la culture organisationnelle	397
9.1.2. Pour une culture propice à la GPR	402
9.1.3. Les changements culturels qui s'imposent à l'organisation publique	409
9.2. Le métier de gestionnaire dans la sphère publique	415
9.2.1. Capacité d'écoute	416
9.2.2. Capacité de <i>feedback</i>	417
9.2.3. Capacité d'influencer	417
9.2.4. Capacité de reconnaissance	418
9.2.5. Capacité d'animation et de mobilisation	419
9.3. Les habiletés requises par la GPR	419
9.3.1. Dualité des relations entre élus, administrateurs et gestionnaires publics	420
9.3.2. Le rôle du gestionnaire public face à la finalité de l'État	423
9.3.3. Spécificités des habiletés de gestion requises par la GPR	428
Bibliographie	432

Conclusion 435

Notices biographiques 439

Liste des encadrés

Encadré 1.1. Résumé de l'évolution comparée des effectifs de la fonction publique québécoise	38
Encadré 1.2. Résumé des principaux indicateurs financiers et économiques d'évolution de l'État québécois	40
Encadré 1.3. Résumé de l'évolution comparée des dépenses en santé et en éducation, Québec-Ontario	52
Encadré 1.4. L'Agence des partenariats public-privé du Québec	55
Encadré 1.5. L'organisation politico-administrative du Québec	57
Encadré 1.6. Résumé de l'étude sur les effets de la Loi sur l'administration publique, sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes	60
Encadré 2.1. Résumé des objectifs de la <i>Déclaration de services aux citoyens</i>	122
Encadré 2.2 La réforme de l'Administration publique au Québec: des progrès significatifs.	124
Encadré 3.1. Mode d'institutionnalisation de la gestion par résultats	135
Encadré 3.2. L'expérience des unités autonomes de service (dites aussi agences conventionnées) québécoises: quelques constats positifs.	136
Encadré 3.3. Les leviers qui mènent au changement systémique	144
Encadré 3.4. Principes de mesure de la performance	147
Encadré 3.5. La gestion par résultats et la reddition de comptes	156
Encadré 4.1. Lexicographie de la GPR	170

Encadré 5.1. Quelques données statistiques issues du rapport d'étude Côté-Mazouz (2005) sur les effets de la Loi sur l'administration publique, en lien avec la <i>connaissance de la réalité de l'organisation publique</i>	218
Encadré 5.2. Quelques données statistiques issues du rapport d'étude Côté-Mazouz (2005) sur les effets de la Loi sur l'administration publique, en lien avec la <i>connaissance de la réalité de l'organisation publique (suite)</i>	222
Encadré 5.3. Quelques données statistiques issues du rapport d'étude Côté-Mazouz (2005) sur les effets de la Loi sur l'administration publique, en lien avec la <i>connaissance de la réalité de l'organisation publique (suite)</i>	224
Encadré 5.4. Quelques données statistiques issues du rapport d'étude Côté-Mazouz (2005) sur les effets de la Loi sur l'administration publique, en lien avec la <i>connaissance de la réalité de l'organisation publique (suite)</i>	226
Encadré 5.5. Le diagnostic organisationnel axé sur les résultats	232
Encadré 7.1. Outils de management stratégique	316
Encadré 7.2. Outils de management stratégique (<i>suite</i>)	329
Encadré 8.1. Questionnaire de Périgord	369
Encadré 9.1. Avantages et inconvénients de la gestion participative	410

Liste des figures

Figure 1.1.	La <i>Bonne Gouvernance</i> selon quatre niveaux d'analyse	11
Figure 1.2.	Évolution du vieillissement de la population du Québec (2001-2006)	42
Figure 1.3.	La part de l'État au Québec, en termes d'emplois dans la sphère publique par rapport à l'emploi total dans l'économie, 1994 et 2004	50
Figure 1.4.	PIB comparé des provinces canadiennes en 2006	53
Figure 2.1.	Dates marquant la réforme administrative au Québec	118
Figure 3.1.	Le triptyque de la performance dans la sphère publique	142
Figure 4.1.	Le modèle Mazouz-Leclerc de gestion intégrée par résultats	167
Figure 4.2.	Catégories de résultats	168
Figure 4.3.	Relation systémique des objets de mesure	192
Figure 4.4.	Système global des objets de mesure	193
Figure 4.5.	Cycle de gestion de la performance	198
Figure 5.1.	Schéma vertical ou fonctionnel de la structure d'une organisation (organigramme)	242
Figure 5.2.	Chaîne de valeur des départements dans une organisation publique (logistique interfonctionnelle, une adaptation de Porter [1986]).	246
Figure 5.3.	Schéma horizontal ou transfonctionnel de l'architecture structurelle d'une organisation (organigramme des liens latéraux interfonctionnels)	247
Figure 5.4.	Diagramme fonctionnel et opérationnel-normatif d'un processus de production	249

Figure 6.1.	Organisation systémique d'un organisme public	260
Figure 6.2.	Composantes de la « raison d'être » d'une organisation dans l'Administration publique	263
Figure 6.3.	Catégories des clients en lien avec les rôles de l'organisation publique	269
Figure 6.4.	Configuration des rôles d'une organisation publique	271
Figure 6.5.	Nouvelle structure fonctionnelle (verticale) d'une organisation publique	273
Figure 6.6.	Rôle ascendant des gestionnaires axés sur la gestion par résultats en lien avec les clients	275
Figure 6.7.	Modèle propice à l'harmonisation des notions « rendement » et « productivité »	277
Figure 6.8.	Cycle de gestion de la qualité dans la sphère publique	282
Figure 6.9.	Cycle « PRVM » par niveau d'intervention dans l'organisation	283
Figure 6.10.	Cycle, étapes et outils de l'amélioration continue	284
Figure 6.11.	Bloc-diagramme du processus de renseignement téléphonique aux victimes. Cas de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)	286
Figure 6.12.	Bloc-diagramme du processus abrégé d'indemnisation / SAAQ	287
Figure 6.13.	Diagramme des sept questions	288
Figure 6.14.	Diagramme de Pareto / types d'appels téléphoniques	289
Figure 6.15.	Diagramme de causes / effet – appels téléphoniques	290
Figure 6.16.	Diagramme de contrôle de non-qualité	294
Figure 7.1.	La <i>vision</i> dans la sphère publique	306
Figure 7.2.	Le processus d'émergence et d'articulation de la <i>vision</i>	314
Figure 7.3.	Les interrogations préalables à la formulation d'un projet-résultats	318
Figure 7.4.	Déclinaison de la <i>stratégie</i> de l'organisation en <i>projets-résultats</i>	319
Figure 7.5.	Mécanismes de contrôle interne de projets-résultats	331
Figure 7.6.	Hiérarchisation des projets-résultats organisationnels	332
Figure 7.7.	Alignement des projets-résultats organisationnels et individuels	334
Figure 8.1.	Un cadre d'évaluation par résultats	352
Figure 9.1.	Dualités des relations entre élus, administrateurs et gestionnaires publics	422
Figure 9.2.	Les axes définissant la capacité à gérer dans l'organisation publique	426

Liste des tableaux

Tableau 3.1. Facteurs expliquant le rendement dans la sphère publique	140
Tableau 3.2. Dimensions conceptuelles et méthodologiques du contrôle de la performance dans la sphère publique.	151
Tableau 4.1. Neuf variables de la performance	187
Tableau 4.2. Architecture des objets de mesure	190
Tableau 4.3. Chaîne relative aux objets de la mesure	191
Tableau 4.4. Chaîne des extrants d'un « Programme de formation en alimentation »	194
Tableau 4.5. Exemples de fins managériales liées aux objets de mesure des composantes du cycle de gestion de la performance	208
Tableau 5.1. Conditions essentielles à l'amélioration de la qualité des services	234
Tableau 6.1. Étape et outils de l'amélioration continue	285
Tableau 6.2. Données sur les appels téléphoniques à la SAAQ.	288
Tableau 6.3. Diagramme de solutions par suggestions	291
Tableau 6.4. Pondération des critères	292
Tableau 6.5. Pondération des solutions	292
Tableau 6.6. Diagramme de Gantt	293
Tableau 9.1. Conjuguer conformité et innovation dans l'organisation publique.	412
Tableau 9.2. Des habiletés propres au gestionnaire public	430

Introduction

Partout dans le monde, la gestion des affaires publiques connaît, depuis la fin des *Trente Glorieuses*, des transformations majeures. Citoyens, dirigeants d'entreprises privées et universitaires reprochent à l'État d'avoir péché tantôt par excès bureaucratique, tantôt par carence administrative. Partout, les reproches ont fusé, dénonçant ici la rigidité et la lenteur d'agir et là l'inefficacité et l'inefficience dans la gestion des affaires publiques et, surtout, dans l'usage des deniers publics. Les mouvements de réforme administrative, trop souvent engagés sur fond de crise lancinante des finances publiques, auront été amorcés en vue de la réhabilitation de l'appareil public comme prestataire de services publics. Cependant, demeurait un insidieux déficit démocratique, lequel aura creusé l'écart au chapitre des décisions sur la chose publique entre les élus et les citoyens, alors que les premiers étaient censés être au service de la société civile et de l'économie nationale. Par ailleurs, un autre déficit, cette fois-ci de nature administrative (et non politique), a remis en question les éloges adressés dès la fin du XIX^e siècle à ceux qui auront été responsables des apports théoriques et empiriques de la bureaucratie wébérienne à l'organisation des appareils publics. L'aggravation de ces trois ordres de déficit, budgétaire, démocratique et administratif, à compter de la fin des années 1970, n'aura pas tardé à convier toute la classe publique à faire preuve de moins de prétention et d'un peu plus de flexibilité, d'efficacité, d'efficience et d'économie dans son approche à l'Administration publique. Après l'expérience traumatisante qu'aura vécue la Nouvelle-Zélande en matière d'affaires publiques, les États du monde entier et leurs organisations publiques allaient découvrir, non sans peine le plus souvent, les mérites de la *réforme de l'État*, de la *modernisation*, de la *Bonne Gouvernance*, du *nouveau management public*, de la *saine gestion* publique ou, plus généralement, de la *gestion par résultats*.

Les pays membres de l'OCDE, plus particulièrement, très effrayés par l'énormité du cumul de leurs déficits budgétaires et par la complexité de leurs situations économiques nouvelles, virent leurs gouvernements, confrontés à une dure réalité. Ils auront tenté de redéfinir la portée de leur action publique, avant d'explorer plus à fond les options organisationnelles et managériales susceptibles de les amener à régler leurs problèmes budgétaires. S'ensuivirent des vagues de privatisation des sociétés d'État et de restructuration massive de leurs appareils publics, jusqu'à l'avènement du nouveau management public (*New Public Management*) comme pratique de gestion des affaires publiques. L'attention s'était progressivement portée sur la *performance* supérieure des organisations publiques, après que la qualité sur les services livrés eut été expressément réclamée par les citoyens. Des méthodes d'optimisation des ressources et de responsabilisation des acteurs publics furent instituées, où politiciens, hauts fonctionnaires de l'administration centrale et gestionnaires d'organismes publics tentèrent d'y trouver leur compte.

L'Arlésienne de la réforme, la performance, est timidement entrée dans la sphère publique sans tout bouleverser des cadres de gestion ni des pratiques administratives qui s'y trouvaient. Même si certains réformateurs peinent à le reconnaître, les pratiques de la mesure et de l'évaluation des *résultats* ne semblent pas encore avoir franchi le cap de la rhétorique idéologique. Les auteurs du présent ouvrage leur reconnaissent néanmoins un rôle important comme instruments de calibration, de contrôle et d'amélioration continue de la gestion dans l'appareil public. En effet, la *gestion de la performance*, qui est primordiale dans le processus de modernisation de l'appareil public, parce que beaucoup de principes managériaux et organisationnels y sont rattachés, demeurera lettre morte tant et aussi longtemps que les équipes de gestion dans la sphère publique ne pourront être évaluées selon des critères fondés sur les résultats attestant leur performance réelle. Si l'amélioration des services aux citoyens constitue en soi un *résultat de prestation*, les changements réclamés par les contribuables et leurs représentants institutionnels s'étendent, eux, aux *résultats de gestion*, à savoir les impératifs managériaux de la performance appréciée à travers des indicateurs d'efficience interne et d'efficacité externe de l'organisation publique. À ces deux catégories de résultats s'ajoutent ceux qui garantissent la pérennité de l'organisation publique ou les *résultats d'orientation*, soit ceux liés aux choix stratégiques et structurels des services dispensés. En somme, c'est en livrant des services de plus haute qualité aux citoyens, population et entreprises confondues, en optimisant les ressources disponibles et en identifiant, de manière transparente et responsable, les choix stratégiques de l'organisation publique qu'il est possible d'évaluer ses *résultats d'amélioration globale*.

Il est vrai que les écrits sur les pratiques se réclamant de la performance organisationnelle, dans le privé comme dans le public, sont légion. Cependant, disposer d'un cadre d'analyse intégré et articulé autour de cette notion de *résultats*, oh combien essentielle à la gestion de la performance, a jusqu'ici fait largement défaut aux praticiens comme aux théoriciens de la sphère publique. Rappelons, comme le précisait Joseph Bower (1983), que les spécificités de la gestion publique ne relèvent pas de mythes. Si la prestigieuse Harvard School of Business Administration pouvait enseigner aux dirigeants de la sphère publique très exactement ce qu'elle enseignait depuis 1908 aux gestionnaires de l'entreprise privée, il ne serait sans doute jamais venu à l'idée de ses administrateurs de fonder, une soixantaine d'années plus tard, la Kennedy School of Government. Cela atteste bel et bien que la gestion de la performance dans la sphère publique ne saurait advenir du simple fait d'une transposition d'outils et de pratiques conçus et éprouvés dans l'entreprise privée, comme le laissaient entendre certains écrits faisant la promotion du *New Public Management*. Les spécificités inhérentes à la conception bureaucratique, à la culture institutionnelle et aux traditions de gouvernance qui sont à la base de ces appareils publics ne sont pas à confondre avec ceux caractérisant l'entreprise privée. L'avènement de la performance est lié à l'instrumentation managériale et organisationnelle que les réformateurs voulaient instituer dans la sphère publique comme solution aux contradictions que posait un appareil public conçu pour servir la société et l'économie mais qui, au fil du temps, sera devenu source d'appauvrissement collectif (dette publique), de rigidité structurelle, d'inefficacité fonctionnelle et de gaspillage de deniers publics.

Cet ouvrage restitue les évolutions – produites dès la fin des *Trente Glorieuses*, autour, dans et par l'Administration publique – lesquelles, à travers la notion de *résultats*, ont institutionnalisé des préoccupations organisationnelles et managériales un peu partout dans les systèmes de gouvernance publique des pays de l'OCDE. Nous y relatons les logiques historiques sous-jacentes à l'avènement de la *nouvelle gouvernance publique* et présentons un modèle de *gestion intégrée par résultats* qui permet aux gestionnaires publics de se réappropriier les organisations dont ils sont responsables devant les représentants de l'État et de l'Administration publique. Cette réappropriation de l'organisation publique par ses gestionnaires doit être comprise dans une perspective organisationnelle et managériale dans la mesure où elle est préalable à l'action responsable dans un système où l'autonomie de gestion, tant revendiquée par les agents de l'État, renvoie à une reddition de comptes, à l'interne, et à l'imputabilité, à l'externe. Dès lors, des changements culturels, structurels et processuels

s'imposeront à toute organisation publique qui voudra faire de son cadre de gestion axée sur les résultats (*Results-based Management*) un outil de performance améliorée.

BIBLIOGRAPHIE

BOWER, J.L. (1983). *The Two Faces of Management*, Boston, Houghton Mifflin.

1

De l'administration à la *Bonne Gouvernance publique*

L'avènement de l'organisation et du management au cœur de l'État

Cet heureux temps n'est plus. Tout a changé de face.

Jean RACINE, 1639-1699

Une certaine conception de l'État et de la gestion des affaires publiques connaît depuis près d'un demi-siècle des transformations majeures. Chercheurs, entreprises et populations reprochent à l'État et à ses agents politiques et administratifs d'avoir péché soit par excès bureaucratique, soit par puritanisme administratif. Partout de par le monde, des constats, au mieux, de rigidité et de lenteur, et, au pire, d'inefficacité et d'inefficience dans l'usage des deniers publics sont reprochés à l'État. L'heure est à sa réforme. Ses agents politiques et administratifs écoperont les premiers, parce qu'ils se situent à proximité des principaux facteurs de transformation que sont la société civile et les contribuables qu'elle comprend. Dès la fin du XIX^e siècle, des éloges adressés aux apports théoriques et empiriques de la bureaucratie wébérienne à l'organisation des appareils publics, il ne restait, à la toute fin des années 1970, que des relents de nostalgie de l'ère de la toute-puissante Administration publique. L'heure est à la *réforme de l'État*, à sa *modernisation*, à la *Bonne Gouvernance*, au *nouveau management public* ou, plus généralement, à une saine *gestion dans la sphère publique*.

Nous présenterons, dans ce chapitre, des éléments conceptuels et empiriques, pour restituer les évolutions produites, dès le début des années 1970, autour, dans et par l'Administration publique. Nous cerneons d'abord la nature organisationnelle et managériale des transformations opérées un peu partout dans les systèmes de gouvernance des pays de l'OCDE, en voie de développement ou en transition. Des précisions terminologiques et conceptuelles utiles à une bonne compréhension des phénomènes liés aux mouvements de réforme seront apportées. Nous discuterons ensuite des facteurs à la base même de l'évolution des systèmes nationaux de gouvernance. La part des facteurs locaux sera distinguée des tendances globalisantes, pour montrer que l'avènement de la nouvelle gouvernance publique ne peut être attribué à une vogue managériale prônant une transposition pure et simple des outils de gestion issus des pratiques propres à la sphère privée. Nous examinerons le rôle joué par les institutions internationales financières et non financières dans la diffusion des valeurs et des pratiques dites de *Bonne Gouvernance publique*. Enfin, l'accent sera mis sur l'évolution du système de gouvernance de l'État québécois pour illustrer nos propos.

Les sociétés et les économies propulsées dans la modernité par la révolution industrielle auront vu naître et prospérer des États modernes. Cette modernité aura été définie à travers trois volets assumés par l'État : politique, organisationnel et fonctionnel.

Sur le plan politique, les sociétés et les économies de l'ère industrielle auront été gouvernées par des États de droit. États démocratiques qui admettaient le pluralisme des choix politiques, reconnaissant la légitimité de l'opposition organisée et facilitant le travail à des structures indépendantes permettant l'arbitrage des conflits et garantissant les droits et libertés de l'homme.

Sur le plan organisationnel, l'État moderne aura été doté de règles de fonctionnement et de structures d'organisation dites bureaucratiques qui l'encadrent. Hormis quelques particularités, l'organisation complexe qu'est l'État moderne a été articulée autour d'une Assemblée nationale dotée d'un pouvoir législatif, d'un gouvernement doté d'un pouvoir exécutif et d'une administration publique censée être professionnelle et impartiale.

À cause des rôles et des fonctions que l'État moderne s'est appropriés – ou qui lui auraient été confiés par des acteurs socioéconomiques et politiques au fil des décennies – il est devenu, notamment dans les pays de l'Ouest, bien qu'à des degrés différents selon le cas, un État limité : une organisation souveraine, qui transcende les agents sociaux et qui tente d'harmoniser leurs actions de manière à réaliser les *finalités* que lui assigne le corps politique que forment au fil du temps les gouvernements élus. Ce faisant, sa marge de manœuvre et la portée de ses actions ont été pondérées, entre autres, par une reconnaissance accrue des droits et des libertés des individus. En raison de l'évolution constante des sociétés civiles et des économies, l'État de droit, démocratique bien que limité dans son action, en est venu à jouer plusieurs rôles et à assumer des fonctions de plus en plus complexes. D'un État qu'on souhaitait au départ « encadreur », qui assurerait la sécurité et mettrait en place les cadres juridiques nécessaires au bon fonctionnement de la société, on a graduellement évolué vers un État « correcteur ». Celui-ci avait la responsabilité de mettre en place des infrastructures physiques ou sociales, de limiter les abus en tout genre et de promouvoir l'égalité des chances pour tous, en somme de devenir un État « orienteur ». Par son rôle d'orientation, il devait assurer la régulation de la croissance économique et la modulation du développement social. Dans certains cas, tels les pays de l'Est, en voie de développement ou en transition, les évolutions ont eu pour conséquence de contribuer à l'émergence d'un État « producteur » de certains biens et de services commerciaux et industriels, en accord avec la conjoncture de l'époque.

Sur le plan fonctionnel, au fur et à mesure qu'il assumait de nouveaux rôles, l'État moderne a élargi et renforcé son administration; celle-ci est devenue professionnelle et impartiale. Dans un État de droit, cette administration devait fonctionner sur le principe de l'égalité de tous devant la loi. Elle ne pouvait avoir que des objectifs d'efficacité et d'efficience; elle devait conjuguer rationalité juridique et rationalité managériale. De plus, dans un État démocratique moderne, l'administration devait être contrôlée par les élus politiques, protecteurs du régime de droit contre tout abus ou excès de la technocratie. Ainsi, à des rationalités managériale (l'efficacité), économique (l'efficience) et juridique (la légalité), s'ajoutait une rationalité politique (la finalité). Les acteurs administratifs, abusivement appelés gestionnaires publics au début du xx^e siècle, devaient apprendre à se livrer à des exercices périlleux d'équilibre dynamique pour tenir compte de ces rationalités dans l'exercice de leurs fonctions. Mais à quel prix?

Les déficits démocratique et budgétaire auront fini par discréditer tous les acteurs œuvrant au sein de la sphère publique, y compris l'État lui-même, ses élus, ses fonctionnaires, ses politiques, ses programmes et ses projets comme toutes ses actions. Contre toutes les administrations publiques du monde, le mal était fait! Désormais, des préjugés, voire une dénonciation avant le fait d'incompétence technique, frappent des millions d'employés de l'Administration publique partout dans le monde. La mise en œuvre des politiques publiques est jugée trop coûteuse, même celle des politiques qui s'avèrent les plus vitales et les plus stratégiques pour les pays concernés. Les structures administratives de l'Administration publique, qualifiées d'envahissantes parce que surutilisées, sont dites rigides en raison du fait qu'elles sont universellement appliquées. Ses procédures et ses procédés, même quand ils sont actualisés, sont qualifiés d'inadéquats. Ses réponses sont jugées trop lentes, même quand des mesures sont prises pour qu'elles se fassent à l'intérieur de délais réglementaires reconnus. Bref, c'est par un manquement allégué d'efficacité et d'efficience, partant d'économie, sans parler d'équité, que l'ensemble des acteurs dans la société civile en général (groupes communautaires, associations de citoyens, etc.) et dans l'économie en particulier (les entreprises et les agents économiques) qu'on juge aujourd'hui l'État et l'ensemble de la sphère publique. Et c'est grâce aux effets, escomptés positifs, des mouvements de *réforme de l'État* et de l'avènement de la *Bonne Gouvernance publique* et du *nouveau management public*, que les spécialistes de la sphère publique voient un début de réponse à toutes ces questions.

1.1. LA GOUVERNANCE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE : DE NOUVELLES APPROCHES

Plusieurs recherches récentes ont permis de constater que, un peu partout dans les pays de l'OCDE, s'est amorcé, puis amplifié et enfin consolidé, depuis les années 1980, un mouvement de réforme des appareils de gouvernance dans la sphère publique (Kettl, 2000 ; Wescott, 2004 ; Jones, 2004 ; Mazouz, Facal et Hatimi, 2006). Ce vent de réforme a touché, plus ou moins profondément, non seulement l'État comme institution politique, mais l'administration comme instrument d'offre des services publics. Une transformation de l'appareil public à trois temps, qui n'en est toujours qu'à ses débuts, en a résulté, puisque des adaptations culturelles, structurelles et processuelles (relatives à l'organisation du travail) se sont vite révélées incontournables.

Des décennies se sont écoulées depuis le début des expériences australienne, anglaise et néo-zélandaise, sans que l'idée d'un État devant être au service de la population et des entreprises puisse véritablement remettre en cause *les façons de faire* et *les façons de penser* des fonctionnaires (Parker et Bradley, 2000). Au Québec, plus de cinq années se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'administration publique (LAP), sans que la culture du service à la clientèle et l'amélioration continue du système soient entièrement assimilées par les centaines de milliers de femmes et d'hommes qui se disent pourtant au service des citoyens (Côté et Mazouz, 2005). C'est dire que, dans la quasi-totalité des pays du monde, le rapprochement entre, d'une part, les valeurs définissant les fonctions et les rôles de l'État, autrefois régaliens par définition, et, d'autre part, des affinements des cultures organisationnelles dans les ministères et dans les organismes, des structures de fonctionnement et des méthodes de travail dans l'appareil public reste encore à réaliser (Mazouz et Rochet, 2005).

Cela ne devrait pas donner à penser que la gestion des unités administratives, des agences et des organismes qui font partie de l'appareil public ne s'en est pas trouvée grandement améliorée. Qu'il s'agisse de conception ou d'ordonnancement des activités et des ressources, de mesure, de pilotage ou d'évaluation des résultats, l'État aura été capable d'amorcer des adaptations majeures afin de mieux gérer son organisation. Par la légitimité qu'infère le discours des élus (politiques) et par la réhabilitation de la *performance* que vaut l'action des gestionnaires (administratifs), la sphère publique, dont les services rendus, aura été mieux assurée de répondre aux attentes de résultats attendus d'elle (Mazouz et Tardif, 2006).

À l'échelle internationale, la sphère publique aura dû composer, entre les années 1980 et 2000, avec des interrogations culturelles profondes (Parker et Bradley, 2000), des mouvements de réorganisation visant la transversalité de ses programmes (Bourgault, 2007), des réingénieries de ses processus administratifs. Les gouvernements, et les États qu'ils servent, se sont ainsi intéressés à des théories, à des préceptes et à des modes de gestion misant sur l'organisation et le management. Se rendant perméables aux apports des sciences de la gestion, les administrations publiques s'ouvraient aux théories de l'organisation, facilitant au cœur de l'État postbureaucratique le passage de la *Bonne Gouvernance*.

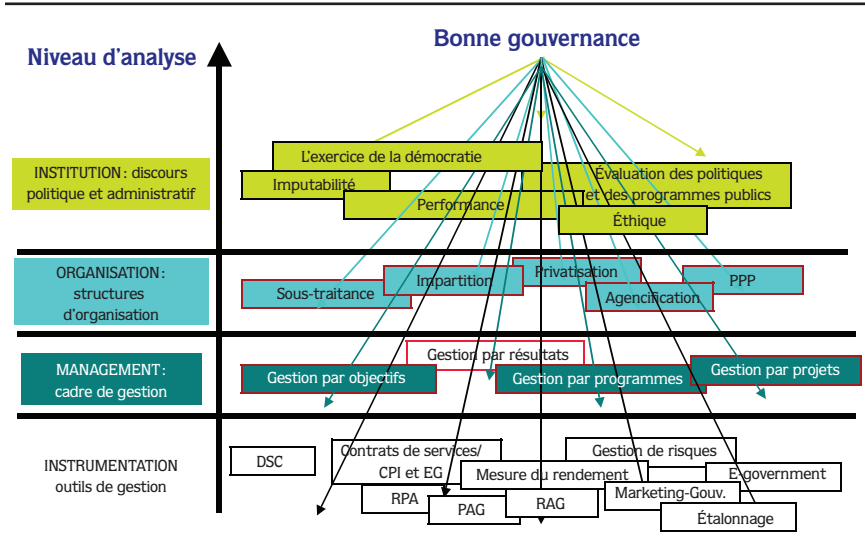
1.1.1. La *Bonne Gouvernance publique*? Quelques précisions terminologiques

La *Bonne Gouvernance publique*, comme assise conceptuelle à la juste réponse à la demande effective, à la valeur escomptée sur les services offerts à la population et aux entreprises, de même qu'à l'efficacité économique dans la prestation rendue de ces derniers, s'est installée dans l'appareil d'État pour mieux assurer la pertinence, la performance et la contribution à la communauté dans laquelle ce dernier s'insérait. Somme toute, la *Bonne Gouvernance*, comme objectif, sinon comme réalisation, doit transcender le simple ajustement de circonstances de la structure d'offre des services du secteur public, soit la fonction administrative (ou fonction publique) comme telle, pour inclure des dimensions propres à l'existence de l'État, à son rôle et à ses fonctions. L'État est donc considéré ici suivant une perspective organisationnelle, c'est-à-dire comme forme d'organisation permettant de répondre à la demande légitime en services publics provenant de la communauté d'implantation (la société).

Pour arriver à une telle conception de la *gouvernance* dans la sphère publique, les États modernes et les gouvernements qui les avaient servis avaient dû expérimenter et institutionnaliser des pratiques qui n'ont cessé depuis d'évoluer. De l'*Administration publique* à la *Bonne Gouvernance*, en passant par le *nouveau management public*, les référents épistémologiques, les assises conceptuelles et les résultats empiriques dont le discours public a fait ses cibles d'attaque n'ont cessé d'alimenter les controverses les plus vives. Cette convulsion des esprits, qui n'est en rien une révolution de type paradigmatique, se trouve confirmée par la pléthore de textes d'auteurs traitant de sujets allant des *institutions* aux *valeurs* en passant par les *modes d'organisation* et de *fonctionnement*, *cadre de gestion*, *pratiques* et *instruments* utilisés dans la sphère publique.

Chacun use de son prisme déformant, celui de sa discipline d'origine, pour proposer un concept nouveau, fondé sur une terminologie souvent mal répartie, pour critiquer l'État et proposer son redressement. La sphère publique est depuis toujours dominée par des contributions théoriques et empiriques issues des sciences politiques et des sciences de l'Administration publique. Ce n'est que depuis peu que des chercheurs s'identifiant aux sciences de la gestion et aux théories de l'organisation se sont intéressés à la sphère publique. Aux dimensions institutionnelles, soit celles portant sur les valeurs, les règles et les normes qui devraient guider l'action publique, se sont ajoutées, grâce à ces nouveaux chercheurs, des dimensions organisationnelles, managériales et instrumentales (voir la figure 1.1).

FIGURE 1.1
La Bonne Gouvernance selon quatre niveaux d'analyse



- DSC : Déclaration de services aux citoyens
- CPI : Convention de performance et d'imputabilité
- EG : Entente de gestion
- PAG : Plan annuel de gestion
- PPP : Partenariat public-privé
- RAG : Rapport annuel de gestion
- RPA : Réingénierie des processus administratifs

Née de contextes militaire, idéologique et politique multipolarisés, la sphère publique a d'abord été abordée sous l'angle du service public par des chercheurs et des praticiens s'identifiant aux sciences politiques et à

l'Administration publique. Puis, au fil des décennies, précédant le premier choc pétrolier (1973), une approche dominée par le droit administratif est devenue incontournable pour administrer les institutions publiques, les sociétés d'État et les autres organismes publics, parapublics ou péri-publics. Dès le début des années 1970, la complexité et la récurrence des crises budgétaires qui ont frappé les États et les gouvernements des pays industrialisés ont fortement remis en question l'approche juridico-administrative de la *chose publique* (Caiden, 1991, 1994). Il en résulte aujourd'hui un foisonnement de concepts, de notions et de théories, sans égard au langage qui leur sert d'exutoire, qui peut dérouter les moins avertis.

Après l'importante crise budgétaire qu'a connue la Nouvelle-Zélande et la réponse radicale apportée par son gouvernement de l'époque, l'heure des *réformes de l'État*, de la *renovation de la fonction publique*, de la *modernisation de la gestion publique* par la *Bonne Gouvernance* a sonné pour l'ensemble des administrations publiques dans le monde. Les approches du changement se sont multipliées d'un État à un autre, voire d'un gouvernement à un autre, voire d'une administration à une autre dans un seul et même pays. Progressivement, l'intérêt des réformateurs s'est manifesté à l'avantage d'approches plus organisationnelles et plus managériales. Dès lors, l'accent a été mis sur les *résultats* plutôt que sur les règles régissant la définition des objectifs, l'allocation des ressources, la structure d'offre des services publics et le suivi des décrets considérés comme des *moyens*. De plus en plus, des études ont été confiées à des chercheurs, à des centres d'études et à des instituts de management public (ou d'Administration publique) dont la vocation était d'accompagner, sinon de préconiser, les réformes dans la sphère publique.

Des thématiques de recherche, relevant autrefois des sciences de la gestion ou des théories de l'organisation, ont nouvellement été intégrées aux calendriers de recherche portant sur les méthodes de conception et de mise en œuvre des politiques et des programmes publics, sur la culture, les configurations structurelles, la réorganisation du travail, le management des équipes pluridisciplinaires, l'entrepreneurship et l'innovation dans les ministères, les unités administratives, les agences gouvernementales, les réseaux de la santé et de l'éducation ou les sociétés d'État. Bref, l'arrivée de chercheurs issus de disciplines autres que des sciences politiques et des sciences de l'Administration publique a multiplié les propositions épistémologiques et axiologiques, les niveaux d'analyse, les cadres de référence théorique et les méthodologies de recherche pratique. Il en résulte une telle diversité conceptuelle et terminologique que cela entraîne la dilution de l'objet d'étude. Les modes, méthodes et préceptes qu'adoptent leurs

différents auteurs doivent se combiner avec une surqualification managériale et organisationnelle des propositions qu'ils supposent. Or, si l'on cherchait une voie de rajeunissement du management public, personne ne suggérerait que l'on en vienne au *managérialisme* (Dixon, Kouzmin et Korac-Kakabadse, 1998).

1.1.2. La *managérialité*, non le *managérialisme* dans la gouvernance publique

Le *managérialisme*, auquel souscrivait Drucker (Gazell, 1994), renvoie à une conception de la gestion qui repose sur cette conviction profonde que les pratiques du management adoptées par les entreprises privées sont directement transférables dans la sphère publique. Or, cette approche à la gouvernance publique ne tient pas compte du fait que le contrôle politique sur l'appareil qu'est la fonction publique exerce des influences et des pressions sur les gestionnaires publics. C'est à travers le cadre de gestion (stratégies), les agencements organisationnels (structures), les modes de prestation des services (offre) que les décideurs politiques (élus) interfèrent dans la gestion des opérations courantes de l'appareil public. De nombreux auteurs estiment que le management public et le management privé sont deux arts distincts et qu'il n'y a pas lieu de les confondre à travers une seule pratique des affaires ou des services (Lynn, 1984; Mathiasen, 1984; Pritchard, 1992). Leur environnement institutionnel, auquel ils doivent répondre pour satisfaire leurs clientèles propres, n'est pas de même essence, non plus que leur régime de régulation ou leur système d'imputabilité (Rainey, 1989; Parker et Subramanian, 1975).

Il n'en demeure pas moins que des attentes de changement, au chapitre des comportements à la tâche et de l'organisation du travail, et donc du rendement à la prestation des services, ce qui supposait une reconsidération des stratégies de services et un réalignement des structures d'exécution des services publics, ont été exprimées, ces dernières années, à travers la critique du niveau de performance affiché par les administrations publiques un peu partout dans le monde démocratique.

Certains critiques de l'Administration publique ont voulu, à compter de valeurs de partage propres à l'entreprise privée, indiquer aux agents à l'œuvre dans la sphère publique les raisons pour lesquelles ces derniers devaient suivre les préceptes, sinon se conformer entièrement aux méthodes de gestion établies. Les arguments les plus souvent invoqués peuvent se décliner comme suit.

- Les problèmes inhérents au management des agences publiques sont complexes, techniquement parlant, parce qu'ils sont liés à la productivité des facteurs et au contrôle des coûts d'exploitation, ce que maîtrisent mieux qu'eux les experts en ces matières œuvrant dans l'entreprise privée – les acteurs privés savent donc mieux faire face à la concurrence des marchés et, de ce fait, à l'incidence directe de ceux-ci sur le contrôle de tels facteurs et coûts.
- La régulation centralisée de la gestion des affaires et l'exposition à un environnement qui commande la substitution des biens et services offerts doivent répondre à des exigences essentiellement politiques dans l'organisation, ce qui échappe dans la sphère publique aux administrateurs et se trouvent entre les seules mains des élus – le privé ne peut être que mieux aguerri à la gestion de la prise de décisions et du risque que le public.
- Les habiletés techniques et les compétences que nécessite la gestion économique des services dans l'organisation efficiente se fondent sur l'affirmation du droit de gérance, droit qui se trouve partagé dans la sphère publique – le secteur privé sait donc mieux répondre à ces impératifs d'organisation que la sphère publique.
- Les choix politiques sont réduits à des considérations de compression plutôt qu'à des objectifs de dépassement à travers l'amélioration du rendement, ce que le secteur privé sait mieux faire par les solutions qu'il apporte aux situations complexes que présente le marché – l'entreprise privée sait mieux que l'Administration publique adapter ses modes de gestion aux conditions changeantes de son environnement et, partant, satisfaire ses clientèles que ne le font les acteurs de la sphère publique (Longbottom, 1987).

Si des auteurs qualifient le *managérialisme* d'instrumentation managériale visant l'instauration de la *Bonne Gouvernance* et de la gestion de la performance dans l'Administration publique, parce qu'il résulte d'intentions délibérées, de plans élaborés et de décisions conséquentes pour en élever le niveau de rendement, nous disons que ces mêmes préceptes valent pour la *managérialité* que nous allons définir ci-après (Prasser, 1999).

Reprenant le propos de Uhr (1990) pour définir le *managérialisme*, que nous estimons être une forme de corruption de la *Bonne Gouvernance*, en ce qu'il tend à confondre la sphère et le système publics avec l'entreprise privée, alors que les deux répondent à des conditions d'évolution parfaitement distinctes. Or, nous disons que l'objectif de toute réforme

administrative doit viser la poursuite d'un résultat supérieur à travers un processus de décisions qui autorise l'autonomie et, partant, la responsabilisation des décideurs et des acteurs.

En d'autres mots, la *managérialité*, comprise comme une quête d'amélioration constante dans les activités et les processus permettant à la sphère publique de livrer les services auxquels les citoyens ont droit, devrait, pour justifier une *Bonne Gouvernance*, satisfaire à l'ensemble des critères suivants.

1. Mettre l'accent sur la pertinence des politiques/programmes publics et sur la cohérence de leur mise en œuvre, plutôt que sur l'élaboration de politiques de substitution et sur la restructuration permanente de l'appareil d'État.
2. Accorder plus d'attention à l'efficacité de l'État (régime politique) et à l'efficience de l'appareil de l'État (structures de services), comme voies et moyens d'offre de réponse aux besoins de la société, plutôt que de tout centrer sur les retombées politiques à court terme (élus), ce qui veut dire se préoccuper davantage de participation à l'établissement des objectifs, à l'allocation optimale des ressources, à l'évaluation comparée de la performance et au feedback des instances internes et externes (communauté).
3. Être plus comparable, par rapport à la sphère privée, d'où proviennent la critique mais aussi les comparaisons à l'offre de services de substitution, sans pour autant importer tout de go toutes et chacune de ses pratiques, si nouvelles et prometteuses soit-elles.
4. Généraliser l'imputabilité dans le système, et non pas la restreindre aux seuls prestataires des services publics (fonctionnaires), quand les politiques de services leur échappent totalement ou presque pour incomber aux seuls décideurs (élus).
5. Centrer l'attention, et partant rendre l'imputabilité plus conséquente, sur les *intrants* (nature des ressources et qualité des compétences), sur les *processus* (notamment cadence et modes de traitement mises à contribution), tout autant que sur les *outputs* (services rendus) et les *outcomes* (impacts sur la population) et l'environnement (la capacité économique et la condition sociale et culturelle de la communauté).
6. Privilégier, là où cela s'impose, une approche public/privé dans la prestation des services, de sorte que les services rendus par l'appareil public soient appréciés à raison de leur valeur comparative réelle dans le marché (Halachmi et Holzer, 1993).

Toutes les administrations publiques n'en sont pas au même stade de composition, de réforme ou de rendement, mais toutes peuvent s'inspirer des exemples vécus ailleurs et faire évoluer leur cadre d'exercice en vue d'un service public plus performant, c'est-à-dire répondant mieux aux besoins changeants des sociétés civiles et des économies qu'ils sont censés servir.

1.1.3. Un besoin d'alignement stratégique plus que d'ajustement structurel

La *managérialité* supposerait que les instances publiques responsables de la décision portant sur le cadre général d'exercice du service public, donc les gouvernements comme tels (élus), agréent à l'alignement réel des stratégies d'offre des services et des structures de prestation des services. Ce qui impliquerait que la réforme se fasse en profondeur et non en surface, ou, en d'autres mots, sur ce qui agit sur l'appareil et non pas sur ce qui paraît être mis à contribution à travers l'Administration publique. Ainsi, devraient être inclus dans toute réforme du mode de gouvernance publique, à la manière dont l'ont démontré Morley et Vilkinas (1997), dans l'étude qu'ils ont faite des gouvernements australiens et néo-zélandais, les éléments suivants :

1. la mission de l'État ;
2. la vision de l'espace et du service public dans l'État ;
3. les stratégies de positionnement du service public dans le marché général de la consommation des services en société démocratique ;
4. les règles de dotation en ressources et le fonctionnement des appareils de prestation du service public ;
5. la formation, la compétence et la performance attendues des agents prestataires de services publics ;
6. la participation au processus de prise de décisions, la responsabilité dans la mise en œuvre et l'imputabilité des prestataires de services publics ;
7. les mécanismes de feedback auprès des prestataires, et leur rémunération au rendement, tout comme leur recours après évaluation de leur performance propre ;

8. les mesures incitatives à l'innovation et leur reconnaissance par l'organisation;
9. la qualité des ressources humaines, financières et technologiques mises à la disposition des prestataires de services publics;
10. les systèmes de communication et d'information à la disposition des prestataires;
11. la participation des bénéficiaires (clients, usagers... publics cibles) à l'ensemble de la démarche de réforme, du suivi de la réforme et à l'évaluation des services publics.

1.1.4. L'objectif final réside dans le *fit* global : mission, vision, stratégies, cibles de résultats et ressources

La sphère publique, pas moins que l'entreprise privée, même si des différences marquent leur nature, leur situation et leur évolution, doit répondre d'un *fit* organisationnel certain, quelles que soient les avenues de changement qu'elle emprunte dans le temps.

Sa vision doit découler plus d'une lecture évolutive de sa mission que de son historique, ses structures doivent suivre des options stratégiques plus courageuses et des cibles de résultats plus audacieuses tout en étant contenues dans les limites des ressources disponibles. Une culture nouvelle dans la gestion des affaires faite de leadership, de prise d'initiative et d'imputabilité doit présider aux décisions de changement dans l'appareil public, si l'on veut que la performance globale s'exprime en rendement optimal sur l'effort fiscal consenti par les contribuables. L'État doit alors réunir les conditions favorables à un ajustement continu sur les plans institutionnel (missions), stratégique (choix et orientations), organisationnel (structures) et opérationnel (méthodes de travail et instrumentation managériale), tout autant que se doivent de l'être les ministères et les organismes publics qui le servent. En d'autres mots, le *fit* global, dont il est ici question, doit satisfaire à deux critères fondamentaux :

- être orienté performance, tout en étant organisationnellement coordonné et professionnellement qualifié et encadré (Chorn, 1991) ;
- avoir voix au chapitre dans le processus de prise de décision, en vue d'atteindre les objectifs de gestion fixés, sans compromettre les objectifs en matière d'offre de services à la population et aux entreprises (Chartier, 1985).

Pour atteindre ce niveau d'intégration, de *fit* global, les ministères, agences et régies chargés du service public doivent tendre à satisfaire des conditions portant sur l'amélioration de leurs processus organisationnels :

1. aborder le changement par **l'engagement** face à des objectifs de rendement à la tâche qui accroissent la performance sur services rendus, ajoutent à la valeur de la prestation auprès des populations tout en maîtrisant les coûts d'offre ;
2. adopter des indicateurs de performance réalistes et signifiants, non seulement fondés sur le degré (volume), mais aussi sur la valeur (qualité) des services offerts ;
3. suivre un plan d'action qui intègre, sans le définir par le menu, le changement, en ouvrant l'accès au diagnostic aux prestataires et aux clientèles visés par le service concerné ;
4. assurer la cohésion dans l'approche aux services et la cohérence dans l'instrumentation managériale des prestations faites ;
5. monitorer non seulement les *outputs* mais également les *outcomes*, de sorte que l'exercice de réforme de la gouvernance ne devienne pas une excuse pour justifier des choix politiques, mais serve bien la communauté à laquelle l'ensemble des services offerts sont destinés (Dixon, Kouzmin et Korac-Kakabadse, 1998).

Nous reviendrons un peu plus loin dans cet ouvrage sur la façon dont le *fit* global, Mission/Vision/Stratégie/Cibles de résultats/Ressources, devrait être assuré par une approche managériale et organisationnelle de type *gestion par résultats* appliquée à la sphère publique (chapitres 2 et 3). Examinons maintenant comment en si peu de temps les approches que nous qualifions d'organisationnelles et de managériales ont conquis le cœur de tous les États et les gouvernements des pays de l'OCDE.

1.1.5. Les pays de l'OCDE : l'émergence de nouveaux modes de gouvernance publique

D'après une étude menée par Mazouz, Facal et Hatimi (2006), en matière de gestion publique, c'est par *mimétisme*, donc par la *normalisation* (certification) ou par des mesures *coercitives* d'institutions financières et non financières supranationales (Union européenne, les institutions de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international), que des expé-

riences de modernisation réussies ici et là sont devenues des pratiques adoptées et institutionnalisées par des gouvernements locaux. De manière plus précise, ces trois processus ont permis l'émergence à l'échelle mondiale et la diffusion à l'échelle régionale de nouveaux systèmes de gouvernance publique. Ils portent sur les instrumentations managériales, tels que l'étalonnage (*benchmarking*) et les différents plans de gestion, sur les cadres de gestion, tels que la gestion par objectifs et la gestion axée sur les résultats, sur les formes organisationnelles, telles que la création d'agences publiques ou l'impartition.

Le mimétisme, la normalisation et la coercition ont même permis la globalisation des débats portant sur les valeurs qui devraient être à la base même des mécanismes d'imputabilité, de participation citoyenne à la prise de décisions et d'exercice de la démocratie, d'évaluation des politiques et des programmes, d'éthique et d'équité publiques. En effet, entre le début des mesures draconiennes prises par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande, au milieu des années 1970, et l'adoption par l'Assemblée nationale française, en 2002 de la Loi organique sur les lois des finances (Lolf), en passant par les Government Performance and Results Acts (GPRA) adoptés par le gouvernement des États-Unis d'Amérique en 1998 et la Loi sur l'administration publique (LAP) adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec en mai 2000, aucun gouvernement des pays de l'OCDE n'est resté insensible aux transformations majeures que devraient subir ou entreprendre les sphères publiques à l'échelle internationale. Leur gouvernance s'en est trouvée profondément transformée et elle le sera encore plus dans les années à venir (Mazouz et Rochet, 2005).

À l'échelle internationale, aux tendances isomorphiques évoquées ci-dessus sont sous-jacents des facteurs invoqués par beaucoup de chercheurs engagés dans des investigations empiriques sur l'origine de la dynamique des sphères publiques et responsables du foisonnement terminologique qui caractérise la littérature académique portant sur les mouvements de réforme de l'appareil public. Ces facteurs peuvent être regroupés comme suit.

1. Le triomphe des valeurs libérales, après la chute de l'idéologie et des systèmes communistes, la libéralisation des économies nationales, l'immigration massive des personnes, la prolifération des échanges de biens et de services et la circulation des capitaux entre pays à tradition politique libérale.
2. L'émergence d'économies nationales ayant un fort attrait pour les entreprises souffrant jusque-là de mesures bureaucratiques et de taux d'imposition affectant leur compétitivité, les perspectives

de délocalisation accrue de l'activité économique par suite de la mondialisation des échanges et de la globalisation des marchés, qui ont invité les gouvernements nationaux à repenser partiellement ou totalement leurs systèmes de gouvernance.

3. La déréglementation : l'entrée en jeu d'entreprises privées dans des secteurs aussi importants que les communications, l'énergie et les transports a contribué à un abaissement significatif des coûts et à une amélioration remarquable de la qualité des services autrefois peu ou mal assurés par la sphère publique. On observe par conséquent une certaine légitimation du discours prônant l'efficacité, l'efficience et la transposabilité des méthodes de management et d'organisation utilisées par les entreprises privées.
4. Une crise budgétaire complexe et durable que vivent tous les gouvernements des pays de l'OCDE, depuis le milieu des années 1970, et le manque à gagner récurrent des administrations publiques, à la suite de la croissance économique lente des années 1990 et de la délocalisation de l'activité vers des pays moins exigeants et à main-d'œuvre moins chère, l'énormité de la dette publique accumulée par suite aux nombreux déficits budgétaires cumulés durant les années de développement et de construction, à la chute dramatique de la croissance naturelle et au vieillissement accéléré de la population, aux perspectives d'arrivée massive à la retraite des groupes d'âge supérieur et à des dépenses exponentielles de santé.
5. Une remise en cause consciente, élargie et pressante de l'éthique publique, une exigence citoyenne marquée de transparence gouvernementale et des exigences généralisées en termes de compétences professionnelles et d'évaluation du rendement au travail et d'imputabilité dans le service public.

On compte très peu d'études menées à grande échelle en matière de conception, d'application et d'évaluation des modes nouveaux de la gouvernance publique dans le monde. Bien sûr, le mouvement de réforme ne s'est réellement amorcé que vers la fin des années 1970 et le recul nécessaire au jugement sur la pertinence et l'efficacité des méthodes retenues pour y parvenir n'est pas encore au rendez-vous. Cependant, la comparaison des processus d'adoption, les contenus de politiques y ayant mené et les indicateurs d'évaluation du rendement auraient, eux, pu être disponibles. Bien que nous ne disposions que de bribes d'information sur l'ensemble du sujet, il demeure que nous pouvons être éclairés sur les quelques expériences de réforme les plus remarquées, dont celles de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni, du Canada, des États-Unis et du

Québec. Bien qu'elles soient conçues et mises en œuvre dans des pays de traditions parlementaire, politique et administrative différentes, les démarches adoptées par les gouvernements de ces pays, tous membres de l'OCDE, ont donné lieu à des comparaisons, à des réflexions et à des jugements très instructifs de la part d'auteurs érudits en gestion des affaires publiques.

Parce qu'elles sont considérées comme étant avant-gardistes par des institutions financières et non financières internationales ou supranationales influentes, les réformes administratives engagées par les pays évoqués ci-dessus se sont vite érigées en modèles à suivre par des bailleurs de fonds. C'est ainsi que l'OCDE, la Commission européenne, les institutions de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, la Banque africaine de développement et même certaines agences de cotation de crédit, par exemple, s'y sont référées systématiquement pour prescrire des réformes à des pays en transition ou en voie de développement (Wescott, 2004; Jones, 2004; Mazouz *et al.*, 2006).

Il faudrait souligner ici que les nouveaux modèles de gouvernance qui se sont dégagés des dites réformes ont été, le plus souvent, repris, avec quelques adaptations de procédures parfois, par d'autres pays ayant également amorcé la transformation administrative de leur sphère publique propre sous l'influence des organisations internationales ou sur un fond de crise économique et budgétaire intérieur. Ainsi, l'enclenchement, le développement, la mise en œuvre et l'évaluation de certaines tentatives de réforme relèvent plus d'un mimétisme généralisé, d'un mouvement de standardisation ou de pressions politiques exercées sur des gouvernements à faible pouvoir de négociation que d'une réelle volonté de changement (Mazouz, Facal et Hatimi, 2006).

En effet, par référence à la notion d'isomorphisme institutionnel introduite par DiMaggio et Powell (1983), nous avons relevé à quelques nuances terminologiques près une tendance à la réplique à l'échelle internationale de quelques modèles de gouvernance, sinon à l'identique à l'égard des modalités d'implantation, du moins à l'égard de la reprise de leurs inspirations philosophiques. Toutefois, l'homogénéité sur le plan des valeurs, des principes et du discours de légitimation des systèmes de gouvernance nouveaux est accompagnée par la diversité des modes d'organisation et de fonctionnement des organisations publiques (Mazouz, Facal et Hatimi, 2006). En somme, s'il y a eu, à travers cette reprise de l'expérience des autres États, des systèmes de gouvernance comparables sur le plan organisationnel, nul ne peut conclure qu'il y a eu, simultanément, conformité sur le plan opérationnel. En d'autres mots, les administrations

publiques, partout où s'est implantée la nouvelle gouvernance, ont souscrit aux principes fondateurs du mouvement de réforme de la gouvernance publique, sans nécessairement recopier les processus, procédés et procédures de mise en œuvre de celle-ci. La réforme administrative est certainement globale dans ses principes fondateurs, mais locale dans sa mise en œuvre.

1.2. L'ÉVOLUTION DES SYSTÈMES NATIONAUX DE GOUVERNANCE : AU-DELÀ DE LA VOGUE MANAGÉRIALE

Non seulement dans la foulée des mouvements de réforme des États, mais à toutes les époques, l'organisation de la gestion des affaires gouvernementales a tenu compte de la situation particulière des pays, des populations, des économies nationales et des traditions politiques. À l'occasion, l'Administration publique a subi les pressions de l'appareil politique, au point de devenir l'instrument de promotion des idéologies du régime en place. Nul ne doutera que semblable situation ait caractérisé l'ensemble des pays communistes, avant la chute du mur de Berlin (1989). Et le malheur veut que plusieurs pays socialistes de nos jours, dont Cuba n'est que l'exemple consacré, soient encore sous le joug du parti au pouvoir. Pire encore, plusieurs pays dominés au XIX^e siècle par les puissances européennes auront, après leur décolonisation, maintenu une administration publique dont le cadre de référence, la stratégie de gestion et la structure d'exécution auront peu à voir avec la spécificité de leur contexte historique récent, la composition culturelle de leur population et la capacité économique de se gérer par leurs propres moyens. Pour tous ces pays, tout le dispositif administratif ou presque aura souvent été calqué sur un modèle venu d'ailleurs, alors que les expérimentations en cours semblaient privilégier les États et les gouvernements qui avaient fait l'effort de s'adapter à des principes universellement reconnus, telles l'éthique, l'imputabilité et la transparence, pour ne citer que ceux-là, comme fondements à leur *Bonne Gouvernance*.

Pour les pays les plus industrialisés, comme pour les pays en voie de développement (ou autrement développés), l'objectif final de ces réformes demeure certes l'optimisation dans l'utilisation des ressources requises, alors que la *finalité* de ces ajustements administratifs continus de la part des États et des gouvernements ne peut et ne devrait être autre chose que l'amélioration des services aux citoyens, populations et entreprises.

1.2.1. Les impératifs d'ajustement continu de l'appareil d'État

Dans les pays développés, entre 1945 et 1975 d'abord et durant les années 1980 par la suite, l'appareil public de l'État s'est organisé autour du paradigme bureaucratique, selon ce que Max Weber en entendait, à savoir une hiérarchisation de la structure d'exécution, une division des tâches et un contrôle centralisé du travail (Mazouz, Facal et Hatimi, 2006). Le clivage entre décideurs (politiques) et exécutants (gestionnaires), dans l'ensemble de l'appareil d'État, devait éviter l'intervention directe de la part des élus dans l'administration du service public qu'était la fonction publique. Cependant, il n'y a pas eu de délégation de pouvoirs de décision réelle, mais une décentralisation de l'offre et un contrôle centralisé des initiatives. Là encore, des traditions parlementaires et politiques auront eu l'heur de faire en sorte que des administrations de contrées différentes répondent à leurs situations avec des systèmes d'encadrement distincts, comme ce sera le cas des pays limitrophes que sont le Canada et les États-Unis (Osbaldeston, 1992).

Plus spécifiquement, au Canada, les rapports entre la fonction publique et les décideurs politiques, calqués sur le modèle britannique de Whitehall, seront foncièrement influencés par une quête de professionnalisation de l'appareil administratif. Par contre, dans la fonction publique américaine, on sentira davantage une recherche d'orientation du service public au profit du politique, soit le parti à la tête du gouvernement en place (Aucoin, 2000). Des principes d'organisation aux pratiques de gestion, tous les processus, procédés et procédures de l'Administration publique connaîtront des applications différentes, ce qui aura pour effet de démarquer au total non seulement les modes d'institutionnalisation de l'État dans ces pays, mais également les modalités de prestation des services aux populations.

À la fin des années 1970, les administrations publiques, dont le modèle était demeuré fondamentalement bureaucratique, mais au sens cette fois de lourdeur des dispositifs administratifs, de complexité des règles et de coûts accrus dans l'exécution des politiques et des programmes publics, furent la cible de critiques sévères d'abord de chercheurs universitaires, puis de médias et, enfin, de contribuables. L'accord semblait se faire autour de la vétusté des structures d'exécution, mais aussi de l'inadéquation stratégique entre les services dispensés et les choix d'options pratiqués pour satisfaire les besoins légitimes des populations bénéficiaires. À cette remise en question globale de l'efficacité, et à travers l'efficacité de l'État, la contestation porta encore plus amèrement

sur l'inertie du système de réponse à la demande, sur la lenteur de l'adaptation de l'offre et sur les coûts élevés de prestation des services publics (Osborne et Gaebler, 1992).

1.2.2. Les impératifs liés à la réponse aux besoins légitimes des citoyens

Les heurts sur le tissu social et, partant, sur la qualité de vie des populations des chocs pétroliers survenus en 1973 et en 1979, auxquels la crise des finances publiques de la fin des années 1980 ne sera pas étrangère, expliquent pour une bonne part la dégradation du lien de confiance entre les citoyens et la classe politique. Or, ce ne sont pas que les partis politiques qui feront les frais de ce déficit démocratique et de ce sentiment de méfiance à l'égard des décideurs, mais l'État, le gouvernement et la fonction publique comme instruments à charge de qui les services publics doivent être rendus et donc imputables. Des idées neuves, des systèmes repensés et des méthodes de gestion rafraîchies devaient échoir, si l'on voulait que l'État, le gouvernement et la fonction publique retrouvent leur utilité réelle aux yeux de la société qu'ils étaient censés pourvoir en services de qualité en matière de transport, de soins de santé, d'éducation, de sécurité et d'insertion professionnelle. La capacité financière et à sa traîne les voies et moyens humains et techniques se trouvant fort diminués par rapport aux époques antérieures du plafonnement, voire de la régression relative des recettes publiques, les administrations publiques devaient chercher à « faire plus et mieux avec moins ».

On ne pouvait s'en tenir à l'approche normative, où l'ensemble du système d'offre qu'est l'État serait axé sur les règles et les normes, tant dans l'allocation des ressources que dans l'utilisation des fonds liés aux services publics à rendre. Une logique nouvelle devait s'imposer, laquelle reposerait sur une approche par les « résultats », plutôt que par les *moyens*. L'offre de services publics ne pouvait être imaginée, décidée et effectuée sans tenir compte des besoins réels et légitimes des citoyens. Non seulement devait-il y avoir rencontre entre la demande et l'offre, mais le résultat devait être patent, à l'égard de tous les services publics auxquels les citoyens avaient droit. Afin de permettre à l'organisation publique d'améliorer la qualité des services, il s'avérait impératif de lier, dans le temps et dans l'espace, les dimensions inhérentes à la « stratégie » et celles associées à la configuration des « structures ».

Progressivement, la satisfaction du citoyen, la flexibilité des structures, l'ouverture à de nouvelles méthodes de gestion, le respect de l'éthique, la mesure du rendement, la reddition de comptes après l'évaluation des effets (*outputs*) et des impacts (*outcomes*) contribuèrent à la mise en œuvre des réformes conduisant à l'avènement d'un système de gouvernance nouveau au Québec et ailleurs dans le monde (Mazouz et Tremblay, 2006 ; Kernaghan *et al.*, 2000 ; Jones et Kettl, 2003 ; Kettl, 2000 ; Barrow et MacDonald, 2000).

1.2.3. L'évolution du débat public et la révision de ses fondements

Si le débat sur la gouvernance publique a eu l'apparence d'une guerre idéologique sans issue au sein de certains groupes de discussion (Donahue et Nye, 2003), on notera avec joie que la réflexion sur l'organisation du travail, sur l'optimisation des ressources et sur l'évaluation des effets et des impacts des interventions publiques, parce qu'ils ont permis de modifier l'État (Jones, 2002), ont aussi eu des conséquences bénéfiques sur la prestation des services publics (Côté et Mazouz, 2005). Ces derniers débats, d'inspiration managériale et organisationnelle, ont donné lieu à l'introduction de notions nouvelles dans l'espace gouvernemental, essentiellement liées à la gestion de la performance dans la sphère publique (Mazouz et Tardif, 2006) : l'intrapreneurship, la créativité, la flexibilité, la prise d'initiatives et de risques mesurés, l'autonomie managériale et la prise de décisions responsables en vue d'accroître l'efficacité et l'efficience organisationnelles et, par-delà celles-ci, la qualité générale des services publics (Rouillard, 2002 et 2003).

Même après les bienfaits constatés empiriquement par plusieurs des améliorations qu'aura subies la sphère publique, ici et là où se sera fait valoir l'idée d'une gouvernance-à-base-de-gestion-par-résultats, une revendication continue de s'exprimer en faveur d'un retour aux méthodes de gestion administrative à coup de moyens et de règles. Les esprits chagrins, à la source de cette dénonciation des expériences et du cheminement accompli, voient encore plus d'avantages à administrer l'État en mode « bureaucratique-refermé-sur-soi » qu'en mode « bureaucratique-piloté-par-ses-résultats-et-ouvert-sur-les-autres ». Comme si les savoirs, le savoir-faire et le savoir-être des administrateurs d'hier étaient plus à même de répondre plus vite, plus économiquement et plus adéquatement que les gestionnaires publics qui ont émergé ces dernières années aux besoins

et aux attentes des populations en termes de services publics (Bourgault *et al.*, 2004; Maltais et Mazouz, 2004; Mazouz, Facal et Hatimi, 2006; Laforte et Gaudin, 1998).

Or, contrairement aux modèles issus de la théorie bureaucratique élaborée par Max Weber, les modèles en émergence ne reposent sur aucune assise théorique élaborée au chapitre du mode de gouvernance globale de l'appareil d'État, non plus que sur aucun acquis stratégique ou structurel au chapitre de la prestation des services publics aux différentes populations. Si les pratiques ne sont pas toutes empruntées de l'entreprise privée, elles sont souvent inspirées des expériences de celui-ci. La sphère publique présente certes sa spécificité globale, mais elle demeure un ensemble d'organisations ayant des particularités. Ce qui fait que les théories de l'organisation ne continuent pas moins d'y trouver des applications intéressantes, au même titre qu'elles le font à l'égard des organismes culturels, sportifs et communautaires. Les *stakeholders* sont au demeurant de même essence (direction, clients, fournisseurs, distributeurs, communautés) que dans l'entreprise privée, bien que le contexte (politique), les intrants (impôts et taxes), les processus (fonction publique) et les extrants (services publics), eux, diffèrent du secteur privé. Dans aucun de ces deux cas de figure, les notions, outils et indicateurs de gestion sont transposables dans l'une comme dans l'autre sphère sans adaptation.

1.2.4. Des spécificités qui persistent malgré des rapprochements opérés entre la sphère publique et l'entreprise privée autour de la gestion de la performance

Là où se fait sentir le plus la différence entre l'entreprise privée et la sphère publique, c'est incontestablement sur l'accent mis dans leurs *finalités*. En effet, l'entreprise privée vise le profit, non comme fin, mais comme moyen d'assurer sa pérennité, de garantir sa valeur d'investissement auprès de ses actionnaires et de maintenir voire d'améliorer ses avantages concurrentiels et les conditions d'emploi qu'elle offre à ses employés. L'organisation publique, quant à elle, vise l'optimisation des ressources, non comme fin d'État dans l'exercice du pouvoir politique, mais comme moyen collectif de réponse aux besoins légitimes auprès des populations, de justification du régime fiscal auprès des contribuables, de maintien d'un cadre d'offre de services requis et d'atteinte des meilleurs résultats économiques et sociaux possible. Nous devons admettre que nous assistons à une coévolution des deux *finalités*, puisqu'aucune convergence ne semble s'opérer entre les deux systèmes, hormis le fait de vouloir améliorer, dans les deux secteurs, les méthodes de travail, les processus, l'utilisation des

ressources et des résultats attendus. Ces dimensions relèvent plutôt de la gestion de la performance, donc plus du *comment* que du *pourquoi* des choses.

Somme toute, les gouvernements qui éprouvent un souci certain d'efficacité dans l'action publique, tout autant que d'efficacité dans le service public, ont préféré des modes de gouvernance qui visaient la satisfaction des attentes exprimées par les citoyens, en tenant compte des conditions nouvelles de vie socioéconomique inhérentes à la mondialisation des marchés et à la globalisation des échanges, comme la circulation des personnes, des informations, des capitaux et des biens et services. Mieux, ils ont pris fait et cause pour une théorie actualisée dans la gestion de leurs affaires courantes.

Ces gouvernements, pour être conséquents avec leur choix d'organisation, ont donc commencé à repenser le rôle de l'État dans leurs sociétés respectives et entrepris de moderniser leurs appareils d'offre de services publics. Tous n'ont pas pris le même engagement à l'égard de ces objectifs de modernisation de l'État, comme tous n'ont pas engagé le même niveau de ressources pour que soient satisfaits ces deux objectifs de transformation de leur appareil d'offre en services publics.

Plusieurs gouvernements ont limité leurs efforts de réforme au remplacement de leurs anciennes normes d'acquiescement de la tâche, à la réorganisation du flux de travail et à la restructuration des processus de gestion du service public. Le résultat de cet effort de réalignement administratif aura été de donner l'apparence d'un renouveau à une formule ancienne de gestion des affaires publiques. Le modèle de bureaucratie traditionnelle, où le rôle de l'administrateur a peu d'importance dans les décisions de l'appareil d'État et où les attentes des populations desservies en services en ont moins encore, sert toujours de toile de fond pour une *fonction publique* qui ne cesse d'évoluer et de poser de nouveaux défis de gouvernance tant aux décideurs politiques qu'aux administrateurs et aux gestionnaires publics (Maltais et Mazouz, 2004).

1.2.5. Des gouvernements face aux défis conceptuels de la nouvelle gouvernance publique

Les gouvernements qui auront voulu relever le défi non seulement de la réforme de l'État, mais aussi de la redéfinition de ses rôles et fonctions, de la modernisation de sa gestion, de la mesure et de l'évaluation de son rendement, auront voulu mettre l'accent tout à la fois sur la responsabilité

politique des élus (décideurs), en élargissant les perspectives de choix des services, et des gestionnaires publics, en donnant effet à l'imputabilité de leurs prestations de services.

De fait, la nouvelle gouvernance, sans être définie à demeure par quelque pratique que ce soit, semble être comprise par la majorité des gouvernements de l'OCDE comme un objectif global de réforme de l'État, que ne peuvent satisfaire la révision simple des règles, l'adoption des normes et le décret des procédures administratives. L'objet de la démarche n'est pas de retaper l'instrument d'offre, mais de repenser conceptuellement les modes, méthodes et moyens de gestion de l'offre de services publics. D'où l'impérieux besoin d'adopter, après ententes contractuelles de services avec les gestionnaires et leur personnel, des *conventions de performance et d'imputabilité* fondées sur des indicateurs pertinents et réalistes. L'autonomie de gestion n'a pas lieu de priver les élus de leur responsabilité politique, mais d'induire dans le système de réponse à la demande de services publics la flexibilité requise, tout en assurant l'optimalisation des moyens et des ressources alors mises à contribution.

Soit, les réalités locales ont joué dans l'adoption des modes de la nouvelle gouvernance, suivant les pays concernés. Mais les transformations survenues dans la gestion publique, là où la nouvelle gouvernance aura trouvé plus de résonance, auront reflété une tendance à l'amélioration des niveaux de performance sur services rendus. Et les organisations internationales, qui n'auront pas induit comme telle cette réforme, en auront pris conscience, voire l'auront influencée.

1.3. DES TENDANCES INTERNATIONALES DURABLES INVOQUANT UNE NOUVELLE GOUVERNANCE

Selon Pollitt (2002), la plupart des réformes entreprises dans l'Administration publique peuvent être regroupées sous les quatre angles de convergence que voici : 1) le discours ; 2) les décisions ; 3) les pratiques ; 4) les résultats. La convergence la plus évidente et la plus constante est sans doute celle qui concerne le discours et les décisions, alors que la divergence la plus probante et la plus durable a trait aux pratiques et aux résultats (Aucoin, 1995 ; Halligan, 2001). Ce qui n'empêche aucunement de saisir la nature, la portée et l'utilité de la nouvelle gouvernance en tant qu'instrument dynamique d'ajustement au contexte d'évolution des États et de l'appareil de services collectifs que sont les fonctions publiques dans le monde.

1.3.1. Les impératifs d'un nouveau contrat de gouvernance entre politiciens, administrateurs et gestionnaires publics

Les mouvements de réforme auront beaucoup misé sur l'émergence d'une troisième catégorie d'agents publics : les gestionnaires publics (Maltais et Mazouz, 2004). La complexité croissante des services aux citoyens, la fragilité des finances publiques, le déficit démocratique dont souffrent les systèmes de gouvernance publique à l'échelle de la planète et beaucoup d'autres facteurs auront participé à la révision des rôles et fonctions des agents publics. De simple exécutant occupant un poste de direction dans une unité administrative, une régie ou une société d'État, parce que l'accent aura désormais été mis sur les *résultats* par les citoyens et par les politiciens, le rôle de l'agent public aura été transformé en celui d'un véritable responsable de l'activité publique. À terme, toutes les réformes administratives misant sur une gestion par résultats auront promu l'autonomie, le leadership et l'imputabilité de cette catégorie de fonctionnaires aux commandes des organisations publiques qui livrent les services attendus par les citoyens (Maltais et Mazouz, 2004).

Au Québec, par exemple, c'est en 1981 qu'un rapport connu sous le nom de Bisailon est venu tirer la sonnette d'alarme sur l'état des finances publiques et sur la nécessité de procéder à une réforme de la fonction publique. Ont suivi de nombreux textes législatifs étalés sur une période d'un peu plus d'une vingtaine d'années et corroborés par la Loi sur l'administration publique, en mai 2000 (Côté, 2003). Au fil des expériences et des lois promulguées entre 1981 à 2000, les observateurs auront noté une évolution du système administratif québécois, traditionnellement axé sur ses moyens, ses règles de fonctionnement et ses ressources, vers une gestion publique plus préoccupée par son efficacité, son efficience, ses économies et le sens de l'équité (Mazouz et Tremblay, 2006 ; Mazouz, Tremblay et Facal, 2005).

Cette évolution vers une gestion publique renouvelée aura été bâtie autour de valeurs et de traditions politiques, administratives et parlementaires reconnaissant les contributions individuelles et valorisant l'esprit de concertation et de participation qui caractérise la société et la culture québécoises (Mazouz et Tremblay, 2006). Il en est résulté une démarche de modernisation misant sur le recours à un *nouveau contrat de gouvernance* liant les élus politiques, les administrateurs de l'administration centrale et les gestionnaires des organismes publics. En vertu de ce *nouveau contrat de gouvernance*, les élus entendent s'acquitter de leur devoir d'efficacité dans le choix des politiques publiques, programmes, projets et services. Quant aux administrateurs, ils se chargent d'assurer la conformité aux

règles régissant l'allocation des ressources et la pertinence des moyens utilisés dans la prestation des services publics. Enfin, les gestionnaires, au niveau des unités administratives, des agences, des régies et des organismes publics, se doivent de répondre de l'efficacité et de l'efficience dans la prestation des services directement rendus aux citoyens. Cette contractualisation aura non seulement consacré l'autonomie de la tâche dans la prestation des services (Maltais et Mazouz, 2004), mais elle aura également permis de vérifier les résultats imputables aux bonnes personnes et aux bons groupes de travail (Côté et Mazouz, 2005).

1.3.2. Des impératifs liés au rôle joué par les organisations internationales

Quant au rôle joué par les organisations internationales, il aura varié suivant la mission de chacune d'entre elles tout autant que selon la situation particulière du pays au sein duquel s'est opérée la réforme administrative (Boli et Thomas, 1999; Mazouz, Facal et Hatimi, 2006; Meyer *et al.*, 1997; Bennett et Asard, 1995; Fligstein, 2001; Helleiner, 1996). Et leur influence sur l'adoption, la mise en œuvre et le suivi de la réforme aura fluctué au gré de l'acceptation par les pays concernés des nouveaux processus, procédés et procédures de gestion que supposait l'implantation de la nouvelle gouvernance, ce que confirmera explicitement le rapport de l'OCDE de 1995 (*Governance in Transition: Public Management – Reforms in OECD Countries*). Rapport qui eut une influence considérable dans la propagation des idées inhérentes au *nouveau management public*. Gow et Dufour (2000) ont d'ailleurs noté que l'OCDE a publié, chaque année, et ce depuis 1990, un rapport annuel sur la situation du management public au sein de ses pays membres, accompagné d'une panoplie de publications permettant des comparaisons entre les États.

Selon Mazouz, Facal et Hatimi (2006), si l'on veut mieux comprendre le rôle qu'ont joué les organisations financières internationales dans la réforme des administrations publiques, comme en Nouvelle-Zélande, il faut le plus souvent remonter le fil des événements jusqu'au milieu des années 1970. En effet, en 1975, pour mieux contrer les effets néfastes sur le tissu social d'une économie en déroute et d'une fonction publique en manque éminent de moyens financiers, le gouvernement de Robert Muldoon dut emprunter massivement à l'étranger et, ce faisant, enfoncer davantage le pays dans une dette extérieure par ailleurs peu rassurante (Schwartz, 1997). Cela entraîna, en 1984, une dévaluation de la cote de crédit de son pays, laquelle souleva la hargne dans la population. Des élections furent déclenchées; Muldoon perdit ses élections aux mains

des travaillistes. La Reserve Bank voulut alors emprunter pour soutenir la devise nationale que plusieurs estimaient déjà largement surévaluée. Les banques étrangères refusèrent de lui prêter (Borins, 2002). Le rôle de ces institutions, privées pour la plupart, fut donc crucial dans le changement de cap qu'amorça à ce moment le gouvernement travailliste en entamant sans plus attendre la réforme de son appareil public.

1.3.3. Des options idéologiques déterminantes : le thatchérisme et le reaganisme

Du côté de la Grande-Bretagne, il faudra attendre l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher, en 1979, pour relever un début de réforme dans l'Administration publique. Il faut savoir que, dès 1976, le Fonds monétaire international, sans ménagement aucun, avait averti le gouvernement britannique qu'il devait réduire significativement ses dépenses et retrouver une situation d'équilibre financier plus satisfaisante (Borins, 2002). Alors que plusieurs pays s'interrogèrent sur les voies et les moyens à prendre pour procéder avec succès à la réforme de leur sphère publique respective, sans nécessairement bénéficier de conditions idéales de marché économique ou politique à cette fin, en Grande-Bretagne des conditions favorables furent d'entrée de jeu réunies et facilitèrent la tâche au gouvernement Thatcher. Tout d'abord, le néolibéralisme dominait le discours à l'époque, lequel prônait le désengagement de l'État de nombreux domaines de l'activité économique. Puis le leadership politique requis par toute grande réforme s'installait à Washington et à Londres, les Reagan et Thatcher préfigurant des mandats longs, eux qui se rejoignaient en tout point ou presque sur le fond et la forme des mesures à prendre pour en arriver à *l'État minimal*. Finalement, la plateforme électorale requise pour procéder sans encombres aux réformes majeures de l'Administration publique était présente, qui soutiendrait, pour les gouvernements néolibéraux qu'ils étaient, toutes les opérations de privatisation des sociétés d'État jugées inutiles au regard de la vocation d'un État libéral.

Si l'État britannique n'allait plus tolérer l'interventionnisme public dans l'économie de marché, le gouvernement Thatcher ne se gênerait plus pour intensifier ses mesures d'immixtion dans l'appareil public pour en réduire la taille et les charges aux citoyens. Personne, dans l'entourage de la *Dame de fer*, n'était plus réfractaire au changement dans l'administration du service public, surtout s'il devait résulter de cette approche à la gouvernance par attrition et délestage une économie privée renforcée, une

fiscalité moins étouffante, un pouvoir syndical plus mesuré, des services publics plus efficaces et une fonction publique plus efficiente (Thatcher, 1993).

De toutes les mesures initiales prises par le gouvernement Thatcher, deux initiatives allaient toucher plus profondément la sphère publique en Grande-Bretagne : *a*) la privatisation de 47 grandes sociétés d'État ; *b*) la transformation en agences des principales unités de l'administration chargées de livrer des services de première ligne aux populations. Ces agences seraient autonomes dans leur gestion courante des affaires, tout en ayant à répondre de leur performance devant les représentants des citoyens et du gouvernement britanniques. Les gestionnaires ayant la responsabilité de telles agences répondraient de leurs engagements aux termes de contrats personnels à durée limitée (Osborne et Plastrik, 1997).

1.3.4. L'appel ou la réponse des marchés financiers à la nouvelle gouvernance publique

Dans le cas du Canada, les marchés financiers, dont les institutions privées, avaient sur appel public des instances gouvernementales procuré les fonds requis au financement des dépenses annuelles, voire de la dette des administrations publiques. Non seulement les déficits s'en trouvaient facilités, mais la porte était grande ouverte à leur récurrence, ce qui devait se confirmer peu importe la situation économique du pays. Cependant, les marchés financiers ne sont jamais insensibles au niveau d'endettement des gouvernements, et ils savent calculer le risque inhérent à de tels emprunts sur la capacité concurrentielle des économies mises à contribution par ce genre de pratique budgétaire. Aussi, des agences de cotation financière, après s'être inquiétées et avoir dénoncé ce mode de gestion de la dépense publique, eurent tôt fait de tirer le signal d'alarme sur les pratiques budgétaires du gouvernement fédéral et des gouvernements des provinces canadiennes, haussant à terme les taux d'emprunt inhérents au financement sur leur dette nationale. Il ne s'offrait plus aux gouvernements concernés que d'assainir leurs dépenses publiques. Dès lors, trois options furent examinées par les décideurs politiques, toutes aussi difficiles les unes que les autres : 1) un assainissement des finances publiques, soit par la réduction des dépenses, soit par la réduction des services ; 2) la hausse du rendement sur fonds publics, par la réforme de l'appareil de gouvernance publique ; 3) la réduction des services, à commencer par celle de la fonction publique. Dans pareils cas, sans qu'on puisse invoquer ouvertement l'intervention de quelque organisation internationale, on sentait

planer l'ombre des interventions du Fonds monétaire international, lequel ferait valoir ses exigences si l'instance publique concernée ne réformait pas son mode de gestion des affaires.

Aux États-Unis, à l'opposé, avec une économie puissante et un dollar servant d'étalon à l'ensemble des devises étrangères, personne ne s'attendait à ce que les marchés financiers internationaux prescrivent de freins quelconque au gouvernement fédéral ni qu'ils exigent de lui un mode d'emprunt dans l'ordre de ses moyens budgétaires courants. Ajoutons qu'aux États-Unis non seulement les administrations locales ont la charge de la majeure partie des affaires internes du pays, mais elles sont le lieu attendu des réformes en matière de gestion des services publics s'adressant aux particuliers. La charge des affaires nationales, et plus encore des affaires internationales, revient au gouvernement fédéral. Osborne et Gaebler (1993), auteurs du *Reinventing the Government*, avaient fondé leur analyse sur une compilation d'expériences managériales innovantes attribuables aux municipalités américaines. D'ailleurs, si l'on se reporte à la présidence de Bill Clinton (1993-2000), on constate que sa réputation de grand réformateur de la chose publique, acquise alors qu'il était gouverneur de l'Arkansas et reconnue à l'échelle du territoire national, ne se vérifiera pas vraiment sur les huit ans de son mandat à Washington. Pourtant, c'est bien ce même Bill Clinton qui convia son vice-président, Al Gore, à lui faire des propositions en ce sens (Gore, 1993). Or, contrairement à ce qu'on pouvait observer en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande, il n'y avait pas aux États-Unis de grandes entreprises publiques à privatiser, et la capacité d'emprunter du gouvernement fédéral n'était pas, aux yeux de plusieurs, sérieusement affectée par le fardeau de la dette nationale non plus que par la taille des déficits budgétaires enregistrés jusque-là. Comme il advint à tant et plus de reprises aux États-Unis, les propositions d'amélioration visant la fonction publique fédérale, notamment l'introduction des nouvelles technologies de communication et de l'information si chères à Gore en 1992, restèrent plus ou moins lettre morte. D'ailleurs, les invocations à la lourdeur de l'État fédéral sont, depuis trente ans, chose habituelle à l'arrivée de toutes les administrations nouvelles aux États-Unis. Richard Nixon, Jimmy Carter et Ronald Reagan se sont tous élevés contre l'État envahissant qu'était, à leur époque, devenu Washington. Reagan fut sans doute le plus véhément à cet égard. Pourtant, il faut savoir que l'administration fédérale comptait plus de fonctionnaires au départ de Ronald Reagan qu'à son arrivée (Bok, 1993).

En ce qui concerne le Québec, le poids de la dette publique n'est pas marginal, loin de là. L'État doit tenir compte de la réaction des agences de cotation de crédit lorsqu'il veut solliciter plus avant les institutions

financières. Sa marge de crédit n'est pas illimitée, d'autant que l'économie du Québec n'est pas en passe d'affirmation sur la scène canadienne, mais en régression constante par rapport à celle des provinces de l'Ouest. Cela contraste avec la situation qui prévalait au cours des années 1960, où le développement économique fut exceptionnel. Malheureusement, le ralentissement se fera sentir dès la fin des années 1970 et s'accroîtra au cours des années 1980, la situation s'envenimant durant les années 1990. Le gouvernement du Québec tardera quelque peu à mettre de l'ordre dans ses finances propres, creusant la dette par l'accumulation de déficits budgétaires jusqu'au moment où il ne lui restait plus qu'à adopter une loi sur le déficit zéro vers la deuxième moitié des années 1990. Ce n'est qu'à partir de là que la réforme de son modèle de gouvernance commencera à produire des changements palpables en matière de gestion des ministères et des organismes publics sans pour autant qu'il y ait de véritable remise en cause du rôle de l'État dans la société (Rouillard, 2002 ; Clark, 2002 ; Mazouz et Tremblay, 2006).

1.3.5. Le poids des interventions de certaines organisations internationales

Le rôle joué par les organisations internationales financières et non financières est aussi perceptible sur le plan des transformations opérées par les administrations publiques des pays en transition ou en développement. Dans la plupart des cas documentés à ce jour, ce ne sont pas tant les institutions financières privées que les grands bailleurs de fonds internationaux qui ont pesé de tout leur poids pour obtenir des États souverains des réformes administratives favorables aux idéologies libérales et à l'économie de marché. Parmi ces organisations internationales, on compte des institutions comme la Banque mondiale (BM), le Fonds monétaire international (FMI), avec leurs corollaires la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAsD) et la Banque interaméricaine de développement (BID) (Rose, Chaison et de la Garza, 2000). Leurs interventions, qui supposent une forme d'aide financière au relèvement des économies nationales, n'allèrent jamais sans une série de prescriptions plus ou moins intrusives dans la gestion des affaires courantes des États, ce qui résultait fatalement en un type nouveau de management public (Kamarck, 2003).

Selon Mazouz, Facal et Hatimi (2006), l'Algérie est un cas intéressant en ce que des difficultés budgétaires, économiques et sociales tout à la fois forcèrent son gouvernement à entreprendre des réformes majeures au début des années 1980. Cependant, il fallut attendre 1994 pour que

naïsse le premier programme d'ajustement structurel algérien (PAS). Ce PAS visait une modernisation du système bancaire, des privatisations, un soutien à l'investissement privé domestique et étranger ainsi qu'une restructuration du tissu industriel et de l'Administration publique. Ce programme d'ajustement, pour audacieux qu'il fût, n'en était pas moins le fruit d'une intervention radicale des organisations internationales, dont le FMI, la BM, la BAfD, la Commission européenne et des institutions telles que la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le PNUD et plus encore la CNUCED mirent en lumière les rôles d'assistance, de formation et d'accompagnement joués par les organisations internationales en vue de soutenir les efforts de modernisation du système de justice, du régime parlementaire, du système financier et bancaire, du système pénitencier et de la gouvernance publique. Ils jouèrent aussi un rôle considérable dans la formation et le soutien technique aux négociateurs algériens face à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cependant, les interventions du FMI, de la BM et de la BAfD avaient l'apparence très nette d'une directive, d'une norme, d'une prescription incontournable.

Pour mieux cerner la portée et les implications du rôle joué par les organisations internationales dans la diffusion des principes et des pratiques de la *Bonne Gouvernance publique*, le cas des pays en transition ou en développement nous semble très riche en enseignements. D'abord, il faudrait souligner que c'est lors de négociations concernant des accords internationaux (à l'OMC, par exemple) ou lorsqu'un gouvernement à *faible pouvoir de négociation* éprouve des besoins urgents de financement que la *nécessité d'entreprendre et de réussir des réformes en profondeur de la gouvernance publique* est suggérée, quand elle n'est pas brutalement dictée aux décideurs politiques. Ces suggestions/recommandations/exigences se cristallisent le plus souvent autour de la *transparence*, de la *qualité des services*, de la *rationalisation* de la dépense publique et de l'obligation de rendre compte ou de l'*imputabilité* des acteurs publics. Il s'agit là, bien évidemment, des fondements à la *nouvelle gouvernance publique*. S'ensuivra la formulation de certaines conditions économiques, financières et budgétaires que le gouvernement visé devra respecter pour pouvoir passer d'une étape à l'autre dans ses négociations en vue de bénéficier d'un rééchelonnement de sa dette publique ou tout simplement d'obtenir le versement d'une tranche des prêts consentis par ses bailleurs de fonds internationaux. Ces exigences prennent la forme d'*indicateurs* socioéconomiques et financiers qui balisent les changements que doit entreprendre ledit gouvernement, faute de quoi l'accès aux fonds consentis lui sera bloqué. C'est en fonction de la capacité des négociateurs à faire valoir des

potentialités nationales économiques, géopolitiques, voire militaires, et morales que les rapports avec ses bailleurs de fonds ou ses institutions supranationales de référence sont établis. Ces rapports ne sont pas figés, mais amenés à évoluer au fil des actions entreprises par le gouvernement en question, ainsi que de la situation économique et géopolitique, régionale et nationale, qui lui est propre.

Pour illustrer ce cas de figure, Mazouz, Facal et Hatimi (2006) notent qu'entre 1996 et 2000 la BM, le FMI et la BAFD, d'un côté, la CNUCED et le PNUD, d'un autre côté, adoptèrent des approches différentes face à un même pays (l'Algérie). Les premiers furent plus normatifs et plus directifs à l'égard des décideurs politiques, alors que ce pays à grandes potentialités énergétiques, démographiques et géopolitiques vivait une crise politique et économique très grave. Dès l'an 2000, l'attitude des trois bailleurs de fonds internationaux commença à changer alors que les premiers résultats des réformes entreprises dès 1996, sur fond de guerre civile, commencèrent à se faire sentir au niveau de la structure de gouvernance de ce pays. Durant cette même période, des rapports d'une autre nature furent établis entre les autorités politiques et administratives algériennes et des institutions onusiennes tels la CNUCED et le PNUD. Ces dernières se distinguèrent des autres grandes institutions financières par un rôle de soutien, de formation, d'appui financier et technique aux réformes entreprises en vue d'une *Bonne Gouvernance publique*.

Des institutions supranationales, telles que la Commission européenne, surent limiter leur rôle à l'accompagnement et au soutien financier, en orientant les actions plus qu'en prenant des décisions à la place des gouvernements qui avaient besoin d'aide pour la mise à niveau de leur système de gouvernance. Les accords d'association conclus bilatéralement entre l'Union européenne et les gouvernements algérien, tunisien et marocain traduisaient cette volonté d'accompagnement et de soutien, bien qu'on y ait insisté sur les efforts de la normalisation à laquelle devaient s'astreindre les administrations publiques des pays concernés, notamment au chapitre de la conformité à des standards régionaux et internationaux de qualité, de sécurité et de respect de l'environnement.

Toujours selon Mazouz, Facal et Hatimi (2006), dans la région de l'Asie-Pacifique, au début des années 1990, la réforme de la gouvernance s'est opérée à travers une valse à deux temps. D'un côté, les gouvernements nationaux élaborèrent et mirent en œuvre des projets et des programmes de modernisation de leur gestion publique. D'un autre côté, les institutions onusiennes poursuivirent auprès de ces mêmes gouvernements des efforts de sensibilisation en matière de démocratisation, de respect des droits de l'Homme, d'imputabilité publique et de transparence politique. De

surcroît, la BM et la BAsD identifiaient des secteurs, des projets et des programmes à financer pour promouvoir l'économie de marché et les valeurs libérales. Dans une majorité de cas, ils ne tenaient pas compte des cultures locales, majoritairement confucéennes, et, partant, imposèrent l'adoption de processus, de procédés et de procédures que les gouvernements nationaux connaissaient peu, en plus de soutenir l'implantation d'un mode de gouvernance imprégné davantage de valeurs étrangères au confucianisme.

1.4. LE QUÉBEC, SON ÉTAT ET SA FONCTION PUBLIQUE

L'Administration publique québécoise ne fait pas exception au chapitre des réformes administratives qui ont marqué l'évolution des systèmes de gouvernance, en particulier ceux des pays de l'OCDE, durant les trente dernières années du xx^e siècle. La dynamique du système de gouvernance québécois et de son administration est à retracer à travers les étapes qui ont marqué l'histoire récente de l'État québécois et de sa fonction publique. Nous pourrions par la suite préciser les principaux facteurs conditionnant l'évolution de l'État québécois et de sa fonction publique, les changements en ce qui concerne les contenus et les modalités d'intervention de l'État québécois ainsi que les nouveaux défis à relever par la fonction publique québécoise.

1.4.1. Aperçu de l'État québécois et de sa fonction publique

Nous pouvons distinguer deux périodes contrastées dans l'histoire récente du Québec. La première, marquée par la Révolution tranquille, couvre les années 1960-1980. La seconde, qui s'amorce avec la récession économique des années 1980, se poursuit.

Au début des années 1960, le Québec entre en mutation profonde. Le changement a été celui de l'État comme moteur de la croissance économique et instituteur du développement social. Émerge alors un État de droit et démocratique centré sur une panoplie d'institutions nationales, dont la Caisse de dépôt et placement. L'État, en élargissant son champ d'intervention, prend le leadership sinon le contrôle des domaines économique, social et culturel. L'État providence s'affirme et multiplie ses programmes d'aide sociale aux plus démunis. L'activité de redistribution s'élargit au profit des citoyens, mais au détriment de l'engagement collectif des contribuables. Sans que le rôle et la place de l'entreprise privée dans l'économie soient remis en cause, l'État n'y exercera pas moins une

intervention qui ira au-delà du simple soutien au développement des affaires. Le contrôle des entreprises, comme des activités économiques, revient toujours aux actionnaires et dirigeants des sociétés commerciales, mais la planification du territoire et la coordination du marché du travail pèsent contre les choix privés. L'État québécois se manifeste dans toutes les sphères de l'activité humaine ou presque, et en vient à multiplier ses champs de compétence par une intervention législative et réglementaire sans précédent en Amérique du Nord. Certains verront là le modèle du Québec inc. (à sauvegarder), alors que d'autres y verront la marque de l'État inc. (à ne pas perpétuer).

Afin de remplir le nouveau rôle qu'il s'est donné, le gouvernement entend mieux planifier, coordonner et contrôler ses actions par son administration publique. L'État se modernise, du moins il repense son appareil administratif. Il se dote de nouvelles structures (pour mieux contrôler,

ENCADRÉ 1.1

Résumé de l'évolution comparée des effectifs de la fonction publique québécoise

Selon les données de l'OCDE, reprises par l'Observatoire de l'administration publique (2007) :

- le PIB du Québec le place au dixième rang des pays membres de l'organisme ;
- en 2005-2006, les effectifs de la fonction publique québécoise, ne comprenant que les employés du gouvernement provincial et non pas le cumulatif fédéral-provincial-municipal pour l'ensemble de la province, s'élevaient à 67 535 équivalents temps complet (ETC) ou encore à 73 290 toutes catégories incluses, dont Occasionnels : 18,0 %, Étudiants : 1,3 % et Réguliers : 80,7 % ;
- le nombre des réguliers correspondait alors à celui relevé en 1995 ;
- en 2004, on nota une baisse de 3 000 ETC. Le Secrétariat du Conseil du trésor prévoyait à l'époque une diminution des effectifs totaux devant se produire entre 2004 et 2014 ;
- le Québec est la seule province dont l'évolution des employés provinciaux diverge de la tendance canadienne. En effet, entre 1981 et 1992, ce nombre a connu une augmentation, mais d'une ampleur moindre que dans les autres provinces canadiennes (0,7 %).

coordonner et planifier son action), rationalise (pour mieux optimiser son rendement financier et contenir ses engagements budgétaires) et professionnalise son service (pour mieux répondre à la demande effective). Il met en place un système de recrutement et de promotion qui repose désormais sur la règle du mérite et non plus sur le patronage politique. La fonction publique s'organise, se manifeste et s'impose.

Cet élargissement du rôle de l'État ne sera toutefois pas sans conséquences pour l'ensemble de la société : augmentation substantielle des charges fiscales à cause de la croissance phénoménale des dépenses publiques, élargissement alarmant de la dette publique et du déficit budgétaire annuel récurrent, sans compter la bureaucratiation dans le service public et l'émergence d'une forme insidieuse et généralisée de dépendance des citoyens envers l'État. Le modèle québécois ne sera pas tant un mode de promotion économique qu'une méthode de contribution sociale.

Entre 1998 et 2003, la hausse des effectifs au Québec sera de 2,5 % par année, alors que la progression sera de – 4 % entre 2003 et 2005. À peu près à la même époque, soit de 2003 à 2005, le taux de progression des effectifs provinciaux en Ontario sera, lui, de 18,4 %. Même l'Alberta, qui connaîtra entre 2002 et 2005 un taux de croissance du PIB extrêmement fort n'enregistrera qu'une hausse des effectifs publics provinciaux de 7,5 %.

On peut distinguer deux phases dans la croissance moyenne des effectifs publics provinciaux au Canada :

- a) une croissance marquée entre 1986 et 1996, où le nombre d'employés de l'ensemble des administrations provinciales passa de 14,4 % pour 1 000 habitants en 1986 à 11,3 % en 1996 ;
- b) une stabilité voire une baisse modérée des effectifs entre 1996 et 2005.

En 2005, les effectifs totaux des provinces canadiennes (en milliers) se présentaient comme suit (la méthode de calcul de Statistique Canada diffère de celle retenue par le Secrétariat du Conseil du trésor – d'où l'écart entre le 86 600 de StatCan et le 73 290 du SCT mentionné plus haut) :

Québec : 86,6 % ; Ontario : 99,6 % ; Manitoba : 16,4 % ; Saskatchewan : 14,5 % ; Alberta : 30,3 % ; Colombie-Britannique : 34,3 % ; Nouveau-Brunswick : 27,8 % ; Nouvelle-Écosse : 11,3 % ; Île-du-Prince-Édouard : 3,2 % ; Terre-Neuve-et-Labrador : 10,2 %.

Les principaux facteurs qui ont conditionné cette évolution ou en ont résulté

Un certain nombre de facteurs ont largement conditionné l'évolution de l'État québécois, alors que d'autres ont résulté de l'excroissance de l'État québécois lui-même et, à travers lui, de sa fonction publique. Nous nous en tiendrons ici à ceux qui concernent la population, la situation économique et sociale et le contexte politique.

Des citoyens portant de nouvelles exigences

Au cours des quarante dernières années, la composition de la population québécoise a beaucoup changé, de même que sa façon d'être et de faire. En ce qui concerne sa composition, le premier fait marquant réside

ENCADRÉ 1.2

Résumé des principaux indicateurs financiers et économiques d'évolution de l'État québécois

Selon les données fournies par l'Observatoire de l'administration publique du Québec (2007) :

- l'État au Québec, en 2005-2006, dépensait 59 997 M\$, le tout réparti suivant les principales missions poursuivies par le gouvernement (en milliers de dollars chaque fois) : santé et services sociaux : 21 984 M\$; éducation : 13 045 M\$; service de la dette : 7 559 M\$; économie et environnement : 6 781 M\$; gouverne et justice : 5 379 M\$; soutien aux personnes et aux familles : 5 249 M\$;
- on constate que les deux tiers de la marge de manœuvre (les dépenses totales moins le service de la dette) allaient à la santé, aux services sociaux et à l'éducation ;
- lorsqu'on ajoute aux dépenses du gouvernement du Québec les dépenses des administrations municipales, le total des dépenses enregistrées en 2006 s'élevait à 90 503 M\$, avec les affectations suivantes : santé : 23,1 % ; services sociaux : 21,0 % ; éducation : 19,9 % ; service de la dette : 8,4 % ; transport et communications : 6,1 % ; protection de la personne : 4,9 % ; autres : 16,6 % ;
- la santé est devenue, depuis 2000, la priorité numéro un du gouvernement du Québec. Comparativement, la part des dépenses publiques qu'on y affectait dans la quasi-totalité des provinces canadiennes était

dans le vieillissement rapide de la population, vieillissement causé par la réduction de son taux de fécondité (la croissance naturelle) face à l'arrivée au troisième âge d'un nombre élevé de Québécois. De 5,7 % qu'il était en 1956, le pourcentage des personnes de 65 ans était en 2007 de 14,3 % (soit un Québécois sur sept – population totale 7 546 131). Un tel taux de population âgée aura une influence considérable sur certains types de dépenses gouvernementales (santé et sécurité du revenu, par exemple).

Le second fait marquant concerne la diversité ethnique et culturelle. Le Québec comptait, en 2001, une fraction non négligeable d'immigrants de première génération (701 820). Il y a la communauté dont la langue maternelle est l'anglais; celle-ci formait, en 2001, 7,8 % de la population totale (557 040), alors que 5 761 765 avaient déclaré le français comme langue maternelle. Les principaux pays d'origine des immigrants, en 2001,

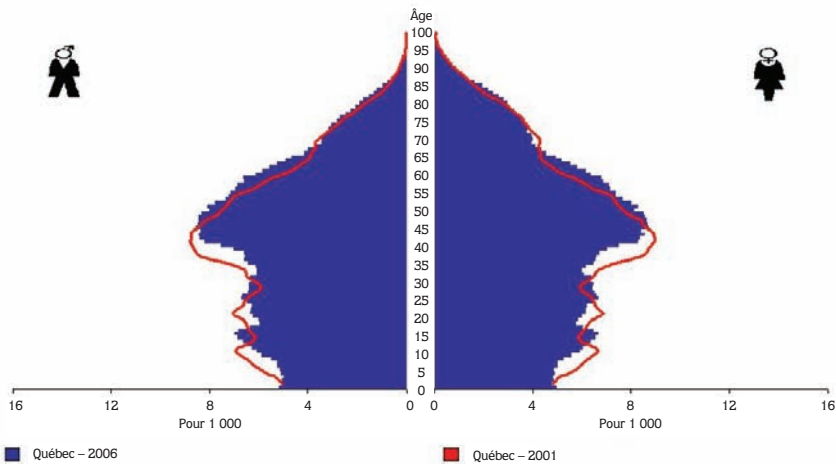
en baisse entre 1994-1995 et 1996-1997. De 1989 à 1995, au Québec, les dépenses affectées annuellement à la santé ont tout de même crû en moyenne plus vite que les recettes totales du gouvernement : 2,2 % contre 5,6 % pour la santé. Et, entre 1999 et 2005, le taux de croissance des dépenses de santé a augmenté de 7,5 % en moyenne annuelle ;

- quant au service de la dette (administration provinciale et administrations municipales comprises), son importance par rapport aux dépenses publiques totales annuelles au Québec tend à diminuer. Le 19 décembre 1996, le gouvernement du Québec adoptait la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire, laquelle aura eu une incidence certaine sur la réduction de la dette et, partant, sur le taux de progression du service de la dette du Québec. Rappelons que, malgré une stagnation économique entre 1994 et 1996, les dépenses publiques au Québec ont crû à un rythme plus rapide que le PIB, et ce, de 1990 à 2000. Comparativement, mis à part Terre-Neuve-et-Labrador, le Québec est la province canadienne la plus endettée. Au 31 mars 2006, la dette totale du Québec s'élevait à 122,6 milliards de dollars, soit 43,3 % du PIB, selon les estimations de l'Institut de la statistique du Québec ;
- si l'on mesure le niveau d'endettement de l'ensemble du secteur public au Québec (gouvernement, municipalités, réseau de la santé, réseau de l'éducation, Hydro-Québec et autres organismes), à compter de la dette à long terme, c'est 185,5 milliards de dollars que les contribuables québécois doivent au total, soit 67,0 % du PIB en 2005-2006.

étaient les suivants : Italie (69 445), France (50 140), Haïti (47 845), Liban (28 765), États-Unis (25 250), Chine (24 400), Viet Nam (22 890), Portugal (22 520), Grèce (22 485) et Maroc (20 190). La société québécoise comptait en 2001 une population autochtone totale de 79 400 personnes, dont 32 800 vivant dans des réserves un peu partout sur le territoire.

FIGURE 1.2

Évolution du vieillissement de la population du Québec (2001-2006)



Source : Statistique Canada : <www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/agesex/Prov-Terr3.cfm>.

Une situation économique et sociale complexe

Le Québec vit aujourd'hui à l'heure de la mondialisation des échanges et de la libéralisation des marchés. Au moins quatre constats pourraient être dressés quant aux défis que lance la mondialisation à ceux et celles qui sont aux commandes des structures de la gouvernance publique.

Premier constat : la mondialisation des échanges avive la concurrence pour les entreprises québécoises sur leur territoire d'implantation même si la libéralisation des marchés leur ouvre les portes à l'étranger. Ce mouvement de mondialisation oblige très souvent les entreprises sinon à une restructuration de leurs activités du moins à une reconsidération de leurs modes de fonctionnement et de financement. On assiste depuis un certain nombre d'années à la disparition graduelle des secteurs à haut indice de main-d'œuvre non qualifiée, qu'il s'agisse des biens

(chaussures) ou des services (centres d'appels). L'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui a ouvert aux entreprises l'immense marché américain a également valu à plusieurs d'entre elles de connaître un niveau de concurrence auquel elles n'étaient pas toujours préparées. Et si l'abolition progressive des barrières tarifaires en a rassuré plusieurs, certains sont demeurés interloqués par la multiplication des barrières non tarifaires entre les pays visés par l'accord (Canada, États-Unis, Mexique). La capacité de recherche et développement des États-Unis est sans pareil dans le monde, et les exportations ne font pas que les produits sont mieux vendus parce que la frontière demeure techniquement ouverte. La technologie, et peut-être plus encore la gestion, dont dispose l'entreprise concurrente compte plus que jamais en matière d'avantage concurrentiel entre les entreprises qui s'affrontent dans un même marché, si large et profond soit-il au départ.

Le Québec exportait, à l'étranger et ailleurs au Canada, en produits manufacturiers seulement, 141,0 G\$ en 2006 (PIB: 242,0 G\$) contre 137,0 G\$ en 2005 (PIB: 237,9 G\$). Il est donc singulièrement sensible aux transformations qu'entraîne, sur sa structure économique, la mondialisation. Il doit donc améliorer sa compétitivité par un accroissement certain de son taux de productivité, ce que ne peuvent apporter des charges fiscales anticoncurrentielles, même si l'état général de la population civile devait par ailleurs s'en trouver amélioré d'un point de vue social. Cela doit interpeller l'État québécois, et dissiper chez lui toute velléité quant à une mondialisation sans contrepartie dans le développement de ses capacités de production. Cela doit cependant lui faire réaliser que le coût des services gouvernementaux, ceux qu'il fournit, se répercute sur le prix des produits et services livrés par les entreprises qui font des affaires sur son territoire. Mieux encore, cela doit lui faire comprendre que l'éducation et les infrastructures comptent au premier chef dans l'assiette d'avantages comparatifs dont il doit disposer en vue de l'implantation d'autres entreprises sur son territoire.

Deuxième constat : la transformation rapide et profonde du marché du travail est liée à l'apparition de formes nouvelles de concurrence dans le marché et non plus seulement à l'émergence de technologies de pointe (notons que le taux de syndicalisation au Québec était, en 2002 et 2003 respectivement, de 41,1 % dans le secteur privé et de 81,4 % dans la sphère publique, alors que pour l'ensemble du Canada ces données étaient de 30,5 % et de 76,0 %) . Les emplois depuis les années 1980, avec la demande changeante des consommateurs, sont devenus plus précaires. Les grèves sont moins fréquentes, parce que les emplois tendent vite à être délocalisés dès que la productivité chute ou que les coûts sont en hausse (de fait, le nombre de jours perdus au Québec en 2006, peu

importe la cause, était égal ou à peine plus élevé que celui qu'enregistraient les provinces suivantes : Nouveau-Brunswick, Saskatchewan, Nouvelle-Écosse et Manitoba. Lorsque la structure de production industrielle favorisait l'offre, la surcapacité de l'équipement de production ne pesait pas tellement sur le niveau de concurrence des entreprises. Mais, depuis que l'ère de la demande est arrivée, les entreprises surveillent leurs coûts et sont promptes à délocaliser leurs activités et les emplois qu'elles supposent dès que les conditions du marché ne les avantagent plus autant.

Dans les entreprises, les nouvelles technologies et la qualité des produits exigent un niveau de compétences élevé, d'où une plus forte implication des travailleurs à la tâche, sans parler de leur autonomisation dans l'accomplissement du travail. La main-d'œuvre qualifiée devient ainsi une ressource stratégique, d'autant que le nombre de personnes à la tâche compte plus qu'auparavant. Comme les autres pays industrialisés, le Québec doit investir beaucoup plus dans le développement des compétences de sa main-d'œuvre (en 2004, le Québec accordait 61 212 grades, diplômes et certificats universitaires de toutes sortes, soit 29,3 % de tous ceux qui sont décernés durant l'année pour l'ensemble du Canada).

Le gouvernement du Québec est donc interpellé ici, moins en termes de création d'emplois que de maintien du niveau de la main-d'œuvre active, non plus par la multiplication des programmes, mais par l'établissement d'un climat d'affaires propices à la rentabilité des investissements des entreprises sur son territoire (en 2006, le taux de chômage au Québec était de 8,0 % contre 6,3 % pour la moyenne canadienne).

Enfin, soulignons que, comme dans toutes les économies développées, la proportion du secteur des services, qui représentait 70,6 % de l'emploi total en 1989, était, en juin 2007, de 77,5 % (soit 2,9 millions de personnes). Et si les services que rend l'État sont précieux, il demeure que le gouvernement ne peut financer ses opérations qu'à raison de l'activité productive qu'il sait retenir sur son territoire. La vraie valeur ajoutée pour la communauté est là, et non pas dans l'assiette, si riche soit-elle de services d'appoint qu'offre l'État à sa population. L'État n'est pas l'instituteur de la croissance, mais il peut être le catalyseur des potentialités issues de sa communauté. Chose certaine, il ne doit pas être l'empêcheur de danser en rond dans la collectivité. La croissance économique doit précéder la redistribution aux moins bien nantis, comme le développement doit précéder dans la communauté l'implantation des entreprises. C'est l'investissement qui d'abord permet une capacité de production nationale, comme c'est la productivité de l'emploi qui la retient et non l'inverse. S'il en était autrement, nous aurions les meilleures entreprises là où la productivité décline le plus vite et là où les emplois coûtent le plus cher.

Troisième constat : le vieillissement de la population aura des impacts considérables sur le niveau de vie, si la capacité de production des entreprises n'est pas accrue. Le niveau de vie de la population n'est pas calculé en fonction des services de santé, d'éducation, d'aide sociale et de sécurité du revenu mis en place par les gouvernements, mais selon la capacité de production des entreprises. Or, celle-ci doit être accrue d'autant plus sûrement que la croissance naturelle de la population ne permet plus le remplacement de la main-d'œuvre. L'immigration peut compenser, bien évidemment, mais un rythme d'arrivée accru d'immigrants suppose également une intégration culturelle et sociale des arrivants. Phénomène difficile à réussir de tout temps, surtout lorsqu'il y a remise en cause des fondements culturels de la population d'accueil, comme cela se présente depuis vingt ans ici et ailleurs dans le monde. Outre la capacité d'intégration culturelle et sociale que l'arrivée massive d'immigrants suppose, il faut ajouter le fait que les nouveaux venus auront à faire les frais du départ à la retraite d'un segment considérable de population, personnes avec lesquelles ces arrivants ne partagent pas les valeurs de société au départ. Les services publics que ces personnes à la retraite commanderont seront énormes et n'iront pas en diminuant, tout au moins pour l'équivalent d'une génération ou presque (18 à 25 ans) encore. D'où un besoin pressant de repenser les politiques courantes non seulement en matière d'immigration et d'intégration des personnes, mais également en matière d'implantation et de rétention des entreprises et de gestion des services publics et de la dette nationale. Et si le Québec ne sera pas la seule société à vivre ces problèmes de type nouveau, le fait d'être du nombre des communautés à subir ces travers de pyramides d'âge ne règlera rien en soi. Des solutions appropriées devront être trouvées, et rapidement encore, puisque le Québec aura à présenter un meilleur bilan privé et public que les autres terres d'accueil s'il veut attirer les bonnes personnes en nombre et en qualité pour assurer son développement futur et surtout le maintien de son niveau de vie courant.

Quatrième constat : les problèmes environnementaux nous obligent, pas moins que les autres nations, à rechercher de meilleurs modes de production et de vie collective. Le développement durable dont tout le monde parle n'advient pas sans coût d'ajustement, tant pour les entreprises que pour les personnes et les gouvernements. Et que tous les pollueurs de la planète s'entendent ou pas sur le niveau acceptable de pollution des terres, des eaux et de l'air, il demeure que les choix de société seront faits individuellement par les sociétés. En d'autres mots, ce qui pourra être fait dans chaque milieu pris individuellement finira pas peser dans la balance mondiale des comportements collectifs à l'égard de l'environnement global. Ce qui veut dire, que si chaque communauté

attend que la voisine décide en premier, rien ou presque de durable ne sera fait à temps et dans des proportions suffisantes. Le Québec a adopté une politique de développement durable, laquelle n'est pas avantageusement connue de la population, et les municipalités n'ont pas massivement suivi le mouvement. Si le Québec, comme collectivité, ne peut souscrire à une politique générale à l'égard de son environnement propre, personne ne le fera pour lui. Non seulement les particuliers, mais aussi les entreprises, au-delà des municipalités et des ministères, doivent-ils prendre fait et cause pour leur environnement, mais ils doivent ensemble faire porter leur message sur la scène nationale et internationale pour éviter que leurs efforts à tel égard ne soient contrés par les effets néfastes des pratiques des autres pays. Et le fait d'être limitrophe ou non n'empêche rien au chapitre des courants marins et des courants aériens. L'environnement doit être mieux géré, si nous voulons tous qu'il y ait développement durable de nos espaces de vie propres et communs. Ce qui ne saurait être accompli par la multiplication des déclarations publiques des instances gouvernementales locales, régionales ou nationales, mais par l'adoption de politiques et par la mise en œuvre de programmes efficaces en la matière. Et les coûts aux sociétés risquent d'être énormes, ce qui ne présage rien de facile pour une population dont le revenu plafonnera du fait de son inactivité économique relative au cours des années qui viennent.

Un contexte politique exigeant

Si la question linguistique semble avoir été réglée au Québec, celle de l'intégration sociale semble s'y être substituée. La question des accommodements raisonnables, qui veut que des minorités se voient reconnues à la pièce des dérogations aux pratiques culturelles établies, pourrait bien remettre en cause la capacité d'accueil en nombre et en qualité des immigrants dont l'économie du Québec aura besoin pour assurer son niveau de vie au cours des décennies qui viennent. Des malaises, de part et d'autre (communautés culturelles et population d'accueil), ont été ressentis, et nul ne sait quand, comment et à quel prix la « paix sociale » pourra être maintenue. Pour l'heure, les ajustements se font sans remise en cause globale de l'intégration des groupes nouveaux à la communauté principale, mais des solutions plus durables devront être trouvées pour éviter les problèmes que vivent notamment en France des pans entiers de population tant d'origine que d'arrivée récente. La Commission Bouchard-Taylor, instituée à cet effet par le gouvernement Charest, étudiera la question et rendra compte de son analyse de la situation. Mais les recommandations d'un groupe de travail, si vaillant et attentif aura-t-il été à l'égard des préférences marquées des groupes qui s'opposent quant

à l'apport socioéconomique des populations (d'accueil et immigrante) en présence, ne résoudront rien si la volonté populaire ne s'engage pas dans la solution de cette problématique critique.

Par ailleurs, la question constitutionnelle, qui perdure au Québec depuis des générations (1838, révolte des Patriotes; 1937, discours de Lionel Groulx; 1971, conférence fédérale-provinciale de Victoria; 1981, premier référendum; 1995, dernier référendum), n'est pas disparue du décor politique parce que le résultat d'une élection aura déclassé le principal porteur du message nationaliste au rang de parti marginal à l'Assemblée nationale. Il faut se rappeler que, si ce même parti n'existait pas en 1968, la question constitutionnelle, elle, occupait l'esprit d'une portion pas moins grande qu'actuellement. L'idée n'est pas de savoir si oui ou non le Québec doit être canadien ou souverain, mais de comprendre que la question que cela suppose au niveau de la collectivité engage non seulement le débat politique mais aussi le débat social et économique auquel nous avons fait allusion, bien que sommairement, plus haut. Et cela ne saurait se contenir au niveau des partis politiques et de la population, mais engage, du moins en matière d'alignement des structures de services, l'État et ses dépenses publiques. L'effort principal de développement du territoire doit-il être mis à la culture ou à l'industrie, à l'immigration ou à l'intégration, aux soins des personnes âgées ou à la formation des jeunes, au remboursement de la dette publique ou au remplacement des infrastructures (ponts, routes, canalisations et autres voies de circulation ou de distribution). En somme, parce que normalement une société place ses priorités là où elle attend des résultats éminents, les choix publics de gouvernance nouvelle du gouvernement du Québec seront dictés par les attentes majoritaires de la population. Et les besoins de la collectivité au chapitre de la croissance économique seront, là comme ailleurs dans les pays développés, exacerbés par la délocalisation de l'activité dont nous n'avons peut-être pas encore entrevu toute l'ampleur. Le gouvernement pourrait ne pas avoir à composer uniquement avec un équilibre budgétaire, mais aussi avec un équilibre social et économique. D'où sans doute l'urgence qu'il y a pour lui de mettre ses énergies là où ça compte!

Le gouvernement du Québec, au chapitre du budget annuel de dépenses, n'a plus la marge que supposait une économie en croissance avant les années 1980. La Révolution tranquille (1960), parce qu'elle s'est jouée sur un fond de décor économique prometteur, aura permis la dotation d'institutions publiques susceptibles de contribuer à la reprise en main de l'économie (Caisse de dépôt et placement, Société générale de financement). Mais la toile de fond a changé au cours des années 1990. La récession (1987), puis la croissance lente (1992) jusqu'aux délocalisations (1996) auront eu l'effet de mettre un terme aux prétentions de l'État à

titre d'initiateur du développement économique. Son rôle, comme l'ont requis à de nombreuses reprises le Conseil du patronat et la Chambre de commerce du Québec, doit se limiter à la création et au maintien d'un climat propice au développement des entreprises, lesquelles sont la source même de ses recettes propres. Et la pression exercée sur l'ensemble des entreprises, quant à présenter des scores impressionnants de rendement financier, étant ce qu'elle est, les charges fiscales trop élevées ne peuvent que l'inviter à déménager ses pénates plus rapidement que prévu.

Le gouvernement doit apprendre à composer avec la décroissance relative de ses revenus, et affecter les enveloppes budgétaires là où son retour sur investissement, pour ainsi dire, peut être le plus rentable pour lui. Car, à travers son exercice de gestion des fonds publics, c'est la capacité de rendre à la population des services publics qui est en cause. En investissant dans sa structure fiscale, comme le permet l'accroissement de l'activité économique sur son territoire, il ajoute à sa propre capacité à offrir des services publics aux personnes qui en dépendent. Le jeu politique supposait peut-être, hier encore, de fragmenter ses comptes de dépenses pour rejoindre plus de petits groupes de bénéficiaires, augmentant ainsi ses chances d'être réélu, mais le jeu économique d'aujourd'hui, qui lui échappe pour bonne part, commande qu'il regroupe ses interventions dans les champs qui profiteront à long terme à sa communauté au sens le plus large du terme.

Au vu du problème de développement économique découlant du vieillissement de la population, le gouvernement doit aussi comprendre que sa fonction publique vieillira également. Cela lui imposera de servir plus de monde qu'auparavant, avec moins de fonds et moins de personnel qu'antérieurement. La question n'est pas platonique, et ne peut être balayée sous le tapis. Le remplacement des fonctionnaires partant à la retraite sera fera sentir plus lourdement que jamais sur la capacité qu'aura de maintenir un niveau de services acceptable l'ensemble du secteur public du Québec. On sait les inconvénients qu'a posés la mise à la retraite anticipée de milliers d'infirmières et d'infirmiers au cours des années 1990. Or, ce départ massif d'employés publics portait sur un seul ministère à la fois, si important fût-il à l'époque. Cette fois-ci, il ne suffira plus de calculer en termes de 33 % mais de 100 % du budget de l'État, puisque c'est la totalité des missions budgétaires qui seront mises à contribution, par le versement de pensions aux nouveaux et anciens retraités des ministères, alors que les services dispensés jusque-là par ceux-ci seront réduits dans la même proportion que les départs qu'ils auront à souffrir à même leur pyramide d'emplois propres. Si une réflexion est en cours, à cet égard,

aucune mesure concrète ne semble avoir été prise pour répondre au bouleversement dramatique de la structure de services publics que cela implique.

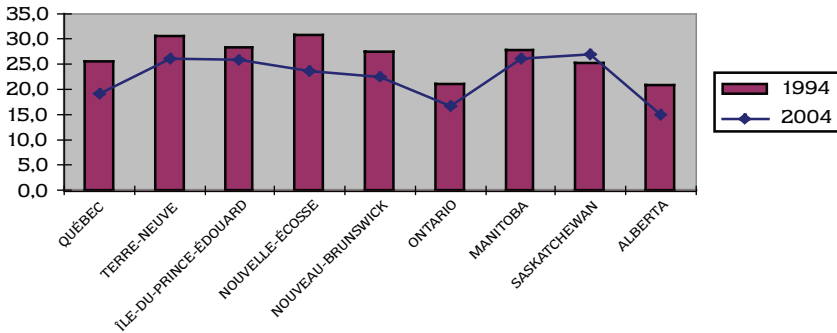
Si la délocalisation de l'activité économique, au début des années 1990, a sonné l'heure de la décroissance des revenus de l'État québécois, le départ à la retraite de 50 % ou presque de la fonction publique québécoise au cours des dix prochaines années pourrait bien sonner celle de son incapacité à maintenir sous le couvert public l'ensemble des services à la personne qu'il dispense présentement. Non seulement lui faudra-t-il redistribuer par mission budgétaire ses enveloppes de dépenses, mais encore faudra-t-il qu'il redéfinisse son cadre d'action publique. La santé, l'éducation et le régime de pension peuvent-ils être privatisés ou du moins gérés en tandem avec le privé ? Ou l'État doit-il creuser de nouveaux déficits, quitte à gonfler encore plus la dette publique ? Ce n'est plus d'un jeu de reports comptables dans des fiducies de revenus émargeant au budget qu'il s'agit, mais de choix profonds de vocation pour la sphère publique. *La Bonne Gouvernance* n'est donc pas faite que d'ajustement des pratiques financières et des structures d'exécution dans le service public. Elle est d'abord faite de missions sociale, culturelle et communautaire appuyées sur une structure économique en croissance, c'est-à-dire permettant de justifier ces mêmes choix de société. La gestion de l'État n'est plus un jeu à somme nulle entre les partis politiques, mais un jeu à somme positive que la société se doit de gagner. Et la gouvernance publique n'est pas un refuge pour *indécideurs* (ou même des indécis) publics, mais un espace-temps de choix responsable en avenues de croissance économique et de développement social avantageant la société dans sa globalité.

L'État providence, qui s'annonce dès 1880 en Allemagne et va s'affirmer en 1933 avec le New Deal aux États-Unis, n'aura d'effet véritable au Québec qu'après 1945, pour ne pas dire après la mort de Maurice Duplessis en 1959. Les années 1960 ont été célébrées comme celle de la renaissance du Québec, alors que dans les faits la Révolution tranquille aura été l'acte de naissance de l'État bureaucratique. La « grande noirceur », imputée au régime Duplessis, prenait fin ; mais le « modèle », à forte connotation centralisatrice d'activité de services, prenait résolument forme, lequel, à compter de 1976, tendra à prendre une coloration « sociale-démocrate » certaine. Or, ce modèle de société est remis en cause aujourd'hui non pas tant par le mouvement de gouvernance publique qui balaie le monde, mais par la perte relative d'accélération des institutions publiques comme moteur de développement social et surtout de croissance économique. Le citoyen ne pense plus en termes de *providence*, quand il pense à l'État, mais en termes de *promotion* de ses intérêts personnels d'abord et collectifs ensuite.

La croissance économique nationale existe bel et bien, mais elle n'a pas l'avantage de profiter au plus grand nombre. De fait, il n'y a pas de crise économique persistante, bien que depuis vingt ans le taux de croissance soit minimal, mais il y a une crise de partage des avantages de la croissance économique réelle. Le chômage ne peut être indéfiniment le lot des moins fortunés sur le plan du niveau d'emploi occupé, et les postes à forte incidence de rémunération celui des dirigeants seuls. Personne ne veut partager le chômage, surtout quand les prestations publiques qui le compensent tendent à diminuer tragiquement, mais tout le monde veut être de la cohorte des mieux payés. Pour cela la baisse du chômage, dont le taux réel ne doit pas être dissimulé par un artifice statistique, doit devenir le premier objectif des politiques du gouvernement. La politique de lutte à l'inflation, dont l'objet est de mettre en échec l'augmentation des prix par le sacrifice de l'emploi (hausse du taux de chômage), ne répond pas à cet objectif de société.

FIGURE 1.3

La part de l'État au Québec, en termes d'emplois dans la sphère publique par rapport à l'emploi total dans l'économie, 1994 et 2004



Source: Statistique Canada, Etat Tableaux 183-0002 et 282-0002.

Les changements concernant les contenus et les modalités d'intervention de l'État québécois

Compte tenu du nouvel environnement interne et externe dans lequel il se trouve plongé et des contraintes inédites auxquelles il doit faire face, l'État québécois doit amorcer une réflexion élargie sur ses missions et sur les moyens de les remplir. Les changements envisagés ne doivent

pas nécessairement mener à un désengagement total de l'État de l'économie, mais bien à une transformation de son rapport à la société dans sa totalité. L'État n'a pas à devenir plus léger, n'ayant pas le choix de ses propres moyens. Il doit s'ajuster aux conditions de son évolution, comme institution vivant au rythme de la société dont il est issu. Il lui faut être promoteur de la croissance économique sur son territoire et instigateur de développement social au sein de la collectivité qu'il sert. En somme, il doit réaménager son espace d'intervention et l'arrimer au temps d'action. L'État n'est pas le marché; mais le marché dépend de lui pour se repositionner comme lieu de croissance économique. L'État n'est pas la société; mais la société attend de lui qu'il donne prise au développement social dont l'économie a besoin pour croître. En somme, le marché et la société sont des entités distinctes dont l'État peut, sans les diriger, concilier les attentes. La gouvernance publique, on le voit, ne peut être limitée à la comptabilité publique; elle doit inclure la comptabilité nationale, soit celle de tous les facteurs, privés et publics, dont dépendent la croissance économique et le développement social. Et, à ce chapitre, l'environnement, dont on ne comptabilise jamais les apports ou les torts, doit être compris dans le grand registre des comptes nationaux, pour déterminer si oui ou non la croissance économique et le développement social progressent ou régressent.

Développement économique

En ce qui concerne la croissance économique, l'État demeure un acteur incontournable, puisqu'il régit le territoire par l'effet de ses législations et réglementations sur l'ensemble de l'activité qui y a cours. D'ailleurs, les entreprises n'ont cessé de réclamer des instances publiques qu'elles créent pour elles les conditions nécessaires à leur concurrentialité. Or la *compétitivité* des entreprises ne repose pas que sur leur capacité à innover. Le marché qu'elles recherchent pour produire ou distribuer est sujet à régulation par l'État. Et plus le climat d'un environnement économique est propice aux affaires, plus les entreprises le recherchent. Mieux, les entreprises comptent que les gouvernements agiront de telle manière que les avantages comparatifs de leurs territoires respectifs leur vaudront des avantages concurrentiels d'autant plus appréciables. En somme, les intérêts des entreprises et des gouvernements se rencontrent au point de jonction, justement, de la croissance de l'activité économique. Or, la croissance économique n'est jamais possible, du moins sur une base comparative de meilleur progrès, que dans un milieu socialement organisé, ordonné et évolué. On parle alors d'institutions nationales, propres à l'encadrement de l'activité économique et de l'action sociale. Et si ces deux vecteurs d'évolution des communautés d'implantation se conjuguent

dans le temps et dans l'espace pour expliquer le progrès, ils peuvent s'opposer dès lors que les choix publics d'affirmation économique et sociale prennent une coloration par trop politique au niveau de l'État. Celui-ci, dont la gouvernance doit être repensée, n'est en rien un juste substitut aux choix de la société ; il est tout au plus un conciliateur d'intérêts, dont l'objet est moins de contenir la dépense publique que de maintenir le cap sur les bonnes missions à poursuivre.

ENCADRÉ 1.3

Résumé de l'évolution comparée des dépenses en santé et en éducation, Québec-Ontario

En 2002, le Québec comptait 66 147 emplois dans son réseau d'éducation (universités, collèges et instituts), contre 94 043 en Ontario.

Dans les réseaux de la santé et des services sociaux, le Québec comptait 214 696 employés contre 197 364 en Ontario.

Durant l'exercice financier 2001-2002, le Québec consacrait 1 598 \$ par habitant à l'éducation, alors que l'Ontario en réservait 1 094 \$.

Quant aux frais de scolarité, ils étaient de 314 \$ au Québec et de 484 \$ en Ontario. Le Québec diplômait-il plus pour autant ?

Oui, si l'on considère l'enseignement secondaire (données de 2002) : 85 % pour le Québec contre 78 % pour l'Ontario.

Non, si l'on considère le niveau supérieur – baccalauréat seulement (données de 1998) : 28 % pour le Québec et 34 % pour l'Ontario.

Les priorités du gouvernement étaient-elles à la bonne place ?

Tout dépend de ce qu'on estime être son rôle. Mais jugeons pour nous-mêmes (données de 2002), selon les dépenses par secteur relativement aux dépenses totales annuelles.

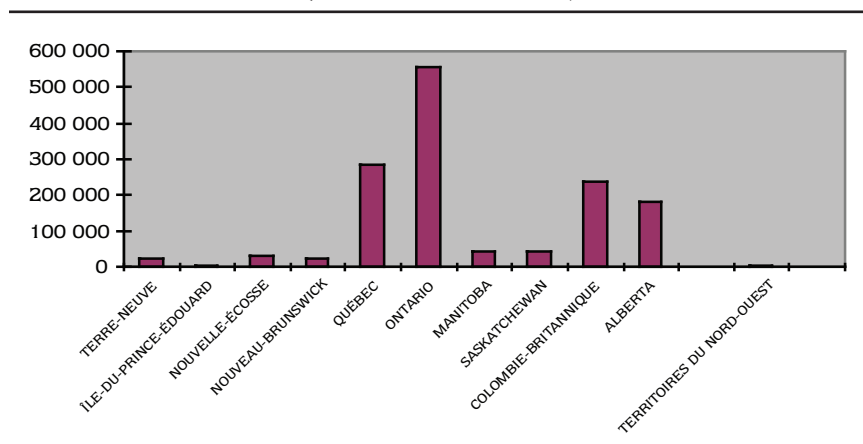
Santé : Québec 33,6 % et Ontario 38,0 % ; éducation : Québec 20,6 % et Ontario 18,5 %.

Dans les deux provinces le service de la dette représentait 14,2 % des dépenses totales.

Nul doute que le Québec, du moins comme environnement concurrentiel actuel, représente une terre d'accueil pour les entreprises les plus audacieuses sur le plan de l'innovation technique et technologique. Ses universités, dont les besoins de financement par ailleurs sont criants, produisent toujours une main-d'œuvre hautement qualifiée, laquelle possède la compétence requise pour prendre la relève de la génération

qui prendra sa retraite d'ici la fin de la présente décennie. Assurer un climat propice aux affaires, sans tout tenir dans cette formule, passe par la formation supérieure du personnel de l'entreprise. La compétitivité de l'entreprise exige d'elle, par ailleurs, des investissements à la hauteur de ses besoins de production et de distribution. S'il faut à l'entreprise constamment moderniser ses installations afin de disposer des avantages concurrentiels requis, sans doute faut-il que les universités renouvellent périodiquement leurs programmes de formation. Or, dans l'état actuel de leurs moyens financiers, celles-ci n'ont que la capacité de retenir le corps professoral minimal à leur maintien d'avantages comparatifs en tant qu'institutions privées ou publiques.

FIGURE 1.4
PIB comparé des provinces canadiennes en 2006
 (en millions de dollars)



Source: Statistique Canada <www40.statcan.ca/l02/cst01/econ15_f.htm?sdi=produit%20intérieur%20brut>.

Développement social

Avant de penser à corriger certains effets du marché, l'État doit chercher à réduire les charges de son réseau de santé et d'éducation. Peut-être doit-il penser en privatiser des pans entiers, ce qui ne l'empêchera pas de réguler la qualité des services dispensés dans ces secteurs de première importance sociale. L'État n'est en rien le seul pourvoyeur possible de biens ou services. Le secteur privé existe, et l'État doit composer avec lui, lequel est également issu de la société. L'État n'a pas créé la société et

encore moins fondé l'entreprise, bien que, dans son cas, il l'ait stimulée dès le départ par des chartes d'exclusivité de commerce et des privilèges d'approvisionnement préférentiel.

L'État doit par ailleurs décentraliser son activité pour répondre aux besoins des régions (en 2007, le Québec comptait 17 régions administratives). Mais il n'y a pas lieu qu'il exerce pour elles le pouvoir qui leur revient, puisque celles-ci sont capables de fournir la plus grande partie des services de proximité dont ont besoin leurs citoyens. En déléguant la part congrue de la prestation des services à la personne à des infrastructures régionales et locales, l'État pourra mieux se consacrer à sa vocation d'orchestrateur de croissance économique globale et de développement social général. Et la décentralisation des pouvoirs ne doit pas être l'occasion de multiplier les organismes de contrôle, mais le moyen d'assurer aux secteurs visés la responsabilité de la gestion des équipements de services aux populations éloignées.

D'autre part, de *nouvelles collaborations* sont rendues possibles par le truchement des projets publics-privés (PPP). Il ne s'agit pas là à strictement parler de partage de la mission publique avec des organisations associatives et communautaires, mais bien de contrats passés avec le secteur privé (entreprises et particuliers) où l'État entend mettre à plus immédiate contribution les ressources du milieu dans l'accomplissement de sa mission propre. Sans tenir de la privatisation, cette formule heureuse de conciliation des intérêts privés et publics permet aux acteurs de la communauté de profiter d'une mise en commun des efforts et des ressources d'un plus grand nombre d'acteurs, ce qui permet de mieux atteindre des objectifs bénéficiant à l'ensemble de la communauté.

Les nouveaux défis à relever par la fonction publique québécoise¹

Les principaux éléments signalés en ce qui a trait à l'environnement national et international et aux changements qui sont en voie de s'opérer en ce qui concerne l'État québécois ne sont pas sans avoir une influence considérable sur la fonction publique du Québec ni sans lui poser un certain nombre de défis majeurs. La fonction publique nous semble ainsi interpellée tout autant du côté des services qu'elle fournit que de celui de son mode d'organisation et de fonctionnement.

1. Le lecteur peut consulter le document ministériel sur Internet intitulé *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Briller parmi les meilleurs*, <www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/plan_modernisation.pdf>.

ENCADRÉ 1.4

L'Agence des partenariats public-privé du Québec

L'Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec) a été créée en 2005 après l'entrée en vigueur du projet de loi maintenant connu sous la référence L.R.Q., chapitre A-7.002.

Personne morale, mandataire de l'État, PPP Québec a pour rôle de conseiller le gouvernement sur toute question relative aux PPP et constitue également un centre d'expertise et d'information en matière de PPP.

Composée de professionnels de haut niveau, experts en PPP et bénéficiant d'une expérience internationale, PPP Québec possède des bureaux à Québec (siège social) et à Montréal.

Sur le plan des produits et des services offerts

Sur le plan des services offerts, le défi fondamental nous paraît résider dans le nécessaire équilibre à assurer entre les attentes des *citoyens-clients* et celles des *citoyens-contribuables*. Cela exige une action soutenue sur plusieurs fronts à la fois. L'État cherchera probablement à recentrer son action et ses ressources vers ses rôles fondamentaux et les fonctions qui lui appartiennent en propre, à réévaluer les diverses interventions gouvernementales et à explorer de nouvelles façons de fournir ou de financer les services que le gouvernement entend préserver. À ces fins, les ministères devront être mis à contribution afin de revoir systématiquement le contenu de leurs programmes. Cet examen devra sans doute être plus poussé dans le cas des grands domaines des dépenses – santé et services sociaux, éducation, sécurité du revenu – et, compte tenu des nouveaux enjeux sur le plan international, dans ce cas-ci l'examen devra porter sur le rapport à entretenir avec les entreprises et la communauté comme lieu d'implantation. Cette révision en profondeur pourrait mener, dans certains cas, à l'abolition de programmes, mais plus généralement elle donnera lieu à des modifications permettant un meilleur ciblage de la clientèle, à une réduction du niveau des services, à une utilisation plus intensive de la tarification.

Sur le plan de l'organisation et du fonctionnement

Sur le plan de l'organisation et du fonctionnement de l'appareil gouvernemental, la volonté de réduire les coûts, d'alléger la bureaucratie et d'améliorer la qualité des services aux citoyens a déjà impliqué la *révision des modes de fonctionnement* antérieurs de l'appareil public de services.

La *première avenue* a trait à la décentralisation du pouvoir de décision dans l'appareil public. L'étendue du territoire québécois et la dispersion d'une bonne partie de sa population font que cette dévolution s'imposait déjà. Mais cela n'entraînait pas la responsabilisation des acteurs. Ce qui aura été amorcé avec les contrats individuels et de groupes passés avec ces derniers au terme de la réforme du mode de gouvernance dont il a été traité dans ce chapitre. L'obligation de rendre compte des acteurs, à la prestation des services, n'allait pas sans une délégation du pouvoir de décider, sans laquelle on ne peut exiger des comptes de ceux qui ne contrôlent pas leur travail.

La *seconde avenue* concerne l'allégement des structures gouvernementales par des mesures telles que la réduction du nombre de ministères ou des organismes, la limitation du nombre de paliers de gestion ou la diminution du poids des unités de soutien au profit des unités opérationnelles. À cet égard, la réduction des effectifs dans la fonction publique, par attrition et non par compression, peut avoir eu un effet réducteur positif. Mais le nombre d'organismes comme tels, et non celui des cadres ou du personnel, n'a pas vraiment donné lieu à quelque grand coup de balai que ce soit pour recentrer l'activité autour des missions premières de l'État. Bien sûr, des choix déchirants devront être faits; mais la capacité de l'État n'est pas illimitée, même si sa volonté d'être partout peut encore l'être.

La *troisième avenue*, qui n'était pas la plus simple à mettre en place, est celle à laquelle l'État québécois s'est d'abord attaqué, soit celle d'un mode de gestion axé sur les *résultats* et *l'imputabilité*. Or, puisqu'une bonne partie de ce chapitre et de l'ouvrage tout entier porte sur ce mode de gouvernance nouvelle, nous n'allons pas reprendre ici tout ce qu'il y a lieu de penser de cette initiative et de ses résultats. Contentons-nous de dire qu'elle suit la tendance des pays développés à repenser leur État et son mode de services publics, sinon son mode d'organisation politique et son mode d'action économique et social.

Un regard global sur l'évolution de l'État et de l'Administration publique au Québec

Que penser de cette lecture générale de l'évolution de l'État québécois et surtout des perspectives d'ajustement de son administration publique au cours des années qui suivront? Disons tout d'abord que les facteurs identifiés comme devant conditionner cette évolution vont effectivement jouer un grand rôle sur le devenir de l'État au Québec. Au plan démographique, le vieillissement de la population ainsi que sa diversification ethnique et

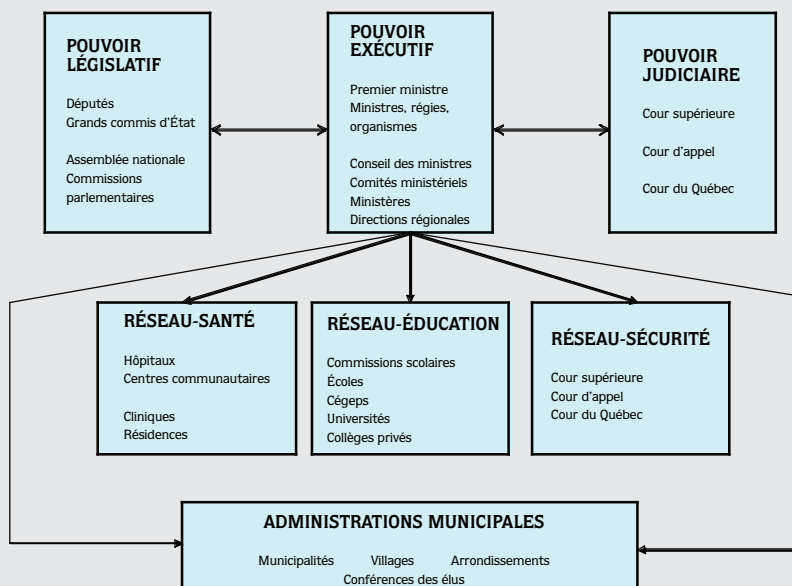
culturelle, qui se poursuivent, doivent être désormais compris à travers le mouvement d'affirmation internationale que supposent la mondialisation des échanges et la libéralisation des marchés économiques.

ENCADRÉ 1.5

L'organisation politico-administrative du Québec

En ce qui a trait à l'évolution de l'architecture du système politico-administratif québécois, deux tendances ont marqué la scène depuis 1960 :

- la multiplication et la diversification des structures administratives, ce qui a donné du tonus à l'État comme principal vecteur de la croissance économique et du développement social (santé, services sociaux, éducation, infrastructures) ;
- la restructuration et la concentration des structures administratives (commissions scolaires, regroupements d'établissements de santé, régionalisation de structures diverses de services).



Source : Observatoire de l'administration publique du Québec (2007), *L'État québécois*.

Avec la mondialisation, plusieurs imaginent que la régionalisation de l'activité (ALENA, par exemple), pourrait s'avérer un mode de renforcement des avantages communs des pays participants. Mais la montée de *nations-continentes*, comme la Chine et l'Inde, pourrait remettre en cause les

équilibres précaires de cette bi- ou multilatéralité des échanges. D'ailleurs, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'est sans doute pas prête à favoriser les ententes exclusives à basse échelle, elle qui, à l'évidence, veut régir l'ensemble des espaces-marchés de la planète. Dans ce jeu d'échecs global, l'intérêt d'économies minuscules, bien qu'opérantes, comme celle du Québec, ne peut que stimuler l'imagination des membres de la communauté quant au regroupement de toutes les ressources disponibles pour un meilleur positionnement sur l'échiquier de l'activité économique et du développement social.

Le Québec, sauf à perdre des énergies folles à débattre d'une option constitutionnelle ou d'une autre, n'est pas un mauvais choix d'implantation pour l'entreprise qui veut profiter d'avantages comparatifs et concurrentiels additionnels. Cependant, les ressources financières dont dispose l'État pour jouer son rôle de promoteur de la croissance économique et de promoteur du développement social ne sont pas illimitées, loin de là. Pour répondre à son mandat l'État postmoderne, ce que le Québec est en phase de devenir, doit non seulement contenir ses coûts de fonctionnement, mais procéder à des choix d'option stratégique quant à ses domaines d'intervention. Or, ce qui est advenu hier ne lui sert que de bien piètre référence pour juger des résultats d'une action fondée sur des conditions de société et d'économie qui n'ont rien d'autre que d'être du *jamais-vu-de-toute-l'histoire-de-l'humanité*.

L'État doit se repositionner, non plus à l'intérieur de son domaine mais sur l'échiquier mondial, là où personne n'a l'avantage d'une compétence immanente. Le Québec, dans ces conditions, doit savoir composer avec ses avantages et mettre en valeur ses potentialités économiques et sociales. Le gouvernement ne peut gérer les yeux braqués sur le guidon. Il doit agir l'œil sur les voies de l'avenir. Et *réorganiser* son espace interne, sa structure de fonctionnement (sa fonction publique) n'est pas suffisant, bien que nécessaire, pour regagner du gallon sur l'échiquier mondial des lieux d'activité économique et d'affirmation sociale. Le gouvernement doit trouver le courage de *réorganiser* son espace externe, sa stratégie de positionnement (son action politique), s'il veut concilier la croissance économique et le développement social sur son territoire propre. En somme, la structure doit suivre la stratégie, et là comme en entreprise, l'État doit accomplir sa mission en recentrant sa vision sur les bons projets et les bons objectifs de réalisation collective.

En 1984, le gouvernement du Québec avait institué une formule de concertation exceptionnellement riche de retombées utiles à l'égard des choix de société à privilégier pour se démarquer comme État moderne. La formule des sommets économiques, que les tables de concertation

complétaient, présentait l'avantage de mettre l'accent sur la recherche de consensus d'action plutôt que sur la quête d'actions obstructives. Les sommets économiques, qui sont une façon pratique en petite société de dégager des projets communs d'action, n'ont pas eu de suite, comme si la formule était associée à un parti politique plus qu'à un autre. Or, le Québec, et partant son gouvernement, bien que dirigé par des élus appartenant tous à des partis politiques distincts, n'est pas un souk où se joue la garantie d'un profit sur projets mis en avant par un intéressé, mais une institution publique dont la mission doit être de servir la communauté dans l'intérêt de celle-ci et non d'un groupe d'intérêts compris dans celle-là. La distance que le gouvernement a prise avec la collectivité est palpable, et depuis longtemps déjà. Et si des partis politiques en ont payé le prix fort au scrutin, il demeure que l'État, durant ce temps, n'a pas accompli sa mission. Mission qui, redisons-le, n'a plus l'heur d'être contenue dans un projet de restructuration des mécanismes de services à la population. Ces services sont utiles, voire indispensables, bien que tous ne le soient pas. Mais les choix de services doivent désormais guider l'action publique et transcender les réformes administratives, sans quoi ces dernières n'auront pas d'effet à long terme sur la communauté desservie. Des services rendus à fonds perdus, la communauté peut s'en dispenser, même si les coûts à la pièce de ces services sont relativement minces. Ce qui n'est pas au rendez-vous, dans le discours actuel, sur la gouvernance publique, c'est le rôle de l'État comme moyen de concertation de la population dans sa croissance économique et dans son développement social. En jargon québécois, on dira que *la commande est grosse*, mais elle ne sera jamais assez redite pour qu'elle s'accomplisse à l'avantage non du secteur public, non plus que du gouvernement ou de l'État, mais de la société d'où tout part et où tout revient.

La transition vers un État-partenaire, un État qui ne prétend plus définir à lui seul le bien commun, est possible, voire *doit* être possible. Au plan économique, l'État intervient encore, mais il s'agit d'interventions plus ponctuelles que structurelles, comme c'était le cas auparavant. L'approche partenariale a remplacé l'approche paternaliste, ce qui facilite le rapprochement des parties et la concertation des efforts tout autant que la conciliation des intérêts dans l'ensemble de la communauté. Il ne s'agit pas tant d'instituer une économie sociale que d'assurer le développement social. À part les artifices de langage, il n'est pas deux économies au Québec, mais une seule, la privée, que des intérêts divers servent dans différentes avenues de croissance et de développement. L'économique et le social se rejoignent au stade de la société, comme lieu (espace et temps) de convergence obligé des impacts inhérents aux actions économiques, sociales et politiques menées par divers agents. Et puisqu'il en est ainsi,

ENCADRÉ 1.6

Résumé de l'étude sur les effets de la Loi sur l'administration publique, sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes

Dans un rapport d'étape, intitulé *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, déposé le 20 septembre 2005 à la demande du Sous-secrétariat à la modernisation (Conseil du trésor), Côté et Mazouz, qui ont enquêté sur les effets de la mise en application de la Loi sur l'administration publique (LAP) sur la qualité des services et de la gestion des ministères/organismes (M/O), le tout auprès de 358 répondants appartenant à quinze groupes de personnes différentes (taux de réponse exploitable de 28,8 % – 30 questions), tirent des conclusions et avancent des recommandations que nous pourrions résumer comme suit :

1. La gestion de la qualité des services

Les réponses fournies donnent à penser que les M/O dans l'ensemble ont abordé dans un même esprit l'élaboration de la *Déclaration de services aux citoyens* (DSC) de même que la mise en place des mécanismes permettant de mieux connaître les attentes, les besoins et le degré de satisfaction des clientèles, ce qui permettait d'assurer le suivi de l'amélioration de la qualité des services.

Les répondants ont précisé que la LAP avait permis une meilleure prise de conscience de l'importance des services aux citoyens, ce qui a favorisé la réflexion sur la place des citoyens, leurs besoins et leurs attentes.

Par contre, on déplorait que les DSC soient en général peu connues du public. Ce qui remet en question les activités de communication conduites par les M/O afin de faire connaître à leur clientèle leurs engagements de service. Ajoutons que les répondants ont vivement regretté le manque de moyens dans la collecte d'informations et la mesure du degré de connaissance des attentes, des besoins et de la satisfaction des clientèles, de même que dans le suivi de l'amélioration de la qualité des services.

Les perspectives d'amélioration

Les répondants ont exprimé le vœu que le gouvernement développe et fasse connaître sa vision d'ensemble de la prestation des services, y compris le gouvernement en ligne, de même que les services intégrés ou grappes.

On a suggéré que le gouvernement, par l'entremise des organismes centraux (Services Québec, Centre de services partagés), réalise des sondages auprès des citoyens, des analyses comparatives des pratiques ministérielles, afin de dégager et de diffuser les meilleures pratiques.

Source : Côté et Mazouz (2005).

Des défis à relever

Il faut noter que l'appréciation touchant la qualité de la prestation des services et la satisfaction des usagers a été moindre que celle portée sur la gestion de la qualité des services.

2. Le cadre de gestion

La planification et le cycle annuel de gestion

Les répondants ont indiqué que la planification stratégique a permis de mieux orienter l'action et a facilité la mobilisation du personnel. La rédaction du rapport annuel de gestion a favorisé une meilleure reddition de comptes. La LAP aurait donc créé des conditions pour une meilleure gestion publique.

Par ailleurs, il faut savoir que, selon le bilan dressé en 2003-2004, 23 % des M/O ont fait état dans leur rapport annuel de gestion de difficultés avec les indicateurs, 18 % reconnaissant ne pas avoir mesuré l'atteinte des objectifs qu'ils s'étaient fixés faute d'indicateurs adéquats, alors que seulement 15 % reconnaissaient que les indicateurs dont ils disposaient étaient pertinents et adéquats.

On a regretté que les parlementaires aient encore une tendance nette à s'arrêter aux activités ou aux opérations plutôt que d'aborder les résultats.

On a également souhaité que les plans stratégiques soient mieux ciblés, et on a préconisé la modulation de la fréquence de dépôt des plans stratégiques et opérationnels et même des rapports de gestion, en tenant mieux compte de la spécificité des M/O.

Les perspectives d'amélioration

On a recommandé que le Conseil du trésor et son secrétariat prennent davantage en compte les spécificités organisationnelles au lieu de s'en tenir à des mesures universelles.

On a souhaité que les règles conventionnées ou non soient assouplies afin de permettre une meilleure reconnaissance de la performance.

3. Les rapports entre les organismes centraux et les M/O

Les rapports entre les organismes centraux et les M/O

Certains ont déploré que la séparation entre le ministère du Conseil exécutif, responsable de la planification stratégique, et le Secrétariat du Conseil du trésor ait été jugée non fonctionnelle.

l'idée du rassemblement, par l'intermédiaire des sommets économiques et des tables de concertation, aurait vite intérêt à refaire surface au Québec. Les PPP, dont nous avons traité, sont certes utiles comme forme de mise en commun de projets à courte portée, mais les projets de société sont à longue portée et concernent tous les agents et tous les groupes dans le milieu. Cela dit, rien n'empêche de commencer par le plus simple, soit l'adaptation du service public, et, à cet effet, rien de plus patent que de poursuivre dans la foulée de la Loi sur l'administration publique (LAP).

1.4.2. Le projet d'une gouvernance nouvelle du gouvernement du Québec

Le projet actuel du gouvernement du Québec visant la modernisation de l'État suppose le renouvellement des effectifs (ressources humaines) et l'utilisation accrue des nouvelles technologies de l'information et de la communication – un premier effort, pas très heureux en l'occurrence, de développement de l'Inforoute gouvernementale a été consacré à la mise en place d'un système informatique de gestion intégrée des informations concernant les ressources humaines, financières et matérielles (GIRES). L'étendue du périmètre de l'action publique ainsi que la diversité des logiques qui la sous-tendent et des intérêts qui l'animent veulent que l'informatisation des ministères soit assez inégale et que la politique générale du gouvernement à cet égard, sauf à s'en remettre à certaines déclarations politiques ministérielles, ne soit pas très évidente.

Pour l'essentiel, la Loi sur l'administration publique, ce nouveau cadre de gestion qui vise, avant toute chose, à améliorer la qualité des services rendus aux citoyens, a déjà commencé à produire plus de transparence par l'imputabilité qu'il suppose dans l'ensemble des ministères et régies où il s'applique. La gestion par résultats, qui lui sert d'assise conceptuelle, a été mise en place graduellement. Pour les années à venir, elle devrait être modulée davantage en fonction des réalités des ministères et des organismes assujettis à la Loi.

La *gestion par résultats* (GPR), à laquelle cet ouvrage est consacré, s'articule donc autour d'un modèle exploratoire de *production de résultats* adapté aux nouvelles réalités de l'Administration publique. Ce modèle est destiné surtout à soutenir les gestionnaires publics préoccupés par des questions liées à la gestion de la performance dans l'Administration publique. Pour l'illustration, les évolutions enregistrées à la suite de l'adoption et la mise en application de la Loi sur l'administration publique, dont la gestion par résultats est la principale composante, seront abordées à

travers les effets sur la gestion des ministères et des organismes publics ainsi que sur la qualité et la gestion de la qualité des services rendus aux citoyens (Côté et Mazouz, 2005).

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOIN, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques/Governance.
- AUCOIN, P. (2000). « La fonction publique comme organisation apprenante : maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique », dans J. Jenson, M. Papillon, P.G. Thomas, V. Lemieux et P. Aucoin (dir.), *La modernisation de la gouvernance*, Ottawa, Centre canadien de gestion, novembre, p. 155-195.
- BARROW, D. et I.H. MACDONALD (2000). *The New Public Management: International Development*, Concord (ON), Captus Press.
- BENNETT, W.L. et E. ASARD (1995). « The marketplace of ideas: The rhetoric and politics of tax reform in Sweden and the United States », *Policy*, vol. 28, n° 1, p. 1-23.
- BOK, D. (1993). *The Cost of Talent, How Executives and Professionals Are Paid and How It Affects America*, New York, The Free Press, p. 267.
- BOLI, J. et G.M. THOMAS (dir.) (1999). *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford, Stanford University Press.
- BORINS, S. (2002). « Transforming the public sector: Canada in comparative perspective », dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Oxford (UK), Oxford University Press.
- BOURGAULT, J. (2007). « La gestion corporative au sommet des gouvernements : la pratique canadienne », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 73, n° 2, p. 283-300.
- BOURGAULT, J., D. MALTAIS, M. CHARIH et L. ROUILLARD (2004). « Le développement des compétences de gestion : une approche intégrée d'apprentissage continu », *Télescope*, vol. 11, n° 1, janvier, p. 2-11.
- BOWER, J.L. (1983). *The Two Faces of Management*, Houghton Mifflin Company : Boston.
- CAIDEN, G.E. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*, New York, Walter de Gruyter.
- CAIDEN, G.E. (1994). « Management 2000 », *International Journal of Public Administration*, vol. 17, n°s 3-4, mars-avril, p. 756-757.
- CHARTIER, M.R. (1985). « Functional roles for facilitating organizational change », dans L.D. Goodstein et J.W. Pfeiffer (dir.), *The 1985 Annual: Developing Human Resources*, San Diego, University Associates, La Jolla, p. 171-182.

- CHORN, N.R., (1991), « The alignment theory: Creating strategic fit », *Management Decision*, vol. 29, n° 1, p. 22-24.
- CLARK, D. (2002). *Modernizing Quebec's Public Services: An Evaluation*, Southampton, Southampton University.
- CÔTÉ, L. et B. MAZOUZ (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, Rapport au sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, Québec, Gouvernement du Québec, septembre.
- DIMAGGIO, P. et W. POWELL (1983). « The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological Review*, vol. 48, p. 147-160.
- DIXON, J., A. KOUZMIN et N. KORAC-KAKABADSE (1998). « Managerialism – something old, something borrowed, little new: Economic prescription versus effective organizational change in public agencies », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 11, 2-3 novembre, p. 164-187.
- DONAHUE, J.D. et J.S. NYE (2003). *For the People: Can We Fix Public Service?*, Washington (DC), Brooking Institution Press, 282 p.
- FLIGSTEIN, N. (2001). *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- GAZELL, J.A. (1994). « Peter F. Drucker's vision in public management 2000 », *International Journal of Public Administration*, vol. 17, n°s 3-4, mars-avril, p. 675-711.
- GORE, A. (1993). *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance*, New York, Times Books.
- GOW, J. et C. DUFOUR (2000). « Le nouveau management public est-il un paradigme? », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, n° 4, p. 680-707.
- HALACHMI, A. et M. HOLZER (1993). « Towards a competitive public administration », *International Review of Administrative Science*, vol. 59, n° 1, mars-avril, p. 29-45.
- HALLIGAN, J. (2001). « Comparing public sector in the OECD », dans B.C. Nolan (dir.), *Public Sector Reform: An International Perspective*, New York, Palgrave, p. 3-18.
- HELLEINER, E. (1996). « Post-globalization: Is the financial liberalization trend likely to be reversed? », dans R. Boyer et D. Drache (dir.), *States Against Markets: The Limits of Globalization*, Londres, Routledge, p. 193-210.
- JONES, L.R. (2004). « New Public Management has been completely discredited: Thanks God! » *International Public Management Review*, vol. 5, n° 2, p. 148-172.
- JONES, L.R. et D.F. KETTL (2003). « Assessing public management reform in an international context », *International Public Management Review*, vol. 4, n° 1, p. 1-19.

- KAMARCK, E. (2003). *Government Innovation around the World*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Boston, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, novembre.
- KERNAGHAN, K., B. MARSON et S. BORINS (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada.
- KETTL, D.F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, The Brookings Institution.
- LAFORTE, D. et R. GODIN (2001). « Vers un nouveau profil de cadre en management public », *Télescope*, vol. 8, n° 3, Observatoire de l'administration publique, juin, 17 p.
- LONGBOTTOM, G. (1987). « Public sector management and private sector models », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 46, n° 2, p. 146-149.
- LYNN, I.E. (1984). « Improving public sector management », *California Management Review*, vol. 26, n° 2, hiver, p. 112-124.
- MALTAIS, D. et B. MAZOUZ (2004). « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *Revue internationale de gestion*, vol. 29, n° 3, septembre, p. 82-92.
- MATHIASSEN, D.G. (1984). « Rethinking public management », *Bureaucrat*, vol. 13, n° 2, été, p. 27-44.
- MAZOUZ, B., J. FACAL et I.E. HATIMI (2006). « Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales », *Revue Gouvernance*, vol. 2, n° 2, p. 19 et s.
- MAZOUZ, B. et C. ROCHET (2005). « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises », *Télescope*, automne.
- MAZOUZ, B. et M.J.B. TARDIF (2006). « À propos de la performance : L'Arlésienne de la sphère publique », dans D. Proulx, *Management des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 30-59.
- MAZOUZ, B. et B. TREMBLAY (2006). « Toward a post-bureaucratic model of governance: How the institutional commitment is challenging Quebec's administration », *Public Administration Review*.
- MEYER, J.W., J. BOLI, G.M. THOMAS et F.O. RAMIREZ (1997). « World society and the nation state », *American Journal of Sociology*, vol. 103, n° 1, p. 144-181.
- MORLEY, K. et T. VILKINAS (1997). « Public sector executive development in Australia: 2000 and beyond », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 10, n° 6, p. 401-416.
- OCDE (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- OSBALDESTON, G.F. (1992). *Organizing to Govern*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.

- OSBORNE, D. et T. GAEBLER (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- OSBORNE, D. et P. PLASTRIK (1997). *Banishing Bureaucracy*, Reading, Addison-Wesley.
- PARKER, R.S. et V. SUBRAMANIAN (1975). « Public and Private administration », dans R.N. Spann et G.R. Curnow (dir.), *Public Policy and Administration: A Reader*, Sydney, John Wiley and Sons, p. 29-41.
- POLLITT, C. (2002). « Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform », *Public Management Review*, vol. 4, n° 1, p. 471-492.
- PRASSER, S. (1999). « Reforming the public sector strategies for change », dans A. Kouzmin et N. Scott (dir.), *Dynamics in Australian Public Management: Selected Essays*, Melbourne, Macmillan, p. 185-189.
- PRITCHARD, D. (1992). « Education for public sector management », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 51, n° 1, mars, p. 131-132.
- RAINEY, H.G. (1989). « Public management: Recent research on the political context and management roles, structures and behaviours », *Journal of Management*, vol. 15, n° 2, juin, p. 229-250.
- ROSE, J.B., G.N. CHAISON et E. de la GARZA (2000). « A comparative analysis of public sector restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean », *Journal of Labour Research*, vol. 21, n° 4, p. 601-625.
- ROUILLARD, C. (2003). « Du cynisme au désabusement organisationnel: le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix, IRPP*, vol. 9, n° 6, p. 21-38.
- ROUILLARD, L. (2002). « Nouvelles stratégies d'action dans le secteur public québécois: quatre exemples d'innovations financières », *Administration publique du Canada*, vol. 45, n° 1, p. 52-69.
- SCHWARTZ, H. (1997). « Reinventing and retrenchment: Lessons from the application of the New Zealand model to Alberta, Canada », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, n° 3, p. 405-422.
- THATCHER, M. (1993). *The Downing Street Years*, New York, HarperCollins.
- UHR, J. (1990). « Ethics and the Australian public service: Making managerialism work », *Current Affairs Bulletin*, vol. 66, n° 11, p. 22-27.
- WESCOTT, C. (2004). « Improving public administration in the Asia-Pacific region: Some lessons from experience », *International Public Management Review*, vol. 5, n° 2, p. 78-102.

2

Les impératifs d'organisation et de gestion de la performance dans la sphère publique

Des objectifs et des moyens aux résultats

*Toutes fois que les gouvernements prétendent faire nos affaires,
ils les font plus mal et plus dispendieusement que nous.*

Benjamin CONSTANT, 1767-1830

Dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE, dès la fin des années 1970, les gouvernements nationaux, après avoir constaté l'ampleur des déficits budgétaires cumulés et la complexité des impasses et des difficultés auxquelles avaient été confrontés même les fiers défenseurs de l'État providence, ont d'abord tenté de redéfinir le *périmètre de l'action publique* (Lacasse, 2003) avant de s'intéresser aux *options organisationnelles et managériales*. Par conséquent, les débats sur la performance des organisations publiques, tout comme sa définition, résultent des besoins d'efficacité et d'efficience éprouvés par tous les systèmes de gouvernance publique qui ont émergé dès la fin des années 1970.

Nous abordons dans ce chapitre, dans un premier temps, les évolutions organisationnelles et managériales ayant conduit à légitimer la recherche d'une plus grande performance dans la sphère publique. En particulier, nous tenterons de situer les tentatives de modernisation de la gestion publique par rapport à l'évolution des paradigmes et des cadres de gestion. Nous nous attarderons, dans un deuxième temps, à décrire des

expériences d'instrumentation managériale menées par de nombreux pays de l'OCDE. Ce faisant, nous illustrerons les liens que nous établissons entre les démarches de modernisation de l'État et les impératifs organisationnels et managériaux de la performance dans l'Administration publique.

Historiquement les tentatives de remise en question du *rôle de l'État* ou des *modes d'intervention publique* avaient précédé les expériences d'instrumentation organisationnelle et managériale dans la sphère publique. Autrement dit, après être devenus sujets à controverse, objets de débats passionnés et très souvent de contestation ou d'acquiescement social, les mouvements de réforme se sont progressivement produits, voire imposés, entre 1980 et 1996, en soutien aux vagues de rationalisation, de réduction de la taille de l'État, de privatisation, et, un peu plus tard, de déréglementation économique. En effet, qu'il s'agisse de déréglementation de secteurs importants de l'économie (tels le transport, les télécommunications, ou encore la production et la distribution de l'énergie) ou du devenir de la société civile (programmes sociaux, sécurité des biens et des personnes, éducation et santé), la portée interventionniste de l'action publique n'a pas cessé de faiblir dans presque tous les pays du monde. Quant à la nature et à la perception des réponses ayant accompagné « ce recul des frontières du régalién » (Lacasse, 2003, p. 26), elles furent multiples.

Sur le plan de la nature des réponses apportées par les gouvernements, bien que celles-ci aient été très variées d'un pays à un autre, parfois même selon les orientations idéologiques, la formation politique au pouvoir ou la conjoncture économique, deux courants de pensée eurent préséance.

- a) « Moins de gouvernement, mais une meilleure gouvernance » : En réduisant le périmètre d'intervention de l'État, l'accent était mis sur la recherche d'un rendement supérieur sur l'effort fiscal fourni par les citoyens (populations et entreprises). Les processus décisionnels portant sur le choix de politiques, de programmes et de projets publics étaient devenus dans ce cas une sorte de garantie de services publics en quantité et en qualité satisfaisantes, mais dans certains secteurs publics.
- b) « Faire plus avec moins » : En misant sur les changements organisationnels et sur l'instrumentation managériale, les gouvernements ayant choisi cette approche prônaient une amélioration dans la gestion des ministères et des organismes publics afin d'obtenir de meilleurs services publics. L'accent était mis dans ce cas sur une réforme axée sur la mesure et l'évaluation des résultats obtenus par l'Administration publique.

Quoique des similitudes puissent être constatées dans la démarche d'ensemble des réformes entamées entre 1970 et 2000, tant sur le plan de la *portée de l'intervention* de l'État que sur celui de *l'organisation et du cadre de gestion* (Mazouz et Tremblay, 2006, p. 264), il n'en demeure pas

moins qu'elles ont été modulées par la prise en compte des spécificités politiques, institutionnelles et économiques propres aux contextes et aux communautés concernés.

Dans tous les pays du monde, l'Administration publique avait été confrontée à l'évidence du changement au fur et à mesure que les questionnements relatifs au rôle de l'État providence et à ses modes d'intervention s'intensifiaient. Et pour cause, Lacasse note : « la réforme interne et la réduction du périmètre du politique sont allés si étroitement de pair qu'il est parfois difficile de distinguer l'une de l'autre » (2003, p. 34). Cependant, les changements qui s'imposaient à l'Administration publique s'étaient vite révélés d'une nature extrêmement complexe, ardue, périlleuse et incertaine quant à son aboutissement à court et à moyen terme. Contrairement aux réformes économiques et institutionnelles menées sur un fond idéologique et politique, les réformes administratives, elles, ont été entreprises sur un fond d'efficacité, d'efficience et d'économie de ressources (Mazouz, 2001).

En effet, la réduction de la taille de l'État, que prônaient les premières générations de réforme, était, le plus souvent, confondue avec la suppression de postes de travail, les primes de départ volontaire, l'abolition d'unités administratives entières et le licenciement massif de travailleurs de grandes sociétés privatisées et de fonctionnaires responsables de ces secteurs dans l'Administration publique. De même que la réduction du train de vie de l'État et les efforts de rationalisation exigés par une conjoncture de ralentissement économique qui s'est étalée sur plusieurs années avaient été confondus avec les compressions budgétaires draconiennes et les contrôles renforcés des dépenses publiques. Au fil des années et des expériences, parfois traumatisantes et souvent surprenantes, les politiques et les hauts fonctionnaires de l'État avaient fini par comprendre qu'il ne s'agissait pas uniquement de changements dans les procédures et dans les protocoles à respecter, ni de règles à appliquer en matière d'allocation, d'affectation, d'autorisation et de liquidation des dépenses publiques. Les acteurs de la sphère publique semblent avoir saisi, mais à des degrés différents et par secteur d'activité, principalement dans des pays anglo-saxons, misant sur des améliorations (voire des mutations) au niveau des *façons de penser* et des *façons de faire*, que cette perception les auraient amenés à continuer à servir des populations et des entreprises de plus en plus informées de leurs droits. Précisons, à cet égard, que ces expérimentations organisationnelles et managériales, regroupées plus tard sous la bannière du *nouveau management public*, ont été menées sur fond de raretés de ressources, de pressions et de contraintes de toute nature, y compris politiques, médiatiques, institutionnelles et communautaires.

Préoccupés par des enjeux qui, aux yeux des hauts fonctionnaires de l'État, n'arrêtaient pas de se complexifier, les administrateurs publics voyaient peu à peu émerger, s'affirmer et se répandre une légitimité des interrogations relevant tant de l'ordre institutionnel et politique que de l'ordre organisationnel et managérial. En effet, le degré de réalisation et d'accomplissement des différentes *missions* qui leur étaient confiées par l'État, notamment en ce qui a trait aux services aux citoyens, les avait conduits au fil des années et des difficultés rencontrées par la réforme à faire face à des interrogations du genre : QUOI faire pour s'acquitter au mieux des mandats confiés par les politiques et balisés par les règles, normes et protocoles administratifs ? Au bénéfice de QUI devrait-on le faire ? COMMENT devrait-on le faire ? De COMBIEN de ressources dispose-t-on pour y arriver ? QUAND devrait-on le faire pour pouvoir satisfaire les destinataires des services en question ? Tant d'interrogations qui se sont avérées plus complexes à aborder et à mettre en œuvre qu'à formuler et à faire adopter par des parlementaires sous forme de lois diverses. En bref, les évolutions opérées tant au niveau de la *portée* qu'à celui du *mode d'intervention* étatique auraient conduit l'Administration publique à se rendre à l'évidence des *impératifs d'organisation et d'instrumentation managériale*. Corollaire ou alternative à la réforme de l'État, cette Arlésienne trop souvent décrite par une pléthore d'écrits qui lui ont été consacrés, les options menant à la performance dans la sphère publique seront définitivement celles de « la réalisation d'objectifs d'efficacité, d'efficience, de transparence et de dynamisme [qui] implique des mesures autrement plus complexes et ambitieuses que la simple observation du périmètre public » (Lacasse, 2003, p. 27).

Au Québec, par exemple, entre 1990 et 1995, dans la foulée de la rationalisation entamée par le gouvernement, l'Office de la protection du consommateur (OPC) a vu son effectif passer de 252 à 117 personnes à temps plein et son budget a été amputé de moitié, passant de 14,5 millions de dollars à 7,9 millions de dollars. Au même moment, le nombre de plaintes déposées par les citoyens s'est multiplié par deux, passant de 250 000 à 500 000 appels téléphoniques, contre des commerçants devenus peu ou pas du tout scrupuleux avec la montée en puissance du libre-échange issue de la mondialisation. En 2001, une enquête menée par le Bureau du Vérificateur général du Québec (VG) a révélé diverses failles dans les services aux consommateurs. Quarante recommandations, remarques et observations ont été adressées à l'OPC dans le but d'améliorer sa gestion et son organisation. Un an plus tard, en 2002, l'OPC faisait l'objet d'une opération de suivi de la part du Vérificateur général et, déjà, des améliorations notables avaient été réalisées. Entre-temps, avec un début d'implantation réussie d'un cadre de gestion par résultats,

sans changement majeur dans sa *mission* et avec beaucoup moins de ressources que ce que ses dirigeants et employés n'auraient espéré, l'Office de la protection du consommateur réalisait une performance notable en matière de gestion, de prestation, d'orientation et d'amélioration globale (Noël, 2002).

2.1. COÉVOLUTION RÉCENTE DES MODES DE GESTION PRIVÉE ET PUBLIQUE

Au cours de la deuxième moitié du xx^e siècle et de la première décennie du présent siècle, l'évolution des modes de gestion dans les sphères privée et publique aura été marquée par de nombreuses tentatives d'emprunt et de transposition d'outils et de concepts. Certains auteurs (critiques) diront même que le *nouveau management public* résulte de l'application de concepts et de méthodes de management ayant démontré leur efficacité dans le privé. D'autres, à l'instar des auteurs du présent ouvrage, rappellent les origines publiques du diagramme de Gantt, de la gestion par objectifs, du PPBS, du budget base-zéro, de la gestion par projets et de la planification. De plus, nous pensons qu'au-delà des effets de vogue, dont les cabinets-conseils et les gourous autoproclamés du management ont été les artisans par excellence, des phénomènes induits par la nature même des choix politiques et des actions opérées par les gouvernements et les entreprises, dès le début des *Trente Glorieuses*, auront conduit à une coévolution conceptuelle et empirique du privé et du public. De façon globale, en raison des objectifs pédagogiques de cet ouvrage, nous retenons trois approches, distinctes, mais liées par une certaine logique de transition et de transposition conceptuelle entre les deux sphères : a) une approche que nous qualifions de stratégique, axée sur *l'allocation optimale des ressources* ; b) une approche managériale, axée sur *les résultats*, en passant par des tentatives d'application du paradigme de la qualité totale ; et c) une approche axée sur la *qualité de l'offre* en termes de conformité.

Dans la sphère privée, nous associons l'approche dite des *portefeuilles stratégiques*, dont les matrices du Boston Consulting Group sont aujourd'hui inscrites dans les annales de la gestion stratégiques des firmes, aux efforts déployés par les administrations publiques pour accompagner le *développement de politiques, de programmes et de projets publics* que l'État providence avait mis en œuvre. En effet, les stratégies de diversification déployées par les grandes firmes multinationales ne seraient pas étrangères aux investissements publics qui se sont intensifiés d'année en année dans tous les secteurs économiques, culturels, sociaux, industriels et technologiques. Au moment où les administrations publiques s'interrogeaient sur

les critères de choix des politiques publiques et sur les méthodes d'optimisation des ressources disponibles, les entreprises privées, elles, s'affairaient à trouver la meilleure façon de bénéficier des retombées financières et de limiter les risques d'investissement liés aux marchés publics et privés. De même, l'arrivée dans la sphère publique, l'émergence et la consolidation des concepts et des pratiques d'organisation et de gestion dérivées des approches dites de *qualité totale* et de *gestion axée sur les résultats* ne seraient pas complètement isolées de l'intensification de la concurrence (par les firmes) et de la course effrénée à la compétitivité internationale (par les États). Alors que les ressources commençaient à se raréfier et que les déficits démocratiques s'alourdissaient au fur et à mesure que la qualité de l'offre de services publics se faisait sentir chez les populations, l'Administration publique avait jugé utile, tout comme avait commencé à le faire l'entreprise après l'intensification de la concurrence, de miser sur une approche qui conduirait à une amélioration durable de ses résultats (nous reviendrons sur cette question de manière plus détaillée dans le chapitre 3).

En Europe occidentale, il fallait reconstruire une bonne partie des infrastructures publiques et des économies détruites par la guerre de 1939-1945. Dans les autres pays en voie d'industrialisation, là aussi, la course à la compétitivité internationale avaient dicté ses impératifs de développement industriel, économique et social (cas du Japon, de la Corée du Sud et de la Finlande). En Amérique du Nord, l'amélioration des conditions de travail dans les entreprises et du niveau de vie des populations devait être conditionnée par un souci de compétitivité (États-Unis) et par un choix politique et socioéconomique (Canada, Australie et Nouvelle-Zélande, de même que dans les pays scandinaves). Ailleurs, notamment dans les pays issus de la décolonisation, les défis auxquels devaient faire face les gouvernements et les administrations publiques étaient énormes. Partout, les acteurs de l'État providence devaient relever des défis de développement social, culturel, économique et industriel à coût de dizaines voire de centaines de milliards de dollars. Pour tous les pays, à défaut de faire fonctionner sans risque d'inflation la planche à billets ou d'abuser d'une sur-fiscalisation à terme très pénalisante en matière de compétitivité, le recours systématique à la dette publique était devenu incontournable. Mais qui dit emprunt dit aussi remboursement, tôt au tard!

Comme retombées positives des *Trente Glorieuses*, l'accès universel aux services publics et la multiplication des programmes socioéconomiques et culturels étaient devenus des symboles de réussite de l'État providence. Mais, dès la fin des années 1970 et le début des années 1980, avec la hausse spectaculaire des taux d'intérêt et le ralentissement durable des activités économiques observés à l'échelle de la planète, les

conséquences des déficits budgétaires cumulés étaient devenues trop dangereuses aux yeux des analystes et des représentants des institutions financières internationales (Banque mondiale et Fonds monétaire international). Pour illustrer ce fait, mentionnons l'extrême gravité de la situation dans laquelle se trouvait le gouvernement de la Nouvelle-Zélande qui aura forcé les décideurs de l'époque à tirer le signal d'alarme. Se succédèrent, rationalisation des dépenses publiques, compressions budgétaires et plans d'ajustement structurel. Il fallait s'en douter, la qualité (mais aussi la quantité) de l'offre publique en services allait être mise à risque d'une manière ou d'une autre.

C'est à ces moments-là que sont nés des principes et des techniques d'un management fondé sur la qualité totale (ci-après TQM, pour *Total Quality Management*), lequel donnera prise à certaines initiatives émergentes dont les cercles de qualité dans le secteur de l'entreprise privée. Les contextes de concurrence de l'entreprise différeront certes, mais le cadre général de réflexion ayant mené à l'adoption du concept de qualité totale dans la gestion des affaires courantes de l'État sera essentiellement le même partout en Occident comme en Orient. Cependant, les résultats des choix stratégiques liés à l'approche TQM seront, eux, fort différents. La direction des entreprises opérant en Occident sera plus souvent qu'autrement déçue, parce qu'ayant trop compté sur un accroissement de la valeur à la cote de leurs titres boursiers immédiatement après implantation des mesures donnant prise à la gestion de la qualité totale. La direction des entreprises nipponnes et du Sud-Est asiatique, quant à elle, sera généralement plus satisfaite des résultats, puisqu'elle aura naturellement escompté et su s'inspirer de l'approche *kaizen*, c'est-à-dire une amélioration graduelle et continue du service rendu par les fournisseurs auxquels étaient destinés ses efforts de mise en marché.

Dans la sphère publique, par contre, la concurrence ne jouant pas réellement, du moins en termes d'offre, puisqu'il n'y a pas de services réellement de substitution, l'approche TQM aura été appliquée sensiblement sous la bannière de *l'amélioration continue des services aux citoyens* dès la fin des années 1990. Or, son avènement au sein de la sphère publique aurait été, sans doute, attribuable à la réponse politique apportée par les gouvernements pour faire face aux conséquences néfastes, constatées ou anticipées, des vagues de compressions et de réduction des dépenses en tout genre. À l'instar de Daniel Lozeau (2002, p. 113), force est de constater qu'en l'absence d'une culture et d'une dynamique organisationnelle marquée par la concurrence directe dans l'offre des services rendus par les « organisations publiques et à but non lucratif, l'expression des besoins des usagers risque, d'un point de vue stratégique, de passer au

second plan en raison de l'absence d'incitation économique ». Cela expliquera en partie le retard mis par nombre d'administrations publiques dans l'adoption de cadres de gestion et de structures d'organisation inspirés de l'approche TQM.

Durant les années 1980, l'effort des gouvernements portait principalement sur la compression des dépenses publiques et, marginalement, sur la réduction de la dette. Dix ans plus tard, à cause d'une reprise économique lente qui a perduré et de perspectives de délocalisations successives de l'activité au profit de pays en voie de développement, les gouvernements des pays développés ont amorcé des réductions marquées de services dans l'ensemble de l'appareil d'offre public, ce qui n'aura pas été sans provoquer l'insatisfaction nombre de contribuables. Faute d'entrevoir un redressement de la situation à long terme, les administrations publiques se résolvent enfin à l'élaboration de solutions autres que la simple compression des dépenses et l'impitoyable réduction des services publics. La *gestion par résultats* apparaît alors comme une réponse plus certaine aux attentes exprimées par les citoyens eu égard à l'amélioration des services publics, voire à leur augmentation, sans alourdissement indu de la ponction fiscale. Une logique du rendement s'installera alors dans l'appareil d'offre des services dans tous les pays de l'OCDE, où la qualité devrait découler d'une gestion plus efficiente et non d'une rationalisation plus efficace de l'Administration publique. En somme, il s'agira de faire mieux (plus de services) avec moins (d'efforts économiques). Et si cette préoccupation, dorénavant cristallisée dans la notion de *résultats* supérieurs dans le service public rendu, devait réussir à imposer une meilleure gestion des projets par appareil d'offre interposé (fonction publique), rien n'aurait pour autant prouvé qu'elle ait donné lieu à une meilleure gestion des programmes publics (fonction ministérielle).

Les changements survenus dans les structures d'organisation et les pratiques, qui ont entraîné la vague des réformes visant la gouvernance publique, auraient été conçus, exécutés et évalués sous l'angle de simples mesures de contrôle de l'efficacité comptable de l'appareil d'offre (résultats de gestion), bien plus qu'ils n'ont été développés, mis en œuvre et réévalués comme de véritables instruments de choix politiques et stratégiques des services à offrir aux populations concernées (résultats d'orientation). La *gestion axée sur les résultats*, ayant comme finalité de résorber les déficits budgétaires, n'aura pas induit, au profit des communautés et des populations visées, tous les bienfaits que celles-ci pouvaient attendre d'une administration publique sachant se réformer dans son principe et non seulement dans ses pratiques et dans ses structures d'organisation. Cette dernière préoccupation fera sans doute l'objet d'une nouvelle génération

de concepts et d'outils de management public misant sur une *gestion par résultats*. Ces derniers seront considérés comme des moyens (et non comme une fin), à la fois sous l'angle de la *prestation du service public*, de la *gestion des opérations*, des *choix stratégiques et politiques* et, enfin, des *améliorations globales* attendues dans les sphères organisationnelles et publiques (nous reviendrons sur la définition de ces concepts dans le prochain chapitre).

2.2. LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE À PARTIR DE L'EXPÉRIENCE DE PAYS DE L'OCDE

2.2.1. En Grande-Bretagne

Pour procéder à la modernisation de son service civil, le gouvernement de la Grande-Bretagne s'est donné le programme Next Steps (Deschênes et Sarault, 1994). Plus récemment, en Grande-Bretagne, le marché est devenu le moteur des réformes administratives et la mise en œuvre de la réforme compte là-dessus pour soutenir des options libérales, telles que : la privatisation, l'impartition, le partenariat public-privé et la compétition entre public et privé. En somme, la privatisation servira de prétexte à la réforme administrative de l'État en Grande-Bretagne à l'époque de Margaret Thatcher, comme d'ailleurs aux États-Unis durant toute la présidence de Ronald Reagan, bien plus qu'il ne sera question d'y instituer une administration publique performante dans son ensemble.

Bref historique de la réforme administrative en Grande-Bretagne

Les auteurs nous font remarquer que le « service civil » en Grande-Bretagne, en 1993, comptait 565 000 employés (23 % de moins qu'en 1979), tandis que l'ensemble de la sphère publique (santé, éducation, armée, etc.) regroupait 4,9 millions d'employés (6,6 millions en 1979, soit avant la vague de privatisations du gouvernement Thatcher). À noter que 20 % seulement des fonctionnaires travaillent à Londres.

Les politiques générales de gestion du personnel sont partagées entre l'Office of Public Service and Science (OPSS) et le Conseil du trésor. L'OPSS œuvre à l'intérieur du Cabinet et est constitué de petites équipes, dont l'Efficiency Unit (5 personnes), le Next Steps Team (15 à 20 personnes) et le Citizen Charter's Unit (19 personnes).

Le Next Steps trouve ses racines dans un important rapport de 1968 sur l'Administration publique britannique. Ce rapport (Fulton) critiquait sévèrement la gestion de l'organisation gouvernementale et recommandait un *Accountable Management* (une gérance imputable) au sein de toutes les unités administratives du gouvernement. D'ailleurs, on insistait dans ce rapport sur la nécessité d'avoir des objectifs mesurables pour toute période donnée.

En raison de la première crise du pétrole (1973), ce rapport a couvé sous les cendres jusqu'en 1978. En 1979, après l'élection de M^{me} Thatcher, on a créé l'Efficiency Unit et nommé Derek Rayner pour diriger une équipe de six personnes de haut calibre, dont trois venaient du secteur privé. Leur mandat était d'« accroître le rendement des ressources utilisées ». De 1979 à 1991, cette équipe effectua près de 350 examens totalisant des économies de 2 milliards de livres sterling.

En 1983, le gouvernement mit sur pied la Financial Management Initiative. Cette innovation prônait les concepts de gestion par objectifs, de décentralisation du processus de décision, le développement des systèmes d'information et les budgets-performance avec indicateurs de résultats.

En 1987, l'Efficiency Unit a publié le rapport intitulé *Improving Management in Government: The Next Steps*, dans lequel elle recommandait une vaste décentralisation du management des services, des ententes entre des « agences » à créer et les ministères correspondants, ainsi que des objectifs à la fois précis, vérifiables et transparents (à publier annuellement).

En 1991, le nouveau premier ministre, John Major, ajoutait une nouvelle initiative, la Charte du citoyen (*Citizen's Charter*), qui obligeait chaque organisation à rendre publiques des normes de services axées sur la qualité. Cet exercice devait entraîner des tests de marché (*Market Testing*), soit une ouverture obligatoire à la concurrence pour plusieurs types de services, qu'ils soient professionnels, juridiques, informatiques, de secrétariat, de gestion mobilière ou d'archivage.

En décembre 1992, conformément à la réforme, on a amendé le *Civil Service Act*, afin d'accroître la possibilité pour les grandes agences de négocier elles-mêmes des conventions collectives avec les syndicats.

Synthèse de la nature de Next Steps, son implantation et son application

Particularités des agences

- Buts des agences :
 - créer de la compétition entre les agences ;
 - assurer l'efficacité et l'efficience.
- Modes de gestion :
 - gestion par objectifs ;
 - contrôle des activités opérationnelles par le respect des résultats.
- Principes de gestion :
 - regroupement des opérations mesurables d'un ministère autour d'une agence gouvernementale (*Executive Agency*) ;
 - direction assumée par un PDG qui fixe les objectifs de performance, de productivité et de qualité des services à l'aide d'indicateurs.
- Outils de base :
 - documents d'encadrement définissant :
 - 1) la mission ;
 - 2) les relations avec les ministères ;
 - 3) les indicateurs de résultats ;
 - 4) les marges de manœuvre du PDG.
- Avantages des agences :
 - plus de liberté en matière d'orientation managériale ;
 - plus grande marge de manœuvre sur l'organisation du travail ;
 - aucun contrôle des effectifs du niveau intermédiaire ;
 - plus de latitude sur les effectifs et les conditions de travail (depuis 1994, les agences négocient directement les conditions de travail avec leur personnel).
- Nombre de personnes par agence :
 - moins de 20 personnes ;
 - nomination de deux ou trois ans ;
 - rôle : repérer les activités sujettes à l'amélioration.

- Nombre d'agences :
 - première année : 3 agences ;
 - deuxième année : 7 agences ;
 - troisième année : 25 agences ;
 - quatrième année : 92 agences, pour 355 000 employés, soit 60 % de la fonction publique ;
 - cinquième année : 102 agences ;
 - en 1997 : 138 agences regroupant 76 % de la fonction publique.
- Nombre d'objectifs / agences :
 - en 1992-1993 : 600 cibles de performance pour 92 agences ;
 - en 1996-1997 : 1422 cibles de performance pour 138 agences.
- Degré d'atteinte des résultats :
 - en 1996-1997 : 75 % des 1422 actions de performance entreprises furent réalisées.
- Mécanisme d'appréciation des résultats :
 - présentation annuelle d'un rapport à la Chambre des Communes sur l'atteinte des résultats fixés lors du dépôt du *Plan stratégique*.
- Conclusion du premier rapport du Vérificateur général :
 - confirmation de l'identité des agences ;
 - renforcement du sentiment d'appartenance ;
 - augmentation du souci de l'amélioration continue ;
 - accroissement de la productivité ;
 - clarification des liens avec les clientèles.

Aspects positifs de la réforme Next Steps

- Donner un cadre de référence global à la fonction publique en termes de :
 - promotion d'une philosophie commune de gestion ;
 - uniformisation des règles du jeu ;
 - dynamisation des relations, en insistant sur les objectifs, les résultats et les moyens ;
 - stimulation de la culture gouvernementale ;
 - développement d'un langage commun ;
 - renforcement du sentiment d'appartenance.

- Faciliter la classification des rôles et de l'imputabilité à l'égard de la :
 - rédaction d'un accord-cadre ;
 - détermination d'objectifs mesurables ;
 - publication d'indicateurs mesurables ;
 - responsabilisation du personnel ;
 - définition de l'imputabilité administrative et politique.
- Établir une approche managériale commune de la façon suivante :
 - en influençant l'analyse, les décisions et le rythme de mise en œuvre des programmes ;
 - en évitant les mimétismes simplistes ;
 - en distinguant la gestion des services et l'élaboration des politiques gouvernementales.

La plupart des documents produits par l'Agence (objectifs à atteindre, rapport sur les résultats...) sont rendus publics, assurant ainsi la transparence du processus et l'imputabilité de l'administration dans l'ensemble de l'appareil d'État. Dans ce courant de réforme, la Grande-Bretagne a été suivie de la Nouvelle-Zélande.

2.2.2. En Nouvelle-Zélande

Les réformes des quinze dernières années ont remanié l'ensemble de l'appareil gouvernemental néo-zélandais, sa structure d'offre ainsi que son cadre de gestion, passant d'un contrôle hiérarchique central à une décentralisation massive. Soutenues par un remaniement de la législation, ces réformes ont contribué, depuis 1988, à accroître significativement la performance et l'imputabilité de la fonction publique. D'autres transformations de la procédure parlementaire autorisent désormais tout député à proposer des projets de loi ou des amendements touchant à la position ou à la performance de la fiscalité de la Couronne ainsi qu'à la composition des votes. Faisant office de pionnière en matière de réforme de l'Administration publique, la Nouvelle-Zélande constitue aujourd'hui l'exemple d'une refonte radicale des services publics (OCDE, PUMA, 1995 ; 1997) qui a permis le redressement de son administration en s'inspirant des pratiques de gestion de la performance du secteur privé.

Au cours des années 1970, deux événements ont causé en Nouvelle-Zélande un choc important : 1) la première crise du pétrole (1973) ; 2) l'inclusion du Royaume-Uni dans l'économie européenne, ce qui a entraîné la perte de privilèges commerciaux néo-zélandais. Intervenant pour relancer son économie, l'État dut accroître sa dette et son déficit (Ouellet, 1994).

En Nouvelle-Zélande, un exemple que suivra le Québec, la contractualisation progressive des résultats a tenté d'amener l'Administration publique vers une gestion par résultats qui soit effective parce qu'il y a reconnaissance de l'autonomie d'action du gestionnaire dans sa gestion courante. Aussi, la mise en œuvre s'est actualisée à travers l'autonomie de gestion (agence, unité autonome de gestion) des porteurs du projet de réforme que sont dans les faits les fonctionnaires chargés de l'application des politiques de réforme de l'Administration publique.

Budget et structure

À compter de 1986, les réformes entreprises ont profondément bouleversé le fonctionnement du budget ainsi que la structure administrative de l'État néo-zélandais. Avec la décentralisation des responsabilités s'est également opérée une délégation des budgets, accroissant ainsi les responsabilités des *Chief Executives* des ministères (*Departments*) et des entités de la Couronne. Le développement du caractère stratégique du budget a par surcroît entraîné des transformations dans la planification. Désormais, celle-ci est pluriannuelle (Schick, 1996).

Objectifs

- Ramener l'endettement public à un niveau prudent par le contrôle des excédents budgétaires.
- Lier d'aussi près que possible l'allocation des ressources à la performance.
- Gérer les risques budgétaires avec circonspection.
- Séparer la création des programmes publics de la prestation des services.
- Accentuer le rôle stratégique des agences centrales.
- Développer un cadre décisionnel pluriannuel, pour cibler des objectifs à moyen et à long terme.
- Allouer les ressources de manière cohérente avec le cadre de références.

- Spécifier les résultats attendus et les moyens de les atteindre.
- Éliminer la concurrence entre les ministères et renforcer la coordination de leurs activités.

Portée

- Ces réformes touchent l'ensemble de la fonction publique et des entités de la Couronne.

Acteurs

- La State Services Commission nomme et gère les *Chief Executives* (CE), administre le *State Sector Act* et remplit des fonctions de conseil et d'évaluation pour le gouvernement en matière de performance publique et d'emploi.
- Le *Treasury* gère les dépenses et les revenus de la Couronne ainsi que la dette.
- Le *Department of the Prime Minister and Cabinet* conseille le premier ministre et veille à la coordination interministérielle.
- Ces trois entités sont dénommées agences centrales.

Moyens

- Démantèlement de plusieurs ministères, remplacés par des entités autonomes (*Crown Agencies*), chargées de dispenser les services publics (1988).
- Remplacement des commissions scolaires par des conseils de direction locaux (1988).
- Séparation de l'élaboration des politiques publiques et de la production des services (1985).
- Implantation d'une comptabilité d'entreprise (*Accrual Accounty*).
- Privatisation et vente de plusieurs entreprises de la Couronne.
- Instauration d'un cadre budgétaire trimestriel en lien avec le *Fiscal Responsibility Act*.
- Mise en place d'une étape de politique stratégique au début du cycle de préparation annuelle du budget.
- Obligation pour les ministères et les *Crown Agencies* de préparer des plans d'entreprise stratégiques.
- Mécanismes favorisant la redistribution interne des ressources ministérielles plutôt que la révision du budget.

- Allocation du budget des ministères sur la base des résultats.
- Élaboration par le *Treasury* d'un nouveau système de tarification des services publics.

■ Cadre législatif

- Nouvelles règles de fonctionnement de la *House of Representatives* relatives au budget (1996).
- *Fiscal Responsibility Act* (1994).
- *Public Finance Act* (1989).
- *State Sector Act* (1988).
- *State Owned Enterprises Act* (1986).

Ressources humaines

Les principales transformations dans le domaine des ressources humaines ont contribué à ajuster la fonction publique sur le modèle de l'entreprise privée. Autrefois sous la responsabilité de la *State Services Commission*, la gestion du personnel est désormais dévolue au *Chief Executive* de chaque ministère. Ces *Chief Executives* agissent désormais sur une base contractuelle, par des ententes négociées avec les ministres (*State Services Commission*, 1994).

Objectifs

- Réduire les coûts de la fonction publique.
- Améliorer l'imputabilité et la performance des gestionnaires publics.
- Implanter dans le secteur public une gestion du personnel analogue à celle du secteur privé.

Portée

- Ces réformes portent sur l'ensemble du personnel de la fonction publique.

Acteurs

- Les principaux acteurs des réformes touchant les ressources humaines sont la *State Services Commission* et les *Chief Executives* (CE) des ministères.

Moyens

- Création d'un *Management Development Centre* pour veiller aux besoins des gestionnaires publics (1996).
- Création d'une *Public Sector Training Organization* pour coordonner la formation intersectorielle (1995).
- Engagement de *Chief Executives* sur une base contractuelle à terme fixe (1988).
- Nomination de CE des entités de la Couronne par un conseil de direction autonome.
- Réingénierie de 88 000 postes dans la fonction publique.
- Gestion, par les CE, du recrutement et des conditions de travail du personnel de leurs ministères (1988).
- Abolition du *Public Service Manual* (déterminant les conditions d'emploi).
- Définition des conditions de travail de chaque employé par un contrat individuel ou collectif avec le CE.
- Latitude et imputabilité des CE quant à la gestion du personnel comparables à celles du secteur privé.
- Rémunération basée sur la performance dans la majorité des ministères.
- Adhésion syndicale optionnelle.

■ Cadre législatif

- *Employment Contracts Act* (1991).
- *Public Service Code of Conduct* (1990).
- *State Sector Act* (1988).
- *Labour Relations Act* (1987).

Performance

Cible privilégiée des réformes, l'amélioration de la performance publique s'est concrétisée par une délégation massive des responsabilités et des pouvoirs ministériels aux *Chief Executives*, alors que s'opérait, en parallèle, une accentuation de la fonction stratégique des trois agences centrales. Cette décentralisation, étroitement liée à la reddition des comptes, allait

conduire l'État à redéfinir le processus de gestion et de fonctionnement des ministères et des entités de la Couronne, de manière analogue à ceux de l'entreprise privée (Matheson *et al.*, 1997).

Objectifs

- Retirer l'État des champs où le secteur privé pourrait mieux intervenir.
- Améliorer l'efficacité et l'efficacé des entreprises publiques en prenant modèle sur le secteur privé.
- Accroître la performance des gestionnaires en réduisant leurs contraintes et en accroissant leurs responsabilités.
- Évaluer l'efficacité des programmes publics et les corriger au besoin.
- Associer les cibles de performance aux objectifs stratégiques.
- Établir des conditions de marché dans l'achat et l'offre des extrants (*outputs*) entre les ministères.
- Clarifier les rôles et les fonctions des ministères et des entreprises d'État.

Portée

- Ces réformes touchent l'ensemble de la fonction publique et particulièrement les ministères.

Acteurs

- Les principaux acteurs de cette réforme sont les élus, la State Services Commission et les *Chief Executives* (CE).

Moyens

- Définition d'objectifs stratégiques de haut niveau en *Strategic Results Areas* (SRA) et en *Key Results Areas* (KRA) plus opérationnels. Le ministre négocie les KRA avec le *Chief Executive*, qui a la responsabilité de les appliquer (OCDE, 1997).
- Négociation de contrats de performance entre chaque CE et son ministre sur les résultats attendus.
- Révision par la *State Services Commission* des ébauches des KRA pour évaluer leur niveau de stratégie, de pertinence, de mise en opération, de cohérence, de consultation et d'intérêt collectif.

- Négociation de contrats d'achat au niveau interministériel spécifiant la qualité, la quantité, le prix et la durée des biens (*outputs*) livrables.
- Accentuation de la mesure et de l'évaluation des *outputs* ministériels.
- Mesure de la satisfaction des besoins du client.
- Diffusion ministérielle de mesure d'auto-évaluation de la performance.
- Diminution ou disparition des contrôles centraux.

■ Cadre législatif

- *Fiscal Responsibility Act* (1994).
- *Public Finance Act* (1989).
- *State Sector Act* (1988).
- *State Owned Enterprises Act* (1986).

Imputabilité et reddition de comptes

Si la performance constituait l'axe principal de la réforme, la clarification des attentes et des responsabilités a grandement contribué à accroître l'imputabilité des gestionnaires publics et particulièrement celle des *Chief Executives*. La révision des processus afférents au budget est aussi responsable de la plus grande clarté des finances publiques; en témoignent les multiples rapports et obligations de diffusion des instances publiques (Martin, 1997).

Objectifs

- Favoriser la transparence et la cohérence.
- Clarifier les responsabilités et l'imputabilité.
- Déléguer l'autorité et les ressources au « niveau de compétence le plus bas ».

Portée

- Ces réformes touchent l'ensemble de la fonction publique et spécialement les *Chief Executives* ainsi que les autorités locales (depuis 1996).

Acteurs

- Les principaux acteurs de cette réforme sont les élus, la State Services Commission et les *Chief Executives*.

Moyens

- Imposition aux autorités locales d'exigences de transparence et d'imputabilité identiques à celles du gouvernement central (1996).
- Présentation des stratégies fiscales à moyen terme (3 ans) dans un *Budget Policy Statement* (BPS) publié plusieurs mois avant la présentation du budget du Parlement (1994).
- Publication d'un *Economic & Fiscal Update* (EFU) sur les stratégies pluriannuelles du BPS (1994).
- Institution de l'imputabilité des CE devant les ministres pour leurs ministères (1988).
- Clarification des objectifs, des responsabilités et de l'imputabilité des *Chief Executives*.
- Détermination par le gouvernement d'objectifs de politiques jusqu'en 2010 et publication de rapports annuels de progression vers l'atteinte de ces objectifs.
- Diffusion par le *Treasury* de rapports annuels sur la gestion financière pour évaluer et améliorer la performance ministérielle.
- Publication de *Departmental Forecast Reports* (DFR).
- Publication de rapports annuels par les ministères.
- Obligation pour le Cabinet d'inclure un *Compliance Costs Statement* dans ses rapports.
- Obligation pour les ministères de produire un *Compliance Costs Assessment* pour les risques élevés.
- Diffusion publique de la performance des ministères.

■ Cadre législatif

- *Local Government Act* (1996).
- *Compliance Costs Assessment Framework* (1996).
- *Fiscal Responsibility Act* (1994).
- *Official Information Act* (1982) qui remplace le *Official Secrets Act* (1951) en renversant le caractère confidentiel des informations gouvernementales.

Technologies de l'information et des communications (TIC)

Le gouvernement n'a jamais présenté de stratégie en faveur du déploiement des technologies de l'information et des communications (TIC) au sein de l'Administration publique comme l'ont fait la plupart des pays de l'OCDE. Malgré cela, les initiatives ministérielles se sont multipliées. La plupart des ministères et organismes publics possèdent et offrent divers services à la population par l'entremise d'un site Internet. De même, les organismes publics utilisent les TI dans leur gestion quotidienne.

Pour ne pas accuser de retard par rapport aux pays de la couronne britannique, la France, à son tour, a senti le besoin d'ajuster son Administration publique à l'heure de la performance.

2.2.3. En France

En relativement peu de temps, les débats provoqués par la mise en œuvre des *projets de service* et des *centres de responsabilité* lancée par Michel Rocard, alors premier ministre de France, aura évolué vers une réflexion profonde et des pratiques devant mener à terme à une *mutation annoncée* (Rouban, 2003, p. 153). Sont portés à l'ordre du jour de la réforme: la décentralisation, la Loi de finances, les régimes de retraite, une plus grande participation citoyenne et une certaine autonomie de gestion au sein de la sphère publique française. Pressé par des enjeux à la fois économiques, politiques, administratifs et de solidarité communautaire, tout en faisant face à des inerties, sans doute dues à une certaine conception de la *réforme de l'État*, le gouvernement français semble déterminé, depuis 2002, à placer la qualité des *services aux usagers* au cœur de la réforme de l'Administration publique (Mazouz et Rochet, 2005, p. 73).

Pour illustrer cette volonté d'approfondir la modernisation de l'État, consolidée par l'adoption à l'unanimité de la *Loi organique sur les lois de finances* (LOLF) en 2001, le gouvernement français, par l'intermédiaire de son premier ministre, a réuni le 12 octobre 2000 le Comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE). On l'aura compris, c'est le politique qui, en France, se fera l'initiateur des changements, alors que la mise en œuvre de la réforme administrative de l'État s'opérera par l'actualisation des lois et des décrets à laquelle ce dernier procédera (Mazouz et Rochet, 2005, p. 71).

En France, comme au Québec d'ailleurs, on a relevé que, malgré des différences institutionnelles et administratives marquées au chapitre de l'organisation des systèmes, les administrations publiques ont eu tendance à aborder d'une manière identique la réforme de la gouvernance publique :

- réexamen de la mission ;
- alignement des structures d'exécution sur les stratégies de positionnement ;
- réorganisation de la tâche ;
- ajustement ponctuels des mécanismes d'offre ;
- changements d'ordre culturel dans l'organisation.

Le passage à la gestion par résultats en France n'a pas été sans conséquences pour l'Administration publique, puisque les dépenses publiques grugent 20 % du PIB. En ce qui a trait aux dépenses de santé, elles en prennent 24 %, alors que les dépenses pour les collectivités locales en absorbent 8 %. Au total, c'est plus de la moitié de la richesse nationale française produite qui est vouée à la sphère publique. L'adoption d'un cadre de gestion par résultats par l'État français, comme mode nouveau de gestion de la chose publique, ne vise pas tant à réduire cette proportion qu'à *gérer conformément aux enjeux stratégiques des politiques publiques* l'ensemble de la sphère publique (Mazouz et Rochet, 2005, p. 72).

C'est à Michel Rocard, en 1990, que la France doit ses toutes premières tentatives d'établir un lien entre l'activité de l'Administration publique et son utilité sociale. Les « projets de service » auxquels ce premier ministre voulut donner vie se heurtèrent rapidement aux rigidités de système de l'appareil public français, parce que les moyens proposés pour leur exécution apparurent inconséquents avec la gestion par les résultats recherchée à terme. Une première tentative fut faite en vue d'établir un lien entre la qualité de la gestion du service et la qualité de la décision d'offre, par l'intermédiaire du Conseil scientifique de l'évaluation. La culture administrative n'étant pas encore prête à faire l'expérience de l'évaluation, ce sera l'échec (Mazouz et Rochet, 2005 ; Trosa, 2003).

Cependant, tout au long des années 1990 et jusqu'à la mise en application effective de la LOLF en 2006, le ministre français responsable de la modernisation de l'État s'est attardé pour l'essentiel aux trois impératifs de gestion suivants :

Répondre aux attentes du citoyen

- Alléger les démarches administratives, pour faciliter la vie au quotidien des usagers du service public, tout en réduisant la charge des services de l'État.
- Placer la qualité au cœur de l'action de l'État :
 - en améliorant la qualité de l'accueil et des services aux usagers :
 1. chaque ministère définira ses axes prioritaires et sa politique de qualité ;
 2. chaque service et établissement définira ses engagements en matière de qualité ;
 3. des centres de ressources seront constitués à cette fin.
 - en améliorant la qualité de la réglementation par la simplification du langage de l'administration.
Chaque service verra à la simplification de ses formulaires.
- Rendre compte aux citoyens par l'évaluation des politiques publiques. Chaque ministère produira annuellement un rapport d'activité.
- Donner une impulsion nouvelle à l'administration électronique (un point d'entrée au web public) :
 - en développant des *téléprocédures* pour les particuliers, les entreprises et les associations ;
 - en facilitant l'accès aux textes et à la consultation des citoyens ;
 - en multipliant les voies d'accès aux services publics pour combler le « fossé numérique ».

Gérer d'une façon efficace et transparente

Moderniser la gestion de l'État (procédures budgétaires et modes de gestion), afin de rendre les gestionnaires à la fois plus autonomes (permettant de réallouer plus facilement les crédits) et plus responsables (recours à un contrôle *a posteriori* plus généralisé et à *des contrats de services* plus formalisés :

- en établissant une structure de pilotage interministérielle dans chaque ministère ;
- en réalisant des progrès immédiats en matière de gestion budgétaire :
 1. budget orienté vers les résultats ;

2. gestion des dépenses du personnel fondée sur une identification des emplois par corps plutôt que par grade;
 3. présentation des dépenses par ministère en coût budgétaire complet, intégrant les charges du personnel;
 4. allègement du contrôle *a priori*;
 5. instauration pour les nouveaux programmes d'une procédure de réexamen basée sur les résultats, et ce, de façon permanente;
- en généralisant le contrôle de gestion dans l'administration d'ici à 2003:
 1. élaboration par chaque ministère d'un plan triennal de généralisation du contrôle de gestion;
 2. suivi et coordination des projets ministériels de développement de contrôle de gestion par une structure interministérielle de pilotage;
 - en développant la contractualisation au sein des administrations:
 1. généralisation établie en fonction de l'évaluation des résultats;
 2. établissement d'un contrat d'objectifs à cet égard;
 3. démarche assortie de globalisation des moyens, de fonctionnement et de rémunération;
 4. diffusion d'un guide méthodologique sur le développement de la démarche de contractualisation et de contrôle de gestion;
 - en modernisant la gestion immobilière:
 1. préparation d'un guide en matière de maintenance, d'acquisition et de cessions;
 - en modernisant les systèmes d'information budgétaire et comptable:
 1. mise en place d'un système (progiciel) de gestion intégrée « ACCORD » permettant de traiter l'ensemble des données budgétaires, comptables et de gestion selon des processus communs aux ordonnateurs, aux contrôleurs financiers et aux comptables;
- Améliorer la gestion des ressources humaines de l'État (les freins statutaires à la mobilité des agents seront supprimés et le recrutement diversifié):
 - en instaurant une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences:
 1. adaptation programmée de l'administration à l'évolution de ses missions et des attentes des clients;

2. création de l'Observatoire de l'emploi public;
 3. mise en œuvre d'un plan de gestion prévisionnelle, des emplois et des compétences dans chaque ministère;
- en dynamisant la gestion des ressources humaines de l'État :
1. gestion rénovée de l'encadrement supérieur des administrations de l'État ;
 2. mobilité et recrutement des agents (en supprimant les freins statutaires à la mobilité au sein de la fonction publique);
 3. recrutement de personnes ayant acquis une compétence et une expérience antérieures adaptées à ses besoins.

Déconcentrer les décisions et s'appuyer sur les agents et les acteurs de la modernisation

- Créer les nouvelles conditions d'une dynamique locale et poursuivre la déconcentration :
 - en consolidant les stratégies territoriales de l'État :
 1. adaptation des politiques de l'État aux enjeux des projets territoriaux ;
 2. élimination des obstacles techniques qui pèsent sur le développement des délégations interservices ;
 - en dynamisant le dialogue social interministériel au niveau local :
 1. développement économique et social des territoires garanti en augmentant la collaboration entre les ministères, et ce, en mettant en place des commissions interministérielles de coordination ;
- Améliorer la formation des agents publics et soutenir les innovateurs ;
 - en formant mieux les agents :
 1. partenariat pour la *téléformation* professionnelle ;
 2. mise en place d'un *extranet* entre les services de formation et d'un site Internet ouvert aux agents publics ;
- Moderniser les méthodes de travail dans l'administration :
 - en soutenant et en mettant en réseaux les innovateurs :
 1. mise à disposition d'une adresse électronique publique pour chaque service de l'État ;
 2. mise à disposition d'un accès à l'*intranet* ministériel, d'une adresse électronique externe et d'un accès à Internet pour chaque agent équipé d'un poste de travail informatique ;

- en facilitant la transmission d'information entre les agents et le travail coopératif en ligne :
 1. mise en place d'une nouvelle organisation du travail ;
 2. développement du travail en commun des services de l'État ;
 3. implantation des systèmes d'information territoriaux dans tous les départements.

En d'autres mots, le gouvernement français, pour démontrer sa ferme intention de moderniser son appareil d'État, s'est imposé les mots d'ordre suivants :

- Rapprocher l'État des citoyens :
 - améliorer les relations entre les administrations et les citoyens ;
 - simplifier les démarches administratives ;
 - moderniser les moyens de paiement ;
 - améliorer la qualité des services rendus aux citoyens ;
 - faire progresser la déconcentration ;
 - améliorer l'offre des services publics de proximité ;
 - faciliter l'accès des citoyens à l'administration par Internet.
- Rendre l'État plus efficace :
 - rénover l'administration des ressources humaines ;
 - rénover la procédure budgétaire ;
 - rénover les administrations centrales ;
 - mieux préparer les textes de loi ;
 - responsabiliser les services opérationnels ;
 - poursuivre la déconcentration ;
 - renforcer le pilotage des entreprises publiques ;
 - conduire une vraie politique immobilière ;
 - prendre en compte la dimension internationale de la réforme d'État ;
 - renforcer l'efficacité interne de l'État par l'utilisation des NTIC.

2.2.4. Aux États-Unis

En raison de l'influence considérable qu'exercent les États-Unis sur le monde, en particulier sur l'élaboration de politiques publiques, sur le choix de stratégies et de structures d'offre et sur les projets de réforme

publique, force nous est d'insister, à ce stade-ci, sur les *dimensions latentes* de la politique américaine, tout simplement parce qu'il s'agit en l'occurrence du pays phare que tout le monde veut regarder, copier et estimer. Or, du fait que pour Frank et Cook (1995) c'est le pays du *Winner-Take-All* par excellence, il est de l'intérêt du thème de l'ouvrage d'avoir un regard critique sur la démarche de la réforme américaine.

Aux États-Unis, pour minimiser l'endettement national et satisfaire ses citoyens, le gouvernement américain a opté pour le *National Partnership for Reinventing Government* (NPR) (Auger et Rondeau, 1996). Depuis le New Deal en général (Arnold, 1998), et plus particulièrement au cours des dernières décennies (Kettl, 1996), le gouvernement des États-Unis a expérimenté plusieurs méthodes pour améliorer son Administration publique : le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) du président Kennedy, les travaux de l'*Office of Management and Budget* sur le contrôle budgétaire, les lois *Omnibus Budget Reconciliation Act* (1981) et *Federalism Initiative Act* (1982) sous l'administration Reagan. Plus tard, la Commission Volcker (1989) a proposé une stratégie de *décentralisation* vers les États et une autre de *déréglementation et de réduction des effectifs*.

Ces initiatives, que certains ont tenté de qualifier de « solutions de continuité » (Peters, 2003), auront plutôt eu l'allure d'une valse-hésitation entre la non-régulation (1830-1920) et la régulation (1929-1973), d'une part, et entre la privatisation (1985-1990) et la dérégulation (1985-2000), d'autre part. En somme, et à l'encontre de ce qui aura pu advenir dans nombre de pays européens au cours des mêmes périodes, on semble avoir assisté aux États-Unis, à travers ce cheminement, à un décaissement de dénonciations de la part de l'entreprise à l'encontre du pouvoir de légiférer de l'État parallèlement à un encaissement de la part de cette même entreprise des fonds de développement alloués par l'État. C'est moins, dans une telle démarche, un État veillant aux intérêts qu'on lui avait confiés qu'un État conscient de ce qu'on lui subtilisait. Nul doute que l'entreprise actuelle, selon Cain et Hopkins (1993), se satisfait mieux d'un noble « capitalisme de gentlemen » que d'une vile « société de *farmer*, comme elle le fit à l'époque victorienne. Ses dirigeants, qui dénoncent à cor et à cri la mauvaise gestion aux affaires des employés de l'État, oublient que, tout comme eux, ils sont officiers de service. Or, la loi de Baumol allègue que la productivité dans les occupations de services n'est pas plus élevée aujourd'hui qu'elle ne l'a été hier, du moins au regard de la capacité de prestation professionnelle d'un individu (la personne n'a pas deux présences à chaque engagement nouveau, parce qu'elle a dorénavant deux agendas à son actif, l'un papier et l'autre électronique). À l'instar de Kuttner (1998), rappelons que le niveau de productivité d'un quatuor

à cordes de Mozart exécuté en 1797 est encore le même en 1997, bien que ses exécutants commandent désormais un niveau de rémunération nettement plus élevé qu'à l'époque du compositeur.

Contrairement à l'ensemble des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), lesquels avaient entrepris, depuis les années 1980, la révision de leur administration, ce n'est qu'en 1990 que les États-Unis ont pris conscience de l'ampleur de leur crise budgétaire et accepté effectivement d'atténuer ou d'éliminer les éléments structurants *tenu* responsables de cette crise sur fonds publics. Il semble que, dans cet exercice de dénonciation de la performance de l'État, le gouvernement, comme instance politique, devait répondre aux attentes qui lui venaient de la société. Or, depuis la fondation de l'État américain, Benda et Levine (1988) affirment que c'est le profond mépris pour l'Administration publique, et non pour la politique partisane, qui a alimenté les débats à la présidence du pays. Plusieurs reconnaissent aujourd'hui que l'administration Reagan a laissé un gouvernement fédéral plus politisé qu'elle ne l'avait trouvé (Hill, 1995). Pourtant, ce même Reagan, à qui l'on doit 'l'économie vaudou', a su léguer, selon Bayly (2006), une présidence marquée de déficits monstrueux (l'*éléphantiasis* dans la gestion budgétaire et la *pyramidiotie* de l'endettement).

Plus tard, la campagne Clinton-Gore (premier mandat), qui s'était inscrite sur un fond de lutte à finir avec le « cafouillage à Washington », s'est soldée par l'adoption d'une timide réforme, la *National Performance Review*, et ce, à la suite des travaux de la Commission Gore (1993). Commission qui avait pour objet *un meilleur travail du gouvernement à moindre coût*. Reconnaissons tout de même qu'à cette initiative de l'administration Clinton s'est ajouté, en 1993, le *Government Performance and Results Act*, qui devait avoir pour effet d'implanter un système d'indicateurs de la performance à l'échelle de l'appareil public fédéral américain. À ce sujet, les observateurs se sont demandé si l'efficiencia administrative de l'État était véritablement recherchée à travers cet effort de mesure tous azimuts, ou, au contraire, s'il s'agissait simplement de justifier, chiffres à l'appui, les revendications de la Maison-Blanche en matière de rétablissement d'un meilleur équilibre entre le Congrès et la Présidence au chapitre des allocations budgétaires. Cependant, la présidence comptait bien avoir les coudées plus franches en vue de l'obtention des crédits qu'elle recherchait pour le financement de ses programmes d'aide sociale: Medicare et Medicaid. En somme, si, comme l'a soutenu Michel Foucault (Badie, 1999), la *gouvernementalité* a débordé le cadre de l'État pour comprendre toutes les institutions que suppose une société organisée, nul ne pourra sérieusement prétendre qu'aux États-Unis, quel qu'en ait été le président

depuis Jimmy Carter, on ait voulu aller plus loin que la *gouvernabilité* administrative des services publics sans pour cela inclure la *gouvernance* politique des affaires publiques dans la réforme amorcée.

La réforme de la structure d'offre en services publics s'est arrêtée, aux États-Unis, à l'imputabilité des dépenses effectives (celles inhérentes aux décisions des gestionnaires publics), et ce, sans s'attarder à l'imputabilité des choix de programmes (ceux inhérents aux élus politiques). Dans cette perspective, la dénonciation des incursions de l'État dans l'économie de marché via les services n'est pas incriminante pour l'élu moyen, à moins qu'il n'accepte d'assumer une responsabilité personnelle à l'égard des faits et gestes de l'appareil public. Actuellement, chose que le jeu politique ne prévoit pas, et qui explique que le pouvoir de décision est retenu par le haut (élus), alors que le devoir d'exécution/résultats est dévolu vers le bas (gestionnaires publics) dans l'appareil d'État. Résultat, la reddition de comptes se fait généralement dans l'harmonie des avantages pour les élus et dans le désarroi des conséquences pour les gestionnaires publics, puisque la responsabilité des actes de ces derniers devant ces premiers entraîne l'imputabilité de choix qu'ils ne contrôlaient pas au départ. La mesure des résultats, même à la lumière des engagements formels de servir la population des gestionnaires « contractualisés » par la gouvernance mise en place, risque de n'engager comme redressement que les modes de comptabilisation des dépenses réelles. Les choix de services, qui tiennent aux stratégies de positionnement public de l'État en matière de services à la communauté, sont rarement, selon les observateurs, remis en question. C'est ce que l'expérience américaine des trente dernières années pourrait bien avoir illustré!

Le gouvernement fédéral américain s'est, depuis longtemps, fait le chevalier de la *gouvernance déclaratoire*, celle que nous associons ici aux engagements du candidat à la présidence à corriger l'État. Il n'a jamais donné dans la « gouvernance conditionnelle », que nous rangeons ici dans le camp des modes actifs de redressement du cadre d'exercice du pouvoir de l'État. Toujours, il s'est bien gardé d'en rester à une « gouvernance procédurale », celle qui peut être qualifiée de technique, si mesurée soit-elle. On a invoqué souvent des mutations dans les modalités d'offre du système de services publics, mais, s'il n'y a pas eu de transformation majeure dans le régime de gestion du gouvernement, alors là on nagera en pleine confusion des genres.

La professionnalisation de la bureaucratie (Schested, 2002), comme semble l'avoir poursuivie l'État américain depuis vingt ans, n'est pas la professionnalisation des institutions, dont l'État fait tout autant partie que l'appareil public de prestation des services aux citoyens. Or, la

Bonne Gouvernance, qui passe par la personnalisation de l'offre dans le service public, aux termes des engagements contractuels que signent les gestionnaires dans plusieurs pays, n'a pas empêché, à des fins électoralistes, une certaine *walmartisation* du système politique en légitimant la négociation permanente avec les agents du marché (économique). En somme, les instances publiques, et surtout aux États-Unis où ne prévaut pas l'approche contractualiste, réclament un *rating system* sur l'appareil d'offre publique de services, mais rarement un *rating agency* sur le régime politique de détermination des programmes publics de services. Ainsi, aux concepts de *rules-based*, *process-driven* et *results-oriented management* qu'évoquent les analyses consacrées à la gouvernance publique, en l'occurrence *Reinventing the Government* de Osborne et Gaebler (1992), l'objectif des réformateurs américains ne serait pas de réformer l'État, mais bien de gérer, à moindre coût financier, l'appareil public américain. Préceptes associés, soit dit en passant, par le gouvernement canadien, à l'idée de gouvernement adapté (*responsive government*), laquelle se fonderait sur les trois instruments du changement dans la sphère publique : a) l'ajustement aux coûts effectifs ; b) l'adoption de processus d'affaires ; c) l'atteinte de résultats significatifs (Conseil du trésor du Canada, 2005).

Contenu du rapport Gore (1993)

Six mois après sa création, la Commission Gore déposait, comme première phase du projet de réforme, un rapport intitulé *Creating a Government That Works Better and Costs Less*. Le rapport comprend 384 recommandations. L'accent y est mis plus sur l'efficacité gouvernementale comme appareil de gestion des services publics que sur le rôle de l'État comme instrument de décision et d'orientation politique face à l'Administration publique. On y propose des compressions de 8 % du budget, de 1993 à 1998, et une diminution du nombre des fonctionnaires fédéraux de l'ordre de 12 %, soit 252 000 personnes.

■ **Axes centraux du rapport de 1993**

Phase I: Modalités d'intervention

- Réduire la bureaucratie.
- Minimiser la réglementation.
- Transférer certains pouvoirs aux États et aux municipalités.
- Rendre le processus budgétaire semestriel.

- Décentraliser la gestion du personnel et l'acquisition des biens et des services.
- Accorder la priorité aux clients-citoyens :
 - améliorer la qualité des services ;
 - offrir un choix de services ;
 - faire intervenir la compétition privée.
- Fournir aux employés les outils nécessaires pour réduire les coûts et les délais dans les services en :
 - décentralisant le pouvoir de décision ;
 - recourant aux nouvelles technologies.
- Revenir à l'essentiel en :
 - réduisant le nombre de programmes ;
 - modifiant les activités desdits programmes.

■ **Axes prioritaires du rapport de 1994**
Phase II: Mission du gouvernement fédéral

- Principaux objectifs :
 - la restructuration des organismes gouvernementaux ;
 - la dévolution des responsabilités aux États et aux municipalités ;
 - la déréglementation ;
 - la recherche d'une plus grande efficacité dans les interventions.
- Outils utilisés pour appliquer les recommandations :
 - les mesures de performance et d'étalonnage :
 1. superviser le travail à l'aide de la méthode du *Performance-Based Organization*.
 - la déréglementation :
 1. modifier les règlements inutiles ;
 2. favoriser le partenariat avec le secteur privé ;
 3. se concentrer sur l'atteinte des résultats plutôt que sur les procédures.
 - la dévolution et la collaboration :
 1. gérer en partenariat avec les États et les municipalités ;
 2. modifier les relations avec public.

- la réingénierie au moyen des technologies de l'information :
 1. fournir aux citoyens un accès facile aux services et à l'information.
- la gestion des ressources humaines :
 1. s'inspirer des méthodes du secteur privé ;
 2. mettre l'accent sur des principes directeurs plutôt que des règles strictes et rigides (gestion flexible) ;
 3. instaurer un programme de formation continue ;
 4. encourager la créativité et la responsabilisation des employés.

■ **Aspects cardinaux du Blair House Report de 1997**
Phase III : Gestion de la performance

- Principaux objectifs :
 - améliorer la confiance du public envers le gouvernement ;
 - assurer aux administrateurs un soutien adéquat en vue de permettre une amélioration constante de l'Administration publique ;
 - fournir au congrès les informations nécessaires sur la performance des programmes afin de permettre aux représentants et aux sénateurs de prendre des décisions éclairées.
- Outils privilégiés pour en réaliser les objectifs :
 - *Government Performance and Results Act (GPRA)*
 1. Déposer auprès du président et du congrès un plan stratégique qui doit contenir une description de la mission de l'organisme, l'identification des objectifs associés aux principales fonctions et opérations de l'organisme et une description de la façon dont les objectifs seront atteints.
 2. Déposer auprès du président et du congrès un plan de gestion de la performance qui doit contenir l'identification d'objectifs opérationnels et quantifiables, une description des mesures de performance et la preuve qu'elles sont liées aux objectifs poursuivis, une description de la procédure d'évaluation et, enfin, une échéance d'implantation.
 3. Présenter au président et au congrès un rapport sur la performance de l'année précédente.

- *Government-wide Performance Plan* (GWPP)
 1. Démontrer que la gestion de la performance doit compter sur le soutien des cadres supérieurs du gouvernement tant au niveau de la performance fiscale qu'à ceux de la performance administrative et de la performance des programmes.
- *Performance-based Organization* (PBO)
 1. Libérer l'administration gouvernementale des contraintes administratives traditionnelles;
 2. Rendre les administrations responsables des résultats obtenus;
 3. Permettre aux gestionnaires de gérer comme s'ils étaient dans le secteur privé.

■ Principales réalisations du rapport Gore / NPR après cinq ans

- L'abolition de 348 000 postes fédéraux, soit 18 % du 1,9 million de postes qu'on y trouvait en 1993.
- La réalisation d'environ 75 % des 1 500 actions préconisées dans le rapport.
- La diminution du déficit de 203 milliards en 1994 à 22 milliards en 1998.
- L'élimination de 16 000 pages de réglementation.
- L'élaboration de près de 4 000 normes de qualité.
- La mise en place de 325 laboratoires de réinvention.
- L'adoption des 75 nouvelles lois nécessaires à la mise en application des recommandations du NPR.

Inspiré par les modifications drastiques de son voisin, le Canada accepte d'emboîter le pas de la performance en imposant à son administration une série de réformes.

2.2.5. Au Canada

Dans une tentative sans précédent, depuis le *Rapport de la Commission Glassco* (1962), visant le remaniement et le renouvellement des programmes de l'État fédéral, dorénavant connue par l'*Examen des programmes*, le gouvernement du Canada a procédé dès 1994 à une réforme en profondeur de son Administration publique. La lutte aux déficits, par la maîtrise des dépenses publiques, ne distinguera pas beaucoup

la démarche canadienne des autres, mais dès lors qu'elle s'est placée sous le générique prospectif *Fonction 2000*, lancé entre 1989 et 1990, cette modernisation de l'appareil administratif aura été des plus inspirantes pour le reste du monde.

Comme son nom l'indique, l'accent sera mis par les concepteurs de l'*Examen des programmes* d'abord et avant tout sur l'efficacité des programmes/projets publics retenus, l'efficience des services aux canadiens et l'atteinte des priorités gouvernementales. En effet, le fardeau de la dette publique, celle-ci étant estimée à 514 milliards de dollars en 2006, poussera les autorités politiques canadiennes à revoir, entre autres, les modalités d'affectation, les objectifs à atteindre et les montants alloués à chaque programme/projet public retenu par les autorités gouvernementales. Cela amènera puis légitimera, en très peu de temps et de manière criante, des débats sur la qualité des services offerts aux Canadiens, pour qui l'*Initiative sur les services de qualité* constituera une réponse gouvernementale dès 1995. La problématique de la modernisation administrative sera formulée, là aussi, dans des termes de choix, d'organisation et de management. Autrement dit, comment faire plus et mieux avec moins?

Le pari des autorités politiques et administratives canadiennes sur la *compétence professionnelle des fonctionnaires* deviendra le déterminant de la modernisation administrative de l'État. La mise en œuvre se fera dorénavant par l'apprentissage et par la professionnalisation des fonctionnaires, ces derniers ayant mandat de décider des moyens et des méthodes d'offre, d'adaptation et d'évaluation des services aux citoyens (Maltais et Mazouz, 2004).

Par ailleurs, influencés ou largement inspirés par la vogue des *meilleures pratiques* d'organisation et de gestion, que véhiculent les rapports d'études publiés par l'OCDE et nombre d'instituts de recherche qui commencent à émerger ici et là dès la fin des années 1970, souvent avec une référence aux pratiques et réalisations de la sphère privée, les fonctionnaires canadiens auront abordé la réforme de la gouvernance dans une perspective de *gestion différente* de l'Administration publique. C'est certainement en joignant, très tôt, l'école de pensée qui veut que la sphère publique soit centrée sur la norme, le protocole et la règle administrative, que l'administration canadienne s'est distinguée. Les paramètres qui fondent cette approche innovante dans la gestion du service public sont les suivants :

1. client vs citoyen : service à une clientèle cible vs service à une population donnée ;

2. autonomie du gestionnaire : innovations organisationnelles, marge de manœuvre, résultats, imputabilité ;
3. séparation entre l'élaboration des politiques et l'exécution des services ;
4. conventions, accords et plans annuels de service ;
5. déconcentration des lieux d'offre de services : délégation aux agences ;
6. réingénierie des processus administratifs : baisse des coûts et réduction des délais ;
7. décentralisation : dévolution du pouvoir de décision, responsabilités et imputabilité.

Budget et structure

Un nouveau cadre pour la production du budget est mis en place dès 1994. Ce nouveau processus oblige désormais les ministères à présenter la planification de leurs activités et à déposer un rapport sur l'atteinte de leurs objectifs à la Chambre des Communes.

Objectifs

- Ramener le déficit budgétaire, estimé à 32,7 milliards de dollars en 1994-1995, à 24,3 milliards ou 3 % du PIB en 1996-1997.
- Rendre le processus budgétaire plus transparent.
- Maîtriser les dépenses publiques.
- Réviser l'ensemble des programmes publics afin de réduire le périmètre des interventions du gouvernement fédéral.

Portée

- L'ensemble des ministères et des organismes fédéraux.

Acteurs

- Secrétariat du Conseil du trésor.
- Bureau du Conseil privé.
- Bureau du Vérificateur général du Canada.

- Ministre du Renouveau de la fonction publique.
- Ministère des Finances.
- Parlement.

Moyens

- Réalisation et publication, par chaque ministère, d'un rapport sur les plans et priorités.
- Publication, par chaque ministère, d'un rapport sur le rendement.
- Élimination de plusieurs milliers de postes par attrition et mises à pied (1995).
- Examens des programmes (1994).
- Nomination d'un ministre responsable du Renouveau de la fonction publique (1993).
- Compression des dépenses (1993).
- Mise en place du principe de recouvrement des coûts.
- Diminution des transferts sociaux aux provinces.
- Dévolution de responsabilités aux provinces et au secteur privé.
- Commercialisation des services gouvernementaux.
- Privatisations de sociétés de la couronne (Canadien National, Petro-Canada, Système de navigation aérienne de Transports Canada, Groupe Communication Canada).

Ressources humaines

Menés sur fond de *Fonction publique 2000, Examen des programmes et Initiatives sur les services de qualité*, les efforts de modernisation de l'appareil administratif déployés par le gouvernement fédéral canadien se sont concentrés aussi sur les effets engendrés par la réduction de la taille de sa fonction publique. Sur une période de trois ans, de 1995 à 1997, 45 000 postes ont été abolis, soit par attrition, soit par mises à pied.

Objectifs

- Réduire les dépenses.
- Assurer une formation continue au personnel d'encadrement de la fonction publique.

Portée

- L'ensemble des ministères et organismes fédéraux.

Acteurs

- Conseil privé.
- Secrétariat du Conseil du trésor.
- *Commission de la fonction publique.*

Moyens

- Abolition de postes.
- Programmes d'aide à la transition.
- Programme de formation pour le personnel-cadre.

■ **Cadre législatif**

- Loi régissant la fonction publique.

Performance

En 1989-1990, le gouvernement fédéral canadien lance le programme *Fonction publique 2000* axé sur l'innovation, le service à la clientèle et la responsabilisation des fonctionnaires. Sur les plans organisationnel et managérial, à l'instar des agences d'exécution mises en place au Royaume-Uni, la création, au Canada, d'Organismes de services spéciaux (OSS) confirmera l'option de miser sur une plus grande liberté de gestion en matière des ressources, notamment humaines, financières et matérielles.

Il faudra attendre 1995 pour voir le gouvernement fédéral canadien s'intéresser de près aux potentialités d'une approche de *gestion axée sur les résultats*. Il prônera et institutionnalisera progressivement des principes visant à :

- établir des cibles de résultats claires et mesurables pour les programmes de l'État.
- mesurer les résultats obtenus et en informer le Parlement.
- rendre publics les cibles de résultats et les résultats obtenus afin de favoriser l'adoption de pratiques exemplaires et d'améliorer le rendement.

Objectifs

- Améliorer le rendement des organismes gouvernementaux.
- Rendre les gestionnaires plus responsables.

Portée

- Ministères et organismes fédéraux.

Acteurs

- Secrétariat du Conseil du trésor.
- Parlementaires.

Moyens

- Mise en place de quelques agences d'exécution.
- Définition, par les ministères et organismes publics, de plans d'affaires avec des objectifs mesurables.
- Diffusion publique de plans et de rapports annuels de gestion précisant et justifiant la nature des résultats (ciblés et obtenus).

■ **Cadre législatif**

- Rapports annuels du Conseil du trésor.

Imputabilité et reddition de comptes

C'est principalement aux travaux de la Commission Lambert (1977-1979) et du Régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités du ministre (1985) que doivent beaucoup les débats et les pratiques concernant l'obligation de rendre compte des fonctionnaires canadiens. L'imputabilité comporte deux volets.

- Un processus de comparution des fonctionnaires devant des comités parlementaires permanents: il s'agit là d'une forme de reddition de comptes administrative à laquelle les hauts fonctionnaires fédéraux sont soumis et qui relève des comités permanents de la Chambre des communes. Ces derniers étudient, en présence des fonctionnaires et des ministres concernés, les questions ayant trait à l'administration de leurs organisations.

- Un mécanisme lié au cycle budgétaire: il s'agit d'une forme de reddition de comptes qui découle de la mise sur pied, en 1996, du *Projet d'amélioration des rapports destinés au Parlement*, une initiative pilote du Conseil du trésor du gouvernement du Canada. Cette initiative sera, dès 1998, étendue à l'ensemble des ministères et des organismes. Depuis, ces derniers doivent présenter annuellement des *Rapports sur le rendement* et des *Rapports sur les plans et priorités* afin qu'il soit possible d'apprécier leurs résultats.

Objectifs

- Assurer la transparence de l'Administration publique.
- Augmenter l'efficacité de l'Administration publique.

Portée

- L'ensemble des organismes publics financés sur la base de crédits gouvernementaux.

Acteurs

- Parlementaires, par l'intermédiaire des comités permanents de la Chambre des communes.
- Fonctionnaires.
- Ministres.
- Bureau du Vérificateur général du Canada.

Moyens

- Comparution de fonctionnaires devant des élus.
- Publication des *Rapports sur le rendement* et des *Plans de priorités*.

■ Cadre législatif

- Règlements de la Chambre des communes.

Technologies de l'information et des communications (TIC)

C'est certainement grâce à une initiative lancée en 1994 sous l'intitulé *Un Canada branché* que six programmes des plus stratégiques ont pu mettre à contribution le développement spectaculaire des technologies de l'information et des communications à la modernisation de l'État fédéral. Il s'agit des programmes suivants :

- le Canada en ligne ;
- les collectivités ingénieuses ;
- le contenu canadien en ligne ;
- le commerce électronique ;
- les gouvernements canadiens en ligne ;
- le Canada branché au reste du monde.

Les études démontrant l'avancement de la réflexion dans tous ces domaines ont été réalisées par ou grâce au soutien du Comité consultatif sur l'autoroute de l'information (1994-1997) et du Dirigeant principal de l'information. Des initiatives interministérielles portant sur des sujets précis, tels le *commerce électronique* ou l'*infrastructure à clé publique*, auraient vraisemblablement poussé à une plus grande transversalité dans la conception, l'exécution et l'évaluation de l'action publique.

Objectifs

- Faire du Canada une nation « branchée », axée sur l'économie du savoir et l'utilisation des technologies de l'information.
- Permettre à tous les Canadiens de participer à la société de l'information.
- Favoriser le branchement des communautés éloignées.
- Favoriser le développement des services électroniques par les ministères.

Portée

- L'ensemble de l'administration fédérale.

Acteurs

- Secrétariat du Conseil du trésor.
- Dirigeant principal de l'information.
- Industrie Canada.
- Groupe de travail sur le commerce électronique.

Moyens

- Guichet unique pour les entreprises canadiennes.
- Branchement des communautés isolées.
- Diffusion d'information gouvernementale par Internet.
- Branchement des écoles canadiennes.
- Développement d'une infrastructure perfectionnée et dédiée aux besoins scolaires.
- Plusieurs initiatives ministérielles favorisant l'utilisation des TIC.

■ Cadre législatif

- Politiques sur le déploiement des technologies de l'information dans le secteur privé.

Il fallait s'y attendre, les réformes effectivement mises en œuvre par le gouvernement fédéral du Canada devaient, tôt au tard, affecter certains gouvernements des provinces canadiennes. Le gouvernement de l'Alberta sera le premier à apporter des modifications à ses *façons de penser* et à ses *façons de faire*.

2.2.6. En Alberta

Fortement inspiré des mesures radicales et des résultats obtenus en Nouvelle-Zélande, dès son arrivée au pouvoir, en 1992, le premier ministre Ralph Klein fera de l'assainissement des dépenses publiques une préoccupation légitime. La révision des finances publiques de l'Alberta deviendra dès lors la pierre angulaire d'une démarche qui aura, en très peu de temps, donné droit de cité au gouvernement Klein dans les annales de la nouvelle gouvernance publique (Mazouz, Tremblay et Facal, 2005, p. 9 et 10).

Budget et structure

Un vaste processus de révision des finances publiques est lancé.

Objectifs

- Créer une province prospère.
- Présenter un budget équilibré dès l'année financière 1996-1997.
- Modifier les façons de faire du gouvernement.
- Diminuer les dépenses gouvernementales et éliminer le gaspillage.
- Être à l'écoute des citoyens.
- Créer un climat favorable au secteur privé.

Portée

- L'ensemble du secteur desservi par la sphère publique, y compris les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale.

Acteurs

- Bureau du premier ministre.
- Ministère des Finances.

Moyens

- Abolition de la caisse de retraite des députés.
- Réduction des ministères, de 26 à 17.
- Compressions dans les dépenses gouvernementales de 20 %.
- Réduction de 5 % du salaire des fonctionnaires.
- Privatisation de certains services publics, tels que la vente d'alcool et l'enregistrement des permis de conduire.

■ **Cadre législatif**

- *Deficit Elimination Act* (1993).

Ressources humaines

La réforme albertaine affecte directement les ressources humaines travaillant dans la sphère publique.

Objectif

- Réduire les dépenses gouvernementales : en amputant la fonction publique de 20 % de ses effectifs, en réduisant les salaires des fonctionnaires de 5 % sur une période d'un an et en décidant d'un gel des salaires versés dans la sphère publique pendant deux années.

Portée

- L'ensemble des secteurs de la sphère publique.

Acteurs

- Bureau du premier ministre.
- Ministère des Finances.

Moyens

- Suppression de postes de travail dans la fonction publique sur une période de quatre ans.
- Réduction dans les salaires des fonctionnaires et leur gel pour deux années consécutives.

■ Cadre législatif

- *Deficit Elimination Act* (1993).

Performance

En matière de mesure de la performance, le gouvernement de Ralph Klein aura décidé de revoir les modes d'action de tous les acteurs de la sphère publique albertaine. En s'inspirant du secteur privé, le gouvernement institutionnalise et généralise les mesures de performance et les pratiques de *plans d'affaires* (*Business Plans*) à tous les ministères et organismes publics. Dorénavant, des *objectifs stratégiques* et des indicateurs pour en mesurer l'atteinte devront être explicités par les ministères et organismes.

Objectifs

- Augmenter la qualité de la gestion.
- Accroître la transparence du gouvernement.
- Améliorer le processus de décision.

Portée

- L'ensemble des ministères et organismes publics.

Acteurs

- Bureau du Vérificateur général de l'Alberta.
- Ministères et organismes publics.

Moyens

- Publication des *Business Plans* pour chaque ministère et chaque organisme public.
- Publication des *Priorités gouvernementales* sous forme d'objectifs mesurables.
- Publication trimestrielle des résultats portant sur la lutte au déficit.

■ **Cadre législatif**

- *Deficit Elimination Act* (1993).
- *Measuring Up* (1994).

Imputabilité et reddition de comptes

Toujours dans l'optique d'un meilleur contrôle des dépenses et d'une révision des *façons de faire* dans la sphère publique, le Parlement albertain vote une loi obligeant les ministres à rendre compte de leur gestion et des résultats qui en découleront devant les élus. La plus grande délégation de pouvoirs exigée par une gestion par résultats nécessite la mise en place de mécanismes efficaces d'imputabilité et de reddition de comptes. Ainsi, en Alberta, le processus d'imputabilité sera intimement lié à la mesure de la performance. Les ministres, accompagnés de leurs sous-ministres, comparaissent devant le *Public Accounts Committee*, instance parlementaire chargée de l'examen de la gestion des fonds publics. L'examen se fait sur la base du rapport annuel du Vérificateur général.

Objectifs

- Augmenter la responsabilité des ministres et des gestionnaires publics.
- Favoriser la saine gestion.
- Favoriser l'atteinte des résultats.

Portée

- L'ensemble des ministères et des organismes publics.

Acteurs

- Vérificateur général.
- Ministères et hauts fonctionnaires.
- Parlementaires.

Moyens

- Comparution des ministres et hauts fonctionnaires devant un comité parlementaire.
- Publication des résultats des ministères.

■ **Cadre législatif**

- *Government Accountability Act* (1995).

Technologies de l'information et des communications (TIC)

Le gouvernement albertain a mis en place, en 1995, un *Chief Information Officer* (CIO). Le CIO est responsable de la coordination et de la gestion des technologies de l'information pour l'ensemble de l'Administration publique de la province. En 1997, le CIO lançait la politique *Information Resources Strategic Plan*, qui encadrerait la gestion des ressources informationnelles au sein des ministères et des organismes albertains. Plus tard, le CIO du gouvernement de l'Alberta (1999) déposa son *Operational Plan*.

Objectif

- Utiliser de manière optimale les ressources informationnelles et les technologies de l'information afin de mieux servir la population et de favoriser la croissance économique.

Portée

- L'ensemble des ministères et des organismes.

Acteurs

- *Chief Information Officer*.
- *CIO Council*, qui regroupe l'ensemble des CIO de chaque ministère.
- Des comités interministériels et consultatifs.

Moyens

- Plusieurs initiatives ministérielles.

■ Cadre législatif

- Politiques encadrant le déploiement et l'utilisation des technologies de l'information (protection de la vie privée, signature numérique, etc.).

Les expériences albertaine et néo-zélandaise, de même que la modernisation de l'appareil administratif de l'État fédéré du New Jersey, auraient aussi réussi à séduire le gouvernement de l'Ontario, dès 1995 (Mazouz, Tremblay et Facal, 2005, p. 10).

2.2.7. En Ontario

Dès son arrivée au pouvoir, en 1995, à la tête du gouvernement de l'Ontario, Mike Harris lance sa *révolution du bon sens*. À son ordre du jour politique et administratif sont inscrites et préalablement annoncées des réformes draconiennes visant « la restructuration d'une fonction publique qu'on veut plus réduite, plus imputable et plus efficace » (Mazouz, Tremblay et Facal, 2005, p. 10).

Budget et structure

Respectant ses engagements électoraux, le gouvernement de Mike Harris s'attaque à la réduction des dépenses gouvernementales, à l'allègement de sa structure bureaucratique, à la baisse des impôts et à l'atteinte du déficit zéro.

Objectifs

- Réduire les dépenses gouvernementales de 20 % sur une période de trois ans (1995-1998).
- Diminuer le nombre de ministères.
- Diminuer l'impôt sur le revenu de 30 %, dont 15 % dès la première année du mandat.
- Atteindre le déficit zéro pour l'exercice financier 2000-2001.

Portée

- L'ensemble de la fonction publique ontarienne.

Acteurs

- Bureau du premier ministre.
- Ministère des Finances.
- Conseil de gestion.
- Commission de révision des formalités administratives (1996).
- Secrétariat à la restructuration.

Moyens

- Création de la Commission de révision des formalités administratives (1996).
- Création du Secrétariat à la restructuration (1997).
- Réduction des dépenses gouvernementales.
- Privatisation d'organismes publics.
- Développement de partenariats public-privé, sous-traitance et octroi de franchises.

■ **Cadre législatif**

- *Loi encadrant la gestion des ressources humaines.*

Performance

La généralisation et le renforcement, année après année, de la mesure et de l'évaluation à tous les niveaux de l'Administration publique ontarienne

constitue sans doute le pivot du programme de réforme de Mike Harris. Les employés, les programmes, les projets, les ministères et le gouvernement n'échappent pas à l'évaluation.

Objectifs

- Rendre la fonction publique plus efficiente et imputable.
- Favoriser l'émergence d'une nouvelle philosophie de gestion publique axée sur la mesure et l'évaluation des résultats.

Portée

- L'ensemble de l'Administration publique.

Acteurs

- Groupe d'étude sur les organismes, conseils et commissions.
- Bureau du premier ministre.
- Conseil de gestion.

Moyens

- Élimination des organismes dont le mandat est périmé.
- Professionnalisation des postes de hauts fonctionnaires, par une identification des qualités requises pour devenir un haut fonctionnaire.

■ **Cadre législatif**

- Lois régissant la gestion publique.
- Politiques et normes encadrant la mesure de la performance.

Imputabilité et reddition de comptes

Dès 1995, la diffusion de l'information, tant auprès de la population que du Parlement, servira de perspective de responsabilisation. La reddition de comptes administrative s'effectuera d'abord devant les comités parlementaires et, au premier chef, devant le Comité des comptes publics. Celui-ci travaillera à partir des recommandations du Vérificateur général; chaque sous-ministre qui sera appelé à y comparaître devra se faire accompagner de ses cadres supérieurs.

Des plans d'activités permettront, dès 1996-1997, de porter un jugement plus éclairé sur les objectifs poursuivis et sur les priorités. Ces mêmes plans seront présentés au *Conseil de gestion*, puis à l'*Assemblée législative* lors de l'examen annuel des crédits budgétaires.

L'accent mis par le gouvernement sur le rendement, les résultats et la performance aura dépassé largement la production des documents budgétaires destinés au Parlement. En effet, en septembre 1997, le conseil de gestion émettra une directive d'imputabilité (*Accountability Directive*), afin d'institutionnaliser un cadre de responsabilité pour l'ensemble de la fonction publique ontarienne. Cette directive précisera les niveaux de responsabilité et de reddition de comptes pour les fonctionnaires, tant à l'interne qu'avec les partenaires externes ; c'est donc l'ensemble des liens hiérarchiques et contractuels de la fonction publique qui seront régis par cette directive.

Objectifs

- Mettre au point des mécanismes efficaces d'imputabilité.
- Améliorer l'information au public.
- Clarifier les responsabilités des fonctionnaires.

Portée

- L'ensemble de hauts fonctionnaires des ministères et organismes gouvernementaux.

Acteurs

- Parlementaires.
- Hauts fonctionnaires.
- Conseil de gestion.

Moyens

- Comparution devant des comités parlementaires.
- Publication des *Plans d'activités*.

■ **Cadre législatif**

- *Loi sur l'amélioration de la responsabilisation* (1996).

Technologies de l'information et des communications (TIC)

L'utilisation des TIC devrait permettre le développement d'une plus grande responsabilisation des agents publics. En effet, dès 1998, le gouvernement ontarien présenta sa politique en matière de déploiement des technologies de l'information au sein de son administration et auprès de la population. Les technologies de l'information devaient y être considérées comme un moteur de la réforme administrative.

Objectifs

- Augmenter la compétitivité de l'Ontario.
- Améliorer le service à la clientèle (populations et entreprises).
- Augmenter l'efficacité de l'Administration publique.

Portée

- L'ensemble de l'Administration publique.

Acteurs

- Conseil de gestion.
- Chef de groupe du service de l'information : gestionnaire responsable des technologies de l'information au sein du gouvernement, tant sur le plan de l'élaboration des politiques que sur celui de la gestion de l'architecture et de l'infrastructure des systèmes d'information.

Moyens

- Création d'une unité centrale de coordination du déploiement des technologies de l'information au sein de l'Administration publique.
- Élaboration d'une infrastructure commune.
- Élaboration des normes et des politiques régissant l'utilisation des technologies de l'information.

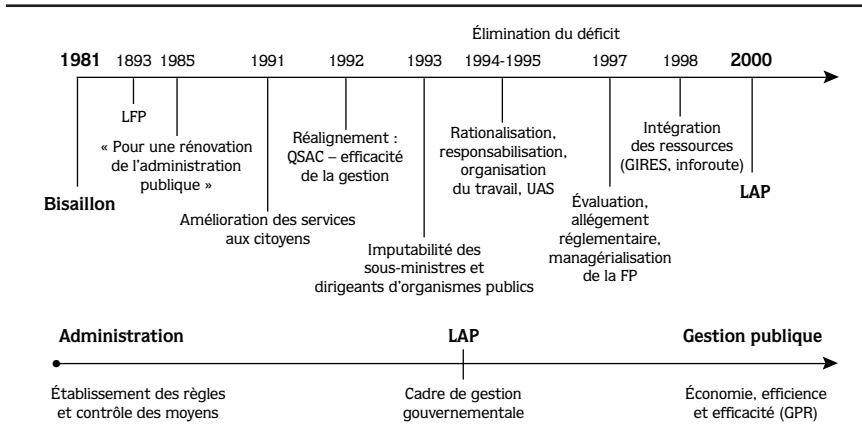
■ **Cadre législatif**

- Politiques et normes portant sur le déploiement et l'utilisation des technologies de l'information et la gestion de l'information.

2.2.8. Au Québec

Le *Rapport de la Commission Bisailon* (1981) aura certainement marqué le point de départ d'une série de réformes administratives au Québec. Cependant, les initiatives radicales mises en place par le gouvernement du Canada et par les autres provinces canadiennes auront, elles aussi, marqué les années de réforme de 1981 à 2005 (Mazouz et Tremblay, 2006, p. 265).

FIGURE 2.1
Dates marquant la réforme administrative au Québec



- LFP: Loi sur la fonction publique
 - QSAC: Qualité des services aux citoyens
 - UAS: Unités autonomes de service (inspirées des agences britanniques)
 - FP: Fonction publique
 - GIRES: Gestion intégrée des ressources
 - LAP: Loi sur l'administration publique, adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en mai 2000
 - GPR: Gestion par résultats
- Source: B. Mazouz, B. Tremblay et J. Facal, *Revue française d'Administration publique*, n° 115, 2005.

Avec l'adoption de la Loi sur l'administration publique, à l'unanimité des voix à l'Assemblée nationale, la gestion par résultats aura présidé à l'élaboration, par le gouvernement du Québec, de la réforme de la gouvernance publique. L'objectif visé aura bel et bien été le *résultat* de l'Administration publique, ce qui traduira le souci d'une méthode d'organisation et le choix d'instruments managériaux mieux adaptés aux réalités des organisations publiques et aux attentes des citoyens. Cette approche aura été dictée par la recherche d'un meilleur rendement à la prestation des

services et de la professionnalisation des prestataires de services publics (Côté et Mazouz, 2005). Cela vise à la fois l'optimisation dans l'allocation des ressources et l'utilisation responsable des deniers publics sans remettre en question de manière fondamentale le rôle de l'État, du moins jusqu'au printemps 2003. Les efforts seront concentrés sur la modernisation de l'appareil public québécois qui, en juin 2003, comptera vingt-deux *unités autonomes de service* dont certaines sont déjà conventionnées (agences) et d'autres en voie de l'être. Ces unités regroupaient 15 000 employés, soit 20 % de la fonction publique totale (Roy et Giard, 2003).

La réforme, ses préoccupations et ses effets

Le souci du rendement et de la professionnalisation

Suivant l'exemple des pays développés, le Québec, à la fin des années 1980, a été confronté à une perspective de manque à gagner récurrent sur budget public. Bien qu'au cours des deux décennies précédentes l'État québécois ait souvent eu recours à l'endettement pour soutenir ses engagements financiers, l'ordre de ses projets publics n'avait plus l'envergure des grands chantiers des années 1970. Avec une dette nette représentant près de 40 % du PIB québécois (ce qui plaçait la province au 3^e rang des pays les plus endettés de l'OCDE [Joanis et Montmarquette, 2004, p. 2]), le Québec, dont le vieillissement accéléré de la population n'était pas moins inquiétant que celui des autres sociétés, dut opter dès 1996 pour la formule du budget équilibré (dit à « déficit zéro »), s'il voulait continuer à maintenir un niveau acceptable de services publics à sa population. Des réductions dans les projections des dépenses, sinon des compressions budgétaires, ont commencé à apparaître dans les années 1990, qui affectèrent l'enveloppe de certains programmes de services notamment à l'égard du *social* et du *culturel*. Le rôle de l'État dans l'affirmation sociale, la portée de ses interventions dans l'économie, la structure et le mode de fonctionnement de son appareil public ont alors donné lieu à de vifs débats dans la société.

Une réforme administrative menée sur fond d'ententes de gestion et de conventions de performance et d'imputabilité

Le modèle de gestion québécois présente toutes les caractéristiques d'un modèle hybride dont certains éléments s'associent au paradigme de la mesure du rendement et d'autres, plus subtiles, répondent aux critères du paradigme de la fonction publique professionnelle, dominant dans la

fonction publique canadienne (L. Rouillard, 2001). Il s'agit là d'un des aspects les plus intéressants de la réforme québécoise, car il implique, comme le mentionne Peter Aucoin (2000), une grande flexibilité face au changement ainsi qu'une grande capacité d'expérimentation et d'apprentissage continu.

Les gestionnaires doivent gérer

Contrairement à la philosophie qui a sous-tendu la réforme administrative prévalant durant les années 1960 et 1970, où le discours, plus que les actes, conviait les gestionnaires à gérer par eux-mêmes, l'approche dite *contractualiste*, qui devait s'imposer à compter de 1995 et qu'a retenue le gouvernement du Québec, aura consacré le laisser agir et décidé les gestionnaires publics à l'égard des politiques et des programmes publics. Désormais, il revient aux élus (politiques) de décider des services à offrir, et aux gestionnaires (fonctionnaires) de concevoir et de mettre en œuvre les voies et moyens de réalisation des politiques et des programmes publics adoptés. En somme, les politiques s'engagent au nom de l'institution qu'est l'État à offrir des services, alors que les gestionnaires s'engagent au nom de la fonction publique qui les emploie à dispenser les services convenus. Le gouvernement s'engage donc à pourvoir au financement des services, l'Administration publique (les fonctionnaires) à s'assurer de la conformité aux règles et aux procédures en vigueur et les dirigeants d'organismes publics et d'unités administratives (gestionnaires) à livrer les prestations de manière efficace et efficiente (Maltais et Mazouz, 2004, p. 83). Le gouvernement décide des stratégies publiques, en ce qu'il se réserve le choix des services à offrir par l'adoption qu'il fait des programmes et des projets publics, alors que les gestionnaires usent des structures d'offre que leur permettent d'implanter les budgets dont ils disposent pour assurer les services requis. Finalement, les parlementaires, notamment par la *Commission de la fonction publique*, et les organismes indépendants, comme le Bureau du Vérificateur général du Québec et la *Protectrice du citoyen*, veillent au respect des engagements consignés dans les *Déclarations de services aux citoyens*, à l'utilisation optimale des ressources affectées et à la conformité des pratiques aux règles administratives en vigueur, aux *Ententes de gestion* et aux *Conventions de performance et d'imputabilité* conclues entre l'État et ses fonctionnaires.

Des gestionnaires responsables

Adoptés sur une base volontaire et expérimentale, dès 1995, avant même que la Loi sur l'administration publique ne soit votée, des *Déclarations de services aux citoyens* (DSC), des *Conventions de performance et d'imputabilité*, des *Ententes de gestion*, des Plans stratégiques, des Plans annuels de gestion, des Plans de contingence et de gestion des risques et des rapports annuels de gestion n'ont cessé de transformer la dynamique de gouvernance de l'État au Québec, ministères, organismes et régies publics confondus. Certes, de tous ces outils de gestion les DSC ont eu des effets structurants sur toute la démarche de transformation de l'appareil public québécois (Côté et Mazouz, 2005). Cependant, l'ensemble des mesures administratives, dont l'objet est de soutenir la mise en œuvre de la *gestion par résultats* comme assise à la *Bonne Gouvernance*, a transformé les modalités de conception, d'articulation et d'exercice du service public qu'assure l'appareil d'État québécois (Mazouz et Tremblay, 2006).

Une meilleure collaboration entre les acteurs de la sphère publique

L'autonomie consentie aux gestionnaires, lesquels ont accepté d'expérimenter la gestion par résultats, a renforcé la collaboration entre politiques, fonctionnaires œuvrant au sein des ministères centraux et gestionnaires à tous les niveaux de l'appareil public. L'utilisation des tableaux de bord, comme mécanique de gestion contrôlée, a permis de suivre et de mesurer l'atteinte des résultats escomptés. Résultats auxquels s'étaient engagés par *conventions de performance et d'imputabilité* ou *ententes de gestion* les gestionnaires publics. La population, disposant désormais d'indicateurs de performance dans l'appareil public, peut mieux juger sinon de la pertinence du service offert, tout au moins de l'économie sur services rendus.

Quant à la collaboration qui s'est établie entre politiques, administrateurs centraux et dirigeants d'organismes publics, outre qu'elle a l'allure d'un partage d'information plus intense entre preneurs de décisions et prestataires de services publics, elle explique l'efficacité opérationnelle nouvelle de la prestation du service dans l'ensemble de l'appareil public.

Cette collaboration n'est pas parfaite et des difficultés de communication, des différences de perception et des jeux d'acteurs, qui ont des conséquences qu'il faudrait pouvoir mesurer, font leur apparition lors de négociations portant sur les moyens, les ressources et même les résultats à atteindre (Côté et Mazouz, 2005).

ENCADRÉ 2.1

Résumé des objectifs de la *Déclaration de services aux citoyens*

Dans le contexte de la Loi sur l'administration publique, la *Déclaration de services aux citoyens* (DSC) devient, au même titre que le *Plan stratégique* et le *Plan annuel de gestion des dépenses*, un objet de reddition de comptes. Le *Rapport annuel de gestion*, déposé à l'Assemblée nationale, rend compte de l'atteinte des engagements de service formulés dans la DSC et des moyens mis en place pour assurer une amélioration continue de la qualité des services (Gouvernement du Québec, *Déclaration de services aux citoyens*, 2000).

Globalement, une DSC sert à formuler les engagements de l'administration envers les citoyens et à les en informer dans un souci de transparence, de sensibilisation et d'amélioration continue dans les services rendus. Plus précisément, une DSC sert à :

- s'assurer d'une adéquation aussi grande que possible entre les besoins et les attentes des citoyens, d'une part, et les services rendus, d'autre part, à un niveau raisonnable ou acceptable et dans la mesure de la disponibilité des ressources ;
- permettre aux citoyens ainsi qu'au personnel d'apprécier la performance et la qualité de ces services et d'exercer un certain contrôle sur leur évolution ;
- développer et entretenir un lien de confiance avec les citoyens ;
- permettre une mesure de l'évolution de l'atteinte de la norme de qualité des services ;
- rendre compte de la prestation de services devant la population et ses représentants élus ;
- élaborer le contenu d'un plan d'amélioration des services ;
- comparer son organisation à d'autres.

Une plus grande sensibilité à la mesure et à l'évaluation des services rendus

La clarification des responsabilités par les engagements pris de part et d'autre a permis des réalisations managériales dont on peut désormais apprécier les effets tant au niveau de la gestion dans les ministères et les organismes qu'à celui de la qualité des prestations de services (Côté et Mazouz, 2005, p.34). Sur le volet gestion, l'utilisation de tableaux de bord et de rapports périodiques de gestion est quasi généralisée. Non seulement l'appareil public est-il mieux mesuré, contrôlé et fait-il preuve

d'imputabilité, mais il est mieux géré, mieux décentralisé et mieux déconcentré. En relativement peu de temps, de 2000 à 2005, l'Administration publique québécoise est passée d'une culture hostile à la mesure, où tout ou presque y était « non mesurable », à une culture où tout ou presque y est « *indicia*ble » (indicateurs). La pratique de la mesure n'est plus l'instrument de surveillance d'antan, mais elle est devenue un outil d'amélioration continue des résultats. L'étalonnage (*benchmarking*) s'est imposé au sein de l'appareil d'État, sans qu'aucun organisme public soit devenu « concurrentiel » pour autant. C'est l'atteinte des engagements de résultats qui compte, bien plus que la course à la performance économique entre les différents ministères, agences ou régies.

Des structures à adapter

Dans le cadre d'une *mission* donnée, les activités nécessaires à son accomplissement devraient dicter aux dirigeants la façon dont l'organisation doit être structurée. Si, dans les faits, les activités de planification et les mécanismes de reddition de comptes ont démontré à quel point certains ministères et organismes publics assujettis à la Loi sur l'administration publique ont mieux fait qu'auparavant, il demeure difficile d'atteindre tous les résultats attendus (Côté et Mazouz, 2005, p.19). La convergence, entre les intérêts des politiciens et ceux des gestionnaires, n'a pas pleinement abouti, sans doute du défaut de fusion entre les stratégies de positionnement du gouvernement et les structures de fonctionnement de la fonction publique. À cet égard, Mazouz, Tremblay et Facal (2005) notent :

En théorie, ce sont les stratégies et la nature des activités qui dictent aux dirigeants la façon dont l'organisation doit être structurée. Ce n'est malheureusement pas le cas de toutes les organisations publiques. Dans un ministère, les activités de planification et de reddition de comptes ont clairement démontré que la façon dont il était structuré n'était en aucune manière basée sur la logique des activités à réaliser, ni sur celle des résultats attendus. Des intérêts divers, y compris personnels et politiques, peuvent interférer avec ceux des directeurs de secteur pour décider des structures à adopter.

Une nouvelle dualité Opération-Soutien

Tous souhaitent que la gestion par résultats valorise les activités de l'organisation publique qu'est l'appareil de l'État. Tous les acteurs dans la sphère publique voudraient que la performance dans le service rendu soit à son comble. Mais la réalité des choses fait que la dualité persiste entre les dimensions structuro-fonctionnelles de l'État et les dimensions

opérationnelles de l'Administration publique. En somme, pèse trop contre la bonne, pleine et juste gouvernance, une charge antirendement optimal, parce que les stratégies politiquement décidées et les structures d'exécution administrativement gérées s'opposent encore à travers le processus global d'offre des services publics. Mais tout n'est pas perdu pour autant. Il s'opère, entre les politiques et les gestionnaires, au profit des unités

ENCADRÉ 2.2

La réforme de l'Administration publique au Québec : des progrès significatifs.

Témoignage de Joseph Facal

Président du Conseil du trésor et ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique du gouvernement du Québec (2002-2003)

Actuellement professeur à HEC Montréal

J'ai eu le privilège d'occuper la fonction de président du Conseil du trésor et de ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique du gouvernement du Québec entre janvier 2002 et avril 2003. J'avais auparavant été responsable du ministère de l'Immigration et des Relations avec les citoyens ainsi que du Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes. Au Conseil du trésor, j'ai donc succédé à monsieur Sylvain Simard qui, lui-même, avait pris le relais de monsieur Jacques Léonard.

Sept ans après l'adoption par l'Assemblée nationale du Québec, en mai 2000, du projet de loi 82, devenu la Loi sur l'administration publique, pièce maîtresse de la vaste réforme du fonctionnement de la fonction publique québécoise entreprise à ce moment, on me demande aujourd'hui de jeter sur cette réforme un regard rétrospectif. Ce regard sera nécessairement partiel et assurément partial.

Donnons d'abord à Jacques Léonard tout le crédit qui lui revient. C'est lui qui lança la réforme, pilota et fit adopter la loi 82. Ceux qui, comme moi, vinrent après lui firent de leur mieux pour prolonger ce que lui avait lancé.

Il faut d'abord se rappeler le contexte économique, politique et social qui prévalait à la fin des années 1990. Le gouvernement du Québec du temps, dirigé par Lucien Bouchard, avait à ce moment intériorisé qu'il n'y aurait plus vraisemblablement, pour l'avenir prévisible, de nouveau rendez-vous référendaire portant sur la souveraineté du Québec, raison d'être fondamentale du parti alors au pouvoir, après la dure défaite de

d'offre que sont les différents ministères, agences et régies, une volonté partagée d'ajouter à la valeur du service public rendu. Plutôt que de tendre à la bureaucratisation de l'appareil d'État, le modèle nouveau de gouvernance dans le secteur public, grâce à la gestion par résultats, donne dans le sens d'une plus grande continuité dans les rapports entre les stratégies (politiques) et les structures (administrateurs).

1995. Les finances publiques venaient aussi de subir une dure cure minceur avec l'atteinte du déficit zéro en 1998, mais elles demeuraient d'une extrême fragilité.

À tort ou à raison, la population percevait également les services publics comme inefficaces eu égard à l'effort fiscal exigé pour les financer. La fonction publique vivait aussi des départs à la retraite massifs, contexte propice à un profond renouvellement des pratiques de gestion. On réalisait plus clairement qu'auparavant le formidable potentiel offert par les nouvelles technologies de l'information. Enfin, le climat intellectuel et politique du moment, notamment en raison des expériences menées dans ces années en Ontario et en Alberta, faisait la part belle à l'idée selon laquelle le secteur privé pourrait mieux s'acquitter de certaines tâches que l'appareil de l'État.

Tout cela, en plus de la clairvoyance et de la formidable détermination de Jacques Léonard, incitait donc le gouvernement à aller de l'avant avec un ambitieux projet de modernisation de l'Administration publique québécoise.

Le but essentiel qui était visé était d'améliorer la qualité des services aux citoyens. Il fut convenu d'essayer d'y parvenir par l'introduction d'un cadre de gestion axé sur l'atteinte de résultats, mais aussi, plus largement, en simplifiant, en rendant plus transparente et en rajeunissant l'Administration publique. Politiquement, mon souvenir est que le gouvernement du temps, se refusant d'emprunter les voies radicales expérimentées en Ontario et en Alberta, s'était particulièrement soucié de combiner la recherche d'une plus grande efficacité administrative avec la préservation de la cohésion sociale.

Je ne reviens pas en détail sur les changements introduits dans la foulée de ce virage vers une culture administrative favorable à une gestion par résultats et qui ont été fort bien décrits dans de nombreuses publications : assouplissement de certaines règles, reddition de comptes accrue des hauts fonctionnaires devant les élus de l'Assemblée nationale, accélération de l'implantation graduelle de la prestation électronique de services, généralisation de l'embauche par concours, obligation pour les ministères et organismes de rendre publics des planifications stratégiques

pluriannuelles et des rapports annuels de gestion, introduction de déclarations de services aux citoyens dans lesquelles des engagements précis d'efficacité étaient contractés par l'État, et ainsi de suite (voir Mazouz, Tremblay et Facal, 2005).

Avec l'avantage que donne le recul du temps, quel jugement est-ce que je me permets de porter sur les résultats obtenus? Un jugement nuancé, mais globalement positif.

Il me semble en effet que s'implante progressivement une nouvelle culture de gestion qui donne déjà des résultats appréciables, ce qui ne signifie pas qu'il ne serait pas possible de faire mieux, plus ou plus vite. Je note en tout cas avec satisfaction que, dans leurs grandes lignes, les transformations introduites font suffisamment consensus pour résister aux changements de gouvernement.

Il me semble que l'information sur les services gouvernementaux est plus accessible et que ces derniers ont gagné en rapidité. Évidemment, les progrès sont inégaux selon les secteurs. J'échappe difficilement à l'impression que les organismes ont fait des progrès plus sensibles que les ministères.

L'implantation des nouvelles technologies de l'information s'est avérée, quant à elle, beaucoup plus complexe qu'on ne l'avait envisagé. Les efforts faits pour alléger la réglementation et diminuer le nombre d'organismes ont donné, il faut en convenir avec humilité, des résultats mitigés : on crée d'une main ce que l'on abolit de l'autre. Sans doute pourrait-on mieux, mais je crois aussi qu'il faut se réconcilier une fois pour toutes avec le fait que les gouvernements dans les sociétés modernes sont forcément des organisations d'une extraordinaire complexité et donc, jusqu'à un certain point, d'une inévitable lourdeur. Je crois aussi sentir que nos fonctionnaires estiment que les ressources n'ont pas tout à fait suivi les nouvelles exigences à leur endroit introduites par le législateur. Et ils ont raison. Il va également de soi que les structures se changent plus facilement que les habitudes.

Rien n'est jamais acquis définitivement, mais au total je demeure convaincu que la fonction publique québécoise a su trouver sa propre voie originale de modernisation, sachant s'ouvrir aux idées venues d'ailleurs, les adaptant à nos particularités, inventant parfois. Tout peut toujours s'améliorer, et les défis auxquels est confronté le Québec, principalement son insertion dans la mondialisation et son évolution démographique, nous forceront de plus en plus à jeter un regard sans cesse renouvelé sur nos pratiques administratives. Mais cela ne doit pas nous empêcher de prendre note et de nous réjouir des indéniables progrès réalisés ces dernières années.

BIBLIOGRAPHIE

- ARNOLD, P.E. (1998). *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996*, Lawrence, University Press of Kansas, cité par B.G. Peters (2003). « Réforme d'un État sans État? Les changements au sein du gouvernement américain », dans J. Chevalier et L. Rouban, « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, École nationale d'administration (ENA), n^{os} 105-106, p. 193-202.
- AUCOIN, P. (2000). « La fonction publique comme organisation apprenante : maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique », dans J. Jenson, M. Papillon, P.G. Thomas, V. Lemieux et P. Aucoin (dir.), *La modernisation de la gouvernance*, Ottawa, Centre canadien de gestion, novembre, p. 155-195.
- AUGER, J. et J.-C. RONDEAU (1996). *National Partnership for Reinventing Government (NPR)*, Québec, Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique.
- BADIE, B. (1999). *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, cité par J. Chevalier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », dans J. Chevalier et L. Rouban, « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, École nationale d'administration (ENA), n^{os} 105-106, p. 203-217.
- BAYLY, C.A. (2006). « La naissance du monde moderne 1780-1914 », *Le Monde diplomatique*, Paris, p. 17 (*elephantiasis*) et 56 (*pyramioditie*).
- BEHN, R.D. (2003). « Why measure performance? », *Public Administration Review*, vol. 65, n^o 5, p. 588-606.
- BELLEY, S. et al. (1999). *Rapport sur la réforme du cadre de la gestion gouvernementale : expériences hors Québec*, Québec, Observatoire de l'administration publique, ENAP.
- BENDA, P. et C.H. LEVINE (1988). « Reagan and the bureaucracy: Bequest, promise, and legacy », dans C.O. Jones, *The Reagan Legacy*, Chatham (NJ), Chatham House, cité par B.G. Peters (2003), « Réforme d'un État sans État? Les changements au sein du gouvernement américain », dans J. Chevalier et L. Rouban, « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, École nationale d'administration (ENA), n^{os} 105-106, p. 193-202.
- CAIN, P. et A.G. HOPKINS (1993). *British Imperialism vol. 1: Innovation and Expansion 1688-1914, vol. 2: Crisis and Deconstruction: 1914-1990*, Londres, Longman, cité par C.A. Bayly (2006). « La naissance du monde moderne 1780-1914 », *Le Monde diplomatique*, Paris, p. 512.

- CONSEIL DU TRÉSOR (2005). *Management in The Government of Canada. A Commitment to Continuous Improvement*, octobre, Ottawa, Gouvernement du Canada.
- CÔTÉ, L. et B. MAZOUZ (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, Rapport au sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, Québec, Gouvernement du Québec, 20 septembre.
- DESCHÊNES, J.-C. et P. SARAULT (1994). « Whitehall en ébullition : "The Next Steps" », Sources-ENAP, vol. 10, n° 3, mai-juin.
- FRANK, R.H. et P.J. COOK (1995). *The Winner-Take-All-Society, How More and More Americans Compete for Ever Fewer and Bigger Prizes, Encouraging Economic Waste, Income Inequality and an Impoverished Cultural Life*, New York, Martin Kessler Books.
- GLASSCO, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962-1963.
- HERTZ, N. (2003). *The Silent Takeover, Global Capitalism and the Death of Democracy*, New York, HarperBusiness, p. 22.
- HILL, L.B. (2003). « Is american bureaucracy an immobilized Gulliver or a regenerate Phoenix? », *Administration and Society*, n° 27, p. 322-360, cité par B.G. Peters (2003). « Réforme d'un État sans État? Les changements au sein du gouvernement américain », dans J. Chevalier et L. Rouban, « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, École nationale d'administration (ENA), n°s 105-106, p. 193-202.
- JOANIS, M. et C. MONMARQUETTE (2004). *La réduction de la dette: un défi prioritaire pour le Québec*, Montréal, CIRANO, p. 3.
- JOHNSEN, A. (2005). « What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? », *Public Money and Management*, janvier, p. 9-17.
- KETTL, K.F. (1996). *Civil Service Reform: Building a Government that Works*, Washington, D.C., The Brookings Institution, cité par B.G. Peters (2003). « Réforme d'un État sans État? Les changements au sein du gouvernement américain », dans J. Chevalier et L. Rouban, « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, École nationale d'administration (ENA), n°s 105-106, p. 193-202.
- KUTTNER, R. (1998). *Everything for Sale: The Virtues and Limits of Markets*, New York, Alfred A. Knopf, p. 117.
- LACASSE, F. (2003). « Réformer ou recentrer le secteur public : dynamiques et prévisions », *Revue française d'administration publique*, n°s 105-106, p. 25-35.

- LOZEAU, D. (2002). « Les chemins tortueux de la gestion de la qualité dans les hôpitaux publics au Québec », *Gestion*, vol. 27, n° 3, automne, p. 113-121.
- MALTAIS, D. et B. MAZOUZ (2004). « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *Revue internationale de gestion*, vol. 29, n° 3, septembre, p. 82-92.
- MARIS, B. (1990). *Des économistes au-dessus de tout soupçon, ou la grande mascarade des prédictions*, Paris, Albin Michel, p. 31-33.
- MARTIN, J. (1997). *Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market*, Wellington, Nouvelle-Zélande, OCDE.
- MATHESON, A., S. GERALD et T. ROSS (1997). *Strategic Management in Government: Extending the Reform Model in New Zealand*, New York, OCDE.
- MAZOUZ, B. (2001). « Le management public à l'ère de la modernisation de l'administration : les défis de la mise en œuvre », *Source ENAP*, mars-avril, p. 3-5.
- MAZOUZ, B. et C. ROCHET (2005). « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises », *Télescope*, automne.
- MAZOUZ, B. et M.J.B. TARDIF (2006). « À propos de la performance : L'Arlésienne de la sphère publique », dans D. Proulx, *Management des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 30-59.
- MAZOUZ, B. et B. TREMBLAY (2006). « Toward a post-bureaucratic model of governance: How the institutional commitment is challenging Quebec's administration », *Public Administration Review*.
- NOËL, É. (2002). « La réingénierie des processus d'affaires : cas de l'OPC », Mémoire de maîtrise en administration publique, Montréal, ENAP, Québec.
- OCDE (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- OCDE, PUMA (1997). *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997 on New Zealand*, Paris, OCDE.
- OSBORNE, D. et T. GAEBLER (1992). *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley, cité par C. Hoode et G. Peters (2004). « The middle aging of new public management : Into the age of paradox », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, n° 3, p. 267-282.
- OUELLET, A. (1994). (trad.). « Nouvelle-Zélande : la réforme de l'État », *Télescope*, 1 (décembre 1994), p. 1-4. (Résumé de : « New Zealand's Reformed State Sector », State Services Commission, Wellington, New Zealand, 1994, 25 p.)

- PETERS, B.G. (2003). « The Anglo-American administrative tradition », dans J.A. Halligan (dir.), *Civil Service Systems in Anglo-American Political Systems*, Cheltenham, Edward Elgar, cité par B.G. Peters (2003). « Réforme d'un État sans État? Les changements au sein du gouvernement américain », dans J. Chevalier et L. Rouban, « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, École nationale d'administration (ENA), n^{os} 105-106, p. 193-202.
- RAJAN R.G. et L. ZINGALES (2003). *Saving Capitalism from the Capitalists, Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*, New York, Crown Business, p. ix.
- ROUBAN, L. (2003). « Réformer ou recomposer l'État? Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée », *Revue française d'administration publique*, n^{os} 105-106, p. 153-166.
- ROY, P.-R. et P. GIARD (2003). Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence, *Coup d'œil*, vol. 9, n^o 3, janvier, p. 19-23.
- SCHESTED, K. (2002). « How new public management reforms challenge the roles of professionals », *International Journal of Public Administration*, vol. 25, n^o 12, p. 1513-1537.
- SCHICK, A. (1996). *Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, State Services Commission and the Treasury, Wellington, Nouvelle-Zélande. <www.ssc.govt.nz/Documents/Reform1.htm>.
- STATE SERVICES COMMISSION (1994). *Information Technology Advisory Group* Wellington, Nouvelle-Zélande. <www.moc.govt.nz/pbt/infotech/itag/index.html>.
- TROSA, S. (2003). *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Institut de l'entreprise.
- WALDO, D. (1948). *The Administrative State*, New York, Ronald Press
- WILLIAMS, D.W. (2003). « Measuring government in the early twentieth Century », *Public Administration Review*, vol. 63, n^o 6, novembre-décembre, p. 650.

3

Des préalables à la mesure et à l'évaluation dans la sphère publique

La gestion publique à l'interface politico-administrative

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

Robert FOUCHET, 1998

Près d'un quart de siècle après les premières tentatives de réforme, notamment celles engagées par les gouvernements britannique et américain, la *performance* n'a toujours pas entièrement marqué le cadre de gestion ni les pratiques dans la sphère publique. Même si elle a retenu l'attention des réformateurs, la rhétorique sur la mesure et sur l'évaluation en témoigne, depuis les toutes dernières années, elle ne semble pas avoir franchi le cap du discours idéologique et institutionnel pour devenir un véritable instrument de calibration, de contrôle et d'amélioration continue de l'appareil public.

La gestion de la performance, qui est une question clé dans la modernisation de l'appareil d'État parce que beaucoup de principes managériaux y sont rattachés, demeurera lettre morte tant et aussi longtemps que les équipes de gestion dans la sphère publique ne pourront être évalués à partir de critères fondés sur des réalisations organisationnelles. Pour cerner quelques-unes des spécificités de la gestion de la performance dans la sphère publique, nous l'aborderons, dans un premier volet, par référence à l'amélioration des services aux citoyens. Parce que les

changements réclamés par les contribuables gravitent autour de ces deux impératifs managériaux, nous nous attarderons, dans un deuxième volet, à la performance vue en fonction de l'efficacité interne et de l'efficacité externe de l'organisation publique. Pour soutenir une telle approche de la performance dans la sphère publique, il nous semble utile de disposer d'un cadre d'analyse articulé autour de la notion de *résultats*. Pour ce qui est de la gestion par résultats dans la sphère publique, elle sera abordée dans un quatrième volet. En dernier lieu, force nous est de suggérer une approche globale de la performance de l'appareil public qui va au-delà de la performance à la tâche.

On ne peut escompter apprécier la valeur réelle des services rendus à la population et aux entreprises que si l'on peut apprécier et évaluer justement la *performance* de l'appareil d'État comme instrument dispensant les services publics. Pour y arriver, encore faudrait-il savoir comprendre la *mission*, la *vision* et les *valeurs* à la base même des choix de politiques/programmes publics, des stratégies d'action, des règles, des protocoles et des structures de fonctionnement régissant tout l'appareil d'État. Cependant, les services que ces organisations dispensent ne sauraient être définis entièrement par ces dimensions de configuration de l'appareil public (Emery, Côté et Mazouz, 2004). Il faudra ajouter à l'analyse les modes, les pratiques et les outils de gestion des organisations publiques par le truchement desquelles sont effectivement dispensés les services aux citoyens. En cela, on aura abordé de manière politique, administrative et managériale la dynamique de fonctionnement et de structuration de l'Administration publique. Mais, si l'on veut vraiment juger de la pertinence des services rendus, il faudra inclure dans l'exercice de réflexion les *résultats*.

Ces *résultats*, que nous définirons plus en détail dans le chapitre 4, prennent la forme d'une *prestation* bien assurée (délais, quantité, conditions d'accueil...), d'une saine *gestion* (optimisation des ressources, des activités, qualité des communications internes...), d'une *orientation* cohérente (choix stratégiques, processus adaptés, projets bien formulés...) et, enfin, d'une *amélioration globale* appréciable (priorités justifiées, progrès constatés, apprentissages organisationnels...). Le *résultat* se juge donc à la *performance* au quotidien ou par période d'exercice de l'appareil public. Ce tour d'horizon nous permettrait de considérer sous trois dimensions la complexité qui sous-tend la gestion de la performance dans l'appareil public, puisque nous en arriverions à porter un jugement sur son *adaptation*, sur son *efficacité* et sur son *efficience* (Mayston, 1985) comme système de production et de prestation de services aux citoyens.

Même si nous pouvions évaluer le cadre de gestion en usant d'indicateurs de performance, et savoir comparer le rendement à la tâche des responsables du service public, d'un organisme, d'un ministère, d'une politique ou d'un programme tout à la fois (Fouchet, 1999 ; Boyne et Walker, 2005), pour des raisons pédagogiques et de temps nous limiterons ici à l'importance du renouvellement de l'Administration publique, à la définition de la performance et à sa gestion (la performance) comme mode d'encadrement général de la gouvernance publique.

3.1. LA PERFORMANCE SUR FOND D'AMÉLIORATION DES SERVICES AUX CITOYENS

Les nombreux débats qu'aura soulevés principalement la qualité des services rendus aux populations et aux entreprises dans différents pays auront entraîné le mouvement général de réforme auquel on assiste dans la sphère publique. Les déficits budgétaires récurrents, l'alourdissement des charges fiscales et l'augmentation de la dette publique, sans amélioration véritable dans l'ensemble de l'appareil d'offre en services publics, expliqueront en partie les exigences nouvelles des populations en matière d'imputabilité des agents publics. Si ces exigences n'allaient pas dans le sens d'un bouleversement complet de l'Administration publique, elles s'inscrivaient manifestement dans celui d'une optimisation des ressources mises à la disposition de l'État (Jones et Kettl, 2003 ; OCDE, 1997), d'une meilleure qualité d'offre des services aux populations et aux entreprises (Mazouz, Tremblay et Facal, 2005) et d'une adaptation continue des organisations publiques aux besoins et à la dynamique de la société civile et de l'économie (Mazouz et Tardif, à paraître en 2008).

Somme toute, nul ne remettait fondamentalement en cause le rôle de l'État, comme vecteur d'offre dans le service public aux populations, mais tous ou presque interrogeaient la qualité et les coûts et, à travers eux, les modes d'organisation et de gestion des ministères et des organismes chargés de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des politiques, des programmes/projets publics. Ce qui était attendu désormais, c'était un mode de gouvernance publique justifiant les attentes des contribuables en matière d'efficacité et d'efficience dans le service public rendu.

C'est à ce type particulier de questionnement, mené sur fond d'efficacité (prestations fournies), d'efficience (optimisation de la gestion des ressources) et d'adaptabilité (orientation et amélioration des systèmes et des structures), que répond le modèle Mazouz-Leclerc de gestion par résultats (voir figure 4.1). Modèle qui veut faire le lien entre concepts et pratiques à travers une déclinaison des principales notions rattachées à la gestion de la performance pour obtenir des *résultats*.

Partout, l'adoption d'une gestion par résultats s'est soldée par des transformations notoires dans l'organisation publique. Les études et recherches empiriques réalisées à ce jour (Côté et Mazouz, 2005 ; Long et Franklin, 2004 ; Roy et Giard, 2003 ; Jorjani, 1998 ; Kravchuk et Schack, 1996 ; Kimm, 1995 ; Mazouz et Rochet, 2005) démontrent que, même si tout n'a pas encore donné lieu à des performances spectaculaires, l'amélioration de la qualité et l'évaluation du niveau de satisfaction après prestation de services semblent avoir été constatées un peu partout.

ENCADRÉ 3.1

Mode d'institutionnalisation de la gestion par résultats

À Québec, comme aux États-Unis et en France, la *gestion par résultats* (GPR) est devenue la voie privilégiée vers l'atteinte de la performance dans le service public (Mazouz et Rochet, 2005). C'est par voie législative que la GPR s'est imposée à l'État et à ses organisations :

1. aux États-Unis, *The Government Performance and Results Act* (GPRA, 1993) ;
2. au Québec, *Loi sur l'administration publique* (LAP, 2000) ;
3. en France, *Loi organique sur les lois des finances* (LOLF, 2001).

Au Québec, avant même que la GPR ne soit institutionnalisée par la *Loi sur l'administration publique* (en mai 2001), on a noté des progrès certains sur le plan de la qualité des services rendus et dans la gestion des ministères et des organismes publics l'ayant adopté sur une base expérimentale (voir encadré 3.2). En peu de temps, des unités administratives – appelées *unités autonomes de service* (UAS), puis *unités conventionnées* ou encore *agences*, bien qu'elles soient distinctes de celles existant en Grande-Bretagne – ont pu améliorer la qualité des services offerts aux citoyens à des coûts financiers mieux maîtrisés. Certaines d'entre elles, notamment la *Régie des rentes du Québec* (RRQ), le *Centre de perception fiscale* (CPF), la *Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance* (CARRA) ou encore le *Centre d'expertise hydrique* (CEH), bénéficient d'une reconnaissance institutionnelle et sociale de plus en plus large (Roy et Giard, 2003). Parce que les équipes de gestion en place avaient accepté d'expérimenter la *gestion axée sur les résultats* dès son introduction au Québec, soit vers 1994-1995, une certaine autonomie leur avait été accordée par l'administration centrale, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources mises à leur disposition dans le cadre de la poursuite de leur mission. Des *engagements de réalisation* – considérés par les auteurs de cet ouvrage comme une quasi-obligation morale de résultats – pris par les dirigeants de ces UAS en contrepartie de moyens et de ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs (devenus résultats anticipés) les ont rendus nécessairement imputables. En effet, les engagements pris par les dirigeants d'organismes publics, vis-à-vis des représentants de l'administration centrale, et consignés dans une *déclaration de services aux citoyens*, un *plan stratégique*, un *plan de gestion*, une *convention de performance et d'imputabilité* ou encore dans une *Entente de gestion*, servent à la responsabilisation et à la reddition de comptes des acteurs. Ni la culture administrative ni les structures bureaucratiques et encore moins les rôles et les fonctions assumés jusque-là par différents intervenants dans la chose publique n'étaient

ENCADRÉ 3.2

L'expérience des unités autonomes de service (dites aussi agences conventionnées) québécoises : quelques constats positifs

Centre de perception fiscale (CPF) du ministère du Revenu

- Entre 1994-1995 et 2001-2002 : a fait passer les recettes fiscales de 550 millions de dollars en à 1 037 milliards.
- Pendant la même période :
 - ✓ les gains de productivité ont dépassé les 50 %.
 - ✓ le coût de fonctionnement par dollar perçu a été ramené de 7,6 ¢ à 5,5 ¢ ;

Régie des rentes du Québec (RRQ)

- Entre 1997-1998 et 2001-2002 : a fait baisser le coût par bénéficiaire de 70,72 \$ à 65,12 \$.
- Pendant la même période :
 - ✓ la vitesse moyenne de réponse à son centre d'appels est passée de 44 % à 80 % sur la base d'un objectif de répondre à 70 % des appels en moins de 20 secondes.

Le Centre de conservation du ministère de la Culture et des Communications.

- Entre 1995 et 2001 : a augmenté sa production annuelle moyenne, mesurée en termes d'heures d'intervention sur les œuvres d'art et les objets patrimoniaux, de 13 500 à 25 300 heures.
- Pendant la même période :
 - ✓ a augmenté sa productivité d'environ 7 % annuellement.

Centre de gestion de l'équipement roulant du ministère des Transports

- Entre 1997 à 2001 : a accru la productivité de ses 57 ateliers mécaniques de 30 %.
- Pendant la même période :
 - ✓ le centre commençait à offrir des taux de location de véhicules fort compétitifs, soit de l'ordre de 36,5 % inférieurs à ceux du marché.

Forêt Québec (relevant du ministère des Ressources naturelles du Québec)

- Entre 1998 à 1999 et 2000-2001 : le délai moyen de facturation des droits de coupe (facturation mensuelle) est passé de 51,7 jours en 1998-1999 à 23,1 jours.
- Pendant la même période :
 - ✓ le nombre total annuel de formulaires traités excédait les 700 000.

Source : Étude publiée par Paul-René Roy et Pierre Giard (juin 2003).

réellement prêts à faire face aux changements organisationnels qui allaient se produire en si peu de temps (dès 1995), dans une vingtaine d'organismes et d'unités administratives québécoises. Tantôt, les avis sont très favorables, tantôt ils sont empreints d'hésitation voire de méfiance à l'égard du nouveau cadre de gestion expérimenté par les UAS.

Le lecteur l'aura remarqué, il aura fallu en moyenne moins de cinq années à des équipes de gestion d'unités administratives devenues relativement autonomes pour réaliser des performances qui, encore aujourd'hui, dans l'esprit de quelques théoriciens et praticiens de la chose publique, relèvent de l'exploit. Les résultats obtenus sont, certes, formulés en termes de gestion et de prestations uniquement, mais ne s'agit-il pas là de comptes rendus d'exercice se lisant comme des indicateurs de mesure, de contrôle et d'évaluation de la performance d'organisations transformant des ressources et offrant des services à la population et aux entreprises?

Il demeure que la juste *mesure* de la performance reste difficile à saisir dans l'ensemble de l'appareil d'État, notamment à cause du fait que des unités administratives ou des ministères ne dispensent pas directement de services aux citoyens (le Conseil exécutif, les différentes directions ministérielles assurant des services internes, par exemple). Même si l'évaluation du rendement n'inclut pas toujours toutes les politiques et tous les programmes/projets publics, et qu'elle s'est surtout concentrée, jusqu'à maintenant, sur des variables de prestation de services aux citoyens, il demeure que l'évaluation par les *résultats* dans les ministères et dans les organismes responsables de l'offre influe directement sur (1) la qualité des prestations, (2) le cadre de gestion, (3) les formes d'adaptation organisationnelle et (4) l'amélioration globale du système d'offre publique de services. C'est au terme d'une analyse rigoureuse portant sur ces quatre catégories de résultats qu'une évaluation de la performance devient non seulement possible mais surtout pertinente.

3.1.1. Que devrait signifier la performance pour les acteurs dans la sphère publique?

La définition de la performance, sauf à fixer des objectifs de réalisation ou à adopter des indicateurs de mesure, n'est pas chose simple, d'autant que, pour être signifiante, elle doit être l'aboutissement d'une lecture des résultats effectivement obtenus pour chacune des quatre catégories de résultats évoquées plus haut. Ce qui suppose que nous procédions un cas à la fois, à compter de données appropriées à la situation, aux voies et moyens, de même qu'aux contraintes et limites propres à chaque organisa-

tion analysée. Cela pourrait expliquer que, jusqu'ici, nous ne retrouvions que fort peu de définitions applicables de cette notion pourtant centrale dans la compréhension non seulement du rendement, mais surtout des améliorations globales des systèmes d'offre dans le service public d'où qu'il soit. Ce qui fera dire à plusieurs auteurs que, cerner la performance, surtout dans la sphère publique où les comparaisons sont complexes du fait de la nature particulière de certains ministères, c'est chose compliquée (Thomas, 2005).

Pour pouvoir mesurer la performance, l'observateur devrait tenir compte, à l'égard de chaque ministère ou de chaque organisme public concerné, de variables relatives aux dimensions suivantes :

- a) mission, vision, valeurs et cibles de résultats ;
- b) stratégies et structures ;
- c) compétences clés ;
- d) attentes des clientèles.

En théorie de la firme, on dirait que l'analyste devrait tenir compte des environnements externe et interne de l'organisation pour pouvoir juger de sa performance. Pour le dire autrement, s'agissant ici de la sphère publique, la formulation d'un jugement éclairé sur la performance supposerait que l'analyste puisse cerner avec rigueur les éléments relevant des particularités suivantes.

- a) contexte : population et entreprise desservies, économie, institutions politico-administratives et structure socioculturelle.
- b) intrants ou *inputs* : ressources nécessaires, dont l'information sur la demande, pour réaliser les services attendus par les bénéficiaires. Ces ressources sont humaines, matérielles (équipements), financières, informationnelles et relatives à la matière première.
- c) extrants ou *outputs* : les services rendus et leurs effets immédiats induits sur les citoyens bénéficiaires.
- d) impacts ou *outcomes* : les améliorations dans la communauté.

Et si ce même analyste voulait pousser plus loin sa mesure, il devrait comparer entre eux, suivant une méthode longitudinale (année après année), les ministères et organismes faisant l'objet de ses analyses. Finalement, s'il voulait rendre la mesure plus utile à la collectivité d'implantation, il ajouterait à l'ordre de ses considérations les effets à court, à moyen et à long terme sur l'économie nationale et sur la qualité de vie sociale résultant des services publics fournis à la communauté. Ce faisant,

il aurait débordé le cadre simple de l'analyse comparative du rendement administratif pour inclure, comme il se doit, la mesure des engagements que sous-tendent les services publics à l'égard de la société (Mazouz et Tardif, 2006).

3.1.2. Comment devrait-on apprécier la performance?

La mesure de la performance doit permettre d'apprécier, en fonction de critères précis, connus et souscrits, le rendement à la tâche que rend possible le mode de gouvernance en place. L'imputabilité, dans la fonction publique, est sans doute nécessaire pour identifier les lieux et les temps d'amélioration requis dans le service offert, mais elle n'est pas suffisante pour comprendre l'avancée de la qualité dans le service rendu. Pour corriger la situation, autrement dit pour agir sur les pratiques d'offre qui ne répondent pas aux attentes, il faut aller au-delà des intentions, potentialités et engagements dans le service. Il faut pouvoir mesurer les résultats sur la base des critères qui fondent la performance dans la sphère publique, à savoir :

1. le degré de transparence dans le choix de l'offre ;
2. la responsabilisation des prestataires à l'offre réelle ;
3. l'efficacité et l'efficience des services, respectivement sur une base d'*inputs*, d'*outputs* et d'*outcomes* ;
4. la diffusion de l'information avant, pendant et après la mesure du rendement ;
5. l'instauration d'un climat de confiance mutuelle entre prestataires et bénéficiaires ;
6. la tolérance, l'équité, mais aussi la durabilité de l'instrument d'offre ;
7. la séparation des pouvoirs et la professionnalisation de la gestion publique ;
8. la participation au processus de prise de décisions, de mise en œuvre et d'évaluation ;
9. la flexibilité dans l'attribution de l'espace politique, social et économique ;
10. la décentralisation de la décision et la déconcentration de l'activité (Jorjani, 1998).

En termes pratiques, il conviendrait de mesurer les résultats en conjuguant les facteurs mêmes qui permettent de porter un jugement valable sur le rendement de l'appareil d'État. Rien de mieux, pour ce faire, que d'adopter un métamodèle servant de jauge au rendement.

TABLEAU 3.1

Facteurs expliquant le rendement dans la sphère publique

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

Source: Mazouz et Tardif (2006), p. 36.

3.2. LA PERFORMANCE VUE À TRAVERS L'EFFICIENCE INTERNE ET L'EFFICACITÉ EXTERNE

La modernisation de la sphère publique, dans cette perspective plus fonctionnelle qu'institutionnelle, s'est effectuée sans grand heurt dans les pays de l'OCDE, puisque la réforme de la gouvernance publique n'y a été abordée qu'à travers des modalités de prestation et non comme un choix stratégique de services publics devant se soucier impérativement de la satisfaction des citoyens-clients. En somme, il s'agissait de réformer l'appareil administratif, et non de remettre en cause l'instrument politique inhérent aux services offerts. L'attention fut centrée sur l'amélioration des conditions de l'efficacité interne, et non sur l'augmentation de l'efficacité externe de l'Administration publique, comme si la performance à l'offre de la fonction publique (les fonctionnaires) devait répondre du rendement des choix de services décidés par les instances gouvernementales (le politique). Cela a été confirmé par les rapprochements établis entre le *degré d'implantation des réformes* et le *degré d'utilisation d'outils et de méthodes de gestion* (voir l'étude publiée par l'Observatoire de l'Administration publique, 1997). En d'autres mots, plus on aura recours aux outils de gestion, mieux ce sera pour l'implantation des réformes.

Les mesures de réforme qui ont découlé de cette approche à la modernisation de la gouvernance dans la sphère publique ont indéniablement eu une incidence heureuse sur les services rendus aux populations. Mais elles ont également connu et engendré des problèmes d'application. Par exemple, au Canada comme en Australie, l'adoption de versions simplifiées des formulaires de prestation de l'aide sociale et la réduction du temps passé à traiter les dossiers que cela représente peuvent diminuer les coûts totaux de l'administration des programmes d'un gouvernement, mais elles peuvent en contrepartie surcharger dans l'intervalle le travail des fonctionnaires responsables tout en allongeant le temps de réponse à la demande pendante provenant du reste des communautés servies. L'amélioration de l'efficacité dans le service public, même lorsqu'elle est limitée à l'appareil d'offre, si souhaitable soit-elle, n'est pas exempte de problèmes de mise en œuvre.

Or, l'évolution des rapports entre les citoyens et l'État, parce qu'elle oscille au gré des situations économiques, sociales et culturelles des populations concernées, commande de constants ajustements dans la gestion de la gouvernance publique. Les modèles anciens d'attribution des compétences et de distribution du pouvoir de décision de l'appareil d'État ne peuvent répondre adéquatement aux valeurs, attentes et besoins nouveaux qui s'expriment, se renforcent et s'exercent dans le corps social et économique que constituent les populations servies par le gouvernement. Non seulement cela impose-t-il un changement culturel et un défi nouveau dans le mode de gestion de la chose publique, mais cela doit faire l'objet d'une attention plus grande des enjeux nouveaux de la part de l'appareil d'offre qu'est l'État, et dont le gouvernement n'est que l'administrateur d'une fonction publique prestataire des services rendus.

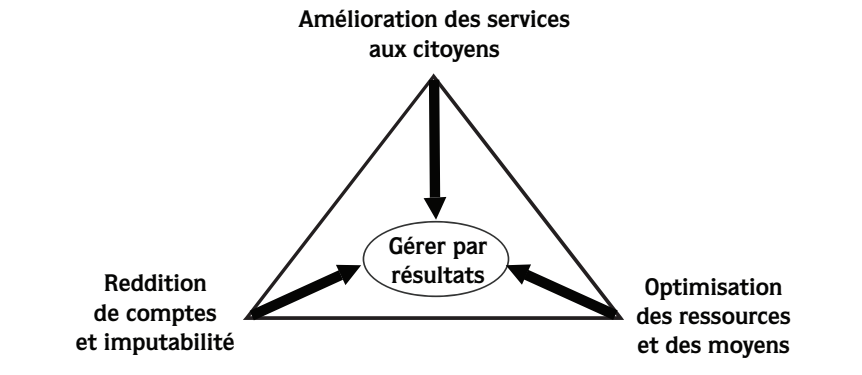
La demande de réforme, sans qu'elle ait été exprimée par le menu, transcendait, dans la majorité sinon dans la totalité des pays de l'OCDE, les attentes d'ajustement en surface de la structure de prestation des services pour inclure en profondeur les choix politiques et la stratégie d'offre des services publics. Telle demande a-t-elle abouti à des résultats notables et heureux dans l'ensemble des pays concernés? Seule une analyse longitudinale permettait de répondre correctement à cette question. Certes, des réserves et des mises en garde sérieuses prédisaient que « la poursuite simultanée de la réforme et de la réduction du périmètre entraînerait une domination de la seconde sur la première et, probablement, pas mal d'erreurs de conception tout comme de doutes quant à la pérennité des changements organisationnels » (Lacasse, 2003, p. 34). Cependant, à en juger par les quelques bilans disponibles, dont celui consacré aux effets de la Loi québécoise sur l'administration publique (Côté et Mazouz,

2005), il est permis de penser que les réformes entamées sont porteuses d'amélioration des conditions d'offre sinon d'augmentation du niveau de satisfaction quant aux services offerts aux citoyens.

L'Administration publique, en se dotant d'un cadre de référence propre, devenait un domaine d'activité managériale spécifique, dont les aspects de la gestion publique, donc de la gouvernance, devaient désormais être appréciés en fonction de la spécificité nouvelle qui découlait pour l'État de l'administration de ses services. Et puisque tous les pays n'avaient pas les mêmes besoins et attentes en matière de gouvernance, tous les États ne pourraient ni ne devraient répondre d'une même formule de gestion nouvelle dans les services publics. Les principes, par contre, sous-tendant la réforme des administrations publiques, comme l'*optimisation des ressources*, l'*imputabilité des fonctionnaires* et l'*amélioration continue* des services aux citoyens, tendraient à se rejoindre sinon à se répéter. Le mouvement de réforme allait suivre une trajectoire comparable dans ses voies et moyens de justification autour d'un triptyque déterminant la performance publique (voir la figure ci-après).

FIGURE 3.1

Le triptyque de la performance dans la sphère publique



Ainsi, la performance publique serait la résultante d'un pacte institutionnel conclu entre les représentants politiques de l'État (*élus*) tentant d'obtenir l'engagement formel de ses administrateurs (*hauts fonctionnaires*) en faveur de l'amélioration des services aux citoyens (*population et entreprises*), sous contrainte de rareté des ressources et d'imputabilité (*optimisation et reddition de comptes*). Les *hauts fonctionnaires* garantissent aux dirigeants (devenus de véritables gestionnaires publics) des unités administratives, des agences et des organismes publics *une autonomie de*

gestion et une maximisation de leurs intérêts (sectoriels, organisationnels et professionnels). *Des mécanismes de reddition de comptes et d'imputabilité* devraient assurer à l'État, aux administrateurs et aux gestionnaires publics un fonctionnement optimal. La gestion par résultats est au cœur de ce nouveau pacte institutionnel en faveur d'une gestion publique renouvelée (Mazouz et Tardif, 2006).

Une fois le mouvement de réforme enclenché sur fond de crise et d'impasse budgétaires, tous les gouvernements se sont empressés de regarder ailleurs pour se doter de meilleures pratiques de gestion, comme le veut cette pratique de l'entreprise privée, l'étalonnage (*benchmarking*), qui consiste à recourir, par mimétisme, à de meilleures techniques de conception, de production et de suivi sur les opérations, en vue d'une amélioration plus certaine des fonctions propres de l'organisation. Les administrations publiques, trop longtemps isolées du marché, voire centrées sur elles-mêmes, sans pour cela reproduire tous les instruments managériaux de l'entreprise privée, allaient devenir plus sensibles à la « concurrence » que supposerait la circulation des idées nouvelles en matière de cadre d'exercice amélioré de fonctions échappant peu à peu au régalién (Mazouz et Tremblay, 2006 ; Mazouz et Tardif, 2006). L'organisation de l'appareil d'État ne serait plus limitée aux conditions historiques d'offre, mais aux potentialités d'amélioration de la prestation des services offerts aux citoyens. Or, les idées nouvelles n'étaient et ne pouvaient être l'exclusivité de quelque État que ce soit, et les gouvernements, en passe de réforme dans leurs systèmes de gouvernance, se devaient de regarder ailleurs et de se comparer pour mieux effectuer et justifier leurs décisions, y compris celles portant sur la modernisation de l'appareil d'offre en services publics (l'administration réformée).

L'objectif consistait non seulement à se dépasser soi-même, mais à devancer les autres administrations publiques en voie de modernisation elles aussi. La mise en œuvre des outils renouvelés de la gestion des activités courantes de l'État, s'il convient de qualifier ainsi les services rendus aux populations et aux entreprises relevant de sa législation, se devrait désormais d'être plus efficiente qu'auparavant. Le dispositif d'offre en services publics, dont les choix dépendent toujours des élus, bien que sa mise en œuvre relève des fonctionnaires de l'État, devrait inclure, au terme des changements entrepris au niveau du mode de gouvernance des affaires publiques, une capacité plus certaine d'amélioration et d'innovation dans ses conditions propres d'organisation et de gestion. Il ne suffirait plus d'invoquer les économies réalisées par la réduction des services, en nombre et en valeur, pour répondre de l'efficacité de l'État, alors que les attentes des citoyens allaient sans cesse grandissant dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Les gouvernements procédant à la réforme de leur régime

de gouvernance, pour qualifier ainsi leur mode nouveau d'administration publique, se devaient d'accroître la capacité de leurs appareils d'offre en services publics à changer, donc à moderniser de manière continue. Et cela n'allait pas sans tenir compte de l'expérience des autres pays, lieux d'établissement concurrentiels de leurs populations propres advenant leur incapacité à mieux se gouverner.

Pour améliorer la prestation de leurs services publics, les gouvernements pourraient adopter plusieurs mesures plus ou moins éprouvées. Nous résumons ci-après les sept leviers que suggérait l'OCDE en vue d'engager le changement systémique dans l'appareil d'État au cours de la décennie en cours (voir l'encadré ci-dessous).

ENCADRÉ 3.3

Les leviers qui mènent au changement systémique

Adapté de l'OCDE (OCDE, *Observateur*, 2003,

« La modernisation du secteur public », p. 7)

1. Changements en profondeur de la gestion budgétaire et financière, pour une meilleure transparence dans la structure de gestion des affaires (processus comptables et instruments de planification).
2. Changements majeurs dans la fonction publique, pour des effets plus sentis à long terme sur l'Administration publique (règles de gestion des services).
3. Changements de premier plan dans la gestion de la transparence, pour une responsabilisation plus certaine des acteurs (l'adoption de chartes du consommateur par exemple)
4. Changements administratifs, pour de meilleures retombées dans la gestion courante (miser sur l'amélioration des compétences du personnel)
5. Mieux gérer la création et le démantèlement des organismes publics (éviter la récurrence des problèmes antérieurs par le cumul d'expériences).
6. Recours à des méthodes de marché, pour contenir les coûts et accélérer la prestation de certains services (favoriser les ententes de type PPP – partenariats public-privé)
7. Mieux décentraliser le pouvoir de décision, pour répondre au mieux aux situations d'une demande changeante (éviter les blocages dans la gouvernance, parce que les décisions sont retenues à un niveau autre que celui du prestataire immédiat du service attendu).

3.3. LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE PASSE NÉCESSAIREMENT PAR UN CADRE DE GESTION PAR RÉSULTATS

On admet généralement que la *finalité* de la sphère publique tire sa légitimité, du moins dans un pays démocratique, de la *mission publique*, de l'*intérêt général* et du *service public* imputables à l'institution qu'est l'État. On reconnaît, par ailleurs, qu'en ce qui concerne sa *performance* il en va tout autrement, celle-ci prenant racine dans les *formes de l'organisation publique* (Johnsen, 2005) ou ce qu'il est convenu d'appeler ses *structures de fonctionnement interne* (Behn, 2003). Nous proposons un peu plus loin dans cet ouvrage, afin de compléter cette configuration de la performance des organisations publiques, un *modèle de gestion intégrée par résultats* élaboré par Mazouz et Leclerc (voir le chapitre 4, figure 4.1).

En somme, la performance répond à des critères d'efficacité et d'efficience économiques particuliers aux populations et aux entreprises qui en bénéficient, en réclament l'offre et en paient les coûts. L'offre de services publics résulte à terme en un fardeau fiscal plus ou moins lourd pour les contribuables, dont l'État, à travers ses choix politiques, devra tenir compte. Mieux, il devra y arriver, dès lors qu'il voudra associer plus sûrement les gestionnaires publics (dirigeants d'organismes) à la réussite de l'Administration publique (centrale) qu'il voudra pratiquer (Maltais et Mazouz, 2004). Les services publics ne sont pas uniquement décidés par les dirigeants politiques; ils sont également dispensés par les fonctionnaires de l'État.

Le rôle de l'État n'est en rien remis en cause ce faisant, bien que ses choix de services le soient par le mode de gouvernance qu'il retient comme instrument de justification, d'amélioration et de renforcement de la structure d'offre en services publics aux populations qu'il sert. L'organisation, la gestion et l'évaluation de la performance de l'État ne vont jamais sans l'appréciation en parallèle des choix politiques (par les élus) comme de la prestation de services publics (par les fonctionnaires). La *Bonne Gouvernance* englobe donc le politique et l'administratif, comme le service public comprend la stratégie d'offre et la structure d'offre de l'appareil d'État. La performance dans la sphère publique, pour qui souscrit à un cadre de gestion par résultats, ne peut être valablement jugée qu'à la lumière de cette capacité conjointe de réponse adéquate aux impératifs de société que traduit la satisfaction des citoyens face aux services effectivement reçus. C'est du moins ce que nous retenons comme enseignement tiré des expériences menées dans certains pays de l'OCDE.

3.3.1. La performance vue à travers le prisme de la gestion par résultats

La gestion par résultats, qui porte à la fois sur l'efficacité du système d'offre en services publics (appréciée à travers des variables organisationnelles), sur son *efficience* (appréciée à travers l'optimisation des ressources, l'offre et l'interface politico-administrative) et sur son *adaptation* (appréciée à travers la gestion du changement), repose sur des voies et des moyens propres aux prestataires (compétences de l'équipe de gestion et du personnel), voies et moyens inhérents à l'organisation (mission et niveau de ressources du système), et sur des améliorations réalisées au niveau de l'offre (stratégie, structure, culture, processus opérationnels et projets). Il s'agit de multiplier les uns par les autres, soit les compétences par les ressources mises à contribution, pour obtenir la mesure de la performance organisationnelle potentielle. En pondérant les différents facteurs de mesure compris dans le modèle (voir la figure 3.2, ci-avant), suivant des critères propres aux situations vécues, on obtiendra une appréciation de la performance du ministère ou de l'organisme visé.

Les voies et moyens des intervenants, donc les compétences, lesquelles supposent la maîtrise de savoirs appropriés à la tâche, renvoient aux capacités, donc aux habiletés, des prestataires de services. Ce qui permet de porter un jugement sur la dévolution du travail dans l'organisation, sur l'adoption des stratégies de positionnement des services, sur les aptitudes au management de l'équipe de direction et sur la capacité d'apprentissage professionnel des acteurs.

Les voies et les moyens de l'organisation, donc les ressources mises à contribution lors de toute prestation des services publics, lesquelles autorisent l'amélioration de la qualité du service offert, renvoient à des modalités de configuration de l'organisation qui découlent des *mission*, *vision*, *cibles de résultats* et du *degré* de réalisation de celles-ci. Ce qui permet de comprendre l'organisation, en vue d'en changer les modes de fonctionnement, si l'on veut livrer les services au niveau des attentes exprimées et d'améliorer l'ensemble du système d'offre dans le service public.

Les résultats, donc la performance à la tâche (celle de la prestation du service public), qui commande une mesure des réalisations qui tienne compte du *contexte*, des *intrants* et des *extrants* de l'organisation, permettent de suivre dans le temps et dans l'espace l'évolution des capacités d'adaptation de l'organisation face à la demande qui lui est adressée. Cette capacité d'adaptation est elle-même fonction de variables de *stratégie*, de *structure*, de *culture*, de *leadership*, de *processus* et de *projets*.

3.3.2. Les principes qui devraient guider la mesure de la performance

Plusieurs principes devraient guider, dans l'ensemble des administrations publiques, l'adoption de critères de mesure de la performance de l'appareil de services publics lui-même. Tenons-nous-en aux plus susceptibles d'agir sur la mesure effective de la performance dans l'offre du service public. Bien sûr, ces principes sont d'application universelle, bien que des adaptations de circonstances et de situations s'imposent dans chaque cas.

ENCADRÉ 3.4

Principes de mesure de la performance

1. Définir l'ordre de la mesure, quantitativement et qualitativement, des résultats attendus, dans le temps et dans l'espace, mais aussi en tenant compte du niveau de tâche, du niveau du programme et des types de processus fonctionnels et opérationnels dans l'organisation.
2. Juger les progrès accomplis, en fonction des résultats obtenus, des effets de la contingence sur les plans d'exécution et des voies et moyens mis à contribution pour l'accomplissement des engagements de départ (cibles de résultats).
3. Mesurer, comparer et publier les résultats atteints, en tenant compte du pouvoir exercé par les prestataires sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des services rendus.
4. Prévoir, pourvoir et soutenir l'effort d'amélioration du service en fonction des engagements pris et des capacités réelles de livraison de ceux-ci par le système d'offre sollicité.

Parlant d'adaptation au cadre de gestion propre à chaque administration, au Québec, aux termes de la Loi sur l'administration publique (LAP), entrée en vigueur en mai 2000, où l'on a privilégié une approche dite *contractualiste* (Mazouz et Tremblay, 2006), la performance ne saurait être correctement appréciée sans qu'il soit tenu compte de l'impact des instruments d'encadrement, d'exercice et d'évaluation de la tâche que sont :

1. la convention de performance et d'imputabilité ;
2. l'entente de gestion ;
3. le plan stratégique ;
4. le plan annuel de gestion ;
5. le plan de contingence et de gestion des risques ;
6. le rapport annuel de gestion.

3.3.3. Les limites à la mesure de la performance

Bien que la gestion par résultats, comme cadre de gestion, n'en soit qu'à ses débuts, les initiatives d'institutionnalisation, voire d'expérimentation, étant encore fort peu nombreuses, plusieurs écrits remettent déjà en question sa portée évaluative. En d'autres termes, des limites au système de mesure qui la sous-tend ont été soulignées à partir d'expériences menées ici et là (Mazouz et Tremblay, 2006 ; Jobin 2005 ; Martin et Jobin, 2004 ; Carroll, 2003 ; Lindquist, 1998 ; English et Lindquist, 1998 ; Thomas, 2005). Nous retenons, ci-dessous, trois catégories de questionnements des plus sérieux quant aux limites de la mesure et de l'évaluation par les résultats :

Questionnements conceptuels et méthodologiques

Dans l'absolu, aucune étude sérieuse ne peut prétendre avoir totalement réussi à établir des liens de causalité entre des variables d'impacts (*outcomes*), portant sur la qualité de vie des communautés visées, et des variables de gestion de l'offre, portant sur les prestations (*outputs*) gouvernementales, quelles que soient les précautions méthodologiques que l'on ait prises pour évaluer le cadre de gestion en place. Tous ne s'entendent pas au départ sur la juste définition des impacts (*outcomes*), et fort peu souscrivent encore à l'établissement de standards universels de calibration des services (*outputs*). Ce qui a souvent pour effet de dissocier les résultats atteints des objectifs annoncés, rendant du coup les engagements pris en matière de qualité améliorée de services plus ou moins conséquents. Finalement, les indicateurs de mesure retenus pour juger de l'amélioration des conditions de vie pour la communauté visée sont sans valeur réelle (Alberta, 1999).

Questionnements sur la finalité de l'exercice

La diversité des mécanismes de contrôle des coûts et les contraintes administratives dans l'exécution des services et dans la mesure rendent souvent inintéressante la gestion par résultats pour ceux qui doivent l'appliquer (Eden et Hyndman, 2005).

L'exercice tend à devenir une méthode de communication du rendement, bien plus qu'un instrument utile à l'amélioration de la qualité de la gestion. Les résultats déclarés sont ceux de l'institution offrant le service, et non ceux des prestataires des services agissant pour le compte

de l'organisation. En somme, la mesure en est une de *résultats d'agence* (Kettl, 1995), et non celle des compétences du personnel ayant obtenu ces résultats. Cela ressemble à une sommation de données statistiques d'appareil public (administration), plutôt qu'à une réponse effective d'État à une demande sociale.

Problèmes institutionnels

Trop souvent, les ministères et organismes prestataires de services ne disposent pas des ressources requises pour s'acquitter pleinement de la tâche qui leur est confiée. Les engagements politiques pris envers les populations, à l'égard desquels on devrait juger les *outcomes*, excèdent la capacité de réponse de l'appareil d'offre. Le ministériel préfère « l'annonce des bonnes nouvelles aux mauvaises » (Thomas, 2002), et rend imputable l'appareil administratif comme exécutant de ses engagements publics, alors qu'il n'a pas pourvu aux crédits budgétaires nécessaires à la tâche. L'engagement à servir les populations est institutionnel (politique), quand, de fait, l'effort rendu à l'accomplissement du service est organisationnel (fonctionnaire). Il y a dissociation entre la fin et les moyens, alors que la gouvernance responsable commanderait que les engagements soient pris en fonction de rendements conjointement atteignables; de la sorte, il y aurait compatibilité entre les objectifs poursuivis et les résultats obtenus (Moreau-Desfarges, 2003). Plutôt que de reconnaître qu'une organisation donnée a atteint sa capacité de prestation, le politique met en cause trop souvent une mauvaise organisation du travail. Cette réaction trop facile engendre de la démobilisation, voire de la démotivation auprès des fonctionnaires et des prestataires les plus dévoués.

Questionnements sur la fréquence des changements politiques

La fréquence et l'ampleur des déplacements de structures, de programmes et de services entre les ministères et les organismes publics, avant et après chaque élection, rend le processus de mesure et d'évaluation par les résultats difficile à gérer dans la cohérence. Or l'exercice devrait tendre vers l'amélioration, ce qui, au-delà des *outputs* (immédiats), devrait rendre les *outcomes* (à moyen et à long terme) plus profitables à l'ensemble de la communauté servie. *L'intérêt public*, compris dans le sens d'une amélioration des conditions de vie sociale de la communauté, tend trop souvent à être relégué au second rang des préoccupations de l'État, alors que la justification des engagements politiques fonde l'effort réel de modernisation de l'appareil public (Thomas, 2005).

3.4. UN CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE DE GESTION DE LA PERFORMANCE

Mieux gérer la performance, dans la sphère publique, supposerait au préalable de disposer d'un outil d'analyse couvrant les principaux aspects de la réflexion stratégique (choix de services) et du fonctionnement de la structure (prestation de services) propres à ce type d'organisation. Cet outil devrait idéalement inclure les dimensions « politique », « économique », « sociale », « technique » et « environnementale » de l'organisation qu'est l'appareil public. Pour tous 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.

Reprenons, champ par champ et dimension par dimension, les aspects positifs et les aspects négatifs de cette grille méthodologique de contrôle de la performance, pour en mieux comprendre la portée.

Champ politique

D'un point de vue conceptuel, la gestion de la performance dans la sphère publique, en termes positifs, nous amènera à traiter de *gouvernance*, d'*engagement* et de *coproduction* dans les services offerts. Les aspects négatifs, pour leur part, nous feront aborder la gestion de la performance sous des rapports de *propagande*, de *rituel* et de *produit* simples dans la livraison des services publics.

D'un point de vue méthodologique, les aspects positifs nous feront traiter des variables de *management* renouvelé de l'appareil public, de *progrès* social du milieu et de niveau de *satisfaction* des bénéficiaires. En ce qui concerne les aspects négatifs, nous serons contraints de juger de *mesures* quantifiables, de rendement *réel* à la pièce plutôt que de bien public et de *ratio* économique plutôt que d'amélioration qualitative au profit de la communauté.

Champ économique

Sur le plan économique, les aspects conceptuels positifs nous demanderont d'aborder la gestion de la performance en termes de *demande* finale, d'*évolution* dans le service et d'élargissement *horizontal* de l'offre aux

clientèles, alors que les aspects négatifs nous obligeront à traiter d'*offre* simple, de réponse *prédéterminée* aux besoins identifiés et de gestion *en silo* de la structure d'offre.

TABLEAU 3.2

Dimensions conceptuelles et méthodologiques du contrôle de la performance dans la sphère publique

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	Missikon	<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	Disruption	Quantitatif	Incrémental
	Apprentissage	Impacts	Analyse	Effets

Source : Mazouz et Tardif (2006), p. 46.

Méthodologiquement, on s'interrogera positivement sur le *comment* (*processus*) ou sur le *combien* (ressources) de services requis, sur les potentialités qu'offrent les techniques de *monitoring* de la qualité ou sur la lourdeur et la fréquence des *rapports*, ainsi que sur le degré réel de *performance* comparée ou encore sur les *économies* réalisées sur la prestation des services publics.

Champ social

Au sujet du volet social de la gestion de la performance dans la sphère publique, les considérations conceptuelles iront à la *mission* de l'offrant ou aux *services* de l'appareil, à l'approche *participative* dans l'adoption de la politique et dans la mécanique de mise en œuvre des services ou à l'approche *directive* à tel égard et à la *reconfiguration* globale du régime de gouvernance ou, encore, à la simple *reconstruction* du système d'offre.

Les considérations méthodologiques, quant à elles, nous feront aborder la gestion de la performance en mode *bottom-up* (avec participation) ou en mode *top-down* (sans participation), avec comme visée d'atteindre des *objectifs* sociaux ou des *résultats* d'appareil public, et d'*accomplissement* de la mission de l'organisation ou d'*effort* à déployer pour satisfaire la demande en services publics.

Champ technique

Au regard du champ technique, la *méthode* d'approche à la gestion de la performance aura le dessus sur la *mécanique* d'implantation de tout cadre de gestion (y compris la GPR), l'accent devra être mis sur le *programme* plutôt que le *projet* immédiat, l'objectif du contrôle de la performance sera déterminé sur la base du *long terme*.

Quant aux variables portant sur la gouvernance, une approche *intégrée* à l'ensemble de l'appareil d'État, et non pas *éclatée* par îlots de gestion de services, sera de mise. Ainsi, l'objet effectif de la gestion de la performance sera atteint par le truchement de l'*évaluation de la performance comparée* et non pas par l'*audit* annuel du rendement dans chacune des composantes de l'appareil public. La préférence dans le mode de gestion du service ira aux *voies*, donc aux *finalités* à servir, et non pas aux *moyens* seuls à utiliser pour répondre à la demande publique de services.

Champ environnement

Enfin, en matière d'environnement, l'attention portera plus sur l'*institutionnel* que sur l'*organisationnel* comme cadre d'exercice global du service public, sur l'offre *qualitative* plutôt que *quantitative* de services, et sur les potentialités d'*apprentissage* à la tâche plutôt que sur les capacités d'*analyse* technique du service offert.

D'un point de vue méthodologique, la gestion de la performance dans un environnement institutionnel se fera grâce à des variables relevant de la *durabilité* des progrès réalisés collectivement bien plus que de l'*imputabilité* des personnes physiques, avec une attention accordée aux phénomènes liés à la *disruption vs l'incrémentalisme* dans la réforme de l'appareil d'État et aux *impacts sociaux (outcomes) vs les effets* de systèmes (*outputs*).

3.5. AU-DELÀ DE LA PERFORMANCE À LA TÂCHE : LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE GLOBALE DE L'APPAREIL PUBLIC

Personne ne remet en cause le fait que la performance dans la sphère publique doit inclure les prestataires de services, ceux qui dispensent ceux-ci. Mais leur performance dépend aussi de la manière dont les ministères et les organismes opèrent. Ainsi le contexte de l'organisation dont ils dépendent, comme employés, a-t-il une incidence directe sur leur rendement à la tâche. Partant, les intrants de telles organisations, soit la nature des demandes et les ressources mises à contribution en vue de l'exécution de leurs tâches, portent également à conséquence sur leur performance au travail. Aussi, si l'on ne fait que mesurer leurs résultats au travail, sans tenir compte de la perception et des convictions qu'ils ont de la *mission*, de la *vision*, des *valeurs*, des *stratégies* et des *structures* des organisations qu'ils représentent, le jugement porté sur leur rendement à la tâche sera non seulement incomplet mais biaisé. De fait, l'évaluation de la performance à l'égard de toute tâche ne doit se faire que sur la partie du travail dont une personne a le véritable contrôle. Sans quoi, on est appelé à lui imputer une responsabilité à l'endroit d'un résultat sur lequel elle ne peut avoir eu qu'une influence marginale. Par conséquent, dans la gestion et l'évaluation par les résultats, on ne saurait inclure que les résultats, sans les objectifs poursuivis et liés directement à la tâche à accomplir, si l'on veut dégager une compréhension correcte de la réalité de l'organisation et des limites du système d'offre qu'elle constitue. Tout ce qui peut instituer dans l'organisation une distorsion sur ce qui pourrait avoir résulté des actions posées par l'employé, s'il avait eu le contrôle complet sur sa tâche, doit être pris en compte.

Cela est d'autant plus vrai que, désormais, la performance dans la sphère publique risque de se faire, si les exigences des populations en ce sens sont satisfaites, d'une manière qui inclut dans la mesure du résultat non seulement le produit (les services livrés), mais également la valeur ajoutée à la communauté d'implantation (satisfaction à l'égard des

services) et les économies de ressources (optimisation des ressources). L'Administration publique n'a de véritable raison d'être (*finalité*) que s'il y a une satisfaction exprimée vis-à-vis des services rendus aux communautés desservies. Ce qui suppose que la mesure de la performance, à partir de variables portant sur la prestation du service public, doit englober les *outcomes*, c'est-à-dire le bien commun devant être pris en considération si l'on veut juger correctement les *outputs* (services livrés).

Gérer et évaluer par résultats devrait être synonyme de responsabilisation et donc d'imputabilité. Toutefois, être responsable, tant à l'interne (reddition de comptes) qu'à l'externe (imputabilité), ne se limite pas à dresser l'inventaire des résultats obtenus sans que ceux-ci soient alignés et appréciés à la lumière des engagements pris au départ, soit une fois qu'on a tenu compte des *mission, vision, valeurs, stratégies, ressources* et *structures* propres de l'organisation dispensant les services évalués. Alors seulement se préoccupera-t-on des *compétences* et *comportements* à la tâche des prestataires de services, sans risque d'induire dans le processus d'évaluation une grave distorsion. Comparer des résultats d'exercice aux objectifs de départ n'est pas tout ; encore faut-il faire la démonstration que le rendement allégué à la tâche a trouvé preneurs dans les processus d'opérationnalisation, de gestion (le gestionnaire) et de décision (le politique). Les contribuables, pour qui devraient être faites les évaluations de la performance dans la sphère publique, entendent bien que des *outcomes* soient à la hauteur de leurs attentes, tout comme ils escomptent que les *outputs* seront à la mesure de leurs contributions fiscales pour de tels services.

La *Bonne Gouvernance* suppose que la *chaîne de valeur* englobe, au-delà des *inputs* (les deniers publics) et des *outputs* (les services rendus), les *outcomes* (les impacts souhaités via le bien public). Or, le bien public, soit la valeur ajoutée à la communauté par l'action du secteur public, doit s'évaluer dans le contexte où évolue la collectivité, puisque c'est là que se trouve ancré son régime public. D'où, pour une amélioration des conditions de vie sociale, vers laquelle devrait tendre le service dispensé, une évaluation de la performance du secteur public qui devrait être globale, c'est-à-dire inclure et la structure de prestation des services et le système d'exploitation.

La gestion de la performance, dans ces conditions, ne peut être que plus équitable. Si l'on s'en tient trop étroitement à l'évaluation de l'instrument d'offre technique (le gestionnaire), on risque de juger de résultats sans égard à l'instrument d'orientation du service (les politiques du gouvernement). Évaluer la performance dans la sphère publique en

limitant l'ordre de la mesure aux seuls résultats obtenus par le gestionnaire, c'est présumer que le choix d'offre des services à rendre, donc celui des programmes, lui appartient en totalité. Ce que ne constate aucune recherche, où que ce soit dans le monde.

Les décideurs (les élus), dans tout régime politique démocratique, décident d'ordinaire seuls de la nature, de la portée et de la continuité dans l'offre des services aux populations. Étrangement, ils ont tendance à imputer la qualité de la prestation du service aux seuls gestionnaires de l'appareil public, leurs employés, comme si la performance à la tâche de ces derniers pouvait être justifiée sans que l'administration globale de l'État soit prise en considération. Malheureusement, rares sont les mécanismes d'évaluation de la performance dans les sphères publiques qui comprennent dans l'équation du rendement autre chose que les services publics rendus. La gestion *axée* sur les résultats s'en trouve faussée, puisque l'exclusion des choix des services (stratégies d'offre) donne l'impression que seuls les mécanismes et les grilles d'évaluation retenus peuvent rendre justice à la qualité des prestations de services (gestionnaires publics). Ainsi, une évaluation sur la base de résultats, en management public, n'a de véritable utilité que si l'exercice ne se limite pas à la dépense (les coûts et méthodes de prestation), mais inclut les choix d'affectation de la dépense publique (les coûts de la décision).

Des résultats de tout genre dans la sphère publique, il y en aura toujours. Et le fait qu'ils se fondent sur des données d'évaluation inadéquates ne règle en rien l'obligation morale qu'ont les agents publics de rendre des comptes non pas aux gouvernements seulement mais surtout aux communautés desservies. De fait, c'est la communauté qui doit profiter des *outcomes* que lui valent en termes d'économie sociale les services offerts par la sphère publique, même si les *outputs* de la structure administrative du service public ne bénéficient qu'aux personnes recevant les services rendus. Et lorsque le modèle d'évaluation de la performance inclura l'efficacité institutionnelle (le gouvernement) et l'efficacité organisationnelle (les organismes publics), alors on pourra s'interroger valablement sur les compétences clés requises (voir le chapitre 9) des agents publics (gestionnaires) pour accomplir le mandat que supposent une gestion et une évaluation par résultats adaptées à l'offre de services publics.

ENCADRÉ 3.5

La gestion par résultats et la reddition de comptes

Témoignage de Pierre Roy, président-directeur général de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ)

« Mettre en place une gestion axée sur la finalité même de l'Administration publique, soit le service aux citoyens », tel était l'objectif de la réforme du cadre de la gestion gouvernementale menée au Québec au tournant de l'an 2000.

Les trois grands axes de cette réforme étaient l'accent mis sur l'atteinte de résultats mesurables, l'octroi aux gestionnaires publics d'une plus grande marge de manœuvre dans le choix des moyens et une plus grande imputabilité de ceux-ci dans l'atteinte de ces résultats.

Le présent texte s'attardera sur le troisième axe, celui de l'imputabilité et de la reddition de comptes des gestionnaires publics.

Le cadre légal de la reddition de comptes

La Loi sur l'administration publique adoptée en mai 2000 est venue définir le cadre de la reddition de comptes de deux manières.

1. D'abord, en exigeant de chaque ministère ou organisme assujéti la préparation d'un rapport annuel de gestion axé sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus dans le plan stratégique.

Ce rapport annuel de gestion devait remplacer l'ancien rapport annuel axé davantage sur les activités réalisées au cours de la période de référence.

2. Ensuite, en réitérant l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes devant l'Assemblée nationale en regard de leur gestion administrative et en élargissant la portée.

Il convient de rappeler que le principe de l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes devant l'Assemblée nationale avait été édicté dès 1993 et qu'une commission parlementaire dédiée spécifiquement à cet exercice de reddition de comptes, la Commission de l'administration publique, avait été instituée en avril 1997.

La Loi sur l'administration publique de 2000 a repris les dispositions des lois antérieures en spécifiant notamment que la reddition de comptes peut porter sur toute matière de nature administrative signalée dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen, et en y ajoutant les résultats obtenus par rapport aux aspects administratifs du plan stratégique du ministère ou de l'organisme.

En somme, le cadre légal a cherché à traduire fidèlement l'objectif énoncé de la réforme à cet égard, à savoir que « l'imputabilité doit être publique et ce sont les commissions parlementaires qui constituent la forme appropriée pour cette reddition de comptes ».

L'exercice pratique de la reddition de comptes

Au cours des dix dernières années, j'ai eu le privilège d'occuper plusieurs postes de sous-ministre ou dirigeant d'organismes qui m'ont amené à vivre à de multiples reprises l'exercice de la reddition de comptes devant les parlementaires. De fait, j'ai été appelé à témoigner devant la Commission de l'administration publique à quatorze reprises, parfois seul, parfois avec des collègues d'autres ministères ou organismes. Il importe aussi de souligner que treize de ces audiences ont porté sur une matière de nature administrative signalée dans un rapport du Vérificateur général et une sur un rapport annuel de gestion.

C'est sur la base de cette expérience que les commentaires qui suivent sont basés et non sur la base d'une analyse exhaustive de l'expérience de reddition de comptes depuis l'adoption de la Loi sur l'administration publique, que l'on peut retrouver dans d'autres documents.

A. Le déroulement des travaux

L'exercice de reddition de comptes des gestionnaires publics devant les parlementaires a permis un rapprochement entre ces deux niveaux que sont l'administratif et le législatif.

Dans un contexte où le partage entre les dimensions « administratives » et « politiques » a généralement bien été établi et respecté, l'exercice a favorisé une plus grande transparence de l'Administration et une réponse immédiate et concrète aux préoccupations des parlementaires.

L'établissement de règles du jeu claires a permis de véritables échanges dans un climat de respect mutuel.

B. La portée des travaux

La reddition de comptes devant les parlementaires a amené les gestionnaires publics à accorder une considération accrue au suivi des recommandations du Vérificateur général, compte tenu de l'exigence de produire un plan d'action et de le défendre devant ces parlementaires. Elle a aussi donné aux parlementaires l'opportunité d'exercer une plus grande vigilance sur l'activité de l'Administration.

C. Les limites du processus

Depuis l'adoption de la Loi sur l'administration publique, peu de sous-ministres et dirigeants d'organismes ont été amenés à rendre compte des résultats obtenus en regard du plan stratégique, même si la Loi prévoit qu'ils doivent être entendus au moins une fois par année.

Les contraintes à cet égard résident plus dans l'organisation des travaux parlementaires que dans une quelconque résistance des gestionnaires publics.

Par ailleurs, une reddition de comptes plus systématique sur les résultats obtenus au regard du plan stratégique posera en termes nouveaux le rapport « politique-administratif ». En effet, le plan stratégique est un document d'orientations politiques, déposé à l'Assemblée nationale ; la reddition de comptes sur les aspects proprement administratifs du plan stratégique nécessitera une vigilance accrue.

LES CONSTATS GÉNÉRAUX

La gestion par résultats a fait des progrès significatifs au cours des dernières années, particulièrement quant à l'accent mis sur la qualité des services aux citoyens.

Quant à la reddition de comptes, elle aura enregistré elle aussi des avancées importantes :

- des rapports annuels davantage orientés sur les résultats obtenus, bien que la mesure de la performance et le développement d'indicateurs pertinents demeurent des défis constants ;
- une imputabilité affirmée des gestionnaires publics quant à leur gestion administrative, qui s'est traduite par un exercice de reddition de comptes devant les parlementaires maintenant bien établi, où les règles du jeu sont claires et où tant l'administratif que le politique trouvent leur profit.

En ce sens, la reddition de comptes aura contribué positivement à l'implantation d'une gestion par résultats au sein de l'Administration publique québécoise.

BIBLIOGRAPHIE

ALBERTA, membres du Parlement (1999). Entrevue enregistrée par Kimberley Speer, juillet.

AUGER J., D. LAFORTE et J.-C. RONDEAU (1997). « La mesure de la performance dans le secteur public », *Coup d'oeil*, mai, vol. 3, n° 1.

- BEHN, R.D. (2003). « Why measure performance ? », *Public Administration Review*, vol. 65, n° 5, p. 588-606.
- BOYNE, G.A. et R.M. WALKER (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° 1, p. 41-47.
- CÔTÉ, L. et B. MAZOUZ (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, Rapport au sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, Québec, Gouvernement du Québec, 20 septembre.
- DESCHÊNES, T.-C. et P. SARAULT (1994). « Whitehall en ébullition : "The Next Steps" », *Sources-ENAP*, vol. 10, n° 3, mai-juin.
- EDEN, R. et N. HYNDMAN (2005). « Performance measurement in the UK public sector: Poisoned chalice or holy grail », *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, vol. 29, n° 1, p. 9-15.
- EMERY, Y., L. CÔTÉ et B. MAZOUZ (2004). « The transformation of the State and its Organization: An International Managerial Perspective », *Management international*, numéro spécial, vol. 9, n° 1, p. XVII-XXIV.
- ENGLISH, J. et E. LINDQUIST (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° 2, p. 35-47.
- JOBIN, M.-H. (2005). « La gestion axée vers les résultats : un levier pour une plus grande performance des établissements en santé », HEC Montréal, *Cahier de recherche*, n° 05-01, décembre.
- JOHNSON, 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.
- 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 D. Kettl et J.J. Dilulio, *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Washington, Brookings Institution Press.
- KIMM, V.J. (1995). « GPRA: Early implementation », *Public Manager*, vol. 24, n° 4, p. 15-18.
- KRAVCHUK, R.S. et R.W. SCHACK (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. (2003). « Réformer ou recentrer le secteur public : dynamiques et prévisions », *Revue française d'administration publique*, n^{os} 105-106, p. 25-35.
- LINDQUIST, E. (1998). « Getting results right : Reforming Ottawa's estimates », dans L. Pal (dir.), *How Ottawa Spends 1998-1999*, Toronto, Oxford University Press.
- LONG, E. et A.L. FRANKLIN (2004). « The paradox of implementing the government performance and results Act : Top-down direction for bottom-up implementation », *Public Administration Review*, vol. 64, n^o 3, p. 309-319.
- MALTAIS, D. et B. MAZOUZ (2004). « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *La Revue internationale de gestion*, vol. 29, n^o 3, automne.
- MARTIN, V. et M.H. JOBIN (2004a). « La gestion axée sur les résultats : comparaison de huit juridictions », *Administration publique du Canada*, vol. 47, n^o 3, p. 304-331.
- MARTIN, V. et M.H. JOBIN (2004b). « Transformer l'administration publique : recension et analyse des expériences de mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats », *Cahier du CETO 04-02*, août.
- MAYSTON, D.J. (1985). « Non-profit performance indicators in the public sector », *Financial Accountability & Management*, vol. 1, n^o 1, p. 51-74.
- MAZOUZ, B. et C. ROCHET (2005). « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises », *Télescope*, automne.
- MAZOUZ, B. et M.J.B. TARDIF (2006). « À propos de la performance : L'Arlésienne de la sphère publique », dans D. Proulx, *Management des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 30-59.
- MAZOUZ, B. et B. TREMBLAY (2006). « Toward a post-bureaucratic model of governance : How the institutional commitment is challenging Quebec's administration », *Public Administration Review*.
- MOREAU-DESFARGES, P. (2003). *La gouvernance*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je », p. 127.
- OUELLET, A. (1994). « Nouvelle-Zélande : la réforme de l'État », *Télescope*, vol. 1, décembre, p. 1-4. Résumé de *New Zealand's Reformed State Sector*, Wellington, State Services Commission, 25 p.
- ROY, P.R. et P. GIARD (2003). « Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence », *Coup d'oeil*, vol. 9, n^o 3, juin.
- THOMAS, P.G. (2002). « Parliament and the public sector », dans C. Dunn (dir.), *The Handbook of Canadian Public Administration*, Don Mills, Oxford University Press.
- THOMAS, P.G. (2005). « Performance measurement and management in the public sector », *Optimum Online*, vol. 25, n^o 2, 7 p.

4

La gestion par résultats

Un cadre conceptuel

*Quand il faut faire mieux et pour moins cher,
il faut faire autrement*

Hervé SÉRIEYX, 1990

Ce chapitre se fonde sur une lecture attentive des cadres de gestion qu'a institutionnalisée, depuis maintenant trois décennies, la « modernisation » de la gouvernance publique dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Une incessante insatisfaction de la part d'un nombre élevé de citoyens y aura forcé les gouvernements à effectuer des changements considérables en matière d'administration de l'appareil public et, partant, du cadre de gestion et de l'organisation du travail qu'il suppose (Leclerc, 2001). La presse nationale dans ces pays s'est faite le rapporteur officiel, pour ainsi dire, des récriminations populaires en matière de fonctionnement de l'État, et plus particulièrement d'offre de services. Tout était visé : le public (les ministères), le parapublic (la santé et l'éducation) et le péripublic (les agences). On dénonçait non seulement la lenteur des services, mais leurs coûts et l'incapacité des structures d'offre à se mettre en mode postbureaucratique d'Administration publique (Mazouz et Tremblay, 2006). Si, selon Popovich (1998), l'on saluait hier la constance et la stabilité dans le service public, aujourd'hui on en attend plus de flexibilité, d'adaptabilité, d'initiative, d'apprentissage et d'amélioration continue. L'État n'a pas d'autre choix que de se refaire une administration à la hauteur des attentes nouvelles des citoyens, c'est-à-dire efficace (ajustée aux besoins de la société), efficiente (économique) et adaptée (ajustée aux évolutions marquant son époque).

Les mots qui revenaient le plus souvent pour exprimer cette insatisfaction généralisée tournaient de fait autour de ce que nous considérons comme la « mal gestion publique », comprise dans le sens de la

non-optimalisation des ressources, de l'inadéquation de l'offre par rapport à la demande réelle et du manque flagrant d'imputabilité des acteurs. Nous apercevons à travers ces trois constats une matière à réflexion sur la nature des *résultats* de l'action publique.

Dans le présent chapitre, nous offrons un modèle de gestion intégrée par résultats autour duquel s'articule l'ensemble de l'ouvrage. Nous disposerons en premier lieu des préoccupations liées à la gestion dans l'Administration publique, lesquelles auront été avivées par les mouvements de réforme de l'appareil public. Nous proposerons ensuite des principes d'encadrement conceptuel de la gestion par résultats (GPR) comme cadre de gestion en expérimentation par les organisations publiques. Après quoi, nous présenterons comme tel un modèle de gestion intégrée par résultats articulé autour de quatre capacités dynamiques. Nous étayerons notre propos des *capacités à comprendre, à livrer, à s'adapter et à apprendre* que vise à développer ledit modèle. Toujours par référence à la notion de résultats, nous définirons l'organisation publique en tant qu'instrument d'action par lequel la nouvelle gouvernance publique s'instituera sur la base des résultats perçus, bien sûr, mais à travers les différentes dimensions de la performance que reflètent les grilles de lecture de ces mêmes résultats. Par la suite, nous aborderons la notion de cycle de la GPR et nous discuterons de l'utilité des indicateurs de performance. Finalement, nous présenterons un ensemble de raisons managériales pour justifier de la mesure des résultats comme moyen de suivre les progrès de la nouvelle gouvernance publique. Ainsi le modèle proposé sera-t-il mieux décomposé en instruments potentiels de soutien à l'effort d'amélioration continue des stratégies et des structures d'offre du service public.

4.1. DES PRÉOCCUPATIONS LIÉES À LA GESTION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Au Québec comme ailleurs dans les pays développés, les citoyens attendent de leurs gouvernements une capacité démontrée à s'adapter au contexte socioéconomique nouveau que suppose une société postmoderne dans une économie mondialisée. Suivant les prescriptions de Osborne et Gaebler (1992) – un journaliste et un gestionnaire municipal auteurs du célèbre *Reinventing the Government* –, la nouvelle réalité exige déjà que les gestionnaires publics travaillent mieux, non pas plus, à moindres coûts, soit donc dans l'intelligence des situations et les limites des capacités. Dans *Rethinking America*, Smith (1995) affirmait que les gouvernements doivent se donner un nouveau cadre de référence en matière de management. Berman (1998) a jugé l'exercice difficile, mais pas impossible. Partant, l'amélioration de la performance, dans la sphère publique, devrait être atteignable. Au-delà de l'élaboration et de la révision des politiques et programmes publics, de l'allègement ou du renforcement des règles et des normes de contrôle administratif, de la rationalisation des dépenses et de l'évaluation des actions publiques... au-delà de toutes les démarches que

nous avons qualifiées d'institutionnelles (voir le chapitre 1, figure 1.1), que devrait-on faire de plus et à quel niveau devrait-on œuvrer encore pour mieux satisfaire cet objectif désormais incontournable de *bonne gestion publique* ?

L'option organisationnelle et managériale s'est progressivement imposée, d'abord sur la base de résultats constatés empiriquement par les réformateurs américains, australiens, anglais et néo-zélandais, et plus récemment québécois et français (Mazouz et Rochet, 2005). Les desiderata des années 1970 au sujet de la capacité de gérer « des gestionnaires publics » ont vite été évanouies. Au fil des expérimentations courageuses entreprises ici et là, de nombreuses voix se sont exprimées en faveur du « laisser les gestionnaires publics gérer » en paix. Cela intervint aussi à un moment où les *théories de l'organisation* confirmaient l'importance pour une organisation, quelle qu'elle soit, privée ou publique, de miser sur le leadership, l'entrepreneuriat et l'intrapreneuriat, sur la gestion stratégique des ressources humaines, le changement, la gestion des processus et l'organisation du travail, la gestion de l'innovation, du risque et des apprentissages. Dès lors, l'instrumentation managériale dans la sphère publique s'est vue soutenue empiriquement et théoriquement par des cadres conceptuels reposant sur les axes qui suivent.

■ Relations avec les populations et offre de services publics

- Accroître le niveau de confiance des citoyens dans l'appareil public.
- Inclure les clientèles dans le développement et l'évaluation des services pour mieux les responsabiliser.
- Améliorer la fréquence et surtout la qualité des communications avec les citoyens.
- Coordonner l'action des différents organismes publics dans l'offre des services.

■ Gestion par résultats

- Assurer l'efficacité du système en visant une offre axée sur la demande réelle et non sur le choix politique.
- Assurer l'efficacité des services en reconfigurant la structure organisationnelle et en redéfinissant, à l'aide des systèmes d'information de gestion, les processus opérationnels, les activités, les tâches, les flux d'information, les technologies, les lieux d'activités, les délais et les coûts de revient.

- Maîtriser les coûts de l'ensemble des services et optimiser l'affectation des ressources disponibles.
- Éliminer les dysfonctions, notamment en matière de rupture d'offre, de délai de livraison, de non-suivi de dossiers.
- Rendre imputables l'ensemble des acteurs affectés aux services publics dans le cadre de l'exercice de leurs rôles et fonctions.
- Améliorer les cadres de gestion par l'expérimentation et l'institutionnalisation de bonnes pratiques de délégation, de coordination et de délégation du pouvoir de décision.
- Mettre à contribution les technologies de l'information et de communications.
- Former le personnel de manière plus continue.
- Institutionnaliser de nouvelles approches au travail, dont le télétravail et les équipes autonomes et semi-autonomes.
- Repenser la rémunération en fonction de l'atteinte de résultats à la tâche et miser sur une reconnaissance réelle à la réalisation des mandats comme facteurs d'intéressement.

■ Gestion des fonds publics et fiscalité nationale

- Repenser et adapter le régime de services universels (par exemple, quand cela est permis par le législateur, mettre en œuvre un système de facturation à l'utilisateur, sur les excédents de consommation, fixe un seuil minimal en fonction de la capacité de payer de chacun.
- Mieux expliquer aux populations les coûts et les avantages des services publics, pour une meilleure prise de conscience des possibilités et des limites du système.

Non seulement faut-il pouvoir disposer d'organisations publiques qui répondent aux critères actuels de *Bonne Gouvernance* (*Smarter, Better, Faster, Cheaper*), mais il faut encore que ces entités puissent donner des résultats en termes comparatifs (*Value for Your Money* ou la ponction fiscale aux citoyens vs le coût d'acquisition des services alternatifs par le bénéficiaire). C'est une erreur grossière d'imaginer que les organisations publiques ne subissent pas la concurrence du marché, à cause de la situation de monopole de l'État dans ses domaines d'intervention. Le citoyen connaît la valeur relative des services qu'il reçoit, et il peut comparer ceux-ci, en termes économiques pour lui et en termes sociaux pour sa communauté, avec ceux qui pourraient lui être dispensés par les entreprises privées. À en juger par les services publics, en nombre et en valeur, la question de l'universalité pourrait bien n'avoir été qu'une chimère de démocratisation, alors qu'en fait la distribution de la charge fiscale n'aura vraiment avantage que les plus nantis de la société.

Le temps des remises en cause est venu, et celles-ci sont plus profondes qu'il n'y paraît trop souvent aux moins avisés en affaires publiques. Plus que jamais, les gouvernements, tentés par le *laissons les gestionnaires gérer*, auront besoin d'un cadre conceptuel leur permettant d'orienter l'action publique vers des résultats probants. L'ère est donc aux résultats, à la mesure, au contrôle et à l'évaluation systématique de la sphère publique.

4.2. LA GESTION PAR RÉSULTATS : PRÉMISSSES ET PRINCIPES D'UN CADRE CONCEPTUEL INTÉGRÉ

Auger (1999) affirme que, sur la base d'une analyse critique des modèles de gestion développés dans différents pays, il est impossible d'uniformiser la mesure de la performance dans les appareils d'État. Bien sûr, pour qui veut souscrire à des préceptes de transposition d'instruments de gestion sans effort d'adaptation, le pari est non seulement risqué mais insensé (Mazouz et Tardif, 2006). Or, ce qu'il faut faire de nos jours, c'est se fonder sur l'expérience des autres pays, et partant d'organisations autres, pour éviter leurs erreurs de parcours, mais surtout adapter les meilleures pratiques aux exigences de sa propre situation. Personne ne propose de gestion mécanique des politiques et des programmes publics, et encore moins des organisations publiques, qui consisterait à répéter la démarche des autres, sans égard aux prémisses et aux principes à la base même de la spécificité de l'appareil public (historique, culture et fonctionnement confondus).

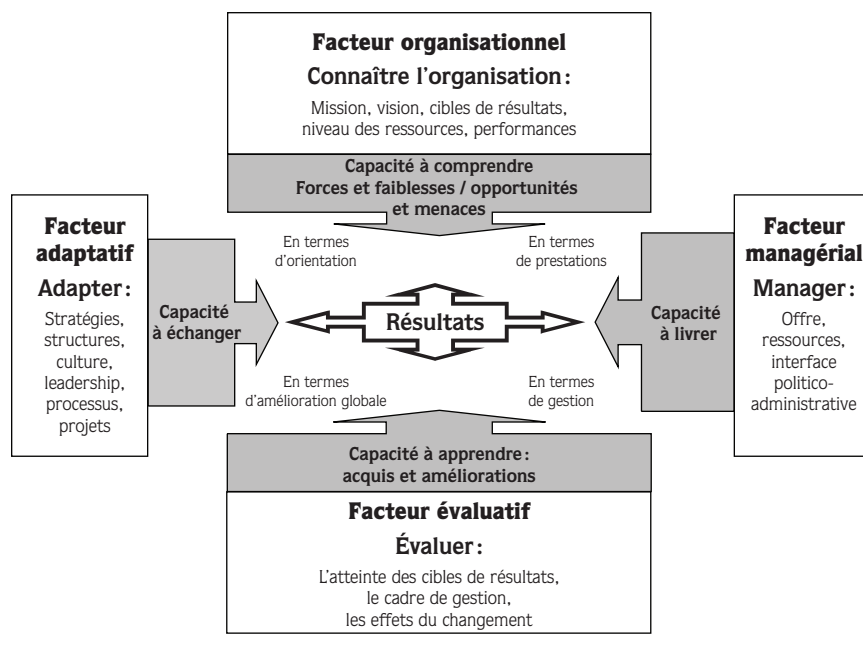
Dès lors que la nouvelle gouvernance résulte en un cadre de gestion publique, qui en principe doit s'inscrire dans la prise en compte et le respect des attentes des citoyens, le reste n'est qu'affaire d'atteinte d'objectifs formulés en termes de qualité de services aux citoyens, d'efficience et d'imputabilité. Choses auxquelles sont sensibles tous les gestionnaires responsables, qu'ils soient du secteur privé ou de la sphère publique. Il ne s'agit pas de suivre la cohue des réformateurs de l'appareil d'État partout dans le monde, pour disposer enfin d'un service public à la hauteur des attentes de ses populations et entreprises, comme il ne s'agit pas de reconfigurer le service public chez soi pour prétendre à des résultats supérieurs à la gouvernance publique. D'un côté, des principes de gestion s'imposent, comme mécanique de mise en œuvre de la nouvelle gouvernance et, d'un autre côté, des règles dans le choix des services s'imposent, comme modalités de définition de l'offre, des procédures et des procédés.

Par ailleurs, la gestion des affaires publiques passe d'une prémisses fondée sur la *bonne intention* à une autre fondée sur une *bonne réalisation*. Autrement dit, il ne suffit plus d'énoncer des objectifs, aussi louables qu'ils puissent être ; il faut obtenir des résultats. Ainsi, les soucis de la *Bonne Gouvernance* ne s'arrêtent plus à la conformité des procédures et des règles, à la nomenclature des activités, des prérogatives, des rôles et des fonctions, mais ils imposent l'institutionnalisation d'une logique d'*engagement à la réalisation* des objectifs énoncés et d'*évaluation systématique* des résultats obtenus. L'obligation de résultat légitimera ainsi l'autonomie et, par conséquent, l'imputabilité des politiques, de l'administration centrale et des gestionnaires d'organismes publics et d'unités ministérielles.

Enfin, la *Bonne Gouvernance publique*, pour être mieux comprise dans ces prémisses, mieux amorcée dans sa démarche d'implantation et mieux soutenue au niveau des organisations de l'État, doit pouvoir s'apprécier dans la perspective d'un cadre organisationnel et managérial de références systémiques. C'est ce que suggère le *modèle intégré de gestion par résultats* (GPR, ci-après) proposé par Mazouz et Leclerc (voir la figure 4.1, ci-après).

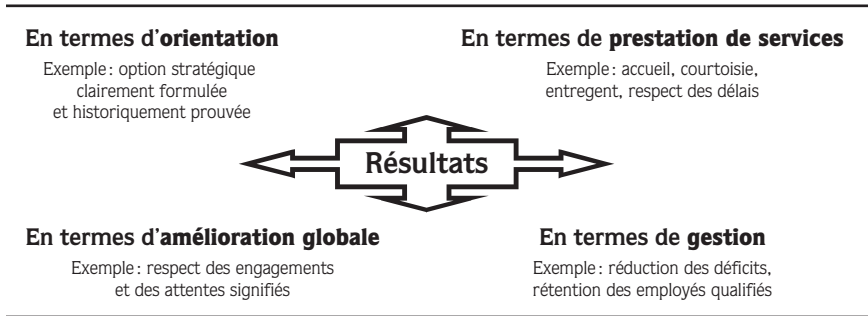
FIGURE 4.1

Le modèle Mazouz-Leclerc de gestion intégrée par résultats



Orientées par une recherche constante d'amélioration de leurs résultats, les organisations de l'État devraient d'abord satisfaire à des impératifs d'organisation (comme entités à finalité distincte), de management (cadres de gestion), d'adaptation (amélioration continue) et d'évaluation (apprentissage organisationnels). Ces impératifs devraient être considérés sous l'angle de quatre *catégories de résultats* :

FIGURE 4.2
Catégories de résultats



Des combinaisons faites des catégories de résultats dotent l'organisation publique de quatre *capacités* organisationnelles interdépendantes. Ces dernières assurent la survie et le renouvellement du tissu organisationnel de la sphère publique. Ces capacités sont les suivantes.

1. **Capacité à comprendre.** Elle est appréciée à travers le degré de *connaissance de la réalité de l'organisation*, elle-même fonction de la *compréhension* que développent les gestionnaires, les employés et les autres parties prenantes de l'organisation au regard de cinq variables organisationnelles (mission, vision, cibles de résultats, ressources disponibles, performances antérieures). Une bonne connaissance de la réalité organisationnelle devrait se traduire par des résultats mesurables en termes de prestation (p. ex. : un degré de satisfaction élevé ou une amélioration continue) et en termes de décisions engageant l'avenir de l'organisation (p. ex. : l'adoption d'une vision stratégique dont la pertinence est justifiée au fil des années par des cibles/résultats tangibles).
2. **Capacité à livrer.** Elle est appréciée à travers des résultats portant sur les efforts de gestion déployés et sur les gains réalisés tant au niveau de *l'interface politico-administrative* (p. ex. : le pouvoir de négociation des cadres de l'organisation auprès des élus et de l'administration centrale) que de *l'optimisation des ressources* (p. ex. : organisation réti-

culaire des systèmes, économie des opérations, réduction du déficit, rétention du personnel qualifié, mise en place de bases de données raffinées, adaptation des équipements aux besoins) et, enfin, développement de *l'offre* (p. ex. : une réponse adéquate aux attentes et aux besoins signifiés des citoyens).

3. **Capacité d'adaptation.** Elle est appréciée à travers des résultats obtenus en matière de *mises en œuvre stratégiques*, de *restructurations*, de révisions des *processus opérationnels*, de conception/exécution des *projets*, de renouvellement du *leadership* et de transformations *culturelles* majeures. Il s'agit là de savoir si l'organisation, tenant compte de sa mission, de sa vision, de ses cibles de résultats, de ses performances et du niveau de ses ressources, est capable d'évoluer ou est condamnée à l'impartition ou à la disparition.
4. **Capacité à apprendre.** Elle est appréciée à travers le sous-système d'*évaluation* de l'organisation. Les résultats obtenus, mais aussi les écarts sur cibles de résultats, en termes de gestion courante des opérations, de qualité des prestations assurées, d'orientation stratégique et, enfin, d'amélioration globale, devraient servir pour réaliser des apprentissages à la fois individuels et organisationnels. Ces apprentissages sont utiles tant à l'amélioration de la *connaissance de la réalité organisationnelle* qu'à celle de l'*adaptation* et de la *livraison de services* aux citoyens.

4.2.1. Quelques précisions terminologiques relatives à la gestion par résultats (GPR)

Née d'expérimentations et d'études de cas, la gestion par résultats (GPR) constitue d'abord et avant tout une réponse empirique à des préoccupations de *mesure* et d'*évaluation* dans la sphère publique. Institutionnalisée par des agences gouvernementales nationales et internationales (telle l'Agence canadienne de développement international – ACDI) sous la terminologie *gestion axée sur les résultats*, elle a servi particulièrement à promouvoir la transparence des organismes publics et l'imputabilité des gestionnaires soumis à la reddition de comptes. En l'absence de références théoriques et de cadres conceptuels, pour guider l'action managériale, cet accent mis sur les résultats lui a valu à la fois méfiance et espérance. Le résultat n'étant pas une finalité en soi mais un moyen, on craignait que l'action managériale ne corrompe toute l'action publique. Le résultat étant mesurable, ou du moins appréciable qualitativement, on espérait pouvoir s'en servir correctement pour éveiller le goût de l'amélioration continue, de la performance et, par-dessus tout, de l'excellence dans la sphère publique.

À l'égard des conséquences relatives à l'absence d'un cadre conceptuel de la GPR, le Vérificateur général du Canada (2000) avouait que ce cadre de gestion n'était pas encore très répandu et qu'il faudrait plusieurs années pour en percevoir les effets. Quant au Vérificateur général du Québec (1999), il n'a jamais cessé de mentionner les nombreuses lacunes entourant l'institutionnalisation de la GPR par la Loi sur la modernisation de la gestion publique (adoptée en 2000). Il en déplorait notamment les aspects suivants :

- très peu de cibles quantitatives situées dans le temps ;
- des objectifs exprimés sous forme de *moyens* et non pas de résultats en termes d'effets ;
- des indicateurs ne fournissant pas une image représentative des résultats de l'organisation ;

ENCADRÉ 4.1

Lexicographie de la GPR

L'avènement de la GPR a fait émerger un nouveau vocabulaire, que les gestionnaires se doivent de bien maîtriser. On admet volontiers qu'il est peu probable que les termes et les principes relatifs à la GPR soient utilisés partout de la même manière. Cependant, il faut pouvoir éviter la dilution du sens ; ce qui nous amène à effectuer, au bénéfice du lecteur, une brève lexicographie à son sujet. Dans plusieurs cas, nous avons cependant constaté que les expressions variaient d'un auteur à l'autre. Ne pouvant répertorier toutes les définitions, nous nous sommes limités aux définitions qui nous sont apparues les plus heureuses.

Activités : Ensemble de procédés ou d'étapes qui visent la transformation des ressources en produits ou en services (Vérificateur général du Québec, 1999) ou ensemble des actions, des tâches, des opérations, des méthodes et des outils servant à la réalisation d'un bien ou d'un service (Leclerc, 2001). La gestion des activités relatives au flux des processus peut être effectuée par un type de gestion orientée sur l'activité (*Activity-based Management*) qui vise l'amélioration continue de la valeur du produit remis à un client, et ce, en effectuant de plus en plus d'économies (Helms, 2000).

Axes d'intervention : Ensemble d'approches, de méthodes, de moyens et de stratégies qui sont utilisés pour atteindre un résultat (Vérificateur général du Québec, 1999) ou encore ensemble des moyens alloués pour atteindre les fins d'un projet d'évaluation (Simard, ENAP, 2001).

- une planification stratégique liée au nombre élevé d'indicateurs ;
- une évaluation en devenir ;
- des plans d'évaluation incomplets ;
- des cadres d'évaluation inexistantes ;
- des plans d'action pas assez concrets.

Depuis, à l'échelle des pays de l'OCDE, des avancées considérables ont été réalisées tant sur les plans théorique et conceptuel que sur le plan empirique (*Télescope*, automne 2005). À la lumière de ces avancées, il nous semble important de continuer à mieux documenter, voire à mieux doter d'outils d'analyse et d'instruments de gestion ceux qui sont présentement préoccupés par l'obligation de performer : les gestionnaires publics.

Benchmarking (étalonnage) : Mode de vigie qui mesure les produits, les services et les pratiques des organisations concurrentes. Cette méthode comparative permet de savoir si l'organisation est compétitive, efficace et efficiente. L'un des objectifs fondamentaux de cette activité permet de décider ce qui sera avantageux pour l'organisation en termes de pratiques managériales, de performance, de méthodes, de technologies, etc. (Helms, 2000).

Cibles de résultats : Ce qui est visé en termes de modification ou encore l'énoncé de ce qu'une organisation prévoit atteindre dans une période donnée. Les cibles sont précises et normalement quantifiables (Vérificateur général du Québec, 1999).

Que favorise particulièrement la cible ?

- la création de nouveaux processus pour motiver le personnel ;
- la satisfaction de la clientèle ;
- la définition des divers effets (*outputs*) et des impacts (*outcomes*) ;
- l'orientation clients (Popovich, 1998).

Économie : Le souci de réduire les coûts relatifs à l'acquisition des ressources humaines, matérielles, financières, informationnelles et autres nécessaires à la mise en place du programme, de la stratégie ou du service. C'est aussi l'acquisition des intrants au meilleur coût possible (Voyer, 1999).

Efficacité : Mesure du rapport entre les résultats obtenus et les objectifs établis (Vérificateur général du Québec, 1999). Pour d'autres, l'efficacité signifie « *do the right things* » (Helms, 2000).

Efficience : Rapport entre les biens ou les services produits et les ressources utilisées (productivité), établi en fonction du niveau de services requis (qualité des services) pour l'atteinte des résultats d'un programme (Vérificateur général du Québec, 1999). Pour d'autres, l'efficienc

Évaluation de programmes : Démarche rigoureuse qui, à partir de données qualitatives et quantitatives, vise à analyser les liens entre les ressources, les processus, les produits et les services ainsi qu'à mesurer les effets et à indiquer la pertinence des services rendus (Vérificateur général du Québec, 1999).

Évaluation stratégique : Analyse systématique des résultats produits par les politiques et les programmes gouvernementaux. Celle-ci s'exerce au-delà de l'évaluation traditionnelle des programmes en effectuant l'analyse des causes et des effets avec les *outputs* et les *outcomes*. Elle sert aussi à l'établissement de liens entre les *effets* des programmes et ceux des *retombées* sur la société à titre d'ajustement pour le futur (Osborne et Plastrik, 1998).

Extrants/outputs : Volume d'activités générées par le programme ou la stratégie (Popovich, 1998), ou encore le produit ou le service livré pour atteindre les effets désirés (Vérificateur général du Québec, 1999).

Fins managériales de la mesure : Motifs pour lesquels on a décidé de vérifier les niveaux de performance de l'organisation. Normalement, on fixe des fins managériales pour évaluer, selon le cas, le degré d'économ

Gestion par résultats (GPR) : C'est un cadre de gestion axé sur la vérification permanente (plus d'une année) des extrants (*outputs*) liés au fonctionnement général de l'organisation. Ces derniers émanent des objectifs et des sous-objectifs de chaque unité. En d'autres mots, la GPR focalise sur les résultats de l'organisation plutôt que sur les résultats individuels en accordant, selon les situations, le choix des moyens (Gouvernement du Québec, 2000). L'aspect le plus positif de ce courant de pensée consiste à déléguer le pouvoir de solution en habilitant davantage les employés de première ligne (*empowerment*).

Indicateur : Paramètre servant à évaluer les résultats d'une organisation ou de l'une de ses composantes : coût de revient, taux de réussite, ratio (Gouvernement du Québec, 2000). Mesure quantitative ou qualitative des résultats obtenus (efficacité), de l'état d'avancement des travaux ou encore du contexte dans lequel s'inscrit l'action (Vérificateur général du Québec, 1999). C'est aussi l'ensemble des éléments d'information significative traduits par un indice représentatif, une statistique ciblée, une donnée contextuelle, un résultat, un état de fait, une manifestation d'un phénomène ou une réalisation découlant d'un résultat de fonctionnement (Voyer, 1999).

Intrants : En lien avec une demande ou une commande, ressources consenties pour la mise en place d'un programme ou d'une stratégie (Popovich, 1999). Ces dernières sont constituées de ressources humaines, matérielles financières et informationnelles qui sont utilisées pour produire les résultats souhaités (Vérificateur général du Québec, 1999).

Mesures de la performance : Mesures quantifiables reflétant la stratégie retenue pour assurer l'atteinte des effets immédiats, intermédiaires et ultimes des programmes et des politiques proposés (Popovich, 1998). En principe, il existe des :

1. *mesures d'effets*, soit le reflet d'un état ou d'une situation sociale, économique, culturelle ou environnementale de type régional ou national que l'on souhaite améliorer ;
2. *mesures d'extrants*, soit le reflet du volume ou du produit d'une activité atteinte par une initiative ou par un programme ;
3. *mesures d'intrants*, soit le reflet du niveau d'efforts consentis (ressources) dans la mise en place d'une initiative, d'une activité ou d'un programme.

Mesure de la productivité : Reflet de l'indicateur qui privilégie le coût de revient unitaire pour les *produits* ou le coût de revient horaire pour les *services* (Loi sur l'administration publique, Québec, 2000).

Mission : Raison d'être de l'organisation, c'est-à-dire la formulation qui en décrit le motif d'existence. Elle se définit à l'aide d'une dizaine de mots en ayant soin de décrire sommairement la raison d'être de l'organisation, les secteurs géographiques et démographiques de son action, leurs conditions de survie, de croissance, de profitabilité ou de crédibilité. Mais, avant de redéfinir la mission, la direction doit avoir précisé la *vision*, soit l'avenir souhaitable de l'organisation en matière de direction stratégique.

Objectifs: Fin mesurable, quantifiable que l'on se propose d'atteindre dans un délai donné (Leclerc, 1997). Énoncé des résultats à atteindre au cours d'une période précise (Vérificateur général du Québec, 1999). Bref, une cible désignée pour assurer l'atteinte d'un résultat émanant d'un programme ou d'une politique (Popovich, 1998).

Organisation performante: Organisation formée de groupes d'employés affectés à la production de biens ou de services de qualité dont l'économie des ressources fait l'objet de préoccupations particulières (Popovich, 1998).

Organisation systémique: Organisation comparée à un système ouvert, constitué de sous-systèmes interdépendants, responsable d'une mission particulière. Conformément à cette dernière, ce système reçoit des intrants qu'il transforme en extrants pour l'environnement. En réaction aux extrants produits, celui-ci envoie des signaux qui permettent l'ajustement de l'organisation (Kast et Rosenzweig, 1974).

Organisation: Groupes de personnes engagées dans des activités de production (spécialisées) en vue d'atteindre des buts en lien avec une mission commune (Gortner *et al.*, 1998).

Orientation stratégique: Intention générale qui dirige les actions (Vérificateur général du Québec, 1999). Également, grands objectifs axés sur la mission de l'organisation permettant de comprendre les enjeux et les choix privilégiés par cette dernière (Loi sur l'administration publique, Québec, 2000).

Outcome: L'impact des interventions, de la stratégie, du programme et des règlements établis par le législateur ou le gestionnaire pour réaliser la politique.

- Types d'impacts (ou d'effets) :
 - immédiats, c'est-à-dire directement liés aux résultats de la production ;
 - intermédiaires, soit étroitement liés aux objectifs et aux cibles ;
 - ultimes, c'est-à-dire liés à la mission de l'organisation.

Exemples :

- *Impact de la politique/ Policy Outcome Goal:* efficacité réelle de la politique pour améliorer la situation ou résoudre le problème socioéconomico-culturel ou environnemental.
- *Impact du budget/ Budgeting Outcome Goal:* efficacité réelle du budget dans l'atteinte des objectifs de l'organisation (Osborne et Gaebler, 1992, p. 45).

- *Impact du programme / Program Outcome Goal*: efficacité réelle du programme pour l'atteinte de la politique.

Performance: Degré d'atteinte de réalisation des cibles d'une organisation (Gouvernement du Québec, 2000).

Planification stratégique: Activité d'une organisation qui consiste à définir sa mission, ses clientèles, ses partenaires, ses grands enjeux, ses orientations, ses objectifs, ses cibles, ses moyens d'intervention et ses indicateurs de mesure. Ces informations sont consignées dans un document à cette fin. La principale caractéristique d'un plan stratégique est d'avoir une mission claire, des objectifs précis et des résultats mesurables (Vérificateur général du Québec, 1999).

Processus: Ensemble d'activités organisées visant la transformation de ressources en produits ou en services (Loi sur l'administration publique, Québec, 2000). Aussi, interaction entre les personnes et les autres ressources servant à la production des services ou des programmes (Popovich, 1998).

Productivité: Une mesure qui indique le degré d'habiletés ou d'efforts consentis, malgré l'instabilité de l'environnement, pour produire un service requis, dans les coûts, dans les temps, avec les personnes et les équipements prévus. Plus spécialement, cette notion renvoie « au comment » ou à l'ajustement des ressources, et suppose une gestion qui assure le rendement imposé par l'environnement en termes de quantité (volume, nombre) et de qualité (conformité, satisfaction, pertinence, excellence). Exemple: Répondre au problème immédiat face à une situation). Productivité = extrants/adaptabilité/intrants (Leclerc, 2001).

Les facteurs qui affectent généralement la productivité sont : le budget, les économies d'échelle, la technologie, l'équipement, la force de travail, les connaissances, les habiletés, les méthodes de travail, les procédures, la qualité des produits, la qualité des processus, la qualité du management, les règles, le climat organisationnel, la culture, les facteurs géographiques (Helms, 2000).

Rendement: Quoique cette notion soit réservée notamment au secteur financier (*notion qui établit un rapport entre les coûts investis et les revenus qu'on en retire*), ici nous l'associons à la notion d'extrant (efficience) à court, à moyen et à long terme (p. ex. : économie de 10 millions de dollars sur les prestations de sécurité du revenu à la suite d'un investissement de un million de dollars dans un programme de formation de retour au travail pour une catégorie de chômeurs donnée).

Service: Résultat d'une série d'activités dont l'ultime destinataire est un client externe ou interne (Loi sur l'administration publique, Québec 2000).

Stratégie: C'est le processus qui décrit la façon que privilégie une organisation pour atteindre sa mission, sa vision et ses objectifs (Osborne et Plastrik, 2000).

Unité opérationnelle: Unités produisant des biens ou des services destinés à une clientèle située à l'extérieur de l'organisation. Également, unités de soutien à la gestion ou unités de services spécialisés auprès d'autres unités administratives (Loi sur l'administration publique, Québec, 2000).

Valeur ajoutée: Toute action qui apporte un *plus* aux activités, aux tâches, aux opérations, aux méthodes et aux outils du processus responsable de la production d'un bien ou d'un service. Encore, toutes actions qui contribuent à l'augmentation du degré de satisfaction d'un client interne ou externe (Harrington, 1994)

Valeur ajoutée de l'information: Tout ce qui fait parler un indicateur plus précisément, plus largement et plus clairement afin d'en améliorer l'interprétation (Voyer, 1999).

4.2.2. Des références théoriques systémiques

Pour faciliter l'élaboration d'une *Déclaration de services aux citoyens*, d'un *plan stratégique* ou d'un *plan annuel de gestion*, les gestionnaires doivent interroger de manière systémique un certain nombre de variables.

- Organisationnelles: portant sur la mission de l'organisation, ses ressources, ses cibles de résultats, ses performances antérieures et le niveau de ses ressources.
- Managériales: le cadre de gestion qui balise les décisions et les actions entreprises à l'interne, notamment en ce qui concerne la relation avec l'administration centrale (ministères centraux) et les élus au pouvoir, les méthodes d'optimisation des ressources et la gestion de l'offre de services.
- Adaptatives: les projets, les processus, la stratégie, les structures, le leadership et la culture. Ces variables permettent à l'organisation d'opérer les changements nécessaires à sa survie et à sa pérennité.

- Évaluatives : le cadre formel ainsi que les mécanismes et les outils d'évaluation permettent à l'organisation d'apprendre, par une revue périodique et systématique de ses réalisations, de son cadre de gestion et des effets/impacts des mesures de changement prises antérieurement.

Le cadre conceptuel que nous proposons ici s'articule autour des principes de l'organisation systémique, dans la mesure où il met en interrelation des sous-systèmes d'une organisation soumise à des objectifs paradoxaux, à des impératifs divers, à des jeux d'acteurs multiples et à des logiques d'action complexes (dans le sens d'ambiguës, d'imprévisibles, de risquées, d'incertaines et de paradoxales).

Historiquement, l'avènement de pratiques et d'outils relevant de la GPR est justifié par le fait :

- de contribuer à la rationalisation des dépenses publiques dans un secteur où les dépenses sont largement récurrentes et difficilement compressibles ;
- d'améliorer les relations humaines entre les acteurs qui travaillent dans les domaines administratif et professionnel ;
- d'assurer, dans l'organisation, l'alignement des objectifs fonctionnels et opérationnels mesurables ainsi que la prise en compte des préoccupations individuelles, organisationnelles et gouvernementales ;
- de créer un partenariat axé sur la recherche du consensus et le respect de la mission fondamentale des ministères, des organisations ou des services ;
- de favoriser des projets organisationnels « *gérables* » et répondant aux attentes et aux pressions croissantes du milieu ;
- d'encourager l'examen critique des actions et l'évaluation des résultats atteints ;
- de composer avec la complexité des lois et le cadre des conventions collectives de travail de la fonction publique, parapublique et péripublique.

De plus, depuis quelques années, l'Administration publique évolue dans un système dynamique (réticulaire) où sont en relation de plus en plus d'acteurs dont les préoccupations varient, sinon divergent significativement. La diversité des intérêts pose à quelques-uns d'entre eux d'importants problèmes d'harmonisation et d'ajustement. D'une part, la multiplicité des acteurs entraîne la nécessité de coordonner sinon d'uniformiser tout cadre de gestion dans l'Administration publique. D'autre part,

le caractère monopolistique de la sphère publique suppose une attention particulière à la mission de l'organisation, les organismes de l'État ayant mandat implicite de résultats face aux populations et aux entreprises (clientèles) qu'ils desservent.

Ce cadre conceptuel, loin d'être théorique, se veut une approche adaptée à la spécificité des organisations publiques du XXI^e siècle.

4.3. L'ORGANISATION PUBLIQUE VUE SOUS L'ANGLE DES RÉSULTATS

On ne peut avoir un entendement intelligent des résultats d'une structure d'offre publique, dès lors qu'on aborde le vaste thème de la nouvelle gouvernance publique, sans d'abord définir cette notion fondamentale à la performance qu'est son contexte d'application, de gestion et d'évaluation, à savoir l'*organisation* (comme entité).

Pour Kast et Rosenzweig (1974), l'organisation est un système ouvert, constitué de sous-systèmes dont chacun est porteur d'une partie de la *mission*. Ce système gère des *intrants* qu'il transforme, conformément aux prescriptions de la *mission*, afin d'en dégager des *extrants* (services ou produits), le tout en tenant compte du contexte ou de l'environnement externe dudit système. Pour Gortner *et al.* (1994), l'organisation est un groupe de personnes engagées dans diverses activités spécialisées mais interdépendantes qui, toutes ensemble, visent l'atteinte des *buts* ou de la *mission* commune du système qu'elle constitue. Quant à Morgan (1990), il estime que l'organisation pourrait être définie comme un organisme vivant dont les cellules, à travers un processus (*cycle de vie*) d'accomplissement, puisent leurs *ressources* dans l'environnement (nature) pour les transformer (*produits*) et les renvoyer à l'extérieur sous forme d'énergie (*impacts*).

Ces trois définitions systémiques de l'organisation renvoient en dernier lieu à l'extrant (produits ou services) et à l'impact (retombées) de toute action organisée et finalisée. Autrement dit, les efforts de transformation sont guidés par la *finalité* de l'organisation, laquelle devrait être atteinte si les produits ou services étaient jugés conformément aux buts poursuivis par ses membres et parties prenantes. Ainsi, les *résultats* d'une structure d'offre publique ne se limitent pas aux services rendus (résultats de prestations de services) ni aux retombées des activités de transformation (résultats de gestion), mais vont englober les choix stratégiques entrepris par sa direction (résultats d'orientation). La capacité de l'organi-

sation à maîtriser ses trois catégories de résultats est appréciée (évaluée) par le truchement des améliorations globales, lesquelles définiront son niveau de performance.

4.3.1. Notions de performance et de résultats organisationnels

Depuis le début du mouvement de réforme de la gouvernance publique, et plus particulièrement depuis la fin des années 1990, la performance, comme mode d'appréciation de l'utilité organisationnelle de la structure d'offre en services publics, est devenue la principale sinon l'unique préoccupation des chercheurs spécialisés, des élus politiques et des fonctionnaires un peu partout dans le monde. De façon incessante, la critique à l'endroit de l'appareil d'État s'est faite cinglante, les pertes d'efficacité et d'efficience lui étant lourdement reprochées, ce qui n'était pas sans rapport avec la crise des finances publiques à laquelle tout gouvernement a dû faire face. Et si des économies de système étaient attendues de la part des populations, personne n'avait prétendu que les gouvernements devaient être confondus avec des entreprises privées dans la gestion de leurs ressources. Par contre, plusieurs n'avaient pas suffisamment réalisé que les ressources de la sphère publique proviennent du secteur privé. Si, selon Osborne et Gaebler (1992), la sphère publique et le secteur privé font deux, toutes leurs différences n'impliquent pas qu'ils ne puissent trouver des points de comparaison sur le plan de leur efficacité et de leur efficience relatives. Que l'entreprise privée soit guidée par la notion de profit, quand le gouvernement l'est par le bien public en termes de réduction de coûts, il n'empêche que les deux disposent de ressources limitées et vivent dans un même contexte socioéconomique national. En somme, que leur mission soit distincte, ce qui tombe sous le sens commun, ne prive ni le secteur privé ni la sphère publique de répondre de critères de performance à la tâche qui leur soient propres. Par ailleurs, des objectifs différents, des structures distinctes et des services divers n'altèrent en rien les mathématiques de l'évaluation, dès lors qu'il devient nécessaire de jauger des résultats à la tâche du secteur public ou du secteur privé. Les indicateurs peuvent varier, pour tenir compte de la spécificité des organisations dans les deux types de systèmes, mais la justification socioéconomique des deux entités demeure sujette à l'appréciation des mêmes personnes, qu'elles soient citoyens ou qu'elles soient consommateurs.

L'expérience de l'entreprise privée, depuis les années 1980, en matière d'ajustement et de réduction des coûts, s'est longtemps fondée sur le *downsizing* (qu'il faut éviter de confondre avec l'aplatissement de l'organisation), cette mesure qui consistait à dégraisser à court terme la structure de

fonctionnement sans égard à la *mission* à long terme de l'organisation. Les conséquences se sont fait sentir partout, et le plus souvent au désavantage des entreprises qui l'ont pratiquée abondamment. La décentralisation du pouvoir de décision, la réponse rapide à la demande et la conformité à la *mission* de l'organisation ont moins à voir avec l'épaisseur de la structure de fonctionnement qu'avec le cadre de gestion des ressources. On n'a pas besoin d'être propriétaire de ses moyens pour accomplir correctement sa fin comme organisation responsable. S'il devait en être autrement, les gouvernements devraient se lancer en affaires pour répondre de leurs mandats nouveaux. Ce que suppose la nouvelle gouvernance, lorsqu'on l'aborde sous l'angle de la GPR, c'est un style de gestion, une application des préceptes de gestion et une adaptation des règles et des procédures de gestion qui collent mieux à la théorie de l'organisation postbureaucratique. Théories qui, comprenons-le, n'ont pas pour particularité de diviser le monde en deux segments parfaitement dissociés de la réalité socioéconomique : les organisations privées et les organisations publiques. Si les entreprises privées entre elles procèdent à des applications différenciées en matière de concurrence, c'est qu'elles estiment être différentes. Il en est de même entre les organismes publics. Mieux encore, la même règle vaut entre le secteur privé et la sphère publique. La pensée managériale n'est pas à double revers, elle est unique dans son évolution philosophique bien que diverse dans ses modalités d'application pratique. À titre d'analogie, la loi de la gravité n'aura pas changé parce qu'une orange sera tombée au sol plutôt qu'une pomme.

Chose certaine, c'est que le *nouveau management public* (NMP) est devenu l'outil privilégié pour interroger, de façon responsable, les pratiques et la gestion de la performance des organisations publiques. Pour Noël de Tilly (1999), la nouvelle vision de l'État doit être axée sur la qualité des services aux citoyens et sur l'efficacité du secteur public. Swiss (1991) tient pour acquis que le management dans la sphère publique va devenir de plus en plus complexe. Qui en douterait, puisque le monde se complexifie, technologiquement, économiquement et socialement ? Deviendra-t-il instable pour autant ? Bien des manifestations récentes pourraient nous amener à répondre par l'affirmative à cette question. Pour autant, le *management public* demeurera une forme de gestion aussi spécifique que ne l'est celle qui s'applique au secteur privé. Théorie de l'organisation oblige, l'adaptation aux contextes donnés s'impose à chaque application. Cela dit, il demeure des domaines de questionnement dans la sphère publique où des remises en cause sont de rigueur.

1. Déterminer les normes applicables à la GPR :
 - limiter et définir précisément les buts de l'organisation ;
 - mettre à contribution les populations dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des services ;
 - décentraliser le pouvoir de décision (structure globale) et déconcentrer l'activité (structures régionales).
2. Valider la progression des résultats et l'atteinte des objectifs :
 - compiler les données en fonction des indicateurs de mesure appropriés, pour relever la performance et en contrôler la progression en fonction des objectifs à atteindre.
3. Repenser l'ensemble de la structure d'offre, pour rendre le service public efficace et efficient :
 - former le personnel à la GPR, non seulement dans une perspective comptable de la performance, mais dans une perspective de professionnalisation plus accomplie ;
 - accorder aux acteurs la marge de décisions que suppose leur niveau d'implication, de sorte que les temps de réponse sont réduits et que la qualité de prestation entraîne un niveau de satisfaction supérieur des clientèles ;
 - induire dans l'ensemble du système une dynamique de concurrence qui assure la progression constante de la qualité dans l'offre des services, dont le principe pourrait bien se rapprocher des partenariats publics-privés.

Bien sûr, ces quelques indications n'ont pas lieu de rendre au *management public* une personnalité de *management privé*. Cependant, si les capitaux et les biens circulent et si les services se propagent, comme les personnes ont commencé à se déplacer en masse, les idées vont se bousculer partout dans la communauté, et personne ne voudra plus que ce qui est bon pour l'économie de la personne ne le soit pas aussi pour l'économie du contribuable. La sphère publique doit se réinventer, sans prétendre pouvoir le faire à l'abri de toute comparaison économique, sociale, culturelle ou communautaire. La performance commence là où s'arrêtent les considérations de différenciation quand les moyens de satisfaire ses fins peuvent être déportés vers des fournisseurs de services substituts.

4.3.2. Mesure de la performance vue sous l'angle des résultats

Si la performance est un concept récent dans le discours managérial de l'Administration publique, la mesure de la performance, pour sa part, est encore fort peu développée dans la sphère publique. Les indicateurs de résultats, sur lesquels elle devrait s'appuyer sont encore rares et, lorsqu'ils existent, ils sont souvent trop différents pour qu'on puisse en tirer des comparaisons valables (Côté et Mazouz, 2005). Ce qui rend la lecture de l'efficacité et de l'efficience globales de l'appareil d'État d'autant plus aléatoire. Or, ce n'est pas que la performance des personnes, des programmes ou des organismes qu'il faut savoir mesurer, mais aussi celle de la sphère publique dans sa globalité. Et celle-là n'est pas la sommation des résultats mesurés à la pièce par ministère, organisme par organisme ou agence par agence.

L'appréciation de la performance, celle qui se mesure aux résultats de l'organisation, exige, de la part des gestionnaires, une instrumentation adéquate. Pour Voyer (1999), la mesure de la performance est fondamentale dans un système organisationnel, si l'on veut baliser, suivre et évaluer la progression de ses résultats.

Nul ne doute que la mesure de la performance occasionnera, là où elle ne s'est jamais pratiquée, un certain choc culturel :

Le but de la mesure de la performance est de motiver le comportement menant à l'amélioration continue de la satisfaction du client, de la flexibilité et de la productivité (Lynch et Cross, 1994).

On sait déjà que, lorsqu'il est bien conçu, un mode d'évaluation de la performance permet de cerner la contribution attendue de chaque employé de bien meilleure façon que les descriptions de tâches traditionnelles (Gosselin et Murphy, 1994).

Ce qui est mesuré attire l'attention, en particulier lorsque des récompenses sont attachées à ces mesures (Eccles, 1991).

La GPR suppose moins une harmonisation des ressources disponibles qu'une distribution modulée de celles-ci en fonction des services à rendre. Mais, en toute circonstance, l'atteinte de résultats précis suppose de fixer des points d'ancrage qui permettent d'assurer l'arrimage entre les engagements pris et les stratégies déployées pour satisfaire les ayants droit. Des résultats pour des résultats, ce n'est jamais qu'un calcul du rendement sans égard aux engagements pris au départ. Or, la performance doit répondre de la capacité de l'organisation de satisfaire les objectifs qu'elle se fixe dans le cadre de sa mission. La mesure du rendement devient alors performance réelle de l'organisation.

Mais avant de mesurer sa performance, donc d'évaluer ses résultats comme organisation responsable de ses engagements de réalisation, il est crucial de savoir ce qu'est la mesure et ce que sont les instruments qui y mènent. Popovich (1998) rappelle que les questionnaires ne peuvent mesurer utilement la valeur de contribution d'une organisation, dont l'appréciation ne sera faite que ponctuellement. L'évaluation de la performance ne doit pas être un moyen occasionnel de justifier les dépenses courantes, mais bien le fruit d'un processus itératif qui permettra au *nouveau management public* d'aborder organiquement et non plus mécaniquement le service public.

4.3.3. Mesure de la performance organisationnelle vue sous l'angle des résultats

S'ils veulent mettre en place un cadre de gestion nouveau, qui soit axé sur les résultats, les responsables de l'implantation auront besoin d'information, de savoirs et de compétences, outre les outils liés à l'accomplissement technique de la tâche qui leur permettront de réussir celle-ci. Or, cela supposera qu'ils sachent définir les choses dans les mêmes termes. En somme, il faudra d'abord uniformiser le discours menant à la GPR. Dans les organisations publiques, on parle souvent de performance, de résultats, d'intrants (*inputs*), d'extrants (*outputs*), d'impacts (*outcomes*), d'efficacité, d'efficience, d'économie, de productivité, de rendement, de valeur ajoutée, de *benchmarking*, et de quoi d'autre encore, sans jamais savoir si dans l'ensemble de l'appareil public on désigne les mêmes choses en usant des mêmes mots. Or, la théorie de l'organisation n'est peut-être pas la pratique de l'organisation incarnée, mais elle en fonde l'intelligence, sinon avant le fait très souvent après le fait. Ne pas dire les bonnes choses suppose qu'on n'utilisera pas les bons moyens et, partant, qu'on n'atteindra pas la bonne fin. L'application doit suivre la théorie, tout comme la structure doit suivre la stratégie, pour que l'organisation agisse de façon efficace et efficiente. Le déploiement d'activités n'est pas une coordination des moyens, comme l'annonce d'un résultat n'est pas la satisfaction de la *fin* de l'organisation.

Selon Swiss (1991), il existe plusieurs façons de mesurer la performance dans l'organisation publique. La plus usuelle serait celle qui met l'accent sur les extrants (*Outputs-Oriented Management*). À la jonction de la gestion par objectifs (GPO) et de la gestion de la qualité totale (GQT), la GPR vise, par contre, l'ensemble du processus de transformation lié au système de production; on parle alors de *monitoring* de la performance

globale dans l'organisation. Si ces deux modèles de gestion ont en commun les extrants (*outputs*), seule la GPR englobe les impacts (*outcomes*) de l'organisation.

La gestion par objectifs tend à focaliser le temps, les énergies et les fonctions de l'organisation sur l'amélioration des activités plutôt que d'appuyer sur les résultats. La gestion par résultats centre l'attention sur la mesure des extrants (*outputs*) et sur l'impact de ceux-ci sur l'environnement (*outcomes*). En cela, la GPR transcende le système d'offre public pour s'intéresser aux conséquences de celui-ci sur les communautés desservies. L'appréciation est globale, en matière de démarche, puisque, dans la sphère publique, la seule performance du système n'est pas satisfaisante pour parler de résultats justifiables. La responsabilité du secteur public ne va pas à ceux qui l'administrent, mais à ceux pour qui il est administré, c'est-à-dire les citoyens.

La définition de la « performance », voire celle des « résultats », dans l'organisation, n'a pas la même teneur pour tous. *Le Petit Robert* (1961) associe la performance à l'accomplissement d'un résultat dans l'exécution d'une action, tandis qu'il définit le résultat par tout ce qui arrive ou commence à exister à la suite et comme effet de quelque chose ayant un caractère durable. Par ailleurs, dans la plupart des pays où s'est amorcée la réforme de la gouvernance, on semble lier la performance à la *gestion par résultats*, soit à un cadre de gestion fondé sur la réalisation des engagements de résultats préalables, le tout dans la « transparence », par la « reddition de comptes » et « l'imputabilité », en vue d'une meilleure « qualité des services aux citoyens ». C'est dans cet esprit que la performance a été comprise, dès les années 1980, en Grande-Bretagne. Entendement qu'en ont eu également la majorité des administrations publiques dans le reste du monde qui, depuis, se sont mises en frais de repenser leur système de gouvernance propre.

Osborne et Gaebler (1992) ont allégué que la gestion gouvernementale orientée sur les résultats se préoccupait plus des impacts (*outcomes*) que des intrants (*inputs*), voire des effets (*outputs*). Ce que traduit assez fidèlement la définition qu'a donnée de la performance le gouvernement du Québec. Aussi, dans un contexte de rationalisation obligée (faute de ressources financières), les appareils publics devront porter une attention particulière à la consommation des ressources dans les processus opérationnels (ceux concernant les prestations).

En effet, le *Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion* du gouvernement du Québec énonçait que :

Gérer par résultats signifie concentrer l'essentiel de son attention à l'atteinte de résultats dans un cadre de gestion nous donnant le choix des moyens les plus appropriés à chaque situation. Fondée sur une responsabilisation qui comporte, d'une part, la latitude d'action dans un contexte de transparence et d'équité dans les processus et, d'autre part, [sur] la reddition de comptes [à l'égard] des résultats atteints en fonction des ressources disponibles [...] (2000, p. 5).

Ajoutons que le document intitulé *Rôle de l'évaluation de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada* (2001, p. 2), pour mieux situer la performance comme objectif réalisé dans l'organisation, stipulait que l'évaluation devait donner lieu à :

1. un déplacement de l'accent mis sur le contrôle financier en faveur du contrôle du rendement auquel se rattachent une large gamme de questions touchant la gérance, la gestion des risques, la mesure du rendement et la responsabilisation ;
2. une fonction centrée sur la gestion, c'est-à-dire assurer aux gestionnaires un environnement d'information financière et non financière intégrée, une approche raisonnée à la gestion des risques, des systèmes de contrôle appropriés ainsi qu'un ensemble de valeurs et de règles d'éthique communes ;
3. l'intégration de l'information financière touchant les dépenses, les recettes, les ressources et charges avec l'information non financière touchant les résultats prévus et le rendement réel, notamment l'extrait des processus, les résultats des programmes et les répercussions sur les citoyens ;
4. la gestion axée sur les valeurs et orientée vers les résultats, c'est-à-dire exercer une saine gestion des ressources afin d'obtenir des résultats ou une valeur ajoutée en termes de services pour les citoyens.

On l'aura compris, au Québec comme au Canada, les gouvernements souhaitent s'engager, sur la foi d'objectifs connus, à atteindre des résultats mesurables, ce qui ne peut supposer, compte tenu des pratiques antérieures de gouvernance qu'on pouvait leur attribuer, qu'une façon de *faire autrement* ou, si l'on préfère, de *servir différemment*.

La gestion par résultats découle d'une logique et de règles différentes de pratique dans la gestion du service public. De fait, pour améliorer les extraits des gouvernements, Osborne et Plastrik (2000) affirment qu'il faudra modifier les processus et les activités de production. Ce qui, vraisemblablement, va requérir de nouveaux intrants. Quant à Popovich

(1998), il soutient que la performance des organisations est liée à la mobilisation des employés, même si ceux-ci doivent travailler avec moins de ressources qu'auparavant. Or, si les objectifs de rendement varient d'année en année, les attentes de performance seront toujours plus élevées, même si la mission de l'organisation a tendance à demeurer constante et ses moyens à être réduits.

4.3.4 Variables de la performance organisationnelle

Le virage vers la performance exige, de la part des gestionnaires publics, une bonne compréhension des facteurs inhérents à sa réalisation. Pour Rummler et Brache (1995), la vraie performance des organisations émane de la prise en compte de neuf variables distinctes, lesquelles sont regroupées en trois *niveaux d'action* et trois *facteurs de besoins* que l'on pourrait associer au fonctionnement de l'appareil public. Les niveaux d'action sont :

- l'organisation ;
- les processus ;
- les tâches.

Quant aux facteurs de besoins, il s'agit :

- en termes d'objectifs : *de l'organisation, du processus et des exécutants/ tâches qui doivent se fixer des cibles de résultats reflétant les attentes des clients ;*
- en termes de design : *de la structure de l'organisation, de la configuration des processus et des schémas des tâches qui doivent faciliter l'atteinte des objectifs et les résultats attendus en matière d'efficacité et d'efficience ;*
- en termes de gestion : *de l'ensemble des trois niveaux d'action précités qui exigent des pratiques managériales assurant l'atteinte des objectifs ou des résultats.*

Pour une meilleure compréhension de ces facteurs de besoins et de ces niveaux d'action, nous présentons, au tableau 4.1, les variables inhérentes à la performance des organisations.

En somme, l'organisation, pour être performante, doit être configurée, gérée et évaluée en fonction d'objectifs réalistes et de résultats mesurables liés aux trois niveaux d'action précités.

TABLEAU 4.1
Neuf variables de la performance

Niveaux d'action	Facteurs de besoins		
	Objectifs	Design	Gestion
Organisation	Objectifs de l'organisation	Design de l'organisation	Gestion de l'organisation
Processus	Objectifs du processus	Design du processus	Gestion du processus
Exécutant/tâche	Objectifs de l'exécutant/tâche	Design de la tâche/exécutant	Gestion de la tâche/exécutant

Source: Rummler et Brache (1995).

Pour couvrir l'ensemble des « variables » de cette grille, la nouvelle gouvernance, fondée sur la GPR, devra permettre aux gestionnaires de satisfaire aux conditions qui suivent dans l'organisation.

1. Objectifs : ajuster l'organisation à sa mission, reformuler les processus d'offre de l'organisation et rendre la tâche exécutable par niveaux d'engagement et de programmes.
2. Design : reconfigurer l'organisation par rapport à son contexte, recentrer ses processus sur la demande réelle et moduler la tâche en fonction du besoin de satisfaction des clientèles.
3. Gestion : penser l'organisation en termes d'efficacité et le service en termes d'efficience, aligner les processus fonctionnels et opérationnels sur les indicateurs de performance retenus et évaluer la tâche en tenant compte des attentes et des contraintes matérielles et autres des acteurs.

L'organisation, sans processus de fonctionnement, est une aberration de l'esprit, comme les processus sans exécutants sont une ineptie organisationnelle. De même, des objectifs sans architecture organisationnelle sont des vœux pieux, alors qu'un design sans audit de gestion (répertoires des objectifs d'efficacité et d'efficience) est une incongruité.

4.3.5. L'utilité de la mesure des résultats

Tous les jours, dans tout ce qu'entreprend l'être humain, on constate combien utile se révèle la mesure de sa performance à l'effort rendu. Les ressources disponibles sont toujours insuffisantes, et les besoins, impossibles à satisfaire tous à la fois. Une affectation raisonnée des ressources doit être faite, laquelle suppose qu'un contrôle de leur utilisation sera exécuté après le fait. Car c'est bien la mesure des résultats qui donne la juste utilité de l'effort et qui permet de réajuster le tir lors d'une prochaine affectation des ressources. En somme, c'est moins le besoin qui dicte le résultat que l'application que l'on met à le satisfaire à compter des ressources dont on dispose pour y arriver. Toutefois, un résultat, sans égard au besoin qu'il devait satisfaire initialement, n'a pas d'utilité, ni économique ni sociale. Dans le passé, les administrations publiques ont comptabilisé des dépenses d'opération, puisque la préoccupation première était de justifier des prélèvements d'impôts. Désormais, on leur demandera de comptabiliser des dépenses d'effort (en lien avec la satisfaction des citoyens et les économies réalisées), puisque la préoccupation première sera d'améliorer les conditions de vie dans la communauté d'implantation.

Paraphrasant Osborne et Plastrik (2000), nous dirons que la mesure des résultats de l'organisation, dans la sphère publique, devrait avoir pour effet de :

1. lier engagement et réalisation (objectifs et performance) dans l'activité publique ;
2. responsabiliser plus sûrement les acteurs dans et autour de l'organisation ;
3. pallier les carences de l'organisation ;
4. améliorer de manière continue la qualité des services ;
5. valoriser le service public auprès des différentes clientèles et de la population.

Or, tout n'est pas qu'affaire de mesure après le fait. Dans le service public comme ailleurs, tout part et tout revient aux objectifs de l'organisation et à la motivation qu'a son personnel de satisfaire à la mission que se donne cette première. Les savoirs, les habiletés et les compétences à la gestion des affaires dépendent immanquablement de l'insistance que met la direction de l'organisation à bien encadrer son action. Encadrement qui suppose des stratégies, des structures, des objectifs, mais aussi des contrôles et une rétroaction (feedback). Les résultats à la tâche ne

sont jamais aussi probants que lorsque le personnel évalué sait lui-même mesurer dans l'ensemble de l'organisation la valeur d'apport de ses efforts propres. En d'autres mots, les pratiques de contrôle et de mesure ne doivent pas être perçues par les employés comme des mécanismes déclarant la chasse aux *improductifs* plutôt qu'à *l'improductivité*.

À l'instar d'Osborne et Gaebler (1992), nous soutiendrons que la mesure des résultats devrait permettre de faire des constats utiles au regard de l'avancement de l'organisation, parmi lesquels :

- l'organisation qui associe la reconnaissance à l'effort des acteurs aux objectifs et résultats à la tâche peut mieux juger de la pertinence de l'affectation qu'elle fait de ses enveloppes budgétaires, et donc savoir si ses indicateurs de mesure sont ajustés à sa réalité et propices à sa transformation ;
- l'organisation qui préconise tout autant la mesure des impacts/*outcomes* que la mesure des intrants/*inputs* et des effets/*outputs* atteindra plus sûrement des résultats qualitatifs et quantitatifs qui répondront mieux aux attentes des citoyens ;
- l'organisation qui sait se remettre en cause globalement prédispose mieux ses gestionnaires à soulever les bonnes questions dans la redéfinition qu'ils devront faire des problèmes de l'appareil public en vue de mieux répondre aux attentes légitimes des citoyens ;
- l'organisation qui ne constitue pas uniquement un instrument de justification de ses politiques administratives peut mieux comprendre la critique qu'on lui adresse et modifier ses modes de réponse à la demande subséquente.

La mesure de la performance ne suppose pas que les résultats sont noyés dans une mer d'indicateurs. Un tableau de bord, contrairement à ce que l'on rencontre trop souvent dans l'organisation publique, ce n'est pas une panoplie d'indicateurs, mais un nombre limité de points de repère qui justement peuvent rendre intelligible la lecture du rendement que l'on veut en faire.

La mesure fait partie d'un mécanisme d'évaluation qui, pour être valable, doit être comprise et donc appliquée de la même manière par tous les acteurs de l'organisation. Et, en raison de la complexité croissante des organisations, la base de la structure de fonctionnement de l'organisation doit se sentir tout aussi interpellée par cet impératif d'uniformisation dans l'appréciation du rendement, donc de ses résultats, que ne l'est le sommet. Selon Commarmond et Exiga (1998), aucun dirigeant ne peut, seul, être responsable des résultats, des programmes et des procédures

de l'organisation, même si d'ordinaire la direction définit les orientations, donne l'impulsion au changement et contrôle les résultats d'ensemble. L'action, dans toute organisation moderne, suppose l'intervention de plusieurs acteurs à plusieurs niveaux, lesquels doivent agir dans la concertation et, par conséquent, dans une même logique partenariale de gestion des résultats, des programmes et des procédures. Chacun doit y souscrire, et la meilleure garantie à cet égard, c'est encore de participer à leur conception, mise en œuvre et évaluation. Voilà pourquoi il est généralement question, dans l'organisation efficace et efficiente, d'une coordination des actions et des acteurs.

TABLEAU 4.2
Architecture des objets de mesure

Composantes	Signification	Exemples
■ Effet de la politique (<i>Policy Outcomes</i>)	L'impact de l'intention gouvernementale dans l'atteinte de leurs buts à l'égard de la nation.	– Taux de criminalité – Qualité de l'air – Taux d'analphabétisme...
■ Effet du programme (<i>Program Outcomes</i>)	L'impact des interventions, de la stratégie, des règlements établis par le législateur ou le gestionnaire pour mettre en œuvre la politique.	– Délinquants rééduqués après le programme de formation – Réduction de la pollution de l'air par les industries – Augmentation de la capacité de lecture chez les personnes de plus de 20 ans...
■ Extrants (<i>Outputs</i>)	Les résultats émanant des activités du processus de production.	– Délinquants rééduqués – Permis accordés respectant les normes de l'air – Personnes de plus de 20 ans inscrites aux cours de lecture ...
■ Processus (<i>Process</i>)	Le rendement de la production d'un bien ou d'un service en raison des ressources, des procédés et des moyens requis.	– Recrutement du personnel – Évaluation des délinquants – Administration des permis – Admission des élèves – Sélection des analphabètes...
■ Intrants (<i>Inputs</i>)	Ensemble des ressources humaines, matérielles, financières, informationnelles allouées par le législateur et l'administrateur au fonctionnement du processus de production.	– Employés, finances, édifices, équipements, matériel, sous-traitants, fournisseurs, partenaires...

Le plus souvent, on juge du bon fonctionnement de l'organisation publique ou privée par la mesure d'objets tels les intrants (*inputs*), les ressources consommées, les effets (*outputs*) ou encore les impacts (*outcomes*). Pour atteindre ses objectifs et, ce faisant, satisfaire à sa mission, l'organisation doit produire des extrants (*outputs*), à compter d'intrants (*inputs*) à traiter par des processus de transformation. Il lui faut alors disposer, en fonction de la demande, de ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles suffisantes pour y arriver, coordonner l'interaction entre ces facteurs pour un meilleur rendement et évaluer correctement leur incidence sur l'activité globale.

Chez un fabricant automobile, l'extrant est un véhicule moteur. Dans le service public, les extrants sont d'ordinaire des services professionnels rendus à des individus ou à des groupes. Dans le tableau 4.2, nous avons vu des exemples liés à l'architecture des objets d'un système de mesure dans l'organisation.

Dans le tableau 4.3, nous illustrons la chaîne des objets qui mène à la mesure du rendement de l'organisation. Suivant la séquence logique d'entrée en matière des facteurs, les objets sont ainsi séquencés dans le but de singulariser la dynamique opératoire propre à l'organisation visée, ici une chaîne de montage dans le secteur industriel.

TABLEAU 4.3
Chaîne relative aux objets de la mesure

Intrants → (<i>Inputs</i>) <i>Combien?</i>	Processus → transformation (<i>Throughput</i>) <i>Comment?</i>	Extrants → (<i>Outputs</i>) <i>Quoi?</i>	Effets → du programme (<i>Program Outcomes</i>) <i>Dans quoi?</i>	Effets de la politique (<i>Policy Outcomes</i>) <i>Pourquoi?</i>
---	--	---	---	--

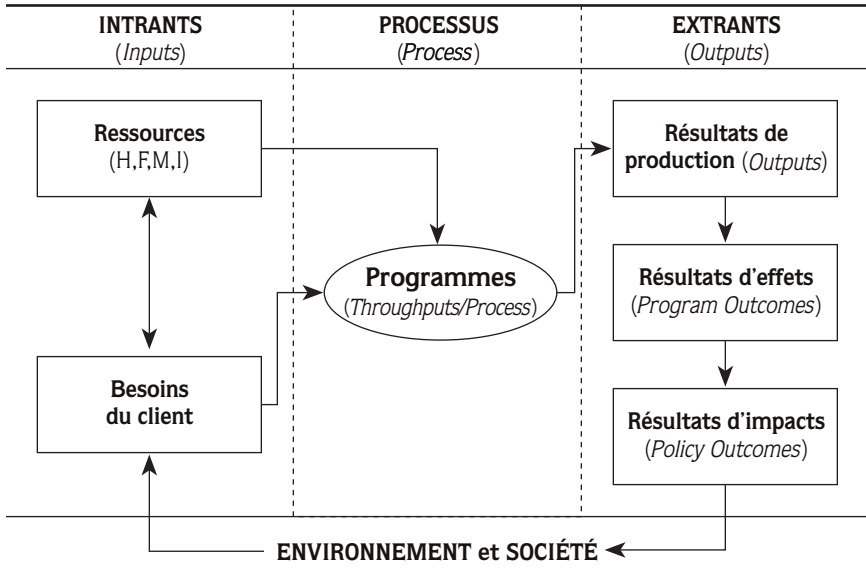
À l'instar de Kast et Rosenzweig (1974), Rummler et Brache (1995) définissent la chaîne des objets de mesure à travers des considérants inhérents à l'organisation, que nous pouvons résumer comme suit.

1. L'organisation est un système finalisé ;
2. qui transforme des ressources (intrants/*inputs*) ;
3. et, ce faisant, produit des biens ou des services (extrants/*outputs*) ;
4. lesquels répondent à des besoins identifiés de clients donnés ;

5. le tout à travers des processus de fonctionnement qui lui sont propres ;
6. et ce, en tenant compte de son environnement immédiat (exigences du marché) ;
7. tout en sachant que ses actions ont une incidence sur la concurrence ;
8. et que l'environnement social, économique, politique et technique général influe sur ses opérations à tout moment ;
9. à travers ses sous-systèmes, lesquels reçoivent aussi de l'extérieur comme de l'intérieur des intrants/*inputs* émanant de demandes complémentaires afin d'y livrer des extrants /*outputs* intermédiaires ;
10. et que, pour se perpétuer, elle doit disposer de mécanismes d'évaluation qui lui permettent d'interpréter rapidement et correctement la situation.

Concrètement, les objets de mesure dans l'organisation évoluent de manière systémique, comme l'illustre la figure 4.3.

FIGURE 4.3
Relation systémique des objets de mesure



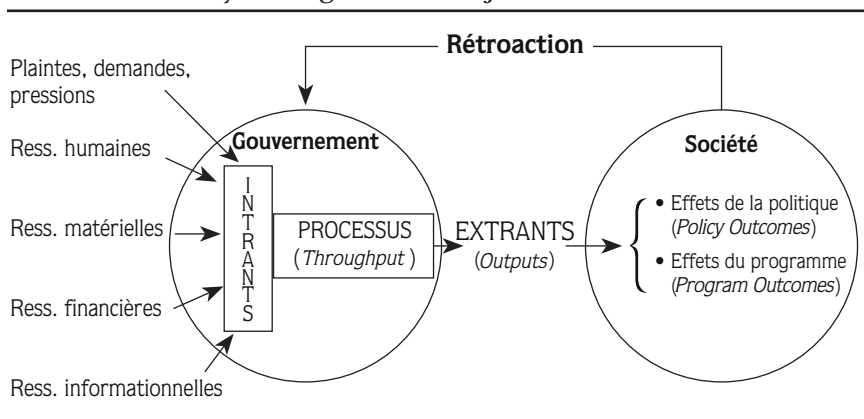
Si l'on prenait le cas d'une école, la relation systémique serait la suivante :

Les *intrants* (*inputs*) alloués à la gestion et à la formation de l'élève sont le directeur d'école, les enseignants, les professionnels, le personnel de soutien, les classes, le matériel didactique, les méthodes pédagogiques, etc., dans l'acte pédagogique sont celles relatives aux processus d'enseignement, d'apprentissage et de didactique (Leclerc, 1996) alors que les *extrants* peuvent correspondre aux élèves diplômés, aux décrocheurs réintégrés, aux étudiants embauchés sur le marché du travail tandis que les impacts peuvent s'apparenter aux parents satisfaits de la formation reçue par leurs enfants... sans compter l'apport à la capacité concurrentielle de la communauté en termes d'implantation éventuelle d'entreprises diverses sur le territoire immédiat.

Si l'on prenait comme exemple un gouvernement, cela donnerait ceci :

En conformité avec la loi via les politiques ciblées (guides d'action), il consacrerait des ressources (humaines, matérielles, financières, informationnelles), à travers des programmes constitués d'activités à maîtriser (*throughputs*), en vue de produire des extrants (*outputs*) ayant des impacts (*outcomes*) ou des répercussions sur la communauté ou la société en général. Ce que restitue la figure 4.2 (Leclerc, 1996).

FIGURE 4.4
Système global des objets de mesure



Swiss (1991) note que les extrants découlent habituellement d'objectifs organisationnels que suscite la mission de l'organisation. Même à l'analyse des résultats, il peut être difficile pour un gestionnaire expérimenté de

faire une nette distinction entre les extrants et les intrants, dès lors qu'il s'agit de services rendus par des personnes. Le prestataire de services est souvent identifié comme le service (intrant et extrant), dans le sens où McLuhan disait que le médium était le message. Constitués d'activités, de tâches, d'opérations, de méthodes et d'outils, les processus permettent la production des extrants, lesquels exercent, dans le temps, certains effets directs ou indirects ou ont des impacts intermédiaires ou ultimes sur la communauté.

Il peut s'agir d'extrants à effets à court terme (*short term outputs*), d'extrants à impacts à moyen terme (*middle range outcomes*) ou d'extrants à impacts à long terme (*long term outcomes*). Pour mieux apprécier le sens à donner à ces incidences, nous présentons au tableau 4.4 la chaîne des extrants d'un « Programme de formation en alimentation ».

TABLEAU 4.4
Chaîne des extrants
d'un « Programme de formation en alimentation »

Processus ou extrants à effets immédiats (<i>Immediate Output: Output</i>)		Extrants à effets intermédiaires (<i>Intermediate Output: Outcome</i>)			Extrants à effets ultimes (<i>Ultimate Output: Impact</i>)		
→ Programme pour personne demeurant à la maison	→ Nombre de sessions de formation tenues	→ Nombre de personnes commençant la session	→ Nombre de personnes complétant la session	→ Nombre de personnes augmentant leurs connaissances	→ Nombre de personnes ayant de meilleures habitudes	→ Nombre de personnes ayant une meilleure santé	→ Nombre de personnes étant plus heureuses
└→		Contribution des participants quant à la conscientisation de la communauté		↑ Nombre de connaissances acquises en alimentation			

On le voit, la chaîne des extrants permet aux gestionnaires de vérifier les divers effets et impacts des extrants liés au programme dont ils ont la responsabilité administrative. Pour en évaluer la performance, les gestionnaires ont recours à un système de mesure éprouvé.

Afin de faciliter au lecteur la compréhension des objets de mesure, nous renvoyons celui-ci aux définitions que propose Pierre Voyer (1999).

1. Ceux concernant les **clients-patients**, en termes de besoins, de demande de services et d'occasions d'interventions.

Exemple

Le degré de *réponse* aux besoins et aux attentes des patients et des institutions médicales en matière d'information (admissions, demandes de soins, collaboration de soins, prêts de personnel, etc.), sur le plan de la satisfaction (conformité, excellence).

2. Ceux concernant les intrants ou les **ressources** humaines, matérielles, financières, informationnelles affectées aux opérations, à l'embauche, aux achats, aux locations, aux conditions structurelles, organisationnelles et managériales, à la mise en œuvre, aux fournisseurs et aux partenaires.

Exemples

Les *moyens* voués à la mise en place et au fonctionnement des programmes de soins et de services spécialisés (ressources financières : budget ; ressources humaines : médecins, infirmières, professionnels de la santé, personnel de soutien et administratif ; ressources matérielles : immeubles, équipements, matériel de soins, systèmes de gestion des dossiers ; ressources informationnelles : ordinateurs, nouvelles techniques d'information et de communication.

3. Ceux concernant les **processus** au plan de la réalisation de programmes, tels que les activités, les tâches, les opérations, les méthodes et les outils.

Exemples

Le fonctionnement de *programmes* ou d'*activités* d'intervention (urgence, radiologie, cardiologie, laboratoire, bloc opératoire, etc.) ; les tâches (répartition des actes professionnels) ; les opérations (description des actes professionnels) ; les méthodes (façons de faire, fréquence, étendue, valeur ajoutée et coordination des actes professionnels, mécanismes d'amélioration continue de la qualité des soins, etc.) ; et les outils ou équipements nécessaires à la gestion et à l'application des actes médicaux .

4. Ceux concernant les **extrants/outputs** en lien avec la production et les réalisations.

Exemples

Le degré de réponse aux besoins, le nombre de patients rencontrés ; les diagnostics rendus ; les soins dispensés, les patients opérés ; les patients libérés ; les recherches médicales réalisées ; etc.

5. Ceux concernant les *effets/outcomes* qu'engendrent les extrants émanant des programmes et des politiques mis en place pour répondre aux besoins de la communauté concernée ou de la société.

Exemples

Les effets immédiats des programmes de soins (nombre de patients soulagés, de patients guéris, de patients revenus à la vie normale, etc.); les effets intermédiaires des programmes de soins (degré d'amélioration de l'état de santé de la communauté); et les effets ultimes (état de santé de la société en général).

6. Ceux concernant les *retombées* à long terme ou les *impacts* plus généraux, tels l'environnement ou les autres secteurs d'activités socioéconomiques.

Exemples

L'impact du programme ou de la politique sur les coûts de la santé; l'état de santé de la société; l'économie nationale; la crédibilité du ministère; la stabilité gouvernementale, etc.).

Aussi, en complément aux définitions suggérées par Voyer (1999) au point 3 concernant les processus sur le plan des programmes, le monde manufacturier a légué à l'Administration publique d'autres objets de mesure essentiels à la rationalisation des opérations. Ces derniers concernent l'efficacité des processus de transformation, soit la mesure des résultats inhérents aux opérations des *clients-fournisseurs internes* associés au flux de la chaîne de production ou de la prestation. Ces objets de mesure consistent à quantifier en termes de fluidité réticulaire, de valeur ajoutée (degré de satisfaction des clients internes), de temps, de coûts de revient, de délais (goulots d'étranglement/mise en attente), d'omission, d'erreurs, de reprises, etc., les activités, les tâches, les méthodes, les flux d'information, les technologies, les lieux d'activités, etc., indispensables à l'obtention des extrants (*outputs*) et des impacts positifs (*outcomes*).

Une fois les concepts bien maîtrisés, les gestionnaires devront revenir, à l'aide des objets de mesure, sur les composantes du cycle de gestion de la performance dans leur organisation.

4.4. COMPOSANTES DU CYCLE DE GESTION DE LA PERFORMANCE

Pour pouvoir gérer de manière systémique la performance d'une organisation publique, le gestionnaire aura certes besoin de systématiser la mesure, mais aussi d'en définir les composantes, le cycle et les indicateurs.

4.4.1. Composantes et cycle de gestion de la performance

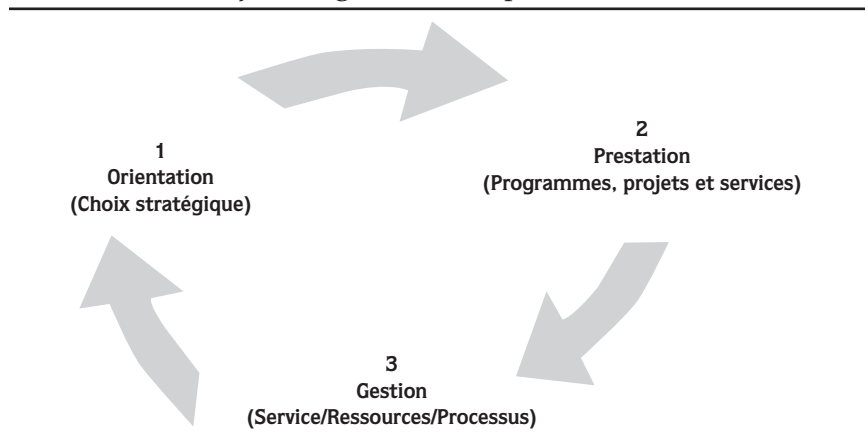
Pour identifier les composantes du cycle de gestion de la performance, les gestionnaires s'inspirent souvent de celles répertoriées par les études comparées en matière de réformes administratives. Ces études sont menées par des instituts, tel l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP). Quant aux auteurs d'inspiration systémique, ils ont tendance à les définir suivant une approche managériale et organisationnelle intégrée, c'est-à-dire en termes d'*impacts* (*outcomes*) relatifs aux *extrants* (*outputs*), imputables aux *processus* auxquels a recours l'organisation pour l'exécution de ses programmes/projets.

Par cycle de gestion de la performance, nous entendons une démarche systématique de mesure en trois temps : *a*) l'orientation, soit le choix des stratégies d'actions fondées sur l'analyse des options stratégiques possibles s'offrant à l'organisation ; *b*) la prestation, soit la réalisation des programmes, projets et services comme moyens de mise en œuvre de la stratégie d'action retenue par l'organisation ; *c*) la gestion, soit le contrôle des services, ressources et processus mis à contribution par l'organisation pour donner suite à ses stratégies d'action propres. En somme, le cycle de gestion de la performance, qu'il ne faut pas confondre avec l'évaluation de la performance comme résultat des actions posées par l'organisation, sert à déterminer, sur la foi d'options d'action, de projets mis en œuvre et du produit des actions posées, si les stratégies retenues ont bel et bien mené aux résultats escomptés au départ.

Le fait d'établir des cibles de résultats ne veut pas automatiquement dire que celles-ci seront atteintes, tout comme la dotation d'un cadre de gestion du cycle de la performance ne dit rien de la pertinence de la formule tant et aussi longtemps qu'elle n'a pas été éprouvée dans le temps et dans l'espace. L'organisation n'est donc pas efficiente parce qu'elle a recours à des méthodes de gestion, mais parce qu'elle privilégie de bonnes méthodes d'action, soit celles qui conviennent à la réalité de ses temps et espace d'intervention. Quant au cycle lui-même, tous les programmes, projets et services, dont il permet la mise en œuvre intelligente, n'en sont pas au même stade d'évolution, tout simplement parce qu'ils sont exécutés dans le cadre d'interventions propres aux mêmes instances de décision de l'organisation. Les gestionnaires auront donc à gérer un cycle de gestion de la performance, qui suivra logiquement une même trajectoire, bien qu'évoluant en fonction du stade de progression des programmes, projets et services dont il faudra évaluer le rendement après sa mise en place. Et comme toute formule technique, elle doit être appelée à une remise en

cause si, d'aventure, elle ne semble pas correspondre à l'évolution que connaîtra l'organisation. Le cycle de gestion de la performance n'est pas une recette magique. C'est un cadre de référence, où se définissent les étapes qui autorisent la direction de l'organisation à suivre la progression de ses actions, dans une logique de gestion de ses choix stratégiques d'intervention. Et la logique ne tient pas à la déclinaison des étapes du cycle de gestion, comme nous l'avons souligné, mais au fait que l'instrument qu'il constitue convient à la réalité de l'organisation visée.

FIGURE 4.5
Cycle de gestion de la performance



Quant aux composantes du cycle de gestion de la performance, il s'agit de la *stratégie*, des *programmes/projets*, des *processus* et du *produit*.

■ Mesure des résultats de la stratégie (ou résultats en termes d'orientation)

- Ce type de mesure des résultats vise le degré de coordination des actions et la mise en œuvre des programmes en vue de l'atteinte de la finalité recherchée par l'organisation. L'effort de mesure, que nous qualifions de *mesures de résultats d'orientation*, se concentre sur :
 - la pertinence actuelle de la *mission* de l'organisation ;
 - l'ordre des forces et des faiblesses inhérentes à l'organisation ;
 - le niveau de satisfaction des clients ;
 - le degré d'adhésion du personnel à la *vision* ;
 - l'à-propos des options stratégiques privilégiées par l'équipe de direction ;

- la contribution à la communauté ;
- l'utilité des programmes/projets poursuivis.

■ **Mesure des résultats du programme/projet
(ou résultats en termes de prestations)**

- Cette catégorie de mesure s'attarde à la vérification de la démarche connexe à la planification et à l'organisation de la structure, du design des activités et du choix des ressources et des procédés.
- L'effort de mesure se concentre sur :
 - la *dotation* : recrutement, sélection, embauche, formation des ressources humaines ;
 - la *réalisation* : mise en place du programme et réglage du processus.

■ **Mesure des résultats liés au processus de production
(ou résultats en termes de gestion)**

- Cette forme de mesure vise à assurer la coordination, l'estimation des montants, la qualité, la valeur ajoutée et les efforts consentis à la production. Cette catégorie de mesure concerne particulièrement l'harmonisation des *intrants (inputs)* et le bon déroulement du *processus* à des fins de productivité.
- Les efforts de mesure que nous qualifions de *mesures de résultats de gestion* doivent porter particulièrement sur les dimensions suivantes :
 - la qualité des ressources, des procédés et des équipements utilisés ;
 - le déroulement des activités, des tâches et des opérations ;
 - l'adaptation des méthodes et des outils servant à la production ;
 - l'estimation des besoins et allocations en ressources et leur degré d'utilisation ;
 - le calcul de la valeur, des coûts et des délais.

■ **Mesure des résultats du produit émanant du processus**

- Ce dernier type de mesure se soucie de l'évaluation des résultats de production (contrôle), de la vigie organisationnelle (comparaison des résultats de production avec ceux obtenus par d'autres organisations)

et des décisions inhérentes à la rétroaction (correctifs après analyse). Les objets de mesure inhérents aux *résultats du produit* sont, notamment, les *extrants*.

- Les efforts de mesure s'attardent particulièrement aux aspects suivants :
 - le volume de l'offre effectivement assurée ;
 - la capacité de production effective ;
 - la valeur ajoutée aux produits et aux services rendus ;
 - les améliorations introduites à ces trois niveaux ;
 - le niveau d'atteinte des cibles de résultats.

Parce que la performance est un concept englobant (Voyer, 1999), elle est difficile à définir et à mesurer à la pièce (orientation, prestation ou gestion). Considérée sous l'angle des résultats (cibles et atteintes) de l'organisation, la performance peut être aussi vue sous l'angle des *améliorations globales* réalisées en tenant compte à la fois des résultats en termes de prestation, de gestion et d'orientation, ainsi que l'indique le modèle de gestion intégrée par résultats. Ces améliorations sont à apprécier à travers les facteurs suivants :

- la *valeur ajoutée* à la condition initiale et l'amélioration de l'état global du système d'offre en services publics ;
- l'*atteinte d'un résultat* minimum requis pour la survie de l'organisation ;
- la *réduction du non-désirable* : telles l'élimination des pertes ou des listes d'attentes, la correction des erreurs et la diminution des charges.
- la *réponse à un besoin signifié*, en nombre, en valeur et en *impacts*.

En résumé, les gestionnaires ayant à répondre de la gestion faite par l'organisation doivent bien mesurer les composantes du cycle de gestion de la performance, en tenant compte des objets de mesure que sont les intrants/*outputs*, le processus, les extrants/*outputs* et les effets/*outcomes*. Ce faisant, ils auront besoin d'indicateurs.

4.4.2. Les indicateurs de performance

Depuis quelques années, les ouvrages et guides divers traitant des *tableaux de bord de gestion* (TBG), de la mesure et de l'évaluation nous invitent à gérer la performance des organisations en recourant à des *indicateurs de*

résultats. Là aussi, les définitions et les pratiques se comptent au nombre d'organisations publiques obligées par des textes de loi ou ayant volontairement emprunté, sans doute sous l'influence des idées véhiculées par le *nouveau management public*, le chemin de la performance. Pour des considérations à la fois pédagogiques et pratiques, nous nous contentons à ce stade-ci de notre ouvrage de limiter nos propos à l'importance que devraient représenter aux yeux des gestionnaires publics la définition et l'élaboration d'indicateurs de résultats.

Voyer (1999) définit un indicateur comme étant « un élément ou un ensemble d'éléments d'information significative, un indice représentatif, une statistique ciblée et contextuelle, résultant de la mesure d'un état, de la manifestation d'un phénomène ou d'une réalisation d'un résultat du fonctionnement d'une organisation ».

Popovich (2000) associe ce concept à « des éléments spécifiques ou des standards liés au succès des programmes, des processus ou des intrants ».

Pour le Vérificateur général du Québec (1999), il s'agit d'une « mesure quantitative ou qualitative des résultats obtenus (efficacité) dans l'utilisation des ressources (efficience), dans l'état d'avancement des travaux ou encore dans le contexte où s'inscrit l'action ».

Les concepteurs du *Guide sur les indicateurs* produit par le Secrétariat du Conseil du trésor du gouvernement du Québec (2003) définissent le concept d'indicateur par « toute mesure significative, relative ou non, utilisée pour apprécier les résultats obtenus, l'utilisation des ressources, l'état d'avancement des travaux ou le contexte externe ».

Nous retenons des définitions proposées ci-dessus, les deux premières étant académiques et les deux autres institutionnelles, que les indicateurs, vus à travers le prisme de la GPR, sont *des indices qui permettent de vérifier l'adéquation entre les engagements organisationnels, les cibles de résultats, les comportements adoptés, les compétences mises à la contribution, les voies et moyens utilisés et les ressources affectées à la réalisation des programmes/projets devant satisfaire les besoins légitimes des citoyens*.

De cette définition nous retenons qu'il est crucial pour une équipe de direction, mais aussi pour des évaluateurs internes et externes, pour les besoins d'une juste reddition des comptes et d'une imputabilité accomplie, d'identifier des *catégories d'indicateurs* et des *critères de choix d'indicateurs* suffisamment précis pour justement pouvoir gérer adéquatement la performance organisationnelle et convenablement rendre compte des actions entreprises et des résultats obtenus.

Catégories d'indicateurs de mesure

L'économie, l'efficacité et l'efficience des objets de mesure peuvent être vérifiées par l'identification d'indicateurs appropriés. Les nomenclatures d'indicateurs sont aujourd'hui fort nombreuses et viennent d'expérimentations menées dans des organisations publiques engagées dans une démarche de gestion de la performance. Voici quelques notions qui, outre qu'elles ont aidé à définir la performance, ont guidé les efforts des équipes de gestion dans leur recherche et leur élaboration de tableaux de bord de gestion :

- **Quantité** : cet indicateur correspond à l'interrogation portant sur le « *combien* ». Il permet de vérifier, en nombre et en valeur, les ressources transformées par l'appareil public de services. Cet indicateur, à la Société de l'assurance automobile par exemple, aurait servi des fins managériales liées à l'efficacité et à la satisfaction des clients.

Exemples

- le nombre de personnes formées à la délivrance du service-clients ;
- le nombre de services dispensés sur une période donnée ;
- le taux de satisfaction moyen des citoyens servis ;
- le volume de permis délivrés...

- **Qualité** : cet indice permet de vérifier la valeur d'usage d'un produit ou d'un service par le degré d'attention accordé en termes de **conformité**, de **satisfaction**, de **pertinence** (adéquation de la réponse aux besoins exprimés), d'**excellence** (absence d'omission, d'erreurs, de dysfonctions ou d'insatisfaction) et de **prévention** (efforts pour éviter les insatisfactions ou les gâchis). Cet indicateur sert des fins managériales liées à l'efficience et au changement (adaptation).

Exemples

- la valeur du service rendu ;
- l'empressement accordé à répondre à la demande ;
- l'accessibilité du service ;
- l'empathie du personnel à l'endroit du citoyen servi ;
- la prestation du service comme telle ;
- l'écoute du besoin de la personne servie ;
- la politesse et le respect du personnel à l'endroit des citoyens...

- **Montant** : cet indicateur fait référence au prix, au montant, à la valeur monétaire estimée pour produire un bien ou dispenser un service. Il s'exprime normalement en termes d'argent, d'énergie, d'efforts ou de valeur d'échange. Cet indicateur sert des fins managériales liées à l'économie et à l'efficacité.

Exemples

- le prix des fournitures pour le fonctionnement du processus ;
 - le coût total d'une prestation ;
 - le budget alloué aux ressources humaines ;
 - le coût de la non-qualité ;
 - le nombre de personnes nécessaires pour effectuer une seule prestation ;
 - les efforts consacrés à la correction des erreurs commises...
- **Temps** : celui-ci s'exprime en termes de délai, de durée et de fréquence mesurables. Cet indicateur sert une fin managériale liée à l'efficacité.

Exemples

- le retard accusé dans la livraison du service attendu ;
- la longueur de la liste d'attente ;
- la durée d'une consultation ;
- l'intervalle de temps entre deux prestations ;
- la période d'attente au téléphone...

Critères de choix d'indicateurs

Avant de procéder au choix d'un indicateur, il s'avère utile de se donner une méthode d'appréciation de la performance. Les méthodes les plus systématiques, selon Commarmond et Exiga (1998), s'inspirent de *l'approche par objectifs* et de celle des *comportements* et des *compétences*. La première, en lien avec les premières variables de la performance de Rummler et Brache (1995), a l'avantage de l'objectivité, c'est-à-dire que chacun sait précisément ce qu'on attend de lui selon l'architecture des objectifs souhaités. L'établissement de priorités guide le personnel dans la maîtrise des *activités* qui produisent les résultats escomptés. L'approche par comportements prend forme lorsque les compétences s'exercent à l'intérieur d'attitudes efficaces. Toujours selon Commarmond et Exiga (1998), les critères d'appréciation relatifs aux compétences et aux comportements individuels doivent satisfaire les conditions suivantes :

- *validité* : correspondre à ce qui fait la différence entre les meilleurs et les moins bons ;
- *observabilité* : décrire la manière dont les uns et les autres se comportent par rapport à la performance attendue.

Pour que chaque critère donne lieu à des indicateurs susceptibles de guider l'action, les gestionnaires doivent se poser la question suivante : *Qu'est-ce qui est attendu de l'organisation et sur quoi les membres de l'organisation seront-ils évalués en tant qu'employés ou gestionnaires ?* En d'autres mots, il faudrait établir des points de repère, par étalonnage par exemple, pour juger de la position que souhaitent occuper sur l'échiquier de la performance (relative) les membres de l'organisation. Ce faisant, l'organisation doit préciser ce qu'elle souhaite mesurer (le quoi). Ce qui suppose que l'on se sera entendu au préalable sur la notion de critère.

De manière générale, un critère est défini comme un paramètre permettant d'apprécier un résultat, de porter un jugement, de prendre une décision ou d'effectuer un choix.

Pour Voyer (1999), les critères de choix d'indicateurs de résultats doivent se distinguer par les aspects suivants :

- ***pertinence*** : correspondre à une préoccupation, à un objectif ou à une attente, bref, signifier quelque chose pour les clients ;
- ***précision*** : être clairs par leur formulation, adaptables aux particularités de l'activité, spécifiques par rapport à l'objet de mesure, valides et fidèles dans le sens statistique et constants dans le temps ;
- ***faisabilité*** : avoir la capacité d'informer le gestionnaire quant aux décisions à prendre par la suite ;
- ***convivialité*** : être à la fois accessibles, intelligibles, évocateurs et interprétables.

Pour sa part, Popovich (1998) recommande que la mesure de l'indicateur, en tant que source d'information, satisfasse aux conditions suivantes :

- ***complète*** : qu'elle reflète la totalité de l'information relative aux objectifs ;
- ***à propos*** : qu'elle soit assez pertinente et révélatrice pour identifier le problème ;
- ***précise*** : qu'elle permette d'en détecter l'utilité ;

- **peu coûteuse** : qu'elle soit économique d'application ;
- **interprétable** : qu'elle soit facile à comprendre et à analyser ;
- **importante** : qu'elle identifie les bonnes choses ;
- **distinctive dans le temps** : qu'elle fasse la différence entre le court terme et le long terme ;
- **pondérée émotionnellement** : qu'elle établisse un équilibre entre la pression de la concurrence et l'esprit d'équipe des employés.

La gestion par résultats, par la rigueur qu'elle impose tant au niveau de la définition des résultats qu'à celui des indicateurs de mesure et d'évaluation de ceux-ci, peut inquiéter, voire rebuter, certains gestionnaires. Pour que les difficultés entourant la démarche qu'elle sous-tend soient supportables pour les équipes de direction et les employés, il faudrait donner un sens, une finalité à l'exercice. Autrement dit, l'identification des objets de mesure, des indicateurs de résultats et des composantes du cycle de gestion de la performance devrait représenter pour les gestionnaires publics des moyens de cultiver le goût de l'amélioration continue et par-dessus tout viser l'excellence dans le service.

4.5. RAISONS MANAGÉRIALES JUSTIFIANT LA MESURE DES RÉSULTATS

Pour déterminer le niveau de performance d'une organisation, le gestionnaire responsable doit soumettre cette dernière à un test d'évaluation fondé sur des fins managériales précises. En réalité, le gestionnaire souhaitera savoir si l'organisation opère de façon économique, efficace et efficiente. Pour le savoir, il interrogera, de façon systématique, les *objets de mesure* (intrants, processus, extrants, effets et impacts) relatifs aux *composantes du cycle de gestion* (*stratégie, programmes, processus et produit*). Les fins managériales (raisons) qui inciteront le gestionnaire à vérifier le niveau de performance de son organisation peuvent s'énoncer en fonction des éléments qui suivent.

- **Économie générale** : montants relatifs à l'acquisition des ressources humaines, matérielles, financières, informationnelles et en matières premières nécessaires à la réalisation de ses programmes.

Exemples

- les coûts relatifs au recrutement, à la formation et à l'encadrement du personnel ;

- les coûts connexes aux édifices, au mobilier, aux équipements et au matériel nécessaires pour l'exécution des programmes ;
- les coûts liés à la collaboration des partenaires et des fournisseurs.

■ **Efficienc**e : notion définie en termes de ratio, c'est-à-dire la quantité de ressources utilisées (intrants/*inputs*) pour obtenir les « effets/*outputs* » ou les « impacts/*outcomes* » désirés. Cette notion peut être liée aux actions ou aux ressources que nécessitent les processus pour réaliser les extrants/*outputs* ou les impacts/*outcomes*. Ce ratio lié aux opérations peut être établi en fonction du budget, du temps, des délais, du nombre d'activités, des tâches, des méthodes et des outils pour produire le service requis.

Exemples

- le coût par activité pour atteindre le résultat souhaité ;
- le coût par extrant ou par processus relativement aux activités, aux tâches ou aux méthodes ;
- le ratio par rapport aux *inputs*, aux *outputs* ou aux *outcomes* ;
- les coûts des fonctions, des programmes ou des projets par rapport au coût global ;
- le ratio *inputs/outputs* (combien de clients pouvons-nous satisfaire avec les moyens mis à contribution?) ;

■ **Efficacit**é : notion correspondant au niveau ou au degré des résultats constatés. Ces résultats sont exprimés en termes d'extrants (*outputs*) et d'impacts (*outcomes*).

Les extrants/*outputs* de production sont les produits à court terme des activités du processus, tandis que les impacts/*outcomes* sont l'apport de l'organisation à la communauté.

Exemples

- le nombre d'arrestations effectuées par un policier ;
- le nombre d'étudiants diplômés par un collège public ;
- l'augmentation des habiletés de lecture au primaire ;
- le nombre de personnes ayant complété le programme (extrant/*output* de production) ;
- les connaissances additionnelles acquises grâce au programme (impact/ *Program Outcomes Goal*) ;

- le nombre de personnes ayant une meilleure santé grâce à la mise en œuvre d'une politique (*impact/ Policy Outcomes Goal*).

Il est à remarquer que la sphère publique, en général, est plus encline à se soucier de la notion d'efficacité des extrants/*outputs*, et donc du service immédiatement rendu, que des impacts/*outcomes*, et donc de l'efficacité de l'organisation par rapport à sa mission.

Exemples

- disposer d'un service 911 (urgence, incendie et police) expéditif;
- former des enseignants qui enseignent bien;
- construire des routes qui réduisent au minimum les bouchons de circulation;
- offrir des services publics en début de soirée;
- établir des mécanismes rigoureux d'inspection des aliments;
- implanter des centres locaux de santé communautaire (CLSC) sur chaque territoire.

Pour une saine gestion publique, même si l'examen de l'efficacité s'avère un exercice exigeant, les équipes de direction devraient répondre à des questions du genre :

- quel niveau d'effets peut être atteint pour les sommes dépensées?
- combien de valeur produisons-nous par rapport au budget alloué?
- quelle est la valeur de la stratégie, du programme ou du projet poursuivi par rapport à l'effort financier consenti?

Le lecteur retrouvera (au tableau 4.5, ci-après) des exemples de motifs managériaux à vérifier en lien avec les composantes du cycle de gestion de la performance telle qu'abordée lorsque nous avons traité de notions de mesure organisationnelle. Ce modèle est une adaptation de la matrice de Osborne et Plastrik (2000).

La maîtrise des concepts, méthodes et outils de gestion n'est d'aucune utilité à ceux qui ne savent pas les mettre en œuvre. Cette affirmation est d'autant plus pertinente, dans le cas de la GPR, que l'avènement du management au cœur d'organisations traditionnellement axées sur les moyens, les règles et les protocoles bouleverse les façons de penser (la culture administrative) et les façons de faire (les structures et l'organisation du travail). Il importe donc de considérer, dans le chapitre qui suit, les conditions d'une mise en œuvre salutaire de la GPR.

TABLEAU 4.5
Exemples de fins managériales liées aux objets de mesure
des composantes du cycle de gestion de la performance

Composantes	Motifs	Économie	Efficience	Efficacité	Coût-efficacité
Effets / politique : – taux de criminalité – qualité de l'air – taux d'analphabétisme		N/A (non applicable)	N/A	– taux de réduction de délinquance / société – taux de la qualité de l'air – taux de réduction de l'analphabétisme / société	– taux de délinquance + le coût déposé – niveau de pollution + le coût déposé – taux d'analphabétisme + le coût déposé
Effets / programme : – délinquants réhabilités – réduction pollution/air – capacité de lecture		N/A	N/A	– taux de réduction de crimes – taux de réduction des émissions polluantes en général – pourcentage d'élèves ayant réussi l'examen	– réduction des crimes violents + le coût – volume d'émissions polluantes du secteur industriel + le coût – taux d'élèves qui réussissent + le coût
Extrants / outputs: – délinquants rééduqués – permis accordés/air – personnes diplômées		N/A	– coût par délinquant rééduqué – coût par permis – coût par personne ayant réussi le cours	– pourcentage de rééducation – volume de réduction des émissions polluantes par les entreprises – taux de réussite en lecture	N/A
Processus / throughputs: – rééducation / délinquants – émission de permis – sélection analphabètes		N/A	– coûts par rééducation – coûts par permis – coûts par sélection – coûts par élève	– pourcentage de réussite / première intervention – taux de réussite au premier avis de pollution – taux de réussite dès le premier cours	N/A
Intrants / inputs: – employés, finances, édifices, équipements, matériels, fournisseurs, partenaires...		– coûts de recrutement, d'embauche, des édifices, de l'équipement, du matériel	– pourcentage des coûts directs par rapport aux coûts indirects	– taux d'employés qui possèdent les habiletés requises – taux d'édifices, d'équipements faisant partie de l'immobilisation	N/A

BIBLIOGRAPHIE

- AUGER, J. (1999). *Rapport sur la réforme du cadre de la gestion gouvernementale*, Québec, Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique.
- BERMAN, E. (1998). *Productivity in Public and Non-Profit Organizations: Strategies and Techniques*, Londres, Sages Publications.
- COMMARMOND, G. et A. EXIGA (1998). *Manager par les objectifs*, Paris, Dunod.
- CÔTÉ, L. et B. MAZOUZ (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, Rapport au sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, Québec, Gouvernement du Québec, 20 septembre.
- DE TILLY, M.N. (1999). « Pour de meilleurs services aux citoyens », *Autrement : le journal de la réforme administrative*, numéro spécial, juin, p. 14.
- ECCLES, R.G. (1991). « The performance measurement manifesto », *Harvard Business Review*, janvier-février, p. 131-137.
- GOSELIN, A. et K.R. MURPHY (1994). « L'échec de l'évaluation de la performance », *Gestion*, vol. 19, n° 3, p. 17-28.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2000). *Guide sur la déclaration de services aux citoyens*, Québec, Modernisation de la gestion publique, loi 82 sur l'administration publique.
- HELMS, M.M. (2000). *Encyclopaedia of Management*, 4^e éd., Détroit, Gale Group.
- KAST, F. et J.E. ROSENZWEIG (1974). *Organization and Management*, New York, McGraw-Hill.
- LECLERC, J. (1996). *En éducation, la nécessité d'une autre gestion*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec.
- LECLERC, J. (2000). *Organisation du travail en administration publique*, Notes de cours, École nationale d'administration publique-7228, École nationale d'administration publique.
- LYNCH, R.L. et K.F. CROSS (1994). *Measure Up: Yardsticks for Continuous Improvement*, Cambridge (MA), Blackwell Business, p. 1.
- MAZOUZ, B. et C. ROCHET (2005). « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises », *Télescope*, automne.
- MAZOUZ, B. et M.J.B. TARDIF (2006). « À propos de la performance : l'Arlésienne de la sphère publique », dans D. Proulx, *Management des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 30-59.

- MAZOUZ, B. et B. TREMBLAY (2006). « Toward a post-bureaucratic model of governance: How the institutional commitment is challenging Quebec's administration », *Public Administration Review*.
- OSBORNE, D. et T. GAEBLER (1992). *Reinventing Government*, New York, Plume Book, Penguin Book.
- OSBORNE, D. et P. PLASTRIK (2000). *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- POPOVICH, M.G. (1998). *Creating High-Performance Government Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- RUMMLER, G. et A. BRACHE (1995). *Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- SMITH, H. (1995). *Rethinking America*, New York, Random House.
- SWISS, J.E. (1991). *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (1999). *Gestion par résultats: les conditions favorables à son implantation*, Extrait du rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999, Tome II, <www.vgq.gouv.qc.ca/rappann/rapp99_2/resul.htm>.
- VOYER, P. (1999). *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

5

Connaître la réalité de l'organisation

Maîtriser le facteur organisationnel

*Connaître, c'est comprendre toute chose
au mieux de nos intérêts.*

Friedrich NIETZSCHE, 1844-1900

La gestion par résultats (GPR) exige de la part des gestionnaires publics une réappropriation des organisations dont ils sont responsables devant les représentants de l'État et de l'Administration publique. Cette réappropriation doit être comprise au sens organisationnel et managérial. Elle est préalable à l'action responsable, voire légitime dans un système où les gestionnaires publics sont dotés d'autonomie de gestion et, par conséquent, doivent accepter de rendre compte à l'interne (reddition de comptes) et à l'externe (imputabilité). L'appropriation par les gestionnaires publics de l'espace-temps organisationnel ne sera rendue possible que s'ils réalisent pleinement que la mise en œuvre des changements culturel, structurel et processuel qu'impose une démarche orientée par les résultats (*Results-based Management*) exige d'eux, mais aussi des autres parties prenantes (*stakeholders*), une préalable et véritable *connaissance de la réalité de l'organisation*. Ils en déduiront une meilleure connaissance de l'état du passé et du présent de l'organisation mais aussi des options sur le futur. Dès les analyses faites des données disponibles sur l'organisation, sur les préférences des décideurs et sur les tendances lourdes qui se dessinent dans ses environnements, il se dégage une *projection de la vision* de l'organisation. Des choix stratégiques et des projets-résultats viendront concrétiser cette vision. Cela nécessite par moments des ajustements mineurs, des révisions majeures ou une refonte des différents plans. Des mécanismes de contrôles et de suivi, faits de tableaux de bord de gestion et d'indicateurs de mesure, orienteront les efforts d'évaluation et baliseront la voie qui mène aux résultats.

Dans ce chapitre, afin de préciser le contenu et la logique du cadre conceptuel que nous proposons, nous développerons sur les variables composant le *facteur organisationnel* qui en font la spécificité. Ainsi, nous poserons que le gestionnaire public doit d'abord *connaître* son organisation et le contexte institutionnel de celle-ci avant d'amorcer quelque action visant à améliorer ses résultats. Nous verrons ensuite que la gestion par résultats doit affecter positivement la capacité d'adaptation de l'organisation publique et sa *capacité à livrer*. Ce qui commandera que nous déclinions les conditions de la réussite de la GPR, et ce, dans une perspective de qualité du service à rendre aux communautés d'implantation. Nous soulignerons de surcroît les préceptes à respecter en vue de l'implantation de la GPR dans l'ensemble de la sphère publique, préceptes concernant les membres du conseil d'administration, les gestionnaires, les professionnels et le personnel de soutien travaillant au sein de l'organisation publique. Nous indiquerons par la suite que l'organisation du travail est à repenser, en tenant compte des perceptions traditionnelles et postbureaucratiques liées aux structures et à la gestion des postes de travail.

5.1. CONNAÎTRE L'ORGANISATION ET SON CONTEXTE INSTITUTIONNEL D'ACTION POUR DÉVELOPPER SA CAPACITÉ DE SURVIE

La mise en œuvre des différents plans de gestion, d'adaptation et d'évaluation (par référence aux quatre *facteurs* du modèle Mazouz-Leclerc, voir le chapitre 4, figure 4.1) découle d'une analyse fine et la plus complète possible, faite par les gestionnaires, du *facteur organisationnel*. Ce dernier est composé de la *mission*, de la *vision*, des *cibles de résultats*, des *niveaux de ressources* et de *performance*. L'analyse du *facteur organisationnel* est préalable à toute action managériale, adaptative ou évaluative orientée sur les résultats. Les théories des organisations qualifient cette démarche de téléologique; c'est-à-dire guidée par une finalité ou un *but* précis. D'un point de vue théorique, cela suppose que la démarche d'implantation d'une GPR s'apparente à une approche systémique planifiée du changement; ce dernier résulte d'interdépendances dynamiques entre la mesure, l'amélioration continue des résultats et la performance perçue de l'organisation. Autrement dit, une meilleure *connaissance de la réalité de l'organisation* par l'équipe de direction permet une amélioration de son cadre de gestion et rend cette dernière responsable de son adaptation. De même, un cadre de gestion adapté à la réalité de l'organisation invite généralement les gestionnaires à réaliser des améliorations au niveau des autres *facteurs* et d'en être imputé à son tour. Ces interdépendances sont dynamiques et complexes.

D'un point de vue empirique, le processus d'implantation d'une GPR dans un organisme public ne diffère pas trop de celui décrit par Paterson, Purkey et Parker (1986), à savoir ce qui suit.

- Réfléchir. Le leader accepte de modifier son projet.
- Planifier. Le leader élabore une stratégie pour mettre en œuvre son projet.
- Articuler. Le leader définit les termes de son projet.
- Agir. Le leader mobilise les acteurs autour de son projet.
- Évaluer. Le leader évalue le résultat de son projet.

Le *but* de l'exercice étant l'amélioration continue des résultats, chaque étape du cadre englobe les différentes responsabilités incombant aux gestionnaires publics. Pour éviter les vœux pieux, les gestionnaires recourent à des outils et à des pratiques de gestion, à des plans stratégiques et opérationnels et à des mesures qui se traduiront par des résultats précis tenant compte de la réalité de leurs organisations. Ministres, sous-ministres, directeurs généraux, directeurs de divisions, chefs de service, responsables d'unité, professionnels, agents de bureau et employés de soutien doivent être informés de cette réalité. Plus encore, les groupes de citoyens à qui les services sont destinés devraient être sensibilisés et informés. À cet égard, certains auteurs évoqueront avec insistance l'importance des efforts déployés dans l'éducation de la clientèle servie!

Pour que le cadre conceptuel que nous présentons ici conserve son utilité pratique et que l'application qu'on en fera ait du sens dans un contexte public, les étapes qu'il suppose doivent être abordées dans une logique systémique ; les quatre catégories de variables (organisationnelles, managériales, adaptatives et évaluatives) qu'on y retrouve sont corrélées. En effet, la GPR exige de la part des gestionnaires une compréhension préalable aux engagements (une *Déclaration de services aux citoyens*, par exemple). C'est sur la base de cette connaissance que seront rendus possibles, et de manière dynamique, l'élaboration d'un plan d'action approprié, des mesures adaptatives ciblées (une réorganisation du travail, par exemple) ainsi que des plans de suivi et d'évaluation suffisamment précis pour guider et ajuster les actions et les attentes. Autrement dit, parce qu'à un instant T les gestionnaires devront s'engager à donner des résultats, ils doivent d'abord, à un instant T-1, cerner la nature des facteurs (un ensemble de variables) qui influent directement, voire indirectement sur la performance de l'organisme ou de l'unité administrative qu'ils gèrent. Considéré sous l'angle managérial et organisationnel, le rendement de l'organisation, à T+1, dépendra au premier chef de la compréhension

qu'ont les gestionnaires de la réalité de leur organisation propre et des ajustements intervenus au fil des actions et des résultats obtenus. Les ajustements dont il est question ici sont ceux relatifs à la perception et à l'entendement que développent les participants actifs dans et autour d'une organisation donnée. Ils concernent les variables suivantes :

- a) la *mission* de l'organisation ;
- b) la *vision* dominante et celle en émergence pour guider les actions à venir ;
- c) les *cibles de résultats* ;
- d) le *niveau de ressources* ;
- e) la *performance* antérieure vue à travers les réalisations passées.

Nous agrégeons l'ensemble de ces variables pour en former un *facteur organisationnel*. Ce facteur permet de cerner les frontières d'une organisation et de caractériser sa personnalité. Pour les gestionnaires, il rend possible une meilleure compréhension de ses environnements, interne et externe, dans le but d'identifier les variables et les actions à poser à l'intérieur même de l'organisation. En d'autres mots, en connaissant mieux leur organisation, les gestionnaires seront mieux outillés pour identifier et, partant, composer et modifier, le cas échéant, les rapports entre les *forces* et les *faiblesses* de celle-ci et les *opportunités* à saisir et les *menaces* auxquelles celle-ci peut par ailleurs avoir à faire face. Les gestionnaires doivent avoir une compréhension certaine de la réalité de leur organisation propre, à compter d'abord du *facteur organisationnel*, s'ils veulent atteindre, au meilleur coût et dans les meilleurs délais possible, les résultats auxquels ils se seront engagés selon leurs mandats de management.

Ce que les gestionnaires doivent d'abord savoir définir, ce sont les variables composant le facteur organisationnel et qui sont relatives respectivement à la mission, à la vision, aux cibles de résultats, au niveau de ressources et à la performance antérieure de leur organisation, s'ils veulent engager des actions conséquente par rapport à la situation et aux potentialités de celle-ci. Et nul ne peut comprendre son organisation, sans en faire l'expérience personnellement. Ce n'est pas à travers des rapports d'activités que l'on vit la réalité de son organisation, mais bien à travers les engagements qu'on prend vis-à-vis de ses membres et les émotions qu'on ressent à y œuvrer directement, et ce, à l'aide des échanges informationnels et intercommunicationnels qu'on y fait à dire et agir personnellement et la socialisation qu'on y pratique à établir et à maintenir des relations avec les autres acteurs qu'elle mobilise.

Le facteur organisationnel agrège des données de base en vue de l'intelligence de la réalité de toute organisation pour le gestionnaire qui se voit dorénavant tenu de mieux orchestrer ses interventions tant à l'intérieur qu'en dehors de celle-ci. L'organisation, si elle est un moyen d'accomplissement de mandats donnés, par la structure d'action qu'elle suppose, est également un instrument de positionnement dans un espace d'échange, c'est-à-dire, en ce qui a trait à la sphère publique, le domaine de services qu'elle occupe. Ainsi l'action de l'organisation est-elle située non plus *in abstracto*, mais *in concreto*, puisque son contexte lui sert de référent avant, pendant et après livraison des services qu'elle fournit à ses clientèles.

Le contexte d'action de toute organisation, même dans le cas de monopoles (naturel ou d'État), évolue au gré des conditions de la demande et de l'offre. Cette demande, qui provient des clientèles, change parce que les biens et les services de remplacement qui arrivent dans le marché permettent sinon des substitutions tout au moins de comparaisons en termes de nombre et de valeur. Les prestataires de services, dans la sphère publique, doivent en tenir compte, même s'ils se disent gestionnaires de l'offre. Cependant, leur domaine d'intervention leur est reconnu en exclusivité aux termes d'une loi d'application, parce que leurs clientèles, elles, n'ont pas les mêmes attentes d'une époque à l'autre face aux services ainsi dispensés. Que les variables du facteur organisationnel aient été interprétées à satiété par les gestionnaires publics, et assimilées au point qu'ils en rêvent, ne règle rien au chapitre des adaptations stratégiques et du design organisationnel que leurs organisations doivent amorcer pour répondre aux conditions changeantes de leurs environnements. Et la compréhension dont nous traitons ici n'est pas statique, mais bien dynamique, par rapport aux dimensions internes (forces et faiblesses) et aux dimensions externes (opportunités et menaces) de leur organisation. Et si les clientèles devaient être composées des mêmes personnes, d'un ministère à l'autre, parce que la population d'un territoire n'est jamais que l'accumulation de ses résidents, il demeure que les services dispensés par différentes organisations seraient chaque fois compris, appréciés et requis en vertu de considérations distinctes. La réalité de l'appareil de services publics qu'est l'État, même si un seul et même gouvernement est au pouvoir à tout moment donné, ne forme pas un tout ressemblant mais des tous à distinguer sur la base des organisations qui les composent.

Le contexte organisationnel dont nous parlons n'est donc pas celui du gouvernement entendu comme mécanisme politique (élu), mais bien celui des structures d'État reconnues comme services publics (fonction publique). La configuration des systèmes de gouvernance publique

veut que, par la primauté du jeu politique, l'ensemble du système que représente l'État, dont les candidats à l'élection revendiquent la charge périodiquement (aux quatre ans), soit perçu à cet instant précis comme un appareil de services unique. Mais les doléances qu'expriment les électeurs, lorsqu'ils défont un gouvernement aux urnes, ne sont pas nécessairement limitées, voire liées, aux prestations de services dont ils ont été l'objet en cours de mandat public comme des choix politiques de services qu'ils remettent en cause par leurs votes. Et si l'appareil qu'est la fonction publique se trouve blâmé par procuration, pour ainsi dire, par les candidats aux élections, cela n'a pas à être confondu avec la qualité de l'ensemble des services reçus par les populations électorales auprès desquelles le ministère risquant de subir la défaite électorale critique l'administration du système public. La réalité organisationnelle que nous évoquons ici n'a rien de commun avec celle d'élus en passe de renouvellement de mandat gouvernemental. Les gestionnaires publics administrent des services publics, pour satisfaire à une mission circonscrite le plus souvent par le menu d'une loi qui institue leur organisation et leur confère un mandat. Et c'est celle-là qu'ils doivent satisfaire, bien qu'ils soient tenus de bien la contextualiser s'ils veulent la gérer convenablement.

5.1.1. Connaître le contexte institutionnel avant d'engager l'action

Ce que nous avons développé plus haut, c'est la connaissance globale du contexte d'action dans lequel se situe l'organisation. Somme toute, il s'agissait de poser les variables, dans leur totalité, pour articuler une pensée cohérente par rapport à ses potentialités de gestion et de résultats après l'action. Ce qui explique que nous ayons évoqué le caractère macro-structurel de cette approche relative aux variables liées aux frontières de l'organisation. Il reste encore à aborder la dimension microstructurelle de l'organisation, soit chacun des facteurs dont la composition traduira au total la personnalité de celle-ci pour pouvoir agir efficacement en vue d'obtenir les résultats qu'on en attend.

La *Bonne Gouvernance*, qui est un objectif de redressement de la condition générale de performance de la sphère publique, n'est pas la gestion au quotidien de la structure de services que procure la fonction publique. La *Bonne Gouvernance* est un cadre de référence global, dans lequel se situe l'ensemble des faits et gestes imputables à la structure d'exécution des services que représente la fonction publique. Mais c'est bien

ENCADRÉ 5.1

**Quelques données statistiques issues
du rapport d'étude Côté-Mazouz (2005) sur les effets
de la Loi sur l'administration publique, en lien avec
la connaissance de la réalité de l'organisation publique**

1. Données de l'étude

Dans les encadrés qui suivent, nous ferons état de certains résultats de l'enquête menée par Côté et Mazouz (2005) pour le compte du Sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor du gouvernement du Québec. Cette étude portait sur les effets de la Loi sur l'administration publique cinq ans après son entrée en vigueur (mai 2000 à mai 2005).

Le questionnaire a été transmis à 1 242 gestionnaires (cadres) publics, membres de 6 catégories différentes d'affiliation professionnelle et issus de 15 groupes distincts d'organisations d'appartenance. Sur les 418 réponses reçues, 358 étaient exploitables. La répartition par durée d'affiliation aux groupes allait de 6 mois à plus de 5 ans. Quant à la taille des organisations d'appartenance d'où venaient les répondants, elle allait de 1 à 2 000 employés et plus.

À l'analyse statistique des données, les auteurs de l'étude ont retenu les deux types de regroupements de réponses suivants.

- a) *Affiliation professionnelle* : 1) hauts fonctionnaires, 2) fonctions centrales, 3) gestionnaires opérationnels, 4) gestionnaires de ressources, 5) appartenances multiples, 6) tables d'experts consultés parallèlement.
- b) *Organisations d'appartenance* : 1) ministères servant des citoyens, 2) organismes servant des citoyens, 3) autres ministères, 4) autres organismes.

Nous limiterons nos références et commentaires propres, en n'incluant que les taux de réponse les plus marquants chaque fois et la cote d'appréciation des items retenus par l'étude.

Pour mieux comprendre la signification des données auxquelles nous nous référerons, la grille de lecture et d'interprétation se fait sur une échelle de mesure allant de 1, *insatisfaisant*, à 4, *très bon* :

Moins de 2,4	=	insatisfaisant
De 2,4 à 2,79	=	satisfaisant
De 2,8 à 2,99	=	bon
De 3,0 à 4	=	très bon

la fonction publique qui, en usant de structures dites organisationnelles, accomplit les mandats de services de l'État. Et ce sont ces mandats qu'il faut honorer, si l'on veut être performant comme entité organisationnelle publique, quand on est gestionnaire de l'État. Or, ces mandats exigent des temps d'exécution mais aussi des modes d'organisation de l'action. Tout cela compose la toile de fond des interventions du gestionnaire public, qui, pour répondre de ses actions, doit savoir à qui il s'adresse, comment il doit s'y adresser, quand il doit le faire et avec quels résultats il doit composer pour pouvoir le faire. On parle alors de variables déterminantes pour l'engagement de réalisation qu'il va devoir prendre, puisqu'il s'agit là de variables qui relèvent du facteur organisationnel émanant du contexte de l'organisation. Ces variables doivent être considérées pour l'action dans l'organisation et de l'organisation, si les gestionnaires qui en assument la réalisation souhaitent gérer la mission.

Si la mission (statutaire) dicte les frontières de l'engagement de l'organisation, elle n'en prescrit pas les modalités d'exécution des cibles de résultats ni les niveaux de ressources et de performance. Ce sont les verbes d'action définissant la mission et le design organisationnel à la base de la réalisation de la tâche qui facilitent l'atteinte des résultats en usant de ressources et en enregistrant des performances. Les structures organisationnelles dont nous nous préoccupons ici ne sont pas contraintes à la déclinaison des postes et à la hiérarchisation des paliers d'autorité dans l'organisation. Ces structures matérialisées, pour ainsi les qualifier, sont celles auxquelles on pense d'abord, parce qu'elles se présentent d'ordinaire sous forme d'organigramme. Elles ne sont pas les seules à orienter les niveaux d'action dans l'organisation. Les structures immatérialisées, pour les distinguer des précédentes, sont dans les têtes (Hafsi, 1995, p.12) et rarement schématisées. Livrées trop souvent de manière abstraite par des discours sur la culture de l'organisation, ou définies en bloc mais dans des termes peu accessibles sans efforts intellectuels, ces configurations fonctionnelles sont de véritables cartes mentales pour l'organisation. Elles traduisent des perceptions faites de la mission et de la vision de l'organisation. Partant, elles imputent, à l'action managériale qu'elles cadrent, un sens (définition), une forme (contenu) et un fond (orientation) à l'organisation.

La mission, nous l'avons dit, est généralement définie, dans l'organisation publique, par la loi. Elle peut être interprétée, pour une meilleure application, mais n'a pas à être reconstruite. Ce qui n'implique pas qu'elle soit explicite, compte tenu des espaces, temps et modes de services de l'organisation publique dont elle encadre l'action. La mission n'est jamais qu'un cadre de référence sur la nature des services propres à l'organisation.

Mais la mission n'implique aucunement que les circonstances de prestation des services de l'appareil public soient toutes égales dans un espace-temps commun. Des adaptations doivent être faites au gré des événements qui, sans distordre la mission, rendent possible la livraison conséquente des services attendus. Pour l'entreprise privée, ce sont les opportunités du marché (la demande) qui donnent le ton à la réponse (l'offre) que doit fournir l'organisation. Pour un organisme public, la demande se présente sous forme d'attentes latentes ou de besoins immédiats perçus et transformés par les élus en politiques, en programmes et en projets publics. C'est aux gestionnaires publics qu'il revient de gérer l'offre qui en découle. D'où l'importance pour ces derniers d'identifier les opportunités qui se présentent dans leur contexte institutionnel pour assurer adéquatement l'offre de services relevant des mandats et de la mission de leur organisation. Ainsi, les opportunités ne sont pas des commandes expresses provenant des citoyens, mais des situations ou des potentialités que le gestionnaire sait reconnaître comme telles à travers le contexte institutionnel de son organisation. Comprendre son organisation, qui suppose une capacité à apprendre de la part du gestionnaire public, c'est être capable de savoir non seulement si la mission peut être satisfaite par telles actions managériales/adaptatives ou non, mais également si elle devrait l'être par telle autre opportunité ou en se préservant de telle autre menace.

La vision, à cause du caractère prescriptif de la mission de l'organisation publique, suit cette dernière. On n'a donc pas affaire, comme dans le secteur privé, à un projet qui situe avant le fait la mission à venir, mais à une feuille de route qui donne après le fait la portée d'application limite de la mission de l'organisation publique. La vision suppose donc dans cette perspective que le gestionnaire puisse entrevoir non des marchés hors mandat, mais des projets, des processus, des méthodes et des procédés de livraison des services attendus qui soient innovants et adaptés à la réalité de l'organisation. Et pour comprendre l'organisation qui l'emploie, le gestionnaire doit avoir compris la mission de celle-ci, dont la vision n'est qu'une option actualisée (ou prise par anticipation) sur l'instrument d'application de l'action et non un objet de réforme du domaine d'action. La vision ne peut alors s'inscrire en faux par rapport à la mission de l'organisation, ce qui suppose que le gestionnaire sera prudent dans l'établissement des cibles de résultats et des plans d'action qu'il se fixera. Ainsi, pour pouvoir élaborer, formuler et mettre en œuvre une vision porteuse d'espoir et d'innovation pour l'accomplissement de la mission, il doit considérer, en plus des préférences des décideurs (élus au pouvoir), à la fois les tendances lourdes qui se dessinent dans son environnement externe (le vieillissement de la population, par exemple)

et les forces et faiblesses de son organisation (des équipements technologiques et des compétences de pointe, par exemple). C'est cette vision qui dictera au gestionnaire, après la lecture de la réalité (l'état de l'actualisation des verbes d'action définissant la mission), le choix des voies et moyens adaptés à son mandat, soit les cibles de résultats qui en dépendent.

Les cibles de résultats sont des objectifs précis de réalisation que se fixe l'organisation et que doivent atteindre par l'action managériale et adaptative les gestionnaires de cette dernière. S'il est des variables à bien déterminer, avant d'entreprendre un projet, ce sont bien les cibles de résultats. Non pas que la performance puisse être décrétée d'avance, mais parce que toute action cohérente, conséquente et économique suppose un objectif et des engagements de réalisation convenus d'entrée de jeu. Toute décision non appuyée au préalable sur des cibles de résultats spécifiques clairement formulées, mesurables, réalistes, délimitées dans le temps et porteuses de valeur ajoutée est par définition sinon inappropriée tout au moins risquée en termes d'amélioration de la performance de l'organisation. Les gestionnaires ne peuvent prétendre connaître leur organisation, et son contexte institutionnel, s'ils ne peuvent justifier de cibles de résultats répondant à ces critères. Or, la clarté ne vient pas tant de la brièveté des mandats à exécuter que de la pertinence et de la spécificité des cibles fixées. Les préoccupations de mesure et de réalisme des cibles de résultats, pour leur part, viennent de l'adéquation qui s'établira tout naturellement entre les moyens consacrés aux mandats à satisfaire, à moment donné T, et l'accomplissement de la mission qui en découlera. Quant à la valeur ajoutée, elle découlera de la productivité, c'est-à-dire des résultats attendus des actions convenues, à la suite des mandats confiés par l'organisation, et s'évaluera à la lumière des engagements de départ, des contraintes d'exécution et des barèmes satisfaits aux livrables. Comprendre la réalité de son organisation, pour le gestionnaire public, c'est également cela. Établir à brûle-pourpoint des objectifs (intentions), pour épater la galerie, tout le monde peut le faire. Mais la gouvernance fondée sur l'imputabilité des personnes et des structures, dans un contexte de responsabilité publique à l'égard des voies et moyens consentis, n'a rien de commun avec celle recherchée par le mouvement de réforme de l'appareil public ces années-ci. S'il ne faut pas cibler sous la norme, non plus qu'au-delà de celle-ci, le juste milieu en toute affaire d'organisation n'est jamais simple à maintenir. Il demeure que les gestionnaires publics doivent viser là où il faut, pour que leurs cibles de résultats soient vues, admises et défendues comme de véritables efforts d'amélioration des services inhérents à l'appareil d'État qu'ils représentent. En somme, il ne suffit pas pour eux de savoir compter avant comme après dépenses les fonds publics engagés, entre autres, sous forme de ressources; il leur faut pouvoir comprendre les enjeux publics

de l'appareil d'État, dont la fonction essentielle est de dispenser dans les limites des ressources disponibles, dans l'ordre et dans la mesure des résultats attendus les services répondant aux besoins des populations.

Le niveau de ressources est une variable généralement facile à saisir, dès lors qu'on sait gérer un budget. Les gestionnaires auraient cependant tort de les traiter en priorité par rapport à l'ensemble des autres variables que suppose une compréhension appropriée du facteur organisationnel. Les ressources sont les moyens de l'action, non le motif d'agir, non plus que la mise en œuvre du plan d'action. Les ressources sont toujours rares, où que ce soit et pour qui que ce soit. La rationalisation des effectifs n'est pas particulière à l'appareil public de services. Elle est constante dans toute organisation, surtout si l'organisation subit la concurrence des marchés. Les gestionnaires publics doivent user de leurs ressources avec d'autant plus de circonspection qu'ils n'ont pas la marge de manœuvre qu'il faut pour les multiplier. Hormis les fusions de municipalités, il n'est pas de

ENCADRÉ 5.2

Quelques données statistiques issues du rapport d'étude Côté-Mazouz (2005) sur les effets de la Loi sur l'administration publique, en lien avec *la connaissance de la réalité de l'organisation publique (suite)*

2. Connaissance du cadre de gestion

1. La gestion des ressources

- 1) Cadre de gestion : adaptation à la situation des M/O – cote globale : 2,58
 - a) les hauts fonctionnaires ont donné la plus forte cote : 2,78 ;
 - b) les fonctions centrales, la cote la moins élevée : 2,33 ;
 - c) les gestionnaires des organismes desservant les citoyens ont donné la cote la plus haute : 2,66 ;
 - d) les gestionnaires des ministères desservant les citoyens, la cote la plus faible : 2,50.
- 2) Les allègements en matière de gestion des ressources humaines – cote globale : 1,97
 - a) les hauts fonctionnaires ont donné la plus forte cote : 2,15 ;
 - b) les gestionnaires opérationnels, la cote la moins élevée : 1,83 ;
 - c) les gestionnaires d'organismes desservant les citoyens ont fourni la cote la plus haute : 2,06 ;
 - d) les gestionnaires des autres ministères, la cote la plus faible : 1,87.

fusion-acquisition d'organisations dans la sphère publique qui permette de réaliser des économies d'échelle sur la production des services tout en augmentant ses économies d'envergure (Mazouz, Tardif et Viola, 2003). Le domaine d'activité, champ d'action, est fermé par définition administrative pour ne pas dire par destination législative. Les économies sont réalisées par la compression des dépenses, l'affectation plus judicieuse des fonds et le contrôle des effets d'inflation dans la demande des crédits et dans l'engagement des derniers. Comprendre l'organisation, plus spécifiquement la réalité qui lui est propre, pour les gestionnaires publics, c'est savoir mesurer en nombre et en valeur les ressources disponibles et savoir mesurer la capacité d'offre effective de services, pour ajuster au mieux les deux ordres de considérations. Nul n'est tenu à l'impossible, mais personne n'est censé disposer des ressources sans égard aux conditions de service dans l'organisation publique, et ce, d'autant plus que ses revenus sont des emprunts sur la capacité de payer des citoyens.

II. Des conditions pour une meilleure gestion publique (10 questions)

- 1) La planification stratégique : information des citoyens et des parlementaires – cote globale : 3,01
 - a) les hauts fonctionnaires : 3,16 ;
 - b) les gestionnaires opérationnels : 2,79 ;
 - c) les gestionnaires des autres ministères : 3,03 ;
 - d) les gestionnaires des organismes desservant les citoyens : 2,97.
- 2) L'engagement du personnel – cote globale : 2,57
 - a) les hauts fonctionnaires ont donné la cote la plus haute : 2,80 ;
 - b) les fonctions centrales, la cote la plus faible : 2,42 ;
 - c) les gestionnaires des autres organismes ont fourni la cote la plus haute : 2,76 ;
 - d) les gestionnaires des autres ministères et les ministères desservant les citoyens, la cote la plus faible : 2,43.

Commentaires des auteurs de l'étude

- a) Plusieurs gestionnaires reconnaissent l'insuffisance des marges de manœuvre octroyées aux M/O de la part les organismes centraux, notamment par le Conseil du trésor.
- b) On juge que celui-ci continue d'intervenir au plan du détail plutôt que de s'en tenir aux grands enjeux de la modernisation de la gestion publique.

ENCADRÉ 5.3

**Quelques données statistiques issues
du rapport d'étude Côté-Mazouz (2005) sur les effets
de la Loi sur l'administration publique, en lien avec
la connaissance de la réalité de l'organisation publique (suite)**

- 3. Connaissance du niveau de performance relative
à la gestion de la qualité des services aux citoyens**
- I. Gestion des déclarations de services aux citoyens (DSC) : 3,00
- les hauts fonctionnaires : 3,02 ;
 - les gestionnaires opérationnels : 2,90 ;
 - les gestionnaires des organismes servant directement les citoyens : 3,14 ;
 - les gestionnaires des ministères servant les citoyens : 2,89.
- II. Connaissances des attentes, des besoins et du degré de satisfaction des clientèles – cote globale : 2,82
- les gestionnaires de ressources : 2,83 ;
 - les fonctions centrales : 2,67 ;
 - les gestionnaires des organismes servant les citoyens : 2,96 ;
 - les gestionnaires des ministères servant les citoyens : 2,75.

Commentaires des auteurs de l'étude

- a) La vision gouvernementale d'ensemble touchant la prestation de services est sinon inexistante, du moins mal connue des fonctionnaires tout autant que des citoyens.
- b) Il faudrait assurer un meilleur arrimage entre la DSC et la planification stratégique.
- c) Il faudrait faire connaître davantage la DSC auprès des clientèles.

La performance antérieure de l'organisation n'est qu'une appréciation historique de son rendement. Elle traduit aux yeux des gestionnaires et des analystes un niveau d'accomplissement, voire un pas franchi dans et vers la continuité des affaires de l'organisation. C'est une mesure de cumul des résultats atteints à la fois par une action, un département et une personne dans l'ensemble de l'organisation. La performance ne peut être un barème fixe ; elle est un stade de réalisation qui commande révision à chaque début d'exercice nouveau. Pour avancer, les gestionnaires doivent non seulement apprécier les réalisations passées et atteindre les cibles de résultats qu'ils s'étaient fixées pour que l'organisation satisfasse à terme la performance qu'elle recherchait, mais savoir projeter les étapes

III. Les effets sur la prestation de services et la satisfaction des usagers
(en termes d'améliorations constatées)

- 1) Accessibilité aux programmes et aux services – cote globale: 2,64
 - a) les gestionnaires de ressources ont donné la plus forte cote: 2,75;
 - b) les gestionnaires opérationnels, la cote la moins élevée: 2,48;
 - c) les gestionnaires des autres ministères ont fourni la cote la plus haute: 2,76;
 - d) les gestionnaires des ministères desservant les citoyens, la cote la plus faible: 2,57.
- 2) Usagers plus satisfaits des services rendus – cote globale: 2,67
 - a) les gestionnaires de ressources ont donné la plus forte cote: 2,62;
 - b) les gestionnaires opérationnels, la cote la moins élevée: 2,54;
 - c) les gestionnaires des autres ministères ont fourni la cote la plus haute: 2,77;
 - d) les gestionnaires des ministères desservant les citoyens, la cote la plus faible: 2,60.

Commentaires des auteurs de l'étude

- a) Le gouvernement devrait développer et faire connaître sa vision d'ensemble de la prestation des services, y compris le gouvernement en ligne, de même que les services intégrés ou grappes de services.
- b) On compte beaucoup sur l'amélioration des services, par une meilleure accessibilité à l'information et aux services, à la rapidité du service, à la simplification des démarches et des procédures.
- c) Les répondants venant d'organismes portent souvent des appréciations supérieures à celles des personnes venant des ministères.

de la performance à venir de leur organisation. L'avancement des choses est à cette condition. Et aucune performance n'est vraiment signifiante, si elle n'est que comparée historiquement à la seule organisation concernée. Celle-ci est alors juge et partie à ses conditions de rendement, et ne saurait se flouer elle-même, histoire de se distinguer. La performance, qui commence bien sûr par l'évaluation de son rendement propre, n'a d'effet stimulant sur l'avenir de l'organisation que si elle est comparée à d'autres organisations (*benchmarking*). Et si la sphère publique est à l'abri de la concurrence, par les monopoles qu'elle regroupe et se force à justifier, aucune de ses organisations ne dispense de services à des extraterrestres. Les vrais juges de la performance de l'appareil de l'État ne sont pas (ni

devraient être) ses décideurs, dirigeants ou agents, mais ses clients; tout comme les véritables juges de la performance de l'entreprise ne sont pas ses actionnaires, dirigeants ou acteurs, mais ses clients. La performance, dans cette perspective, n'est plus une mesure de la dépense stricte, mais une mesure du rendement de la dépense par rapport à ses effets et à son impact sur le milieu. D'où l'insistance que nous avons mise à parler de gouvernance globale, et non de gouvernance structurelle, pour définir la gestion par résultats dans le cadre de cet ouvrage.

En résumé, la connaissance de la réalité de l'organisation doit découler d'une compréhension actualisée et contextualisée de l'ensemble des variables composant le facteur organisationnel du modèle auquel nous nous référons (voir le chapitre 4, figure 4.1). Elle doit trouver résonance dans les actions quotidiennes du gestionnaire et les actions périodiques, à

ENCADRÉ 5.4

Quelques données statistiques issues du rapport d'étude Côté-Mazouz (2005) sur les effets de la Loi sur l'administration publique, en lien avec la connaissance de la réalité de l'organisation publique

4. Gestion de l'interface politico-administrative

- 1) Connaissances des attentes gouvernementales – cote globale: 2,64
 - a) les hauts fonctionnaires: 2,74;
 - b) les gestionnaires opérationnels: 2,43;
 - c) les gestionnaires des organismes servant les citoyens: 2,77;
 - d) les gestionnaires des ministères servant les citoyens la cote: 2,51.
- 2) Soutien qualité des services – cote globale: 2,47
 - a) les gestionnaires de ressources: 2,46;
 - b) les gestionnaires opérationnels: 2,09;
 - c) les gestionnaires des autres organismes: 2,72;
 - d) les gestionnaires des ministères servant les citoyens: 2,34.
- 3) Soutien des ministères centraux à la gestion axée sur les résultats – cote globale: 2,46
 - a) les hauts fonctionnaires: 2,47;
 - b) les gestionnaires opérationnels: 2,11;
 - c) les gestionnaires des autres organismes: 2,67;
 - d) les gestionnaires des ministères servant les citoyens: 2,32.

moyen et à long terme, de l'équipe de direction. C'est à travers les actions affectant des variables du facteur managérial (offre, ressources et interface politico-administrative) et des variables du facteur adaptatif (stratégie, structure, leadership, culture, processus et projets) que les gestionnaires assurent la mission de l'organisation. Ces trois premiers facteurs du système sont indissociables dans l'action managériale, puisqu'ils sont à la base d'une architecture d'exécution (structure organisationnelle) et de positionnement (environnement externe) de l'organisation. Les menaces, comme les opportunités, sont dans le marché et dans le contexte institutionnel de l'organisation, soit ce qu'il est convenu d'appeler l'environnement externe de celle-ci. L'environnement interne, pour sa part, qui se situe dans l'organisation, recouvre les forces et les faiblesses de celle-ci.

- 4) Soutien des ministères centraux à la gestion axée sur les ressources – cote globale: 2,22
- a) les gestionnaires de ressources: 2,42;
 - b) les gestionnaires opérationnels: 1,92;
 - c) les gestionnaires des autres organismes: 2,67;
 - d) les gestionnaires des ministères servant les citoyens: 2,10.

Commentaires des auteurs de l'étude

- a) Les rapports entre les organismes centraux et les ministères et organismes publics sont marqués par certaines insatisfactions.
- b) Plusieurs gestionnaires publics ont dénoncé la multiplication des exigences et des priorités imposées aux M/O par les organismes centraux.
- c) Certains ont déploré que le Secrétariat du Conseil du trésor soit axé sur le contrôle des moyens, sans que soient suffisamment pris en compte les résultats ciblés et obtenus.

Commentaires des auteurs du présent ouvrage

- a) Ce qui semble le plus étonnant, c'est sans doute l'écart de perception de la démarche entre les hauts fonctionnaires et les gestionnaires, soit des opérations, soit des ressources.
- b) Finalement, il semble assez évident que la procédure est connue à l'interne, et semble être inconnue à l'externe, ce qui explique la récurrence de mentions selon lesquelles trop peu d'efforts sont consacrés à l'information des populations non pas sur les programmes gouvernementaux, mais sur les engagements de services des employés de l'État au cœur même de cette réforme administrative.

Le quatrième facteur du système, dit évaluatif, servira de structure de pilotage des apprentissages nécessaires à l'amélioration globale ; ce facteur est composé de variables cernant les améliorations dans les résultats réalisés grâce au cadre de gestion, au changement et à la réalité de l'organisation. Ces améliorations dans les résultats conditionneront, à leur tour, à court terme, son fonctionnement et, à moyen et à long terme, sa pérennité. Dès lors, une gestion par résultats se traduira par le renforcement des capacités de survie et de développement de l'organisation publique.

5.1.2. La gestion par résultats affectera la capacité de survie et de développement de l'organisation

Dans leur quête incessante de résultats, les gestionnaires publics, par leur maîtrise des variables qui composent les quatre facteurs que nous avons identifiés, doteront l'organisation de véritables capacités lui assurant sa survie et son développement. Il s'agit respectivement de la capacité de comprendre, la capacité de livrer, la capacité de changer et la capacité d'apprendre.

Des analyses effectuées sur le facteur organisationnel, l'équipe de direction d'une organisation déduira ses forces et ses faiblesses ainsi que les opportunités qui s'offrent à elle et les menaces qui guettent son développement. Les forces sont propres à toute structure d'organisation, comme les faiblesses, les opportunités et les menaces d'ailleurs. On aurait tort de les identifier sans y revenir par les diagnostics (organisationnel et stratégique) des conditions nouvelles de l'organisation ou par l'évaluation des effets des actions entreprises dans le passé, pour prétendre les connaître. Les forces et faiblesses / opportunités et menaces ne sont pas inhérentes aux personnes, mais aux structures et aux conditions dans lesquelles celles-ci s'expriment par leur travail. Et le contexte institutionnel de l'organisation agissant sans cesse sur celles-ci, il est normal que les personnes et que les structures d'exécution de la tâche en son sein s'en trouvent affectées. Ces personnes et ces structures doivent être revues et recentrées systématiquement sur les nouvelles réalités de l'organisation par le diagnostic et l'évaluation. Apprendre c'est changer, et changer c'est choisir mieux qu'hier.

En principe, l'organisation agit sur ses forces et ses faiblesses, à travers les décisions qu'elle prend tout au cours de son existence. Tous admettront que les forces de l'organisation se veulent être le résultat de ses meilleurs efforts. Quant à ses faiblesses, elles devraient être le reflet de ses moins bons efforts. Mais la chose n'est pas si simple. Les forces

et les faiblesses de l'organisation ne sont telles que parce qu'elles sont comparées à celles d'autres organisations. Rien ne sert de prétendre qu'on est fort à tel égard ou à tel autre, sans savoir ce que le mot signifie. Or, les forces ne sont pas acquises par décret des personnes ou des organisations, peu importe les prétentions des gestionnaires à cet effet. Elles sont l'expression d'une capacité à agir dans un contexte donné, laquelle ne peut être valablement définie, du moins en organisation productive, qu'à travers une comparaison des résultats déjà atteints. Les potentialités, même de dépassement par rapport à ses résultats antérieurs, ne disent rien qui tienne durablement en matière de forces réelles de l'organisation. Les forces constatées sont celles d'hier, sur lesquelles un jugement de valeur a pu être porté. Les forces potentielles sont celles qui partent des constats d'hier, sur lesquelles on veut compter pour ajouter un plus à la valeur de compétence de l'organisation. En aucun cas de figure les forces sont-elles des acquis de situation, surtout dans un contexte institutionnel et économique qui change rapidement comme celui d'aujourd'hui. Il en est de même des faiblesses de l'organisation, lesquelles sont plus ou moins prononcées suivant l'ordre des forces des organisations avec lesquelles on se compare. Et alléguer la non-concurrence dans l'espace public, pour éviter de dresser le vrai portrait des forces et des faiblesses de son organisation, c'est pour les fonctionnaires publics une fuite en avant, d'autant plus déplorable que les nombreuses techniques d'étalonnage exhortent à des évaluations comparées tout à fait justifiables entre l'entreprise et l'organisation publique. Ces comparaisons doteront l'organisation publique d'une capacité à comprendre préalable à tout effort d'adaptation de son offre de services, de la gestion de ses ressources et de l'interface politico-administrative.

La capacité à livrer des personnes ou des organisations se mesure sans doute. Mais elle n'est pas simple à juger. Les résultats, en termes de services rendus, ne livrent pas tout des secrets de la démarche de prestation qui les supposaient. Or, pour rendre justice à cette mesure, l'évaluation de la capacité à livrer doit particulièrement tenir compte d'un ensemble de variables plutôt que d'une lecture des seuls services rendus en nombre et en valeur. De fait, la capacité à livrer peut être sous-estimée, si les variables qui auront permis de l'établir étaient insuffisamment représentatives des potentialités réelles et des contraintes d'action effectives de ceux qui devaient livrer les services attendus. Pour une validation correcte de la capacité à livrer, l'exercice d'évaluation final devrait inclure des facteurs de pondération liés aux objectifs de résultats établis au départ, aux services rendus à l'arrivée, en passant par les voies et moyens d'exécution des mandats visés en cours de réalisation, de même que des modes de participation aux buts poursuivis par l'organisation et des mécanismes

d'évaluation de la tâche (politiques organisationnelles). Et, là encore, aurait-il fallu replacer cette mécanique mathématique d'évaluation dans une perspective d'évolution de l'organisation, et ce, à travers son environnement externe d'abord (besoin courant par rapport à la demande antérieurement satisfaite) et de son environnement interne (offre actuelle par rapport à l'offre antérieure). La capacité à livrer n'est pas une donnée chiffrée, que l'on dégage à partir des seuls *outputs*, voire des *outcomes*. C'est une lecture justifiée, dans le temps et dans l'espace, de ce qui a permis de satisfaire aux attentes de résultats qu'on avait placées dans les personnes et dans les organisations. Et cette justification ne saurait être valable sans qu'on ait mis dans l'équation évaluative les variables précitées. À juger trop rapidement du quantitatif, les services cumulés rendus aux populations par les personnes ou les organisations, on omet d'inclure dans l'ordre des considérants les facteurs qui auront pesé pour ou contre la capacité potentielle de rendement de la structure d'exécution mise à contribution en vue des services soumis à examen. Car, si les services mis en examen sont le point de départ de l'évaluation de la capacité à livrer des personnes ou des organisations, ils ne sont pas les seuls qui puissent donner la mesure vraie de telle capacité. À moins, bien sûr, que l'on n'ait défini cette capacité moins comme une potentialité qu'un résultat. Or, la capacité à livrer, pour être signifiante doit être abordée comme flux d'exercice et non comme stock d'organisation. Donc, tenir compte de l'environnement (les deux battants que sont l'externe et l'interne) de l'organisation, de son système de management (voies et moyens d'accomplissement de la tâche), de son système de contrôle (mode d'évaluation), le tout dans une perspective de reconnaissance et de rémunération adaptées aux résultats attendus, risque de mieux rendre compte de la vraie capacité des employés à livrer les services attendus.

Les gestionnaires publics n'ont de valeur potentielle pour l'organisation postbureaucratique que s'ils démontrent qu'ils peuvent lui garantir une capacité à apprendre. L'organisation apprenante, que plusieurs auteurs ont décrite, et qu'il ne convient pas ici de décliner par le menu, c'est celle qui peut apprendre de ses réalisations et de ses échecs pour mieux s'adapter aux conditions évolutives de ses facteurs organisationnel et managérial. Et personne n'apprend rien de valable d'un point de vue organisationnel, s'il apprend en marge des besoins de l'organisation à évoluer. En particulier, les apprentissages réalisés par les gestionnaires publics ne sont pas affligés d'une fatalité qui les mène invariablement à la sous-performance organisationnelle chaque fois qu'ils s'engagent dans des projets d'envergure. Les attentes qu'on place dans l'appareil public, surtout quand c'est l'instance politique qui s'en mêle, sont souvent telles qu'elles excèdent les potentialités même les plus élevées qu'on pourrait lui attribuer. Ce n'est donc pas

la fonction publique qui ne sait pas apprendre, mais la classe politique qui ne sait pas de quoi retournent les nouvelles obligations de l'appareil d'État dans un contexte postbureaucratique, et qui, quand même, lui dicte l'ordre de ses mandats nouveaux. Moduler ses promesses (élus) au gré de la faconde Opposition officielle, pour mieux gagner l'emprise attendue sur le vote à venir, ce n'est pas pondérer ses programmes de services publics (décideurs) en lien avec les besoins des citoyens. Les gestionnaires de l'État ne sont pas des tampons entre le politique et l'administration centrale ; ce sont des acteurs prêts à répondre aux attentes des clientèles, dans la mesure de la marge de manœuvre qu'on leur accorde sur les actions liées à leur service. Et le changement constant de stratégies et de structures publiques, par ministériels interposés, n'aident en rien à capitaliser sur les apprentissages réalisés ; la capacité à apprendre des organisations publiques dépend aussi des apprentissages individuels associés à l'exercice d'une fonction ou à l'accomplissement d'un programme/projet public. Or, c'est tout juste si les gestionnaires peuvent faire une mise à niveau de leurs compétences, avant d'être engagés dans un programme hier encore inconnu ou dans des changements qui se perpétuent.

La capacité à changer des personnes et des organisations est essentielle, si l'on veut assurer la pérennité des structures d'offre qui assurent, moins par leur présence que par leur adaptation, une contribution utile en services à la communauté d'implantation à travers l'appareil public dont cette dernière dispose. Étrangement, la capacité à changer n'intervient jamais en bout de piste, en début d'opération. Elle vient d'une volonté d'insertion, d'interaction et d'affirmation dans et à travers la mécanique organisationnelle des personnes engagées dans l'action. La mission, la vision, les valeurs de partage et les objectifs de résultats, pour ne citer qu'eux, sont déclencheurs d'engagement individuel et collectif dans l'organisation. La confirmation d'un leadership stimulant et l'autonomie à la tâche, outre le partage du pouvoir de décision avant le fait et le départage des avantages après le fait dans l'organisation, sont de puissants accélérateurs de motivation à l'endroit des acteurs aux projets-résultats de cette dernière. En somme, la capacité de changer, donc de s'adapter non pas tant par la mise à niveau, mais surtout en suivant la courbe d'évolution que décrit la trajectoire de l'organisation dans ses résultats positifs, n'est jamais qu'une manière d'être plutôt qu'une manière d'avoir comme acteur. Autrement dit, les acteurs ne sont pas des lieux figés, mais des cibles mouvantes, dès lors qu'il s'agit de les apprécier sous l'angle du changement. Constaté un changement n'ajoute rien à la situation, sauf à juger de l'écart comblé entre les moments passé et présent de lecture du rendement à la tâche. Ce qui compte, c'est de savoir quelle force dynamique alimente la volonté de s'adapter, dont on dira après analyse qu'elle confirmait la capacité de

changer des personnes et des organisations. S'engager vient donc en début de processus de changement, alors que le désengagement, lui, arrive au point d'aboutissement de la chaîne de motivation dans l'organisation. On en conclura donc que les organisations les moins susceptibles de changer sont celles où la concentration du pouvoir de décision repose tout entière entre les mains d'une seule personne, le dirigeant autocrate. Par contre, on ne confondra pas la hiérarchisation des tâches dans l'organisation comme un phénomène de sclérose bureaucratique. Les structures peuvent être paralysantes, mais ce sont le plus souvent les personnes qui instituent des retards dans l'ajustement de l'organisation selon les conditions évolutives des marchés. Et blâmer les autres en toute circonstance ne résout rien,

ENCADRÉ 5.5

Le diagnostic organisationnel axé sur les résultats

Une méthode et des techniques pour mieux connaître la réalité de l'organisation

Une meilleure *connaissance de la réalité d'une organisation* (CRO) est préalable à toute démarche d'amélioration globale articulée autour des quatre catégories de résultats identifiés par le modèle Mazouz-Leclerc (voir le chapitre 4, figure 4.1). En effet, une équipe de gestion qui souhaite institutionnaliser la GPR doit apprendre à user du *diagnostic organisationnel* par référence aux résultats de gestion, de prestation et d'orientation. Ce type de diagnostic est qualifié de *diagnostic organisationnel axé sur les résultats* (DOAR).

Les techniques pour mener à bien un DOAR sont nombreuses, mais la démarche est quasiment la même que celle pour un diagnostic organisationnel conçu sur une base systémique.

Le but du DOAR

Cerner les forces et les faiblesses d'une organisation qui se prépare à changer

La démarche du DOAR

1. Étape 1 : Dresser un inventaire (réaliser un constat)

- ▷ Des résultats antérieurs de l'organisation (= identifier ses forces)
- ▷ Des dysfonctionnements (= identifier ses faiblesses)
- ▷ Des états souhaités (= répertorier les améliorations à réaliser)
- ▷ Des écarts sur performance globale (= identifier les potentialités)

cela ne fait qu'établir haut et clair son incapacité à changer soi-même. Ne pas tout contrôler des situations, c'est le fait de tout le monde, depuis que la planète existe. Ne rien faire pour changer soi-même, son organisation, c'est abandonner le contrôle de sa personne, physique ou morale, aux événements et aux autres.

S'il faut connaître l'organisation pour développer sa capacité à comprendre, pour la doter de capacités d'apprentissage et de changement opérationnels et stratégiques, encore faut-il savoir réunir les conditions de réussite qu'il faut pour atteindre, comme service public, les résultats sous-jacents à la *Bonne Gouvernance*. La GPR s'impose, se prépare et se contrôle. C'est que nous aborderons ci-après.

2. Étape 2: Analyser les environnements de l'organisation (porter un jugement)

- ▷ L'environnement interne (= forces et faiblesses des composantes internes)
- ▷ L'environnement externe (= menaces à éviter et opportunités à saisir)

3. Étape 3: Répertoire des solutions (élaborer des scénarios)

- ▷ Solutions axées sur les besoins de la clientèle (= pertinence du changement)
- ▷ Suscitant la mobilisation des employés et des gestionnaires (= adhésion au projet de changement)
- ▷ À la portée des moyens et ressources disponibles (= reddition de comptes)
- ▷ Acceptables aux yeux des décideurs (= légitimité du changement)

Les avantages d'un DOAR

Le diagnostic est réalisé dans un objectif précis: identifier des écarts sur performance globale. Les grilles d'inventaire sont définies plus facilement que dans le cas d'une analyse stratégique de l'organisation.

Les limites du DOAR

Une trop grande focalisation sur une catégorie donnée de résultats (par exemple, résultats de gestion) pourrait miner le *but* du diagnostic: les *améliorations globales*.

5.2. CONDITIONS À LA RÉUSSITE DE LA GPR

Dans une perspective de *valeur ajoutée* sur le service rendu aux citoyens, la gestion par résultats doit inclure les intrants, les processus (administratifs, opérationnels), les extrants, qui sont de deux ordres : les effets (*outputs*) et les impacts (*outcomes*) de l'organisation. Cette approche systémique à la gestion des affaires dans l'organisation publique se démarque des méthodes classiques de management de l'entreprise, où la prise de décisions s'effectuait tout en haut de la pyramide (*top-down*). La responsabilisation dans l'accomplissement de la tâche, que l'on associe désormais à la GPR dans la sphère publique, repose sur une plus large participation à la prise de décision (*bottom-up*). La structure d'exécution du travail n'est plus de type vertical (à l'égard de la tâche) mais de type horizontal (à l'égard du projet). Tous les acteurs dans l'organisation, peu importe leur niveau respectif d'engagement, sont impliqués à titre de partenaires dans la réalisation des projets-résultats que l'organisation s'est donnés, depuis l'établissement des cibles de résultats jusqu'à l'évaluation des résultats. Les personnes œuvrent dans un contexte global d'organisation, comme parties à des équipes de travail, et sont donc des instruments de réalisation de la *mission* de cette dernière. Cette façon d'aborder le management et l'organisation dans la sphère publique suppose une approche qui s'appuie sur des conditions de réussite s'inspirant des préceptes de gestion de la qualité totale (voir le tableau 5.1 ci-après).

TABLEAU 5.1

Conditions essentielles à l'amélioration de la qualité des services

ITEMS	P. Crosby	W.E Deming	J. Juran	K. Albrecht	G.E Hayes
• Projet concret	X	X	X	X	X
• Travail d'équipe	X	X	X	X	X
• Nouvelle culture	X	X	X	X	X
• Priorité au client	X	X	X	X	X
• Souci de la qualité	X	X	X	X	X
• Formation continue	X	X	X	X	X
• Évaluation continue	X	X	X	X	X
• Mobilisation de tous	X	X	X	X	X

Source: Pursell et Spanbauer (1992), cités par Leclerc (2001), p. 122.

Toutefois, ces conditions, même satisfaites, ne font pas pour autant que tous les acteurs dans l'organisation adhéreront instantanément aux mêmes valeurs et aux mêmes croyances. Des résistances administratives existent à tous les niveaux, et elles sont plus ou moins durables. Le passage de l'organisation à une GPR devra se fonder sur une adhésion la plus large possible, après initiation et sensibilisation, à des préceptes essentiels à l'implantation d'une gestion, par la qualité, de la performance globale.

5.2.1. Des préceptes à respecter en vue de l'implantation de la GPR dans la sphère publique

Pour les auteurs que sont Ouchi (1982), Sérieyx (1982), Deming (1982), Decker (1988), Imai (1989), Atkinson (1990), Glasser (1992), Spanbauer (1992), Sizer (1992), Fields (1993) et Rinehart (1993), l'organisation qui veut réussir sa gestion de la qualité totale devrait souscrire à un certain nombre de préceptes. Sans traiter chacun en détail, nous en donnerons tout de même un aperçu sinon une définition en bonne et due forme :

Préceptes concernant les membres du conseil d'administration

- Administrer conformément aux prescriptions de la loi qui régit les membres.
- Avoir une vision claire de l'avenir et des potentialités du marché.
- Définir les projets (services) qui répondent aux cibles de résultats retenues.
- Gérer dans une perspective d'amélioration constante des pratiques, des processus et des procédures.
- Admettre la critique et l'essai-erreur.
- Satisfaire la clientèle.
- Favoriser la participation des employés à la prise de décisions managériale.
- Considérer les employés comme de véritables partenaires.
- Investir dans la formation continue du personnel.
- Adopter des mécanismes de récompense et de reconnaissance conséquents par rapport aux résultats attendus.

Préceptes concernant les gestionnaires publics

- Gérer la mission, les programmes et les services conformément aux lois.
- Informer tous les acteurs, depuis les membres du conseil d'administration jusqu'au personnel de soutien, des forces et des faiblesses de l'organisation ainsi que des opportunités et menaces qui pèsent sur elle.
- Soutenir les ministre, sous-ministre, président et membres du conseil d'administration dans l'accomplissement de la mission de l'organisation.
- Répondre adéquatement à la demande et satisfaire les clientèles.
- Affecter les bonnes ressources aux bons endroits.
- Réviser les processus opérationnels, administratifs et informationnels.
- Soutenir le personnel dans la poursuite des cibles de résultats de l'organisation.
- Encourager l'émergence et la consolidation d'une culture de direction qui mise sur les habiletés managériales à développer par les gestionnaires publics :
 - « Un patron contrôle » vs « Un leader dirige ».
 - « Un patron mise sur l'autorité » vs « Un leader mise sur la coopération ».
 - « Un patron dit “je” » vs « Un leader dit “nous” ».
 - « Un patron se sert de la peur » vs « Un leader se sert de la confiance ».
 - « Un patron sait “comment faire” » vs « Un leader montre “comment faire” ».
 - « Un patron cherche des coupables » vs « Un leader cherche des erreurs ».
 - « Un patron crée le ressentiment » vs « Un leader crée l'enthousiasme ».
 - « Un patron rend le travail monotone » vs « Un leader rend le travail intéressant ».
- Miser sur des leaders-mobilisateurs, en s'inspirant des 14 principes formulés par Deming (1982), adaptés au secteur public :
 1. garder à vue l'objectif d'amélioration des services ;
 2. passer en mode gestion de la qualité ;

3. mettre fin à l'inspection et contrôle de la tâche pour en arriver à l'évaluation de la performance par la qualité totale ;
 4. pratiquer la relation-fournisseur à long terme, plutôt de pratiquer l'achat des biens et services au plus bas prix possible ;
 5. améliorer en permanence le service ;
 6. former le personnel et le soutenir dans ses efforts d'amélioration des compétences ;
 7. prêcher par l'exemple (faire montre de leadership) ;
 8. remplacer la peur par les encouragements ;
 9. éliminer les barrières (abolir les privilèges) ;
 10. éviter les discours vides de sens ;
 11. proscrire les quotas (récompenser le dépassement à la tâche) ;
 12. être à l'écoute des employés et répondre à leurs besoins ;
 13. promouvoir l'acquisition de connaissances et de nouvelles habiletés ;
 14. mettre en œuvre les 13 pratiques précédentes.
- Considérer les employés comme de vrais collaborateurs.
 - Faire en sorte que l'évaluation mène à l'amélioration des processus opérationnels, administratifs et informationnels.
 - Reconnaître que l'efficience naît de l'autogestion, c'est-à-dire du partage du pouvoir de décision et par l'action en équipes autonomes de travail.

Préceptes concernant les employés professionnels

- Adopter les modalités d'intervention opérationnelle qui correspondent aux besoins et aux objectifs fixés de chaque groupe d'employés.
- Opter pour des instruments d'évaluation conséquents par rapport aux cibles de résultats retenus, aux contraintes et aux voies et moyens mis à contribution.
- Inclure dans l'évaluation les intrants, les extrants, les effets et les impacts.
- Concevoir la qualité des processus opérationnels en fonction des attentes des clients.
- Jouer un rôle de leader plutôt que d'exécutant dans l'amélioration du service.

- Mobiliser ses équipes de travail.
- Adhérer aux principes des équipes autogérées ou autonomes pour améliorer de façon continue les processus des divers services.
- Participer à l'effort d'innovation.
- Collaborer avec les nouveaux employés.

Préceptes concernant le personnel de soutien

- Assumer son rôle de soutien dans le service.
- Adhérer aux objectifs et contribuer aux résultats.
- Collaborer aux activités.

Même s'ils ont adhéré aux préceptes susmentionnés, les dirigeants devront, pour assurer la performance de l'organisation, modifier leur façon de faire à différents égards.

5.2.2. Une organisation du travail à repenser

De nos jours, les changements dans l'organisation du travail sont d'autant plus fréquents que les technologies et les techniques novatrices pour mieux l'accomplir se succèdent à un rythme sans précédent. Non seulement le coût et le temps d'exécution de la tâche, mais la nature du service rendu dans la sphère publique s'en trouvent affectés. L'économie du système public suit en cela celle du secteur privé, et les gestionnaires doivent ajuster leur mode de gestion de l'appareil aux exigences nouvelles de la situation et savoir répondre à une demande qui croît même si les moyens pour y arriver sont de moins en moins nombreux. Les nouveaux objectifs de productivité, en l'occurrence, exigent des gestionnaires qu'ils repensent l'organisation même du travail dans l'ensemble de la fonction publique.

Selon Huber et Glick (1993), la reconfiguration du travail suppose une redéfinition de l'ensemble des actions managériales permettant l'accomplissement de la tâche, à savoir les technologies, les processus (flux opérationnels) et la structure de fonctionnement (relations inter services) de l'organisation. La recomposition du système de travail doit améliorer la performance, donc élever à terme la productivité. Ce qui ne peut être fait sans que l'environnement interne (processus de prise de décisions) soit ajusté à l'environnement externe (réponse à la demande). D'après O'Neil (1994), le besoin d'ajustement de l'espace de travail a été grandement influencé par les notions de réingénierie des processus, d'aplatissement de

la structure hiérarchique et de repositionnement des organisations. Chose certaine, si les gestionnaires de l'État veulent mieux satisfaire les citoyens, ils devront avoir un meilleur entendement de leur organisation respective. Sans quoi, toutes les mesures de redressement du mode d'exécution du travail auxquelles ils donneront prise n'auront pas l'effet désiré, soit le relèvement de la productivité. Et la productivité dans la sphère publique, peut-être plus que dans le secteur privé parce que les fonds inhérents à l'exécution du travail proviennent de la communauté, n'est pas une simple affaire d'augmentation du nombre d'unités de production par prestataire, mais la démonstration que l'adéquation entre la demande citoyenne et la réponse gouvernementale a été satisfaite dans les meilleurs termes socioéconomiques possible.

En ce qui concerne la réalité des organisations, nous pouvons observer que certaines disparaissent et d'autres apparaissent. Pour Daft (1998), cette mouvance dans le *cycle de vie* des organisations dépasse le cadre habituel d'émergence des théories de la firme. La circulation des idées, grâce aux technologies de l'information et des communications issues de la révolution numérique, fait que, les connaissances se généralisant plus vite, elles se fertilisent plus rapidement dans le monde de l'organisation. Ce qui amène des expériences plus fréquentes dans les modes de conception, de gestion et d'évaluation du travail effectué par les membres de l'organisation. Les échecs et les succès obtenus dans l'exécution des tâches confiées aux employés sont, eux aussi, porteurs d'amélioration des processus de fonctionnement. Il en résulte une nouvelle organisation du travail, laquelle donne lieu à des configurations organisationnelles mieux adaptées à la *mission* de l'organisation et à ses ressources, sans qu'on ait attendu l'élaboration d'une théorie nouvelle de la firme pour procéder. S'instituent alors, dans l'organisation nouvelle du travail, plus de flexibilité, plus d'interactions et plus de compétences dans l'accomplissement de la tâche.

Pour paraphraser Mukherji et Mukherji (1998), disons que bon nombre d'organisations répondent de nos jours aux caractéristiques suivantes de flexibilité dans la gestion du travail :

1. une distribution du réseau travail à travers un réseau de tâches ;
2. une disparition ou du moins un flou accru des frontières dans et hors de l'organisation ;
3. une attente de performance à la tâche supérieure ;
4. une délégation plus grande du pouvoir de décision et l'émergence d'équipes autonomes de travail ;

5. une définition partagée des valeurs et une adhésion plus large aux croyances de l'organisation ;
6. une implantation mieux distribuée de la technologie dans l'ensemble de la structure de fonctionnement ;
7. une rotation des acteurs et un enrichissement de la tâche ;
8. une meilleure intégration *multipalier* ;
9. le développement d'habiletés stratégiques depuis la base jusqu'au sommet ;
10. l'usage d'indicateurs de performance plus adaptés et l'évaluation du rendement en fonction des résultats atteints mais aussi des cibles de résultats fixées au départ.

Nul n'aura vu un cadre d'action ossifié par une hiérarchisation à outrance de la tâche, suivant l'approche traditionnelle du travail, mais un canevas adapté à une implantation d'une GPR dans l'organisation. Or, la nouvelle gouvernance dans le secteur public tend justement à s'inspirer de tout ce qui touche de près ou de loin à l'instrumentation managériale. Ce canevas devrait donc trouver application dans un contexte de modernisation de l'organisation du travail.

Perception traditionnelle de la structure et de l'organisation du travail

Le contexte dans lequel évoluent les organisations de nos jours remet en cause l'existence des bureaucraties mécanistes, dont les paramètres étaient dictés d'une conception, d'une distribution et d'un contrôle tayloriens du travail : découpage de l'activité par segment, spécialisation de la tâche, individualisation du poste de travail, cloisonnement des secteurs et niveaux de production, séparation de la conception et de l'exécution du travail (De Montmollin, 1981 ; Mintzberg, 1982 ; Savall, 1989). Aujourd'hui, l'intensité mais aussi la récurrence de la demande ont contraint l'organisation à s'ajuster plus profondément et plus rapidement aux besoins et attentes de sa clientèle. La structure de réponse de l'organisation, son mode de gestion du travail en d'autres mots, doit tendre vers plus de flexibilité pour être plus efficace et plus efficiente. Les anciens modes de gestion des capacités, processus et procédures de l'organisation doivent être remplacés par d'autres plus dynamiques. La gestion de l'organisation, et partant celle du travail qu'accomplit celle-ci, doit tendre à être organique, non mécanique. C'est la condition sine qua

non à satisfaire, si l'organisation veut desservir ses clients plus rapidement et mieux que ses concurrents (Mohrman, Galbraith et Lawler, 1998), que l'organisation ressorte du secteur privé ou du secteur public.

Heckscher et Donnellon (1994) nous rappellent que la rigidité de toute bureaucratie engendre de l'inertie organisationnelle. Il y a alors fléchissement graduel de l'efficacité dans la réponse qu'elle fournit à la demande qu'on lui adresse. On constate au fil du temps les occurrences suivantes qui expliquent cette situation de fait sclérosante pour l'ensemble de l'organisation.

1. Les règles ont tendance à s'accumuler, la résolution des problèmes tendant à s'opérer par le décret de normes plutôt que par la délégation du pouvoir de décision. Parallèlement, on évite de repenser les processus de gestion en cause, omettant du coup la récurrence des situations à problème.
2. La prise en charge des situations, donc des décisions, se fait par ajout d'aires de contrôle au profit du haut de la pyramide, au détriment d'une plus sûre responsabilisation des acteurs au niveau même des opérations.
3. Les règles font foi de solutions avant le fait, alors que les situations ne peuvent toutes être prévues et que les outils de travail les plus adaptés devraient être ceux les mieux appropriés aux conditions changeantes de la tâche.

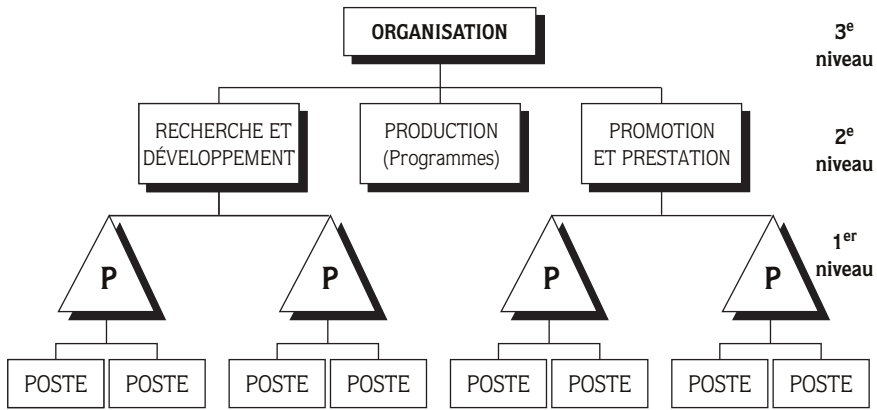
L'ensemble du système de gestion du travail n'a d'autres fins que de permettre une réponse de l'organisation à la demande qui lui est adressée. Or, celle-ci varie au gré des circonstances. Des règles de fonctionnement dans l'accomplissement de la tâche ne peuvent prévoir toutes ces circonstances, la demande devant être satisfaite en des temps et en des lieux de réponse différents le plus souvent. La flexibilité, dans la gestion de la demande, exige donc que la décision soit assumée par l'acteur prestataire du service rendu.

Dans la sphère publique, la non-délégation du pouvoir de décision vers les acteurs de première ligne tient le plus souvent d'un refus de responsabilisation des employés que la direction imagine mal armés pour répondre de la mission et des résultats de l'organisation. Ce qui est en cause, ce ne sont pas les compétences des premiers, mais le manque de confiance de cette dernière à l'égard d'une gestion décentralisée, c'est-à-dire adaptable (flexible). À ce sujet, le manque de confiance ne réside jamais dans la personne à qui l'on délègue, mais dans celle qui délègue. Les employés qui ont prise sur leur tâche savent s'en rendre

responsables et satisfaire aux attentes qu'on place en eux. Le contraire est tout aussi vérifiable. Dans un tel contexte de travail, les responsables doivent délaissier leur statut de *gestionnaire-contrôleur* de la tâche et revêtir celui de *gestionnaire-coach* plus soucieux de l'*économie de la finalité* (le résultat) que de l'*économie de la conformité* (le prescriptif).

L'environnement dans lequel baigne l'organisation publique, compte tenu des choix de société multiples qui s'offrent aux citoyens de nos jours, ne sera pas moins impitoyable à l'avenir, parce que les fonds pour assurer le niveau de service antérieur ne sont plus disponibles. Bien au contraire, les pressions vont s'exercer sur le secteur public de façon plus intense. Les gestionnaires qui œuvrent dans le secteur public vont devoir réviser leurs modes de gestion du travail, s'ils veulent faire plus avec autant sinon avec moins. Et pour faire mieux avec moins, cela suppose qu'il faudra gérer, c'est-à-dire apprendre à mieux composer avec ce dont on dispose déjà, ce qui ne concerne pas que le virage technologique mais avant tout le personnel concerné. Mukherji et Mukherji (1998) ont raison de souligner que gérer le changement, dans ces conditions, s'avèrera un impératif de survie pour l'organisation. De fait, le succès de l'organisation n'est jamais celui qu'on attend (prévision) mais celui qu'on atteint (réalisation). Rien ne sert d'être blindé au niveau des règles de fonctionnement, il faut éliminer les *dysfonctions processuelles* et ajuster le travail à la demande avec ceux qui sont appelés à la satisfaire.

FIGURE 5.1
Schéma vertical ou fonctionnel
de la structure d'une organisation (organigramme)



P: processus

Source: Modèle adapté de Rummler et Brache, 1995.

Les règles, les procédures et les descriptions de tâches ont eu par le passé préséance sur la responsabilisation des acteurs. Encore aujourd'hui, dans maintes organisations publiques, les résultats se définissent *in abstracto* plutôt que *in concreto*. On a l'impression que s'y pratique une gestion *a posteriori* (par l'évaluation) plutôt qu'*a priori* (par l'appropriation). Pas étonnant, comme le remarquent Rummler et Brache (1995), que leurs gestionnaires s'empressent d'esquisser un nouvel organigramme dès lors qu'on leur demande de repenser leur organisation du travail. La gestion par *design* des fonctions ne remplacera jamais la gestion par *personnalisation* des responsabilités. Or, la gouvernance nouvelle dans la sphère publique, celle justement fondée sur l'imputabilité des acteurs, commande que *l'homme* (ce partenaire) et non *la structure* (statuts hiérarchiques) soit le point d'ancrage de toute reformulation du travail dans l'organisation.

Le schéma qui précède, qu'on associera à une organisation marquée par la hiérarchisation des fonctions, propose aux acteurs la subordination au cadre d'exécution plutôt que l'appropriation de la tâche. Non seulement la structure y est verticale, mais elle traduit la linéarité dans le fonctionnement du système de décisions qu'elle sous-tend. Chacun y gère une portion du mandat de l'organisation, comme si le service rendu au client pouvait, lui, être apprécié en actes décomposés. Le système institue, s'articule et se prolonge à raison de *silos*. Or, la raison d'être (*mission*) de l'organisation, qui est énoncée, vécue et évaluée comme un tout (plus grand que la somme des parties), suppose, pour être accomplie, une intégration des fins et des moyens faisant abstraction à la catégorisation des acteurs par niveaux de tâche. En d'autres mots, le rôle des employés et des gestionnaires change diamétralement. Pour ces derniers, Carlzon (1988) allègue ceci : *Plus on est élevé dans la structure organisationnelle, plus on est au service des employés (processus d'exécution)*.

L'organisation, à travers l'action conjuguée de ses membres, doit tenter d'optimiser son rendement (but), non sa structure (moyens). Bien sûr, elle se fixe des cibles de résultats, et dispose de ressources pour réaliser ses mandats. Et parce qu'elle est imputable, elle doit rendre des comptes. On la déclare productive et responsable, si elle atteint, voire dépasse, par ses résultats, les cibles qu'elle s'était données au départ. Ce faisant, l'organisation répond à un devoir implicite d'*optimisation* institutionnelle et non pas que fonctionnelle de mandat public. Ce n'est plus le cadre d'exécution des mandats (structure) qui est considéré, mais l'activité de l'organisation (mission). L'appréciation de la performance, dans une perspective de nouvelle gouvernance publique, ne saurait se limiter à l'évaluation des économies du système, après prestation des services. Elle doit comprendre le fond et la forme, donc la valeur ajoutée du service

rendu. Et, dans cette perspective, la gestion par résultats dans la sphère publique ne peut dissocier la stratégie (choix) de la structure (prestation), soit au stade de l'adoption, soit au stade de l'exécution des services.

Perception postmoderne des structures et de l'organisation du travail

Plus il y a, dans l'organisation, de frontières (fonctionnelles, processuelles), de formalisation, plus cela est préjudiciable à la responsabilisation des acteurs, parce que ces derniers ne sont plus imputables de leurs actes face aux résultats. Ceux-ci relèvent d'autres intervenants, et à ce titre, il leur revient de contrôler la conformité de leurs actes. Dans la sphère publique, où trop souvent la verticalité des structures de fonctionnement et la hiérarchisation des rapports interindividuels scellent l'organisation du travail, les communications sont d'autant moins fréquentes entre les niveaux de tâches que tout est normé d'avance. Alors que l'ajustement mutuel devrait être facilité par la distribution du pouvoir de décision. À ce sujet, Bourgault et Lapierre (2000) déplorent qu'on continue à y gérer *en silo*, voire *en balkan*. L'isolement des personnes à travers la tâche ne peut être compensé par le rapprochement des fonctions à travers l'organigramme.

Dans le sens que prêtent Heckscher et Donnellon (1994) à l'organisation efficace, on devrait procéder aux transformations suivantes dans nombre de nos organisations publiques.

1. Impliquer tous les employés dans la résolution des problèmes.
2. Recourir à des équipes *transfonctionnelles* et *transdépartementales*.
3. Reconnaître la contribution des acteurs.
4. Développer des réseaux de communication plus intenses.
5. Diffuser les meilleures pratiques.
6. Éliminer les frontières de toute sorte dans l'organisation.
7. Informer le personnel sur les résultats et les modes d'évaluation de ces derniers.

Bourgault et Lapierre (2000) associent ces critères à une gestion de type horizontal plutôt que vertical, où les gestionnaires et les employés assument, dans leur fond et dans leur forme, la responsabilité de l'organisation. Il n'y a plus de découpage par niveaux de tâches des intérêts, des ressources et des contraintes, mais association, partage et conjonction

d'efforts dans l'organisation (culture partenariale). La fin de l'organisation incombe à tous les acteurs, et ceux-ci n'ont pas que la responsabilité des moyens affectés au poste qu'ils occupent. L'imputabilité devient solidarité, et le résultat, rendement global. L'évaluation de la performance repose sur l'action commune, dans une architecture structurelle d'exécution intégrative et non plus dissociative. La mission de l'organisation a alors l'allure d'un but commun, et la fonction occupée par chaque acteur devient moins une charge imposée qu'un but personnel à atteindre. En bref, on passe d'une imputabilité solitaire à une imputabilité solidaire.

Or, la maîtrise de l'*horizontalité* dans la gestion du travail exige l'adoption d'une structure de fonctionnement de l'organisation qui favorise l'harmonisation transversale du système de production ou de *servuction* (néologisme de Eiglier et Langeard, 1987). Il convient de remplacer par des agents de liaison ou des groupes d'intégration (Galbraith, 2002), donc de coordination de l'activité, les frontières ou barrières interfonctionnelles qui y existent encore. L'ajustement mutuel des acteurs, dans l'exécution des tâches, en milieu professionnel de services, s'inscrit dans une logique d'*horizontalité* plutôt que de verticalité du rapport de travail.

Les principaux aspects de la structure horizontale sont les suivants (Rummler et Brache, 1995) :

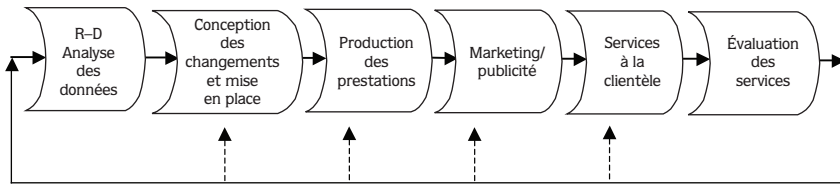
- le client, le bien ou le service et le flux de travail ;
- le travail effectué à travers des processus qui recoupent plusieurs fonctions et plusieurs départements ;
- la relation client-fournisseur associant le service à l'organisation plutôt qu'au prestataire.

Les gestionnaires qui pratiquent la gestion horizontale doivent obligatoirement délaisser l'organigramme traditionnel pour l'*organigramme* (Mintzberg et Van der Heyden, 1999), c'est-à-dire ce type de diagramme qui esquisse la logistique fonctionnelle et opérationnelle en termes de liens latéraux que suppose l'ensemble des activités dans l'organisation. Les gestionnaires qui s'attardent aux processus de travail (opérationnel) s'intéressent au « flux » processuel une fois la *chaîne de valeur* (assises servant, selon Porter [1986], à la schématisation de l'organigramme et à la logistique fonctionnelle des organisations) établie en termes de départements (fonctions) responsables de l'analyse de l'information, de la conception des systèmes, de la mise en place des changements, de la production/servuction, du marketing (publicité), des services à la clientèle et de l'évaluation de la performance des services dispensés. Ce qui impose, aux organismes publics, des mécanismes de gestion mieux

adaptés à la réorganisation du travail. Aux fins de compréhension, voyons à la figure 5.2 l'enchevêtrement ordonnancé des fonctions de base dans une organisation publique ou privée.

FIGURE 5.2

Chaîne de valeur des départements dans une organisation publique (logistique interfonctionnelle, une adaptation de Porter [1986])

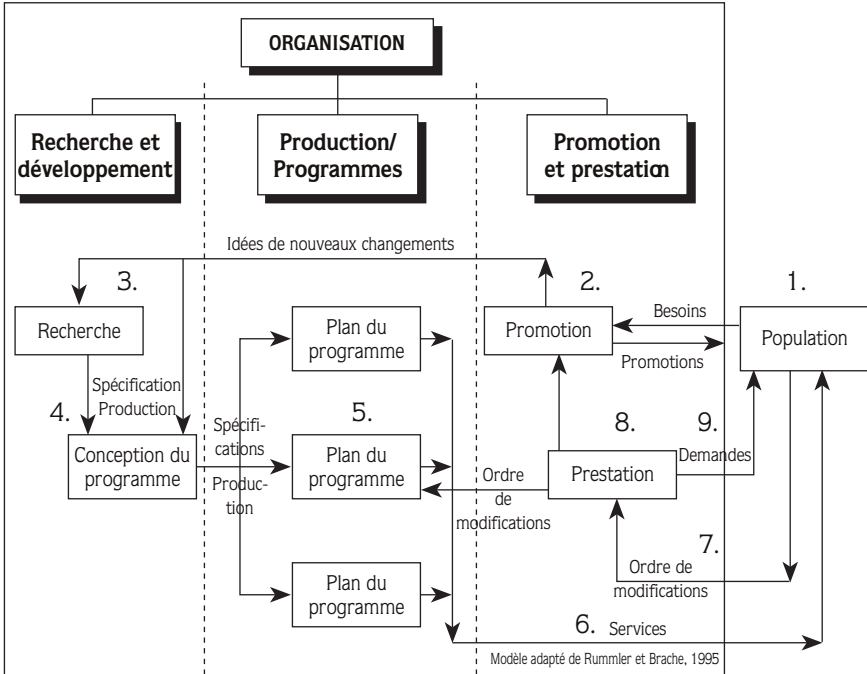


Les *interfaces fonctionnelles* qu'implique la gestion horizontale se révèlent propices à l'amélioration du rendement dans l'organisation, parce qu'il y a cohésion dans l'activité à travers l'action coordonnée des acteurs quel que soit leur département d'appartenance à l'origine.

La gestion traditionnelle du travail a pour but de gérer des fonctions, des niveaux de responsabilité et des relations sociales dans le travail. Elle ne comprend pas comme telles la gestion des mandats, les affaires de l'organisation. Or, dans la sphère publique, c'est le bien public qui est en cause chaque fois. L'organisation ne peut prétendre à l'efficacité que si elle gère ses mandats dans l'esprit de sa mission. Elle ne peut s'en tenir à une gestion des ressources dans un but de justification politique de son activité.

Pour assurer l'ajustement mutuel des acteurs dans l'accomplissement de leurs mandats communs de services publics, la gestion de l'organisation doit être fluide. Ce qui suppose sinon l'absence de niveaux de postes tout au moins un aplanissement du processus de prise de décisions. Lawler III (1986) estime que le nombre de niveaux de responsabilité doit être réduit, de quatre à trois, voire à deux, selon l'organisation. On retrouve là le principe de la structure aplatie. Les mandats comptent plus que les niveaux de tâche accomplie, et les gestionnaires sont plus proches des employés. Dans ce contexte de travail, les gestionnaires sont davantage appelés à jouer un rôle de *coach*, de *mentor*, de *formateur* ou de *facilitateur* que de *contrôleur*.

FIGURE 5.3
**Schéma horizontal ou transfonctionnel
 de l'architecture structurelle d'une organisation**
 (organigramme des liens latéraux interfonctionnels)



Les schémas horizontaux de gestion du travail, également appelés transversaux, sont des outils certains d'introduction dans l'organisation postbureaucratique de la flexibilité requise à l'atteinte d'une performance supérieure. Ils permettent aux gestionnaires de représenter graphiquement *les flux de travail à compter de processus situationnels (Process Map)* propres à l'activité globale de l'organisation. Ces diagrammes fonctionnels (schémas de la logistique interdépartementale) et opérationnels (schémas du flux des tâches), qui ne se substituent pas à l'action, situent les gestionnaires par rapport au fonctionnement de l'organisation, depuis ses objectifs jusqu'à ses résultats. Ils identifient les acteurs et leurs niveaux de tâches, la séquence d'exécution des opérations, les méthodes et les outils de travail (équipement, technologies), suivant les étapes du mandat.

Les diagrammes les plus connus sont les suivants (Harrington, 1994; Livian, 1998):

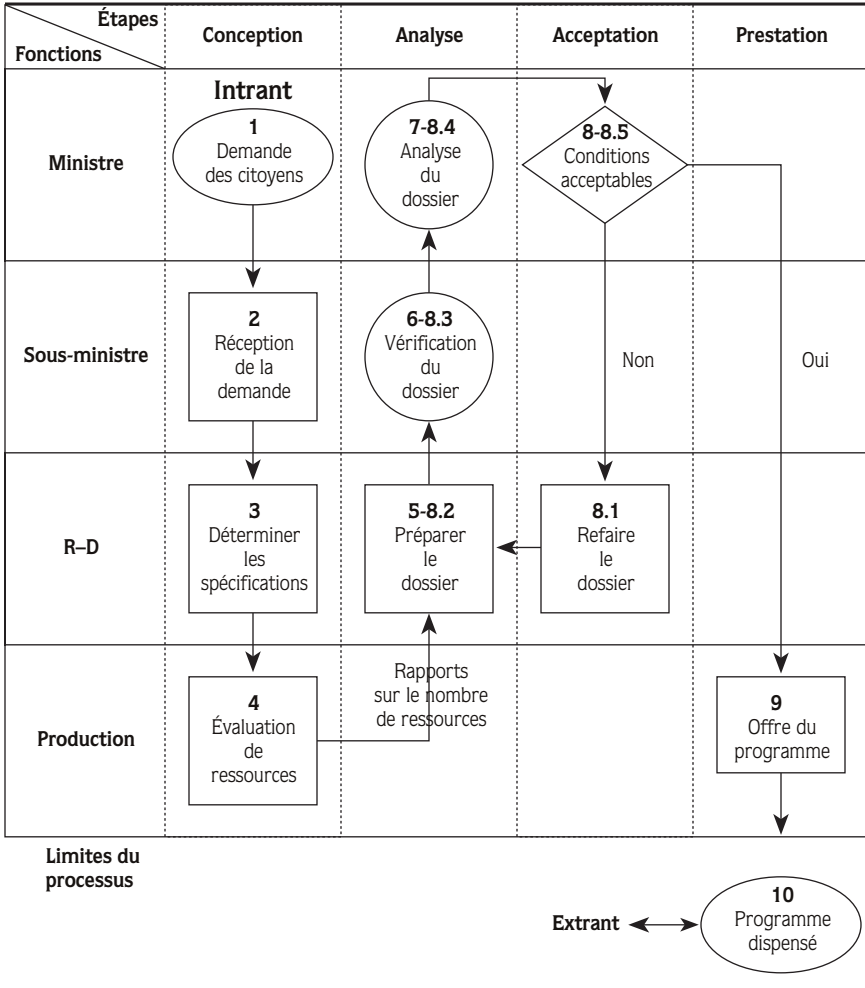
- le *diagramme général*: qui permet une vue d'ensemble du processus;
- le *diagramme normatif*: qui répond aux normes internationales/ANSI (American National Standards Institute);
- le *diagramme fonctionnel*: qui représente le déroulement du processus;
- le *diagramme géographique*: qui illustre les différents lieux d'affectation du travail;
- le *diagramme d'information et de communication*: qui détermine l'information et les communications dans le processus;
- le *diagramme de circulation des documents*: qui indique le parcours des documents dans le processus.

En nous inspirant d'une demande de service, nous présentons un exemple de diagramme de type fonctionnel-normatif.

Pour gérer de façon plus rationnelle les activités par les tâches dans l'organisation, Leclerc (2000), Hammer et Champy (1993), Harrington (1994), Johann (1995), Rummler et Brache (1995) donnent à penser qu'il faudrait remettre en question les processus de travail et les reconfigurer selon les facteurs suivants:

1. la configuration globale des activités;
2. l'inventaire des tâches en lien avec les activités;
3. le flux d'information essentiel à la réalisation des activités;
4. les technologies en place pour assurer les flux d'information;
5. les lieux où se déroulent les activités;
6. le mode d'évaluation des résultats (valeur ajoutée, temps et coûts de revient);
7. les procédures permettant l'application de la réglementation.

FIGURE 5.4
Diagramme fonctionnel et opérationnel-normatif
d'un processus de production



Cadrer la réforme du travail dans l'organisation

Le travail dans l'organisation constitue le mode de réponse de cette dernière aux mandats qu'elle assume. Ces mandats s'inscrivent dans la foulée de la mission de l'organisation. Cela suppose que les gestionnaires l'aient définie, comprise et mise en œuvre dans le cadre d'une stratégie et à

travers des projets-résultats. Ces derniers doivent être matérialisés par des cibles de résultats partagés par l'ensemble des membres de l'organisation après discussion.

Or, note Weisbord (1989), les buts de l'organisation ne sont pas les seuls en cause, quand il s'agit d'ordonner l'action de celle-ci. Les structures d'exécution des mandats doivent être opérationnelles, c'est-à-dire permettre à l'organisation de satisfaire ses fins à travers ses mandats. Peu importe la forme qu'adoptera cette architecture structurelle, le travail doit s'y pratiquer dans le sens convenu des buts poursuivis par l'organisation.

Par ailleurs, les structures de fonctionnement de l'organisation sont des instruments d'accomplissement de la tâche, laquelle requiert pour être accomplie dans la foulée de la mission des relations entre les preneurs à l'activité. Ces relations, qui se traduisent en rapports interindividuels dans le milieu de travail qu'est l'organisation, reposent sur la fluidité des communications interpersonnelles. Ces communications supposent des voies et des moyens qui facilitent les échanges entre les acteurs, dans la poursuite des buts de l'organisation, pour une tâche mieux accomplie à toutes les étapes des mandats opérationnels.

La coordination dans la réalisation des mandats, que permettent de meilleures communications entre les acteurs, commande une mise en place de mécanismes de contrôle de la part des gestionnaires de l'organisation. Ceux-ci ne vont jamais sans budgets. Budgets qui, le plus souvent, sont consentis après constatation de la performance antérieure de l'organisation à travers ses mandats.

Cela exigera l'affirmation d'un leadership certain de la part des gestionnaires en vue de l'atteinte des résultats escomptés par l'organisation. Mais, avant tout, la *mission*, les *valeurs* et les cibles de résultats de cette dernière devront avoir été comprises et admises par les gestionnaires et les employés.

Si tous conviennent que cela ne va jamais sans une connaissance profonde de l'environnement externe (le marché) et de l'environnement interne (la structure) de l'organisation, trop peu prennent conscience que le système de compensation du personnel décide bien plus que de la mission dans l'accomplissement de la tâche individuelle. Or, dans la sphère publique, la compensation du personnel se conforme d'ordinaire à ce principe d'universalité qui veut que les conditions négociées ailleurs dans l'appareil public dictent celles qui sont applicables à l'organisation suivante dans l'ordre des négociations de conventions collectives. Les

employés sont donc traités semblablement, en vertu de considérations liées au niveau des postes, alors qu'ils devraient l'être équitablement en fonction de la spécificité des organisations qui sont leurs. Le mode de rémunération retenu fait porter l'attention sur la tâche, alors qu'il devrait la centrer sur le client. Le personnel pose des actes, quand il devrait livrer des services. Quoi qu'il en soit, l'Administration publique attend toujours de son personnel qu'il soit performant. Cette performance, si elle doit s'inscrire dans la perspective d'une gouvernance axée sur la gestion par résultats, ne peut être comprise qu'à la lumière des économies réalisées lors de la prestation du service (justification de moyens). Elle doit l'être également à l'aulne des économies de société découlant de la réponse fournie à la demande publique de services (justification de la *finalité*). Et là, le marché, plus que le poste occupé, dicte les conditions réelles d'exécution de la tâche des employés. Tâche qui n'est jamais aussi bien accomplie que lorsque la rémunération invite à la satisfaction des vrais buts de l'organisation.

BIBLIOGRAPHIE

- ATKINSON, P.E. (1990). *Creating Culture Change: The Key to Successful Total Quality Management*, Bedford, British Library.
- BOURGAULT, J. et R. LAPIERRE (2000). *Horizontalité et gestion publique*, Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion, décembre.
- CONSEIL DU TRÉSOR (2004). *Moderniser l'État: pour des services de qualité aux citoyens – Briller parmi les meilleurs*, Plan de modernisation 2004-2007, Québec, Gouvernement du Québec.
- CÔTÉ, L. et B. MAZOUZ (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, Rapport au sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, Québec, Gouvernement du Québec, septembre.
- DAFT, R. (1998). *Essential of Organization Theory and Design*, Cincinnati, South Western College Publishing.
- DECKER, J.F. (1988). *Être motivé et réussir*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- DEMING, W.E. (1982). *Hors de la crise*, Paris, Édition Economica. Traduction partielle de *Out of the Crisis* par J.-M. Gogue, 1991.
- DE MONTMOLLIN, M. (1981). *Le taylorisme à visage humain*, Paris, Presses universitaires de France.
- EIGLIER, P. et E. LANGEARD (1987). *Servuction, le marketing des services*, Paris, McGraw-Hill, coll. « Stratégie et management ».

- FIELDS, J.C. (1993). *Total Quality for Schools: A Suggestion for American Education*, Milwaukee (WI), ASQC, Quality Press.
- GALBRAITH, J. (2002). *Designing Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- GLASSER, W. (1992). *The Quality School: Managing Students without Coercion*, New York (NY), Harper-Collins Publisher.
- GLASSER, W. (1994). *The Control Theory Manager*, New York, Harper-Collins Publisher.
- HAFSI, T. (1995). « Les structures dans la tête », *Gestion*, vol. 20, n° 3, p. 12.
- HAMMER, M. et J. CHAMPY (1993). *Le Réengineering*, Paris, Dunod.
- HARRINGTON, J. (1994). *La réingénierie des processus administratifs*, Québec, Éditions Transcontinental.
- HECKSCHER, C. et A. DONNELLON (1994). *The Post Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- HUBER, G. et W. GLICK (1993). *Organizational Change and Redesign Performance*, Tome 1, New York, Oxford University Press.
- IMAI, M. (1989). *Kaizen: La clé de la compétitivité japonaise*, Paris, Éditions Eyrolles.
- JOHANN, B. (1995). *Designing Cross-Functional Business Processes*, San Francisco (CA), Jossey-Bass Publishers.
- KANTER, R.M. (1983). *The Change Masters: Innovation for productivity in the American Corporation*, New York, Simon and Schuster.
- LAWLER III, E. (1986). *High-Involvement Management*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- LECLERC, J. (2000). *Organisation du travail en administration publique*, Notes de cours École nationale d'administration publique-7228, École nationale d'administration publique.
- LIVIAN, Y.-F. (1998). *Organisation: théories et pratiques*, Paris, Dunod.
- MAZOUZ, B. et C. ROCHET (2005). « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation: quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises », *Télescope*, automne.
- MINTZBERG, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- MINTZBERG, H. et L. VAN DER HEYDEN (1999). « Organigraphs: Drawing how companies really work », *Harvard Business Review*, septembre-octobre, p. 87-94.
- MOHRMAN, S., J. GALBRAITH et E. LAWLER III *et al.* (1998). *Tomorrow's Organization: Crafting Winning Capabilities in a Dynamic World*, San Francisco, Jossey-Bass.

- MUKHERJI, A. et J. MUKHERJI (1998). « Structuring organizations for the Future: Analysing and managing change, *Management Decision*, vol. 36, n° 4 MCB.
- O'NEIL, J.R. (1993). *The Paradox of Success*, Los Angeles Jeremy Tarcher.
- OUCHI, W. (1982). *La théorie Z: faire face au défi japonais*, Paris, InterÉditions.
- PORTER, M. (1986). *L'avantage inter-concurrentiel*, Paris, InterÉdition.
- PURSEL, G. et S. SPANBAUER (1992). *A Quality System for Education*, Milwaukee, ASQ, Quality Press.
- RINEHART, G. (1993). *Quality Education*, Milwaukee, ASQC, Quality Press.
- RUMMLER, G. et A. BRACHE (1995). *Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*, San Francisco, Jossey-Bass.
- SAVALL, H. (1989). *Enrichir le travail humain: l'évaluation économique*, Paris, Economica.
- SÉRIEYX, H. (1982). *Mobiliser l'intelligence de l'entreprise*, Paris, Entreprise moderne d'édition.
- SIZER, T.R. (1992). *Horace's School: Redesigning the American School*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- SPANBAUER, S.J. (1992). *A Quality System for Education*, Milwaukee, ASQC, Quality Press.
- WEISBORD, M. (1989). « Introduction au diagnostic d'une organisation: les six points clés à explorer avec ou sans théorie », dans A. Beaufils et J.M. Guiot, *Développer l'organisation: Perspectives sur le processus d'intervention*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur.

6

Gérer l'organisation

Gérer l'offre, l'optimisation des ressources et l'interface politico-administrative

If you want more money you have to work harder
and smarter to save the money from somewhere else.

Waddy WADSWORTH, 2002

L'organisation publique diffère aussi dans sa gestion des opérations (quotidiennes) de l'entreprise privée. Aux variables relatives à l'offre et aux ressources s'ajoutent celles portant sur la relation au quotidien de l'organisation avec les milieux politique et administratif. Ainsi, c'est toute la dynamique interne du *facteur managérial* (en référence au modèle Mazouz-Leclerc; voir le chapitre 4, figure 4.1) qui s'en trouve affectée. Qu'il s'agisse de la gestion quotidienne de l'offre, des ressources ou des relations avec les représentants du gouvernement et de l'administration, les gestionnaires publics doivent prendre en compte les questionnements récents relatifs aux monopoles naturels d'État. Ils ne gèrent pas la demande en tant que telle, mais l'offre en services publics. La demande en services, au sens du marché, est prise en charge et définie par les élus par le truchement de politiques, de programmes et de projets publics. En répondant à un besoin social, par exemple l'aide financière aux familles très endettées, les élus au pouvoir définissent à la fois la portée (segment du marché) et le mode d'intervention (la gamme de produits/services) de l'État. Il revient à l'administration et aux différents organismes publics la responsabilité de gérer en nombre et en valeur l'offre pour répondre à la demande sociale, rendue légitime par l'action politique et signifiée aux gestionnaires publics. Ce faisant, le monopole naturel d'État ne peut plus être revendiqué comme raison valable et suffisante pour justifier l'absence

d'une *comptabilité analytique* au sein des ministères et organismes. La détermination et l'optimisation des ressources disponibles liées aux services rendus aux citoyens sont devenues incontournables. Cela est d'autant plus important que les pressions budgétaires et médiatiques entourant les processus de redditions de comptes et d'imputabilité ainsi que la montée en puissance des revendications de transparence et d'éthique dans la gestion des deniers publics obligent les gestionnaires à faire preuve d'utilisation judicieuse, d'effort d'optimisation, voire d'économie.

Nous abordons dans ce chapitre des éléments de réflexion relatifs à l'utilisation judicieuse et l'organisation des ressources; celles liées aux stratégies et aux structures fonctionnelles et processuelles qui permettent aux gestionnaires publics d'assurer une offre en services publics qui répond à la demande et aux attentes signifiées par les représentants de l'État. De manière plus interrogative, nous tenterons d'attirer l'attention du lecteur sur la problématique de la gestion des interfaces entre l'appareil gouvernemental, l'administration et la gestion courante des organismes publics; soit le processus d'intégration des fonctions dans l'ensemble de l'appareil public auquel mèneront l'amélioration de la prestation des services, la gestion des ressources disponibles et des relations entre les acteurs publics.

6.1. LA GESTION DE L'OFFRE DE SERVICES EXAMINÉE À LA LUMIÈRE DE LA QUALITÉ ET DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

L'offre des services dans l'organisation publique, surtout s'il s'agit de situer la démarche dans la perspective de la *Bonne Gouvernance*, ne peut être envisagée de manière pertinente que si elle est tournée vers l'atteinte des résultats de l'appareil public. Les perspectives analytiques que nous offrent les théories des organisations, notamment la perspective dites des ressources (*Resources-based View*), mettent l'accent sur les méthodes d'optimisation *des stratégies d'offre et des structures de prestation* des services. Ces dernières (stratégies et structures d'offre) seront appréciées par le rendement à la tâche, lequel se mesure et se comptabilise à partir de la consommation de ressources humaines, financières, matérielles (équipements), informationnelles et des matières premières jugées nécessaires à la production et à la prestation des services effectivement rendus aux citoyens. Dès lors, une *comptabilité analytique* s'impose aux organisations publiques dans le but de s'assurer à la fois de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience de tout projet-résultat retenu par l'équipe de direction en vue d'améliorer la qualité (en nombre et en valeur) de l'offre de services à la population et aux entreprises.

Par ailleurs, si l'on admet qu'un *projet*, dans l'entreprise privée, tout comme nous pouvons l'appliquer à la sphère publique, s'apparente à un ensemble d'activités finalisées (*finalité*), situées dans le temps et qui permettent de mettre en œuvre des politiques/programmes publics, force est de convenir, à l'instar de Campbell, Devine et Young (1992), à l'importance des changements qu'il induit au niveau des attitudes et des comportements de l'organisation ou des personnes qui y œuvrent.

Ajoutons au *projet* (comme intention) une dimension d'engagement de réalisation, et c'est toute la puissance analytique et empirique que nous découvrons dans les *projets-résultats* comme faisant partie des *stratégies d'offre* de l'organisation, laquelle se fera en référence à sa *culture*. Ainsi, les stratégies modulent l'offre, par le choix des moyens et l'affectation des ressources disponibles en guise de réponse aux attentes signifiées, et celle-ci commande l'ajustement constant des activités, pour fournir les services en question. Or, le service rendu, sur le plan des résultats de prestation, est influencé aussi par la *culture* (us et coutumes), c'est-à-dire par les valeurs, les croyances, l'éthique et les pratiques managériales de l'organisation.

La performance de l'organisation, pour sa part, devrait, si l'on veut véritablement parler de *Bonne Gouvernance publique*, tenir compte et du taux de satisfaction des citoyens desservis (*valorisation de l'output*) et des apports socioéconomiques à la communauté d'implantation (*valorisation de l'outcome*). De la sorte, la mesure des résultats ne se limitera pas à une optimisation comptable des moyens et des ressources disponibles, mais sera plus complète, puisqu'elle aura tenu compte des stratégies et des structures d'offre (résultats de gestion) et des besoins et des attentes des communautés (résultats de prestation). C'est à cette condition que la gestion harmonisée des stratégies/structures d'offre et de la culture de l'organisation donnera lieu à un modèle de prise en charge du service dans l'organisation publique. On parlera alors de « philosophie managériale » propre, où politique (ministère), organisme (personnel) et service (offre) tendront vers une intégration des voies et moyens de réponse à la demande finale des populations et des entreprises. La *philosophie managériale*, dans la foulée du *credo* que constituent les énoncés d'engagement moraux de l'organisation, sert à encadrer l'engagement, l'action et les comportements des acteurs. En somme, la performance des organisations publiques doit s'interpréter sous l'angle de rapports dynamiques établis entre des *résultats d'orientation*, des *résultats de gestion* et des *résultats de prestation* (en référence au modèle Mazouz-Leclerc).

L'objet premier, non la *finalité*, de la gestion par résultats dans la sphère publique demeure l'optimisation du rendement de l'ensemble de l'appareil d'offre en services aux populations et aux entreprises. Au cœur de cette préoccupation, nous retrouvons le degré d'atteinte de la performance supérieure que suppose la *Bonne Gouvernance publique*. Ce qui impose de mettre en perspective toutes les dimensions relatives à l'optimisation des ressources qu'un cadre de gestion doit assurer à l'organisation publique dans ses démarches d'amélioration globale du système d'offre de services. Un management systémique par projets-résultats devrait, en

raison d'une logique de projet axée sur la dynamique des interactions engendrées par le « *qui, quoi, comment, quand et combien* », constituer à notre avis une réponse en matière d'efficacité, d'efficience et d'économie (définition de l'optimisation) pour l'ensemble de l'appareil public.

6.1.1. L'approche systémique appliquée à la gestion de l'organisation publique

L'approche systémique, en gestion publique, est justifiée par des considérations relatives au périmètre d'action et au mode d'intervention de l'État. Plus nombreux et diversifiés sont les secteurs couverts par la sphère publique, plus se fera sentir le besoin d'un niveau de cohérence que devrait caractériser les stratégies et les structures d'offre de services publics. Cela requiert des gestionnaires d'organismes publics, en particulier, une prise en compte de l'ensemble des acteurs, des enjeux, des facteurs, des problématiques des processus et des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles mises à contribution, directe ou indirecte, tant au moment de la conception qu'à celui de l'exécution de projets-résultats. Ce qui suppose que le cadre de gestion retenu tiendra compte du caractère spécifique des organisations publiques, parapubliques et péripubliques qui composent l'appareil d'offre de services publics.

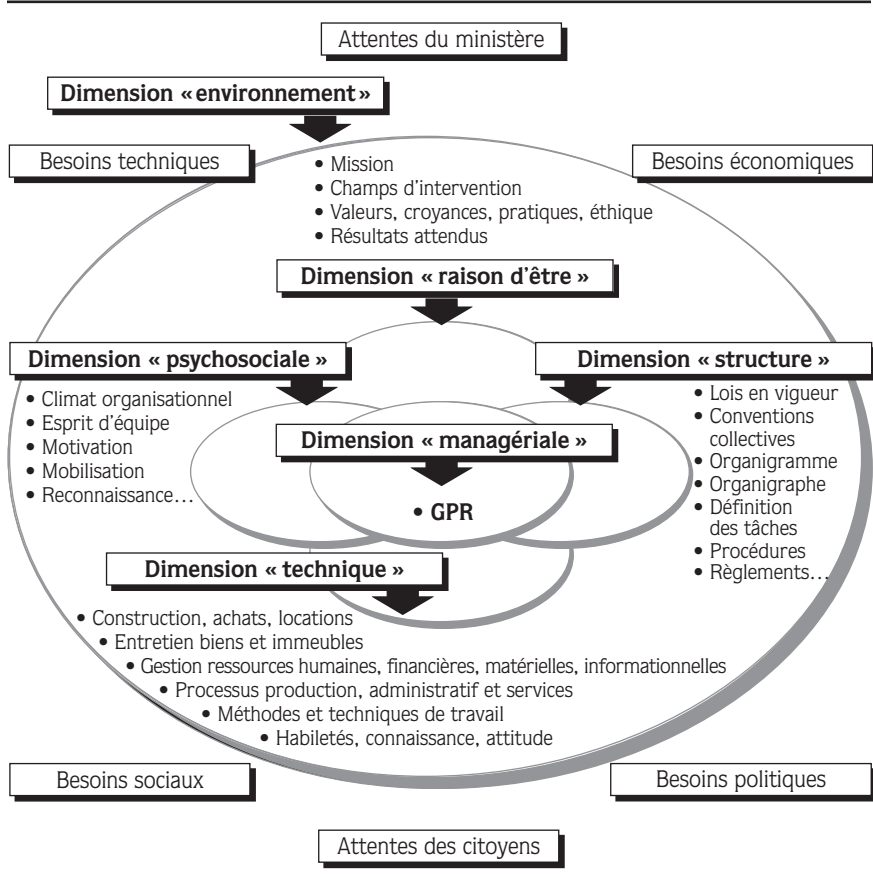
À l'aide de la figure 6.1, ci-après, nous avons adapté le modèle de Kast et Rosenzweig (1974) aux principales dimensions qu'il faut prendre en considération dans la gestion d'une organisation publique. Le recours à une approche systémique suppose que les gestionnaires tiendront compte chaque fois de la *mission* ou de la *finalité* (spécifique) de l'organisation où ils l'appliquent. Les *dimensions organisationnelles*, dont ils devront tenir compte, sont les parties interdépendantes qui donnent au système qu'elles constituent son caractère d'ensemble.

Dimension « environnement » de l'organisation publique

L'environnement externe de l'organisation, dans le secteur public, ne comprend pas le gouvernement comme tel, puisque ce dernier est par définition l'Administration publique. L'appareil d'offre qu'est la structure de services, dans le secteur public, relève des ministériels mais répond de sa performance devant l'ensemble des élus. Rares sont les auteurs qui auront traité de ces aspects particuliers de l'environnement, dans le secteur public, bien que ce genre de distinction s'impose pour mieux comprendre l'ordre des responsabilités quand viendra le temps de juger de

la performance de l'appareil en fonction des attentes exprimées et tacites en provenance justement de l'environnement externe de l'organisation visée.

FIGURE 6.1
Organisation systémique d'un organisme public



De concert avec le conseil d'administration ou le sous-ministre, le directeur général, les directeurs de services (*comité d'orientation*) de l'organisme concerné verront non seulement à mettre en avant, mais à évaluer les projets-résultats organisationnels de celui-ci. Ils le feront à la suite d'une analyse des composantes (ressources/logistique) et de la dynamique (tendances) de l'environnement de l'organisation. Les résultats devront avoir répondu aux besoins et attentes spécifiques (liés à la *mission*) signalés

à l'organisation par l'évolution de son environnement. Mieux, ils devront avoir satisfait, à travers l'offre des services que supposaient les projets-résultats mis en œuvre, à une utilisation optimale des ressources.

L'organisation devra donc analyser, comprendre, saisir la portée stratégique de l'offre et intégrer les besoins et attentes légitimes exprimés dans l'environnement qu'elle dessert. Un ajustement stratégique biennal ou triennal, si parfait soit-il, parce qu'il aura tenu compte d'un nombre significatif de considérations liées aux besoins et aux attentes des populations à servir, ne saurait être acceptable en GPR. La conception des projets-résultats comme leur évaluation ne peuvent être imaginées qu'en fonction de leur pertinence, laquelle, économiquement et socialement parlant, suit la dynamique évolutive des besoins et attentes de la société dans laquelle s'inscrit l'action publique. Or, les pressions au relèvement du niveau des services, comme à l'amélioration de la qualité des services, dans la sphère publique ne se manifestent pas qu'aux deux ou trois ans, mais changent, au gré des pressions, des demandes, de la concurrence (comparaisons intergouvernementales, marchés mondiaux) les stratégies, les structures et les techniques d'offre des services de substitution. L'environnement externe du secteur public est large, exigeant et changeant tout à la fois. Aussi, l'organisation publique, en tant que système ouvert sur son milieu, doit réagir de façon adéquate aux besoins et attentes de son environnement en se dotant d'une structure d'offre qui tienne compte de cinq sous-systèmes essentiels à la réalisation de tout projet-résultat, et ce, dans l'ordre chronologique suivant : le sous-système *raison d'être* (partie cérébrale de l'organisation), le sous-système *psychosocial* (partie émotive de l'organisation), le sous-système *managérial* (partie neurologique de l'organisation), le sous-système *technique* (parties organique, viscérale et hormonale de l'organisation) et le sous-système *structure* (parties osseuse et musculaire de l'organisation).

La *raison d'être* de l'organisation, soit, le système cérébral, est justifiée par l'état de sa *mission*. Par sa *mission*, l'organisation publique devrait être perçue, tant par son action que par sa *finalité*, comme unique et légitimée à servir les citoyens. Pour s'assurer de son caractère unique et de sa légitimité, ses gestionnaires devraient s'interroger périodiquement.

- Quels sont les services que leur organisation doit offrir pour répondre à sa mission spécifique?
- Qui sont ses clientèles propres?
- Quels besoins et quelles attentes doivent satisfaire ses services?

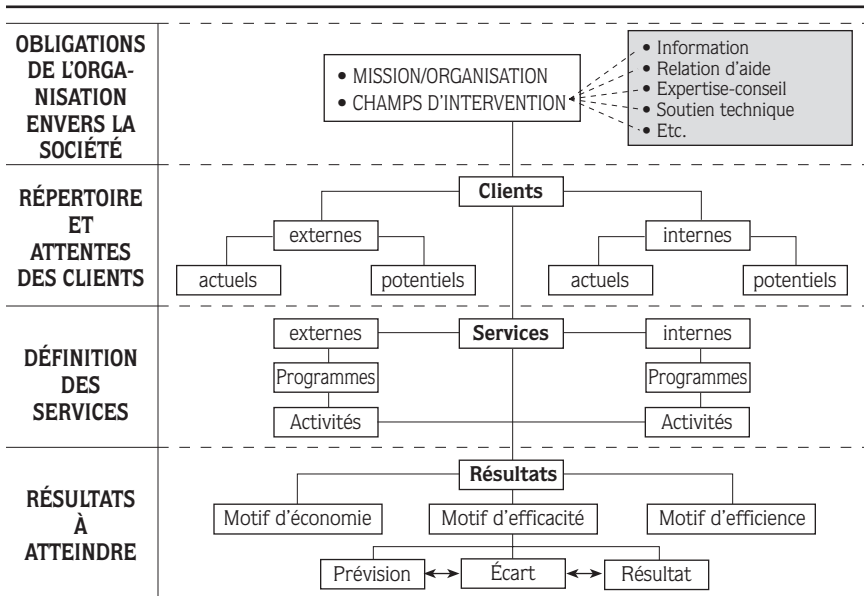
- Quel est le taux de satisfaction atteint par l'organisation ou toute autre organisation comparable par le passé?
- Quelles ressources doivent être mises à contribution et quels modes d'évaluation du rendement doit être prévu pour justifier des résultats poursuivis et atteints?

À ces questions, Spanbauer (1992) répondait que l'Administration publique doit être une structure qui soit au service de sa clientèle. L'expression anglaise « *Civil Servant* », qui traduit l'idée de qui rend le service, doit aussi être comprise dans le sens de « bien public », à savoir qui reçoit le service. Et puisque la « fonction publique » suppose que l'organisation est au service d'autrui, elle doit s'attendre à ce que les exigences de rendement à son endroit soient élevées. La qualité dans le service rendu ne saurait être aléatoire. Elle doit répondre à des critères d'autant plus certains que les ressources qui sont mises à contribution par l'appareil d'offre sont empruntées aux autres. Comme la *raison d'être* justifie la légitimité de l'organisation, celle-ci doit être arrimée au plus juste avec les besoins et attentes à satisfaire auprès de la population par l'intermédiaire des stratégies et des structures d'offre de cette première. La figure 6.2, ci-après, décompose les volets de la *mission* de l'organisation, pour une meilleure compréhension des différentes étapes et des différentes dimensions qu'elle comprend.

L'obligation de servir de l'organisation, dans la sphère publique, découle de sa *mission*. Jusque-là, tous s'entendent. Mais il reste encore à définir le domaine de service qui sera sien, pour mettre le doigt sur sa *mission* véritable à terme. La *raison d'être* d'une organisation publique ne peut être entendue par l'ensemble des projets-résultats que cette dernière est susceptible de mettre en œuvre. La *mission* précède, dans l'ordre des choses, le choix des stratégies et des structures d'offre de services, lesquelles vont exprimer la *raison d'être* de l'organisation. Les projets-résultats de l'organisation ne définissent donc pas la mission de celle-ci, mais sont définis par la raison d'être de l'offrant de services. L'obligation de satisfaire sa *mission*, pour l'Administration publique, c'est d'abord de choisir les bons services (pertinence de l'offre) avant de bien livrer ses services (efficacité de la structure). La satisfaction des citoyens ne tient pas uniquement à la qualité du service rendu, mais à la pertinence du service offert. Dans cette perspective, la performance du secteur public lie, par *missions* interposées des organismes qui le composent, la fin (le service aux citoyens) et les moyens (stratégies et structures d'offre) de l'organisation. La GPR ne se limite donc pas à apprécier la *raison d'être* de l'organisation à travers ses projets-résultats. Elle doit permettre de juger de l'état de la *mission* de l'organisation, avant que les projets-résultats de l'organisation

ne soient évalués en termes d'économie sur les ressources utilisées ou d'efficacité. La *mission* doit en quelque sorte, par le truchement des choix de services pratiqués par l'Administration publique, dans le temps et dans l'espace des organismes qui en sont l'armature, être revisitée, puisque les besoins et les attentes de services dans les populations bénéficiaires auront changé depuis leur première identification, souvent à la date de création de l'organisation elle-même.

FIGURE 6.2
Composantes de la « raison d'être »
d'une organisation dans l'Administration publique



- Motif d'économie de l'organisation: fonctionner à des coûts moindres
- Motif d'efficacité de l'organisation: satisfaire un pourcentage additionnel des personnes
- Motif d'efficacité de l'organisation: éviter les délais, les erreurs, les omissions

La *mission* n'est en rien une notion éthérée, mais la traduction de la raison d'être de l'organisation. Elle s'exprime simplement, à travers un énoncé de mission qui dicte clairement, en verbes d'action et non d'état, la nature des services que sous-tend cette même *raison d'être* de l'organisation. Lorsque la *mission* est bien comprise, les projets-résultats de l'organisation ne peuvent que permettre de satisfaire aux besoins et aux attentes des clientèles qu'elle doit servir. En somme, la *mission* commande,

à l'offre des services, les choix (voies) mais aussi les comportements (moyens) de l'organisation (Campbell, Devine et Young, 1992). Et puisque la *mission* de toute organisation publique s'inscrit dans une perspective de bien commun, d'intérêt général ou d'intérêt public, *dispenser aux citoyens les services* qu'ils attendent devrait autoriser l'État à remplir les divers rôles et fonctions que lui dictent son périmètre d'action et ses modes d'intervention (Rosanvallon, 1983).

- L'État *régalien* assure la sécurité collective et la justice sociale par l'avènement d'un gouvernement démocratique. Ainsi, l'État devient serviteur de la société, en prenant sous sa responsabilité l'armée, la police, les douanes, la justice, la santé, l'éducation.
- L'État *producteur* et instaurateur de bien commun instaure la cohésion sociale en identifiant et contenant la nation, en déterminant la citoyenneté, en intervenant sur la conduite des citoyens (prisons, réadaptation...).
- L'État *garant* assure la santé collective en agissant sur la qualité des services à la population, sur l'hygiène, sur le droit, sur l'environnement.
- L'État *providence* gère la sécurité sociale.
- L'État *régulateur* encadre l'économie.

Pour assurer l'efficacité de ses choix et l'efficience de ses interventions, l'État confie à l'administration et aux organisations publiques le mandat d'organiser les services et de mettre en œuvre des projets-résultats en fonction des missions retenues, lesquelles seront confiées à des organismes relevant de la sphère publique. Tous ne servent pas les mêmes clientèles, et tous n'ont pas les mêmes moyens. Pour s'assurer de la pertinence de ses projets-résultats, et donc de leur degré de réponse aux besoins et attentes des populations desservies, l'organisation verra, par son *comité d'orientation* (président du CA ou sous-ministre, directeur général, directeurs de services) ou son *comité de pilotage* (directeurs de services, agents de maîtrise, chefs d'équipe, facilitateurs), à ajuster son offre aux conditions de la demande courante. Selon la spécificité de l'organisation, ses gestionnaires s'interrogeront à ces propos.

- Est-ce que la *mission* répond encore aux conditions de la demande?
- Est-ce que les voies et moyens de réponse à la demande sont suffisants?
- Est-ce que le niveau de satisfaction des clientèles est à la hauteur des engagements?

- Est-ce que le niveau de performance atteint est satisfaisant et est-ce que les mesures appropriées ont été prises pour corriger le tir?

Suivant les réponses fournies aux questions précédentes, les gestionnaires voudront sans doute s'interroger plus à fond sur l'Administration publique, en réfléchissant sur les choix de champs d'action à établir pour assurer une plus grande satisfaction des citoyens.

Il incombe aux gestionnaires, si l'organisme dont ils relèvent doit répondre correctement de sa *mission*, de déterminer le mode de gestion et la méthode d'évaluation des services que fournit leur organisation. Pour être conséquent, mais aussi pour être performant, les gestionnaires doivent rationaliser l'usage qu'ils font des deniers publics. Puisqu'ils ne disposent pas de ressources illimitées, ils doivent contenir leurs projets-résultats par rapport à une gamme de services donnée. Les champs d'intervention de l'organisation qu'ils dirigent ne comprennent pas tous les domaines de compétence de l'État. Les gestionnaires doivent donc savoir identifier les divers champs de compétence qui correspondent à la *mission* de leur organisation, et axer leurs projets-résultats en fonction des limites que cela suppose. Là encore, les gestionnaires se demanderont ce qui suit.

- Tous les champs de compétence que suppose la *mission* de leur organisation ont-ils été investis?
- Des débordements de compétence ont-ils eu lieu?
- Tous les moyens disponibles ont-ils été mis à contribution en vue d'un usage optimal des ressources matérielles, technologiques, financières, humaines, informationnelles?
- Les indicateurs de performance utilisés permettent-ils de juger adéquatement des résultats atteints, le tout en fonction des engagements pris?
- Les mandats ont-ils été exécutés conformément aux objectifs de réalisation?
- Les projets-résultats adoptés ont-ils permis de répondre à la demande réelle?
- Les taux de satisfaction des clientèles justifient-ils le maintien des mesures d'offre courantes?

L'accent mis par la GPR sur l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre d'une mission publique et sur le degré de satisfaction des citoyens révèle aussi l'importance du concept de « client ». Ce dernier est tout aussi valable dans l'Administration publique qu'il l'est dans le secteur privé

de l'économie. Cependant, comme l'indique la Loi sur l'administration publique (Gouvernement du Québec, 2000), les organisations publiques, qui sont tenues de livrer des services de qualité, se doivent d'être « au service » des citoyens. Et s'il doit y avoir amélioration dans le service public, cela obligera les gestionnaires à passer d'une gestion réactive à une gestion proactive (Rapport du Vérificateur général, 1999). La qualité des services rendus contraint ces derniers à planifier, à offrir et à évaluer leurs prestations en termes de largeur (nombre d'activités offertes) et de profondeur (adaptation de l'activité aux besoins du client) du service. Ce qui ne suggère aucunement les dépassements budgétaires, mais l'optimisation des ressources, si les gestionnaires veulent gérer de manière responsable.

6.1.2. L'approche de la performance par la qualité des services

La Bonne Gouvernance, pour répondre aux attentes actuellement formulées à l'égard de la performance dans la sphère publique, ne peut être qu'à la mesure de la qualité dans le service qui viendra d'une gestion plus attentive et, partant, plus conséquente des affaires de l'État. Ce qui suppose que la gestion des affaires se fera à partir d'un cadre de référence qui conciliera plus manifestement encore qu'actuellement le changement et la qualité dans les services rendus.

Dans certains pays, et jusqu'à très récemment au Québec, on voyait mal un gouvernement obtenir une certification ISO 9000 pour confirmer « plus officiellement » sa conformité à la qualité générale de son cadre de gestion. Or, rien ne s'oppose vraiment à ce que les gouvernements, entre eux, se dotent d'instruments du genre pour centrer leur gestion sur ce qui compte. Le cadre de gestion des affaires courantes n'oblitére en rien la spécificité des organisations, bien qu'il aide à mesurer les résultats du système administratif en place. Bien sûr, l'accréditation des administrations publiques posera problème. Mais qui demande aux gouvernements d'être « approuvés », dès lors qu'ils sont élus et ont de ce fait mandat d'accomplir le service public attendu. Ce qui demeure, par contre, c'est l'application de règles de gestion, axées sur l'amélioration de la qualité des processus de management. Qui imaginerait un gouvernement attendre l'accréditation délivrée par l'un de ses propres commettants avant d'agir comme organisation publique? Personne, bien sûr. Le Conseil québécois ou le Conseil canadien d'agrément, au-delà de ce qu'ils font déjà et sans toutefois accréditer l'Assemblée nationale, pourraient être parties à l'établissement de critères de gestion et à l'évaluation de la performance des hôpitaux et aux centres d'hébergement, de même qu'aux résidences

de personnes âgées, sans que personne s'en porte moins bien. Pour un gouvernement qui veut favoriser les partenariats publics-privés, voilà une avenue de collaboration non négligeable. À ce sujet, les divers gouvernements canadiens seront bientôt confrontés aux pressions qu'exercent dans plusieurs pays de l'OCDE les différentes *chartes des citoyens*. Ces dernières exposent les gouvernements qui y souscrivent à des recours collectifs ou individuels lorsque les normes ou les standards annoncés dans les *Déclarations de services aux citoyens* ne sont pas respectés (la Charte Marianne en France, 2005).

Les fondements de la gestion de qualité peuvent, si l'on reformule les facteurs identifiés, être ramenés à six considérants.

1. Une conception large de la qualité, qui renvoie autant au produit de l'activité (le service rendu) qu'au processus d'exécution de la tâche (activité mise à contribution dans l'organisation en vue de livrer le service);
2. Une approche partagée en matière de qualité dans l'ensemble de l'organisation, le tout compris dans une perspective de valorisation du service rendu;
3. Une compréhension certaine des besoins des clientèles à servir, en vue d'une élévation du niveau de satisfaction chez elles;
4. Une volonté de changement continu qui englobe toutes les dimensions, toutes les actions et toutes les personnes dans l'organisation;
5. Un leadership exercé à tous les échelons de l'organisation, qui s'appuie sur un effort de formation permanent des acteurs quel que soit leur niveau de tâche;
6. Une implication de l'ensemble des acteurs directs (employés) et indirects (clients) dans le processus de conception, de mise en œuvre et d'évaluation du service public.

Somme toute, il s'agit de faire en sorte que le cadre de référence adopté par l'organisation soit autre chose qu'un assemblage de bons vœux et participe véritablement à l'amélioration continue de la qualité à travers la gestion des opérations. Les nouvelles pratiques de management doivent instituer dans l'organisation un mode particulier de penser ledit service public, c'est-à-dire passer d'une structure « **de** » services à une structure « **au** » service, et ce, en s'inspirant de pratiques fondées sur une philosophie d'action partagée par tous et à tous les niveaux d'exécution de la tâche. Le cadre de référence doit constituer un mode de management

adapté à l'organisation qui institutionnalise l'approche qualitative qu'elle préconise dans la prestation du service offert. La culture de l'organisation s'en trouvera modifiée, renforcée et recentrée sur l'essentiel de la mission, dont le « service » traduira la réalité matérielle. Cela impliquera, dans bon nombre de cas, que l'organisation doive aligner son renouvellement sur la *capacité à apprendre* de ses acteurs, puisque le changement d'attitudes et de comportements de ces derniers adviendra d'une redéfinition par elle de son mode de gestion, donc des techniques et des processus susceptibles d'assurer une meilleure qualité de ses services (Kanter, 1983).

La gouvernance publique, interprétée de la sorte, devient alors pour le service public une quête permanente d'amélioration de la performance. Et la *finalité* de l'organisation s'en trouvera plus sûrement accomplie, puisque l'adoption du cadre de référence, sans lequel celle-ci n'a pas d'ossature (structure) ferme, donnera prise à une meilleure gestion de la qualité de ses services. Les résultats obtenus à la tâche par ses gestionnaires, et ce, pour un niveau de performance plus élevé encore, empruntera un parcours dont les étapes qui suivent sont les jalons principaux.

1. Identification des processus d'innovation.
2. Mise à contribution des leaders d'opinion acquis au changement.
3. Développement d'une vision partagée du changement.
4. Compréhension, application et évaluation des indicateurs de performance.
5. Renouvellement des modes de gestion de l'organisation, suivant les conditions générales du contexte, la nature des intrants et la portée des extrants.

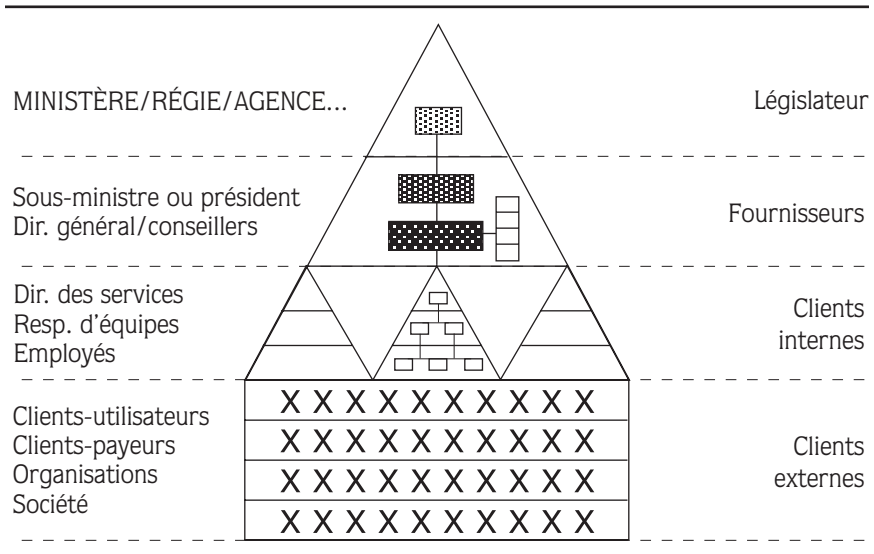
Ce cheminement global dans la gestion de la qualité émerge souvent de l'identification des processus d'innovation, lesquels ne sont pas évidents dans la majeure partie des cas, mais conviendrait si l'esprit avec lequel elle est entreprise répondait, selon Davenport (1993), aux questions suivantes :

1. Quels processus l'organisation suit-elle présentement pour assurer son changement ?
2. Quelles sont les frontières naturelles de l'organisation ?
3. Quelle est la valeur d'apport au changement dans l'organisation de chacun de ses processus de gestion ?

4. Quel niveau de changement est désirable pour atteindre les objectifs de réalisation que s'est fixée l'organisation ?
5. Quelle place la culture de l'organisation accorde-t-elle au changement dans l'ordre de ses priorités managériales.

Au total, une gouvernance, soit celle qui se voudra axée sur la qualité dans le service comme manifestation de la finalité de l'organisation publique, doit s'inscrire dans un contexte global de reconfiguration de l'appareil d'État. De ce prolongement, la réforme de la gouvernance, donc le renouvellement de l'appareil public, portera sur les processus, les contenus et les contextes particuliers du service public qu'il implique.

FIGURE 6.3
**Catégories des clients en lien
 avec les rôles de l'organisation publique**



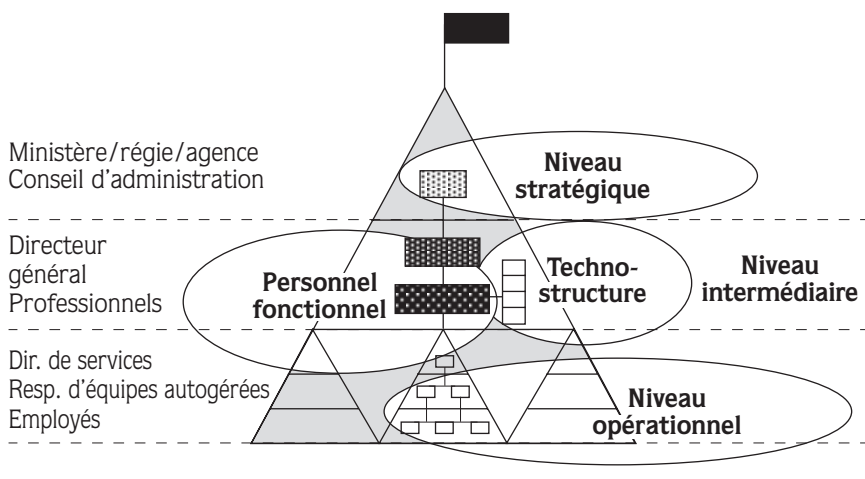
La réalité de la clientèle, dans la gestion publique des services, n'a pas lieu d'entraîner un rapport d'autorité fonctionnaires/bénéficiaires où le traitement se fasse en mode *top-down*, c'est-à-dire où les derniers se sentent les obligés des premiers. La relation offrants-clients, dans le secteur public, n'en est pas une d'employeur dominant à employé dominé, mais de demandeur (client-interne) à prestataire (fournisseur-interne), comme le veut le principe du *bottum-up*. Et si l'on souhaite améliorer l'efficacité, l'efficience et l'économie du régime public, il faudra que les organisations de la sphère publique soient comprises, gérées et évaluées sur la

foi de préceptes de biens publics dispensés à travers un appareil d'offres dont personne d'autre que le collectif n'est véritablement le propriétaire-actionnaire. Les prestataires comme les bénéficiaires des services que propose la sphère publique doivent tenir leurs rôles propres et agir dans les limites que ceux-là suggèrent implicitement.

Par conséquent, les rôles doivent être différenciés pour que les rapports soient entendus dans leur juste perspective. Cela suggère de revenir sur certains questionnements.

- Dans quel *type* de rapports-clients fonctionne l'organisation ?
 - un système employeur-employé, où prédomine un rapport d'autorité et d'obligé permanent ?
 - un système fournisseur-client, où s'affirme un rapport de demandeur perpétuel ?
 - un système prestataire-bénéficiaire, où se confirme le bien public dans le rapport entretenu ?
- Qui sont les véritables *clients* de l'organisation ?
 - à l'externe (citoyens, usagers, bénéficiaires, patients, entreprises, organismes...)?
 - à l'interne (ministères, services, équipes, professionnels, employés...)?
- Quelles sont les caractéristiques des *clients actuels* de l'organisation ?
 - quel est leur nombre ?
 - quels sont leur localisation géographique, leur profil économique et leur situation sociale ?
 - quelles sont leurs particularités démographiques : âge, sexe, nationalité, statut ?
 - quels sont leurs besoins (administratifs, sociaux, culturels, économiques, industriels) ?
- Qui sont les *clients potentiels* ?
 - clientèles qui influenceront l'avenir de l'organisation ;
 - clientèles qui exigeront la création de nouveaux programmes ;
 - clientèles qui utiliseront des informations, des installations, des équipements, spécifiques.
- Quelles sont les *attentes* de chaque catégorie de clients ?
 - en matière de besoins à court, moyen et long terme ;
 - en matière de prestations de services ;
 - en matière de délais d'attente.

FIGURE 6.4
Configuration des rôles d'une organisation publique



Quant à la structure de l'organisation publique, rien ne justifie sa conception et son fonctionnement en silos. À ce sujet, Jacques Bourgault (2007, p. 283) note « le fonctionnement en silos constitue une des tares les plus courantes que décrivent les professionnels qui pratiquent au sein des administrations ». Elle devrait être conçue sur la base d'un système constitué d'éléments distincts, mais interdépendants, qui forment une structure de fonctionnement (schéma de l'architecture/logistique interservices) où les projets-résultats permettent aux gestionnaires de satisfaire aux objectifs communs. Ce système répond à des modes de conception, de gestion et d'évaluation qui doivent permettre à la *finalité* de l'organisation de s'accomplir. Et ce sont les résultats obtenus, par comparaison avec les cibles de résultats, qui informent les gestionnaires sur l'efficacité des structures et sur l'efficience des procédures, des processus opérationnels en termes d'activités, de mécanismes d'allocation de ressources, de procédés et de coordination mis à contribution dans la *chaîne de valeur* pour satisfaire à la demande qui lui a été adressée à la suite de l'évaluation du degré de satisfaction de sa clientèle. Ce faisant, l'organisation publique, qui veut accomplir son mandat dans la perspective de la GPR, se dote d'une structure organisationnelle qui lui permette de satisfaire la demande externe de services à laquelle la *mission* de celle-ci lui commande de donner suite. En d'autres mots, le système se traduira en une structure d'offre, dont la configuration sera adaptée à la stratégie d'offre qui, elle, définira le degré de contextualisation de la *mission* de l'organisation. Pour

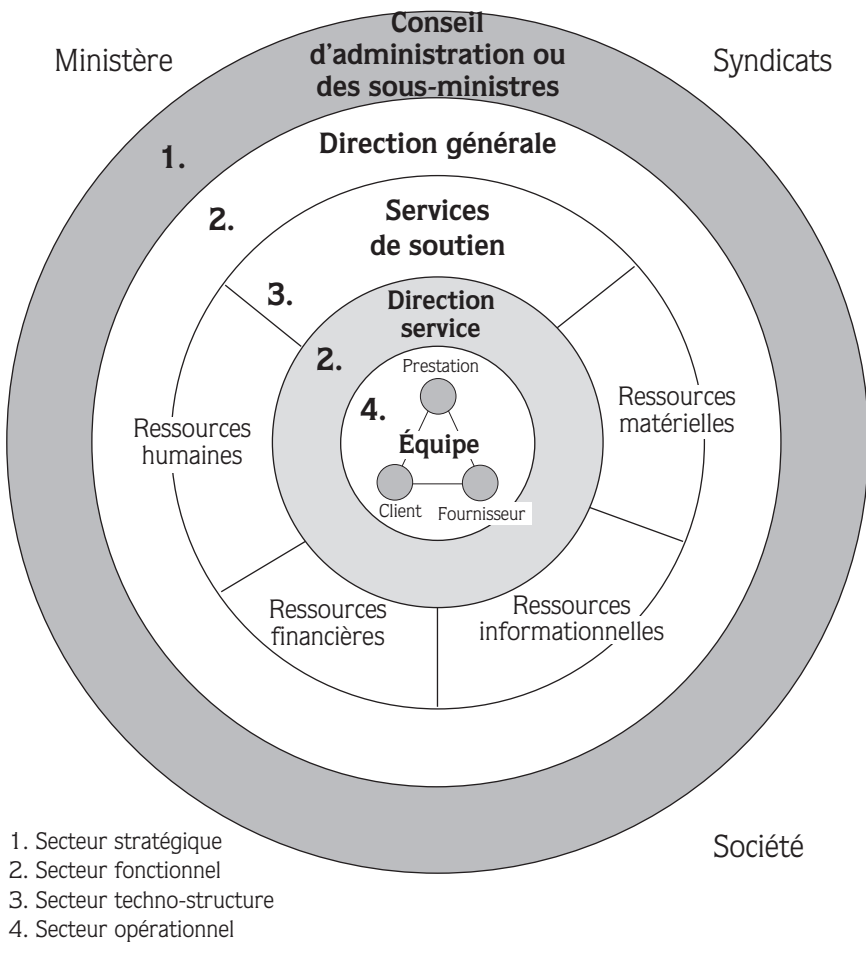
réaliser cette harmonisation fonctionnelle et opérationnelle, les gestionnaires publics devront amorcer une véritable réflexion en s'inspirant de *l'organigraphe* que Mintzberg et Van der Heyden (1999) suggèrent.

Les ajustements structurels que recommande la gestion par résultats toucheront inévitablement les processus de production, les activités, les tâches, les opérations, les méthodes et les outils de travail. Services, équipes autogérées ou équipes autonomes adapteront leurs besoins en équipement technologique de manière à ce qu'ils puissent atteindre le niveau de performance souhaité. L'organisation quant à elle, dans son ensemble, tendra à optimiser le travail en fonction des aspects physiques et techniques des composantes de sa structure.

Sur le plan psychosocial, le passage d'une structure formelle centralisée à des structures aplanies, orientées par l'atteinte de résultats, présente une forme de cassure par rapport à l'approche hiérarchique; c'est-à-dire qu'il rompt avec les façons de faire du passé, par le pouvoir de décision/solutions qu'il suppose à chaque niveau d'intervenants pour une plus grande amélioration des processus dans l'organisation. L'approche est dite *responsabilisante*, en ce qu'elle commande que l'on situe le pouvoir réel d'agir au niveau où les problèmes à résoudre dans l'organisation se trouvent. Et si la *mission* n'appartient en propre à aucun intervenant individuel dans la structure de fonctionnement de l'organisation, elle doit se vérifier à travers tous les projets-résultats de cette dernière. En d'autres mots, si l'efficacité des choix de programmes n'appartient à personne individuellement, la prestation des services, elle, est l'apanage des intervenants personnellement. D'où l'importance, pour satisfaire à la *mission* de l'organisation, que tous les intervenants, et non pas les seuls gestionnaires, partagent les *valeurs* de celle-ci.

Pour obtenir l'adhésion du personnel aux valeurs managériales de l'organisation, la structure de fonctionnement que cette dernière suppose doit s'inscrire dans le prolongement de la stratégie d'offre par laquelle la *mission* de telle organisation sera accomplie. Les gestionnaires et le personnel comprendront la *mission* à travers les structures d'exécution des services qu'elle met en place et, partant, seront plus à même d'en assimiler pour eux-mêmes les *valeurs* qu'elle promeut. Et dans la sphère publique, pas moins que dans l'entreprise privée, le partage des valeurs de l'organisation ne s'opère sans une participation aux *énoncés de mission* auxquels ils renvoient. Ainsi, *l'empowerment* n'est pas une mode de gestion, mais un impératif d'intégration des acteurs dans l'organisation, puisqu'il donne prise sur le sens de la *mission* de cette dernière. L'effort managérial pour réaliser ladite intégration est plus que déterminant; il est vital pour une organisation publique qui se veut, par la doctrine bureaucratique, impersonnelle.

FIGURE 6.5
Nouvelle structure fonctionnelle (verticale)
d'une organisation publique



Pour gérer de façon « systémique » l'organisation, éléments complexes, comme nous l'avons suggéré antérieurement, les gestionnaires doivent privilégier un modèle de gestion axé sur la contribution personnelle des acteurs (*High-Involvement Management*). Ce qui n'est pas habituel dans une structure de fonctionnement où il y a eu césure entre le décisionnel et l'exécution. Or, la GPR, parce qu'elle se fonde sur le principe de la responsabilisation individuelle et collective de l'atteinte des résultats, doit supposer une distribution du pouvoir de décision dans l'organisation

qui satisfasse à cette condition implicite de reddition de comptes et d'imputabilité. Si tous les intervenants n'ont pas un statut de gestionnaires, tous Cela implique que tous les acteurs doivent, par rapport à leur tâche propre, faire montre de prise d'initiative dans la résolution de problèmes et de leadership.

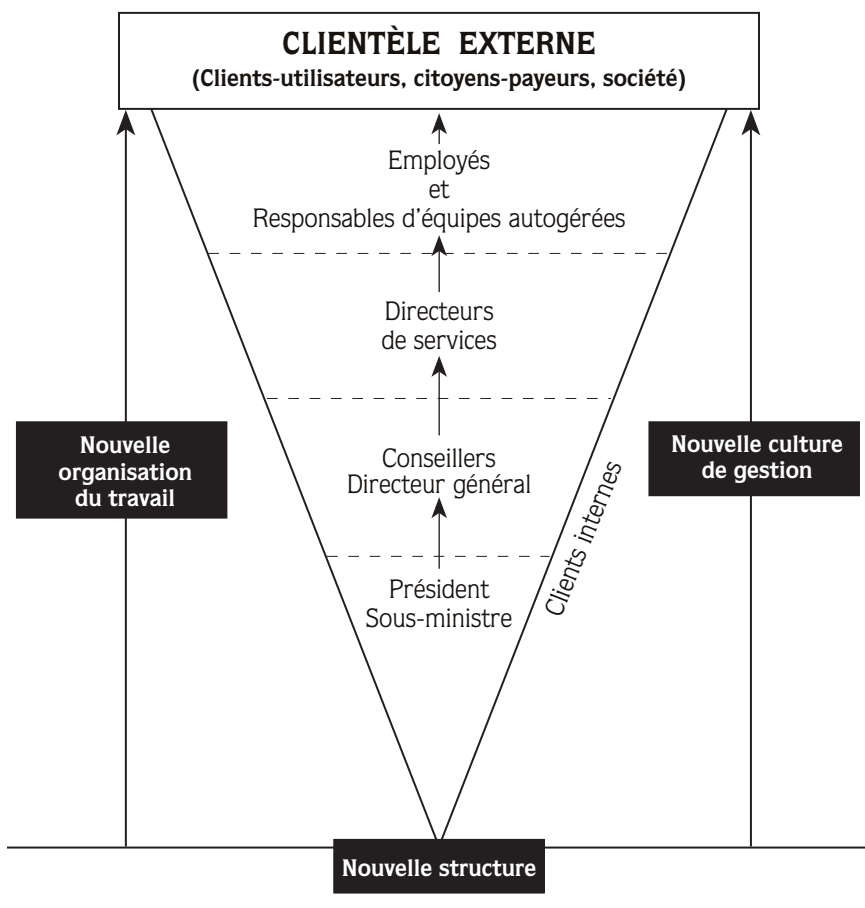
En résumé, une approche systémique de l'organisation publique considère que les conditions d'exécution de la tâche, à tous les niveaux d'intervention dans l'organisation, doivent permettre à l'ensemble des acteurs d'atteindre la cohérence que requièrent en particulier deux facteurs touchés par les activités de gestion.

- Le *facteur managérial*: les efforts d'optimisation des ressources, déployés par les gestionnaires, définiront le niveau de la performance de l'organisation sur la base de rapprochements rationnels entre les résultats obtenus en matière de prestation de services et les résultats obtenus en matière de gestion, le tout en tenant compte de l'état de la *mission*. En effet, sans sombrer dans le *managérialisme*, ou la performance pour la performance, la conjoncture économique commande l'amélioration continue des résultats dans l'organisation, publique comme privée. Si les coûts de prestation des services comptent, la réduction de ceux-ci, comme des délais d'offre, compte plus encore. L'imputabilité individuelle dans l'organisation publique, plus encore que dans l'organisation privée, rend les objectifs non moins réalisables qu'impérativement atteignables une fois les engagements initiaux de résultats connus. La performance n'est jamais affaire de chance uniquement, elle suppose au départ une méthode et d'outils de gestion qui permette d'y donner suite dans le sens des objectifs visés par l'organisation. Considérant cette problématique, Albrecht (1988) propose, pour le secteur public, un renversement de l'approche au management de Carlzon (1988), où la gestion du haut vers le bas (*top-down*) sera remplacée par une gestion participative (*bottom-up*). Le renversement de rôle que cela dicte veut que les acteurs de première ligne dans le service public, plus que les gestionnaires, soient investis du pouvoir de décision qu'exige l'immédiateté de leur rapport avec les clients desservis. Cette transformation est plus que structurelle; elle est culturelle, voire institutionnelle. L'organisation du travail, dans le secteur public, n'est pas l'apanage des gestionnaires, mais la condition d'exécution de la tâche par ceux et celles qui sont en rapport avec les clientèles servies. Si les acteurs doivent être imputables de leurs prestations, c'est qu'ils doivent également être responsables de :

- l'autonomie des équipes de travail ;
- l'autocritique de leur rendement ;
- l'atteinte de leurs engagements de service ;
- l'évaluation de leur performance ;
- l'appréciation de leur condition d'emploi.

FIGURE 6.6

**Rôle ascendant des gestionnaires axés
sur la gestion par résultats en lien avec les clients**



- *Le facteur adaptatif*: en agissant sur le plan des variables de stratégie, de structure, de culture, de leadership, de processus et de projets, les gestionnaires de l'organisation améliorent la capacité

d'adaptation de celle-ci à l'évolution de son environnement. Cette capacité d'adaptation dépend de l'effort concerté de tous ceux et de toutes celles qui répondent du mode de fonctionnement à moyen et à long terme de cette dernière. En bref, une organisation où tout le pouvoir de décision est logé au plus haut de sa structure de fonctionnement n'a la capacité d'adaptation que de ces seuls hauts dirigeants. Or, la GPR ne s'accommode pas d'une culture du *solitaire* dans le service public mais implique une culture du *solidaire* dans l'action au quotidien. Par culture organisationnelle, nous entendons l'ensemble des traditions et des savoir-faire qui assurent un comportement donné, donc une cohésion, à l'organisation (*Petit Larousse*, 1993). Et la cohésion dans l'action vient d'une philosophie de gestion où l'organisation moule le comportement de ses acteurs sur le principe du « *self-management* ». Ainsi, les acteurs ne peuvent jamais être responsables de ce qu'ils ne contrôlent pas. Et ce qu'ils contrôlent tient à ce qui leur a été dévolu comme pouvoir de décision dans l'exercice de leur fonction. En d'autres mots, dans une organisation fonctionnant en mode GPR le pouvoir de solutions se trouve entre les mains de ceux qui sont en relation directe avec la clientèle. À cet égard, les hauts dirigeants doivent concevoir leur rôle comme celui de facilitateurs décisionnels en termes de ressources et de changements fonctionnels et processuels. Il y a là toute une révolution culturelle qui s'impose aux acteurs de la sphère publique.

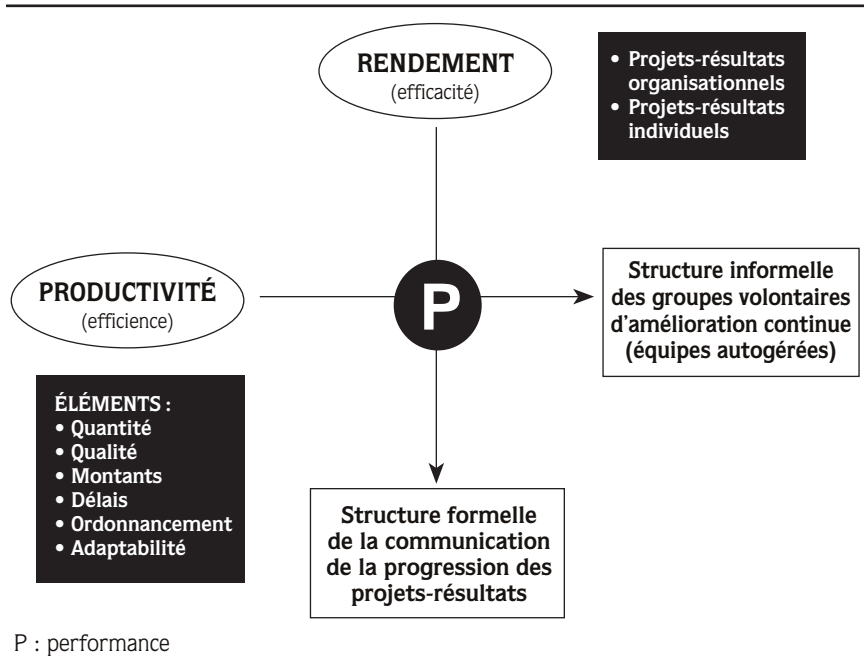
6.2. GESTION PAR RÉSULTATS ET HARMONISATION DES NOTIONS « RENDEMENT » ET « PRODUCTIVITÉ » SUR FOND D'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE GLOBALE

La performance globale de l'Administration publique, voilà ce qu'attendent les citoyens dès lors qu'il est question de services publics. Et réformer le mode de gouvernance dans la sphère publique ne peut être tenu pour un exercice de recomposition à la pièce du système public sans que des améliorations soient perçues par les destinataires des services. Parler de performance dans le système public, c'est parler de « rendement » et de « productivité » sur fond d'améliorations globales dans l'appareil d'État. Bien sûr, personne ne donne à la performance une signification liée au « profit », bien que tous entendent que les économies du régime indiquent le rendement qu'on prête à celui-ci.

Si la notion de « rendement » nous vient du domaine financier, elle est réservée aux considérations d'engagements budgétaires uniquement dans l'organisation. La *mission*, comme les services de l'organisation, peut être économiquement et socialement rentable dans le contexte particulier de l'organisation. La notion de « bénéfiques » que l'organisation peut tirer de son activité n'est pas limitée aux écarts de revenus par rapport aux dépenses engagées. Surtout dans le secteur public, le rendement s'appréciera en termes « d'avantages » dégagés par les bénéficiaires (les clients) et par les membres de la communauté d'implantation (les contribuables). En somme, la performance, que trop souvent on calcule en fonction de services rendus par rapport aux obligations de services convenues au départ de l'exercice, ne tient pas compte du fait que les *outputs* (services rendus aux bénéficiaires) sont à distinguer des *outcomes* (valeur ajoutée à la communauté) dans le secteur public. Ce qui peut expliquer la tentation à laquelle on cède le plus souvent de dissocier choix des services (demandes à satisfaire, limitées aux élus) et services dispensés (stratégie et structures d'offre, confiées aux gestionnaires à leur personnel).

FIGURE 6.7

**Modèle propice à l'harmonisation des notions
« rendement » et « productivité »**



Par productivité, on entend souvent la mesure qui permet, après l'effort consenti, de produire les services effectivement livrés (Helms, 2000). Cette notion renvoie au « combien » du résultat plus qu'au « pourquoi » et au « comment du résultat ». En somme, les ressources de l'organisation sont décomptées, par niveau d'engagements de celles-ci, sans que le rendement sur l'environnement de l'organisation soit pris en compte. On dégage un score de performance de type structurel, qui n'est en rien un indice de rendement organisationnel. La *valeur ajoutée* de l'activité n'est pas mesurée au point d'aboutissement du système, au niveau de la communauté, mais au point de chute de ses services, au niveau des bénéficiaires. Si les engagements pris au départ ont été considérés, les conditions de leur réalisation et le choix de services ne l'ont pas été. L'activité a sans doute fait ses frais financiers, mais l'organisation publique et l'opération de service public n'ont pas nécessairement fait les leurs.

6.2.1. La performance par l'amélioration des processus de gestion

La gestion par résultats, comme toute autre méthode ou tout cadre de gestion, ne va pas sans mécanismes voués à l'ajustement des processus internes à l'organisation. La qualité des services rendus dépend au premier chef des conditions dans lesquelles l'exécution des tâches a lieu, de même que l'amélioration des mécanismes prévus pour la solution des problèmes (Deming, 1982). L'encadrement managérial joue là un rôle primordial. Mais ce sont surtout les modes de réalisation du travail qui influent le plus directement sur le coût et la qualité de la tâche. Donc, les processus administratifs adoptés par l'organisation seront déterminants en vue de l'amélioration continue de la qualité des services qu'elle rendra. À cet égard, l'organisation peut se doter de *groupes d'amélioration continue* (GAC), sortes d'équipes autogérées ou autonomes de travail, dont l'objet est d'assurer le renouvellement (adaptation) des processus d'accomplissement de la tâche.

Groupes d'amélioration continue (GAC)

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, dont le Québec, la macrostructure de l'Administration publique se décline en trois niveaux : 1) le niveau stratégique ; 2) le niveau intermédiaire ; 3) le niveau opérationnel. Au niveau stratégique, on trouve le comité d'orientation, formé du président, des membres du conseil d'administration ou sous-ministres et du directeur général. Au niveau intermédiaire, on a le comité de pilotage, qui est

constitué du directeur général assisté des différents directeurs de services (ressources humaines, matérielles, financières, informationnelles, etc.) et des chefs d'équipe. Enfin, au niveau opérationnel, on doit trouver des équipes autogérées ou autonomes formées du chef d'unité et des agents de première ligne. Pour assurer la gestion et la coordination de chacun des niveaux, un membre du niveau de l'exécution des tâches joue le rôle d'*agent de liaison*.

Les pressions à l'amélioration que subit l'organisation publique lui viennent de deux sources : la première, *endogène*, donc propre au facteur organisationnel, vise les dysfonctionnements liés à la prestation des services (efficacité, efficience) ; la seconde est *exogène*, donc inhérente au contexte externe de l'organisation, et elle vise le choix des services dispensés (pressions sociales, économiques, techniques, écologiques et autres). Pour pouvoir faire face à ces pressions, l'organisation publique devrait recourir à la mise en place de groupes d'amélioration continue (GAC). Il s'agit d'équipes de travail dotées d'autonomie, donc volontairement composées, dont les membres veulent par l'action commune favoriser l'émergence de solutions nouvelles aux problèmes courants de l'organisation. Ces groupes tenteront d'élever le niveau de la qualité dans les services rendus, d'abaisser les coûts d'offre de tels services, d'en réduire les délais de prestation et de respecter les normes de conformité applicables. Ils se réunissent plus ou moins régulièrement, se désignent un coordonnateur (facilitateur), choisissent leurs coéquipiers, et résolvent les problèmes relatifs aux processus administratifs relevant de leur domaine d'intervention. Leur mode de fonctionnement peut varier, mais, pour l'essentiel, il suit une ligne de conduite qui nous permet de classer ces groupes par niveau d'intervention :

Comité d'orientation

Ses membres siègent au conseil d'administration. Il s'agit d'un comité stratégique, qui joue un rôle d'agent par rapport aux grandes orientations de l'organisation. Ils assurent la coordination générale de l'organisation, et voient à ce que la *mission* soit satisfaite par le portefeuille de projets-résultats qu'elle gère. Sans être un frein à l'action, ils conviennent tous les acteurs dans l'organisation au maintien de l'alignement des politiques et des programmes. Ils sont soutenus dans leur action par le président ou le sous-ministre et par le directeur général de l'organisation. Ils se réunissent une ou deux fois par mois, et reçoivent pour analyse les recommandations du comité de pilotage.

Pour assurer une meilleure cohésion entre les principaux niveaux de concertation (comités d'orientation, de pilotage, des services des équipes), le directeur général s'associe un *conseiller* interne que l'on appelle « coordonnateur de la GPR ». Ce dernier voit à la gestion des projets-résultats organisationnels et individuels, ainsi qu'au fonctionnement des groupes d'amélioration continue qui travaillent aux divers niveaux de l'organisation.

Dans un souci d'efficacité et d'efficience, notre modèle suppose la tenue de sessions de formation des membres de ce comité dont l'objet est de sensibiliser ces derniers à la GPR.

Comité de pilotage

Au comité d'orientation se greffe un comité de pilotage, dont le rôle est de coordonner les préoccupations du niveau intermédiaire de l'organisation. Ce groupe, comme l'indique son nom, sert à « piloter » l'amélioration de la gestion des processus dans l'organisation. Il est responsable de l'alignement des « projets-résultats des services » par rapport aux « projets-résultats corporatifs ». Il établit un pont entre les niveaux stratégique et opérationnel de l'organisation. Composé d'au plus sept personnes, dont le directeur général, les directeurs des services, les animateurs des comités de services concernés et le représentant syndical, ce comité se désigne un coordonnateur d'assemblée. Il se réunit une ou plusieurs fois par semaine et analyse les recommandations émanant du niveau opérationnel et transmet ses recommandations au comité d'orientation le cas échéant. Son rôle premier consiste à améliorer les relations interservices en vue d'atteindre plus sûrement et plus économiquement les objectifs de l'organisation.

Par ailleurs, le comité de pilotage *monitor*e la progression des résultats de l'organisation en vue d'assurer l'atteinte des cibles de résultats de celle-ci.

Comité de service

Notre modèle prévoit, pour une meilleure coordination de l'action entre le comité de pilotage et les équipes autonomes, la création de comités de service. Le comité de service, composé d'au plus quatre personnes, se consacre, sous la direction d'un animateur choisi par ses membres,

à l'analyse des problèmes courants et à la recherche de solutions visant l'amélioration du fonctionnement des processus opérationnels. Il se réunit une ou plusieurs fois par semaine.

Lors de ses rencontres, le comité de service s'interroge sur le niveau de satisfaction des clients et entrevoit des mesures de redressement de la situation. La qualité du service doit reposer sur une écoute active du client, une gestion des processus de prestation du service et les méthodes de résolution des problèmes. Les problèmes sur lesquels il se penche sont ceux identifiés par les équipes autonomes.

Équipe autonome

Pour améliorer la qualité des services, notre modèle prévoit la constitution de groupes de travail dont l'objet est l'amélioration de la prestation des services. Composées d'au plus trois personnes, les équipes autonomes tentent d'apporter des solutions aux problèmes immédiatement liés à la prestation des services. Elles se réunissent au besoin.

6.2.2. Cycle, étapes et outils de l'amélioration des processus

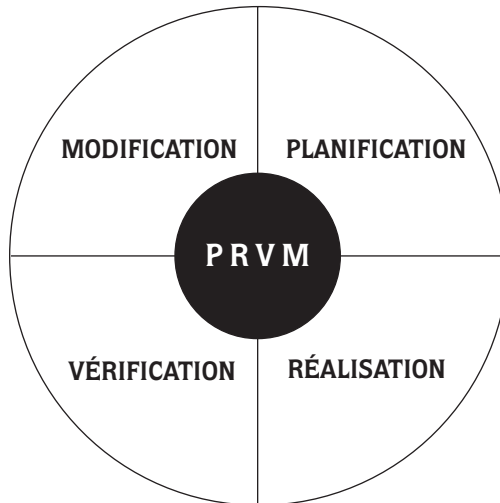
Pour gérer avec plus d'efficacité les processus dans la sphère publique, il faudrait abolir toutes les barrières fonctionnelles et opérationnelles qui existent entre les services et les personnes. Ce sont là des freins à l'intégration des opérations, et des obstacles à la coopération dans l'organisation dont ne peut que souffrir la gestion par résultats. De fait, la GPR nécessite une démarche de gestion non seulement comprise mais aussi acceptée par tous les acteurs de l'organisation. La performance de celle-ci ne peut être optimale si une partie seulement entend la mission de l'organisation de la même façon et gère ses projets-résultats sur un même mode. Et l'amélioration des choses dans l'organisation ne peut être possible que si tous ses acteurs s'engagent à soutenir l'effort général d'amélioration de la qualité dans le service rendu.

Le modèle que nous proposons ci-après, pour gérer l'amélioration continue des processus dans l'organisation publique, s'inspire du cycle managérial *PLAN, DO, CHECK, ACTION* de Deming. Comme on le voit à la figure qui suit, nous avons traduit les étapes du cycle « PDCA » en *Planification, Réalisation, Vérification et Modification* « PRVM ».

Les spécialistes de la gestion de la qualité (Deming [1982], Juran [1987], Crosby [1984], Feigenbaum [1956], Imai [1989]) ont vite compris que les correctifs *a posteriori* n'étaient pas suffisants pour assurer l'efficacité de l'organisation. Il fallait agir avant et non après la prestation du service. En somme, l'organisation devait se mettre en mode proactif et cesser de réagir aux situations après leur fait.

FIGURE 6.8

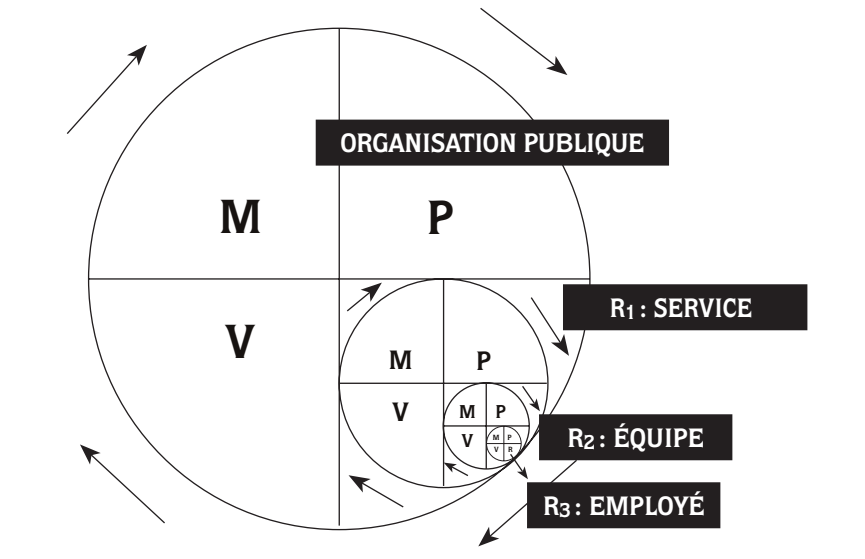
Cycle de gestion de la qualité dans la sphère publique



Le cycle, qui vise à terme la réalisation « R » de projets-résultats, est composé d'une suite logique d'opérations susceptibles d'assurer une qualité supérieure des services. Pour éviter les incohérences dans les processus de gestion, on reproduira par niveau de tâche le cycle managérial de Deming. Ainsi, l'étape « DO / Réalisation » supposera que l'enchaînement des processus se confirme pour une harmonisation des fonctions (logistique de la chaîne de valeur) dans l'organisation. Ainsi que l'illustre la figure suivante, le cycle de la « PRVM » se répète, suivant la même logique d'action, depuis la direction de l'organisation jusqu'aux équipes autogérées. Chaque niveau de tâche assume ses mandats, mais dans la coordination générale d'accomplissement de la tâche. De la sorte, la qualité se retrouve à toutes les étapes de la prestation des services et justifie la performance supérieure de l'organisation.

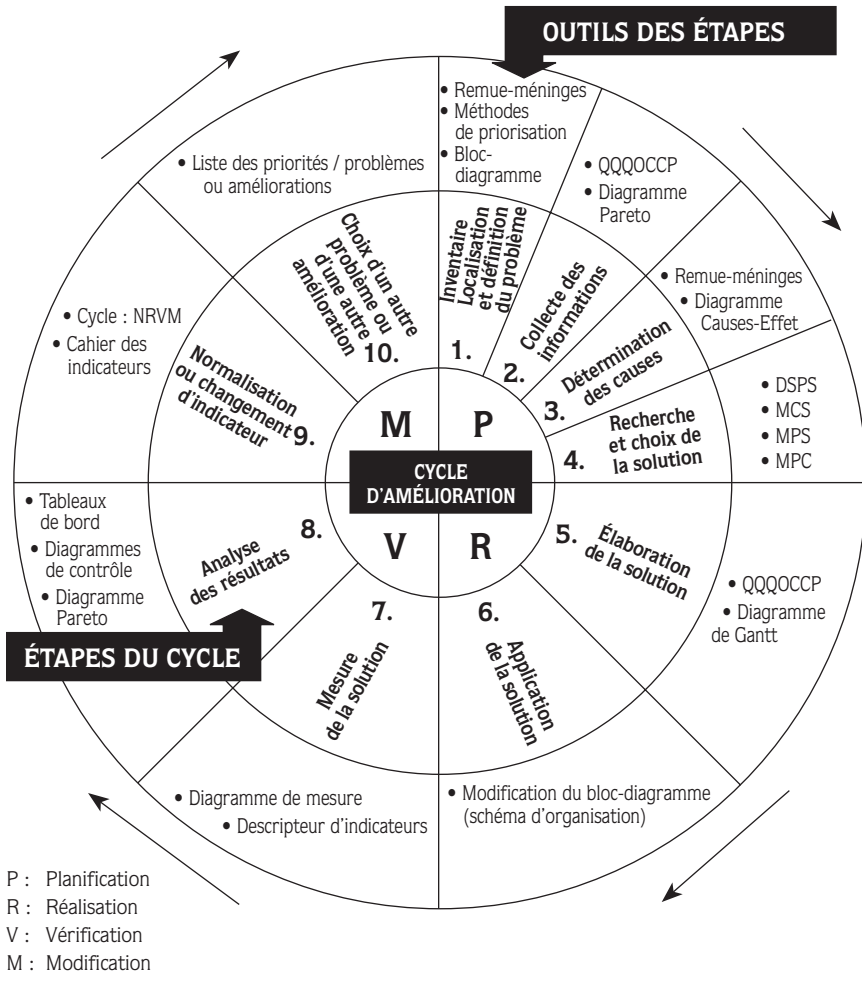
FIGURE 6.9

Cycle « PRVM » par niveau d'intervention dans l'organisation



Cette façon d'aborder la gestion de la qualité dans l'organisation publique, parce qu'elle fait appel à la participation de tous les acteurs, ne peut être efficace que si elle suit la logique de la délégation du pouvoir de décision/solution. On ne peut imaginer coordonner l'action dans l'organisation sans la coopération des acteurs. Or, ceux-ci ne s'intègrent jamais autant que lorsqu'ils sont maîtres de leur mode de fonctionnement. Ce que d'ailleurs suppose la formule des équipes autonomes de travail dont nous avons traité. Et la présence d'équipes autonomes de travail dans l'organisation ne conduit pas à un fractionnement de la culture de celle-ci, non plus qu'à une balkanisation de sa *mission*. La gestion de l'organisation s'effectue sans moins centralement et plus certainement en périphérie afin que son fonctionnement se fasse avec toute la flexibilité que requiert la résolution des problèmes inhérents à une demande changeante de services. La coordination des actes n'entraîne pas la révocation des objectifs de l'organisation. Des personnes que la tâche responsabilise savent cela, et se comportent en conséquence.

FIGURE 6.10
Cycle, étapes et outils de l'amélioration continue



Différentes méthodes de travail peuvent être imaginées pour compléter le cycle de gestion de la qualité. Des ouvrages spécialisés existent qui décrivent par le menu la nature des gestes à poser pour y arriver. Nous nous attarderons dans ce qui suit aux étapes du cycle de gestion de la qualité.

Phase 1: Planification de l'amélioration souhaitée

Pour favoriser une amélioration continue dans l'organisation, l'étape « planification » suppose que l'on s'interrogera sur les processus de fonctionnement de celle-ci. Ce qui implique que l'on fera appel à un certain nombre d'outils d'identification et de formulation de problèmes :

TABLEAU 6.1
Étape et outils de l'amélioration continue

Étapes à franchir	Outils
Inventaire, choix, localisation et définition du problème / Description du processus	Remue-méninges Priorisation des problèmes: méthodes de l'entonnoir, de la grille des critères, de la pondération des problèmes et de la pondération des critères Bloc-diagramme
Collecte d'informations sur le problème	Quoi? Qui? Quand? Où? Comment? Combien? Pourquoi? Diagramme de Pareto
Détermination des causes du problème	Diagramme causes / effet
Recherche et choix de la solution	Diagramme de solution par suggestions Méthode du choix de la solution Méthode de pondération des solutions Méthode de pondération des critères

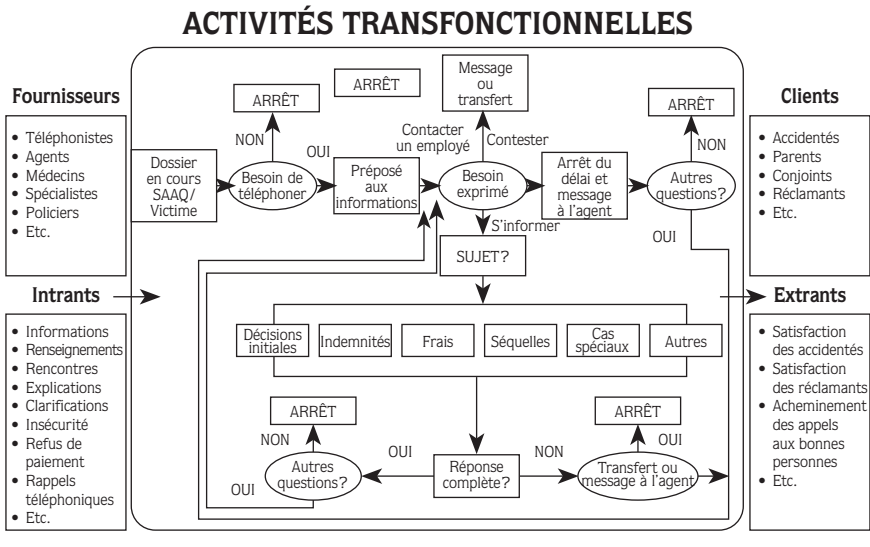
Étape 1: Inventaire, choix, localisation et définition du problème

Cette étape consiste à identifier le problème correctement. Des séances de remue-méninges (*brainstorming*) auront pour but de produire, dans un temps relativement court et dans des conditions facilitantes, le plus grand nombre d'idées sur un thème précis. Le remue-méninges favorise la créativité des participants, tout en suscitant l'émergence d'idées nouvelles. Parmi les problèmes que le groupe aura décelés, les coéquipiers s'attarderont sur celui qui leur semble porter préjudice à l'image de l'organisation. Ils le feront à l'aide de méthodes efficaces, tel le *bloc-diagramme*.

Pour illustrer nos propos, nous prendrons le cas du processus d'information interne, vécu il y a quelque temps par la SAAQ, qui permet de déterminer les étapes, les intervenants et les activités liés à un appel

type de client. Cette représentation visuelle schématise le système dans sa totalité et indique les sources potentielles de dysfonctionnement avant de proposer des solutions possibles au problème.

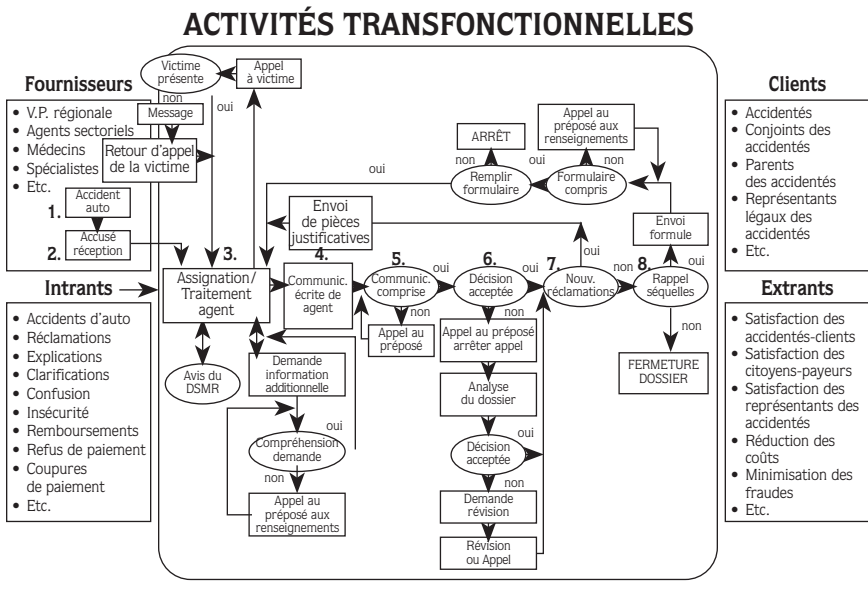
FIGURE 6.11
Bloc-diagramme du processus de renseignement téléphonique aux victimes. Cas de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)



Une fois le premier *bloc-diagramme* décrit, le groupe d'amélioration continue (GAC) s'interrogeait sur la nature des appels et sur ce pourquoi les victimes de la route téléphonaient de plus en plus. Une fois les motifs de la cause circonscrits, le GAC prenait connaissance du deuxième *bloc-diagramme*, à savoir celui qui décrivait le parcours du processus relatif aux demandes d'indemnités. À première vue, nous constatons, à l'aide de ces deux diagrammes transfonctionnels, où dans le processus d'indemnisation peuvent se situer les problèmes et qui sont les secteurs ou les acteurs auprès desquels intervenir au besoin.

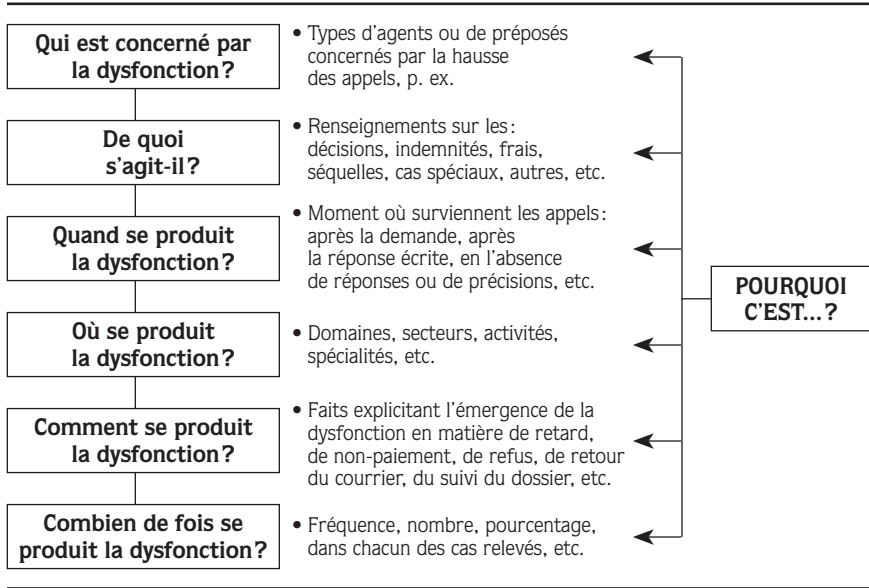
FIGURE 6.12

Bloc-diagramme du processus abrégé d'indemnisation / SAAQ

**Étape 2: Collecte d'informations sur le problème**

Cette étape vise à obtenir le plus d'informations possible sur les symptômes du problème relevé par l'équipe. À cette fin, l'Association française pour la qualité (AFCIQ/AFQ, 1990) propose un diagramme articulé autour de sept questions: les « Qui », « Quoi », « Quand », « Où », « Comment », « Combien » et « Pourquoi » d'un problème donné. Ce diagramme aide à formuler des éléments de réponse précis aux six interrogations sous-jacentes à la grande question que constitue le « Pourquoi » (voir la figure 6.13, ci-après). Le questionnement qui découle du « Pourquoi » permet d'élargir la perception des membres de l'équipe à l'égard du problème et d'élaborer un diagramme servant à séparer les données, en mettant en évidence (visuellement) les éléments à corriger.

FIGURE 6.13
Diagramme des sept questions

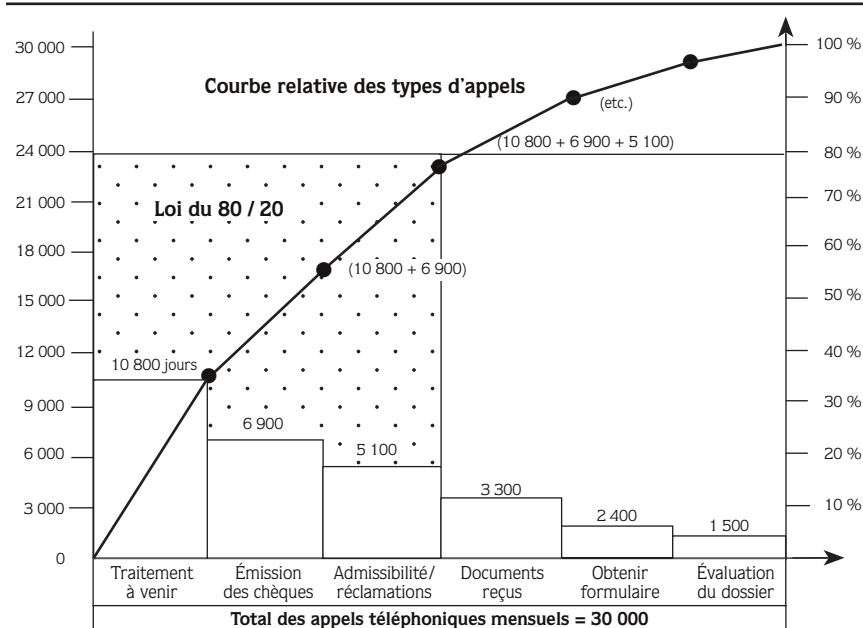


En guise d'illustration, pour faciliter la prise de décisions, nous reportons sur le tableau qui suit les données numériques et graphiques d'appel à la SAAQ afin de mieux situer le lieu d'intervention où apporter une solution.

TABLEAU 6.2
Données sur les appels téléphoniques à la SAAQ

But des appels téléphoniques		Nombre d'appels
• Connaître le traitement à venir	(36%)	10 800
• Connaître le délai d'émission des chèques	(23%)	6 900
• Connaître l'admissibilité de certains frais	(17%)	5 100
• Vérifier si tous les documents ont été reçus	(11%)	3 300
• Obtenir un formulaire	(8%)	2 400
• Connaître la date de l'évaluation du dossier	(5%)	1 500
Total mensuel d'appels	100 %	30 000

FIGURE 6.14
Diagramme de Pareto / types d'appels téléphoniques



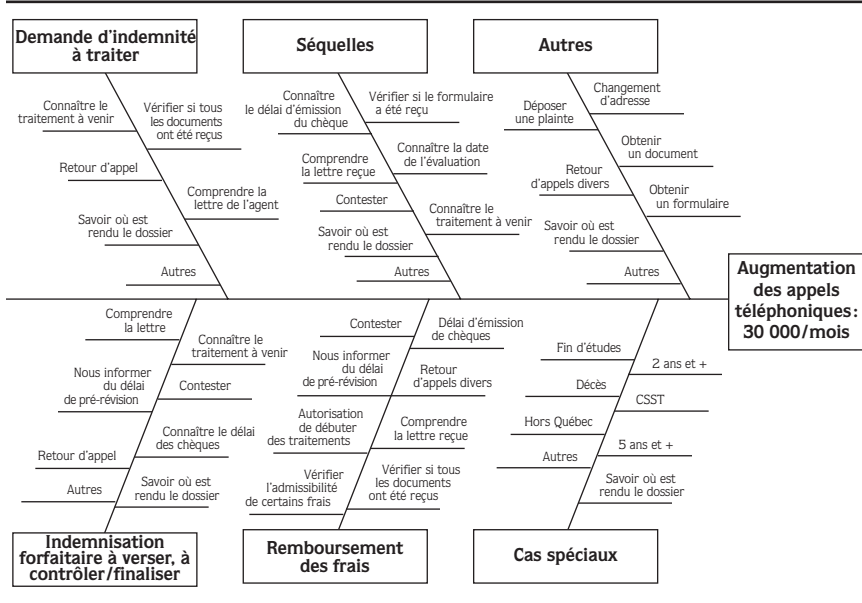
La loi du 80/20 s'applique aux types tels que « traitement à venir », « émission des chèques » et « admissibilité aux réclamations ». Pour corriger à 80% une situation, on n'a qu'à régler 20% du problème.

Étape 3: Détermination des causes de la dysfonction

Une fois que le groupe d'amélioration continue aura obtenu les informations jugées suffisantes sur la manifestation du problème, c'est-à-dire le symptôme, il tentera d'en déterminer la ou les causes probantes. Là aussi, des séances de remue-méninges auront pour but de produire à très court terme le plus grand nombre d'idées pour pouvoir identifier les causes du dysfonctionnement reconnu. Munis d'un *diagramme causes/effet* (appelé aussi diagramme d'Ishikawa du nom de son concepteur Koaru Ishikawa, 1985), les membres d'un GAC procéderont à une recherche systématique des causes conduisant à un effet donné. Le principe de ce diagramme consiste à associer à des familles et à des sous-familles de causes les motifs de l'effet constaté.

FIGURE 6.15

Diagramme de causes / effet – appels téléphoniques



Ce diagramme a l'allure d'un squelette de poisson dont les arêtes regroupent par famille les causes possibles de l'augmentation des appels téléphoniques à la SAAQ.

Étape 4 : Recherche et choix d'une solution appropriée

La recherche d'une solution durable et à un coût raisonnable nécessite l'utilisation d'un moyen efficace et qui facilite la prise de décisions à l'échelle des opérations quotidiennes de l'organisation. Le *diagramme de solution par suggestions* en fait partie.

TABLEAU 6.3
Diagramme de solutions par suggestions

CAUSE PRINCIPALE DU PROBLÈME	
Exemple: Savoir où est rendu le dossier	
Sous-causes (Remue-méninges)	Solutions prévues (Remue-méninges)
<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'information de la part de l'agent responsable du dossier • Délai d'émission des chèques • Urgence de commencer les traitements spécialisés • Connaître les traitements à venir • Etc. 	<p>1.....</p> <p>2.....</p> <p>1.....</p> <p>2.....</p> <p>1.....</p> <p>2.....</p> <p>1.....</p> <p>2.....</p>

Source: J. Leclerc (1992), ENAP.

Dans le cas qui nous intéresse, celui de la SAAQ, imaginons que le groupe a reconnu la requête d'information à propos du cheminement d'un dossier comme la cause principale de l'augmentation des appels téléphoniques. Le choix de la solution représentera pour le GAC la phase critique de l'amélioration continue. En effet, toutes les énergies dépensées jusque-là risquent de demeurer vaines si la solution choisie ne parvient pas à résoudre le problème de l'augmentation des appels téléphoniques. Afin de simplifier la démarche, il est recommandé de se limiter aux cinq critères mentionnés dans la grille. Et, pour établir la pondération des facteurs en vue d'une solution appropriée au problème, il faudra attribuer une valeur aux critères retenus.

TABLEAU 6.4
Pondération des critères

CRITÈRES \ SOLUTIONS	SOLUTIONS		
	N° 1	N° 2	N°...
• Économique (coefficient 5 × importance)	3 + 5 + 4 + 1 = 13 (13 × 5 = 65)	5 + 4 + 5 + 5 = 19 (19 × 5 = 95)	
• Efficace (coefficient 4 × importance)	2 + 1 + 2 + 3 = 8 (8 × 4 = 32)		
• Acceptable (coefficient 3 × importance)			
• Rapide (coefficient 2 × importance)			
• Durable (coefficient 1 × importance)			
TOTAL			

Source: J. Leclerc (1992), ENAP.

TABLEAU 6.5
Pondération des solutions

CRITÈRES \ SOLUTIONS	SOLUTIONS		
	N° 1	N° 2	N°...
• Économique	3 + 5 + 4 + 1 = 13	5 + 4 + 5 + 5 = 19	
• Efficace	2 + 1 + 2 + 3 = 8		
• Acceptable			
• Rapide			
• Durable			
TOTAL			

Source: J. Leclerc (1992), ENAP.

Phase 2: Réalisation de l'amélioration proposée

La mise en œuvre d'une démarche d'amélioration continue des processus administratifs exige de la part des gestionnaires et des membres du GAC de faire preuve de beaucoup de rigueur et de perspicacité. L'équipe devra élaborer un plan d'action comportant un calendrier détaillé des diverses activités. L'utilisation d'un *diagramme de Gantt* aide les gestionnaires à identifier les tâches, à répartir les responsabilités et les rôles à jouer par les membres du GAC et à estimer la durée nécessaire à l'exécution du plan d'amélioration (Bruneau et Émond, 1989).

TABLEAU 6.6
Diagramme de Gantt

1. SOLUTION RETENUE															
2. Inventaire des activités requises	3. Resp.	4. Durée	5. Ordre act.	6. Configuration du graphe/temps								7. Ressources \$			
												hum.	mat.	fin.	
1.															
2.															
3.															
4.															
5.															
6.															
7.															
8.															
9.															
Total															

Source: J. Bruneau et P. Émond (1989).

La mise en œuvre des solutions retenues ne suppose pas de proposition prédéterminée ni de rigidités, quelles qu'elles soient. Le responsable de l'amélioration jouera un rôle d'animateur, sa principale préoccupation étant d'obtenir la collaboration de tous les membres du GAC pour la réussite de la démarche. Par ce fait, l'exécution du plan d'amélioration deviendra un moyen, sans plus. Le leadership de l'animateur sera donc l'un des facteurs importants du succès de cette étape. Une délégation de pouvoir devra exister dans l'organisation – les équipes autonomes de travail l'exigeront –, si l'on veut que les acteurs concernés trouvent les moyens requis pour appliquer la solution retenue.

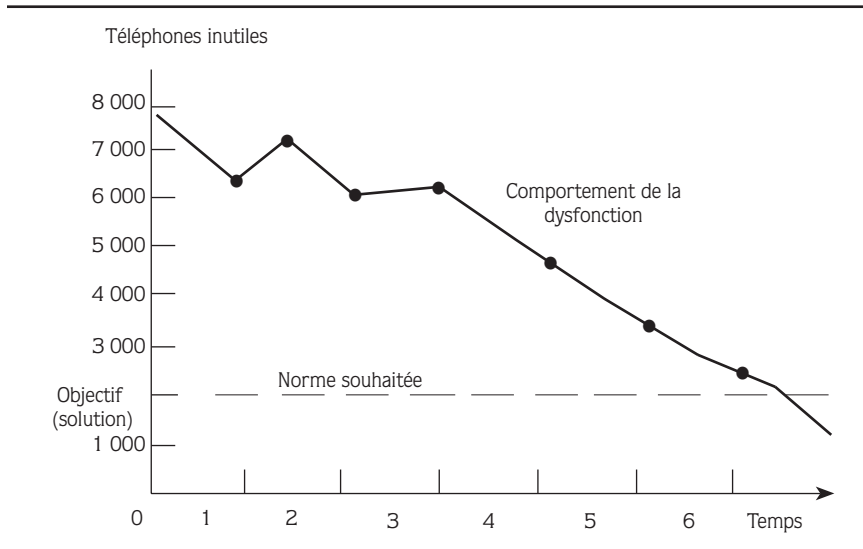
Phase 3: Vérification de l'amélioration proposée

En général, les processus administratifs dans la sphère publique sont souvent mal connus et plus rarement évalués. Les indicateurs de mesure sont inexistantes au mieux et mal conçus au pire. Ce qui engendre inévitablement un manque d'information pertinente sur le réel rendement des processus en place. Or, si l'on ne sait pas « comment » mesurer le travail, on ne peut savoir quelle partie du processus (activités, tâches, méthodes, outils...) doit être modifiée pour améliorer la performance de l'organisation.

Une étude détaillée des effets (symptômes) provoqués par l'application de la solution retenue suppose l'évaluation et l'analyse des résultats obtenus. Toutefois, l'utilisation de relevés erronés risque de causer des distorsions plus graves encore dans les processus dont on recherche l'amélioration. Il faut procéder à la *vérification* en deux étapes, respectivement la mesure de la solution, moyennant des tableaux de bord de gestion et des diagrammes de mesure et l'analyse des résultats, moyennant des diagrammes de contrôle et un diagramme de Pareto.

FIGURE 6.16

Diagramme de contrôle de non-qualité



Des analyses continues porteront de manière périodique sur les résultats obtenus, après l'implantation de la solution retenue, et permettront de réduire leur variabilité dans l'organisation. L'utilisation de diagrammes de contrôle (appelés communément cartes de contrôle) servira à représenter graphiquement des données sur la qualité des processus et la performance de l'organisation. Aussi, des zones de non-qualité, de gaspillage de temps, d'énergie ou de ressources seront retracées grâce à ce type de diagrammes.

En résumé, la problématique de l'amélioration, aussi totale ou continue soit-elle, dans l'Administration publique, doit découler d'une réponse « *just-in-time* » face à la demande réelle et non plus d'une offre « *Just-in-case* », dans le service. En d'autres mots, les gestionnaires publics doivent apprendre à composer avec les perspectives qu'offre le « *Demand-Pull* » plutôt que celles du « *Supply-Push* ». Ce qui suppose que « l'économie de temps » prévaudra, comme approche à la gestion des affaires dans l'Administration publique, en matière de fonctions, de ressources et de services, plutôt que « l'économie d'échelle » où les moyens sont plus importants que les services rendus. Faire plus avec moins n'a jamais supposé qu'il fallait réduire les services, faire moins vite et plus uniformément. En fait, l'idée a toujours voulu qu'il faille faire plus, mieux et de façon plus personnalisée. Ce qui suppose qu'un jour ou l'autre les organisations de l'Administration publique vont devoir se demander s'il convient encore d'offrir des services « mur à mur » à des populations qui veulent des services de plus en plus personnalisés, de plus en plus à temps et de moins en moins coûteux parce que mieux gérés. Une batterie de méthodes, d'outils statistiques et de diagrammes permettront sans doute de contrôler l'exécution des tâches essentielles à la performance de l'organisation, de retracer au quotidien et de suivre, à des fins d'analyse de la qualité des services et de l'optimisation des ressources disponibles, les progrès témoignant de ses capacités à livrer et à s'adapter à ses environnements. Ce faisant, ses gestionnaires devront se doter d'indicateurs managériaux, non seulement pour assurer le respect de la conformité aux règles administratives d'usage, mais aussi pour négocier des conditions de travail, une reconnaissance institutionnelle et même des ressources, des moyens et des cibles de résultats pour assurer aux clientèles visées la meilleure qualité de service qui soit. La GPR exigera des gestionnaires publics et des autres parties prenantes à l'action publique une utilisation judicieuse des informations portant sur l'optimisation des ressources afin d'établir des rapports harmonieux et une saine gestion de l'interface politico-administrative que suppose la *Bonne Gouvernance*.

6.3. LA GESTION DES INTERFACES POLITICO-ADMINISTRATIVES

Sur la base de résultats, de nouveaux rapports professionnels entre élus ministériels, administrateurs centraux et dirigeants d'organismes publics émergeront. Sans vouloir les faire reposer entièrement sur les *Déclarations de services aux citoyens* (DSAC), *Conventions de performance et d'imputabilité* (CPI) et *Ententes de gestion* (EG), que signent les organisations et non les personnes depuis l'adoption de la Loi sur l'administration publique (mai 2000), la gestion par résultats, qui devait donner prise à la *Bonne Gouvernance publique* au Québec, il demeure que plusieurs chercheurs semblent reconnaître une potentialité de forte valeur ajoutée aux services publics rendus aux termes de l'instrument d'engagement à la tâche que représentent ces mêmes outils.

Sauf en ce qui concerne des données issues de l'étude menée par Côté et Mazouz (2005), qui confirme les effets structurants des DSAC comme outil de contractualisation au sein de la sphère publique, nous ne disposons pas, à ce jour, d'enquête qui nous autorise à conclure dans un sens ou dans l'autre eu égard à la pertinence, pour le gestionnaire public, de gérer l'interface politico-administrative de son organisation. Cependant, nous pouvons nous interroger sur les tenants et les aboutissants de cette pratique. Les engagements de réalisation, telle la convention de performance et d'imputabilité que certains présentent comme un « contrat », ne sont exécutoires par aucune des parties devant aucun tribunal civil ou administratif. CPI et EG (*ententes de gestion*) font partie d'une entente *bona fide*, ou d'un *gentlemen's agreement*, qui repose sur la logique de l'engagement d'honneur tacite entre l'État et ses gestionnaires.

Bien qu'elles soient considérées parmi les pièces les plus importantes d'un mécanisme de reddition de comptes et d'imputabilité, lesdites DSAC, CPI et EG ne sont assorties d'aucun mécanisme de sanction ou de récompense individuelle, après évaluation de la performance de l'organisation (non des gestionnaires pris individuellement, rappelons-le). On peut alors se demander ce que retiendrait de cette formule administrative un Mancur Olson, dont la *Logique de l'action collective* (Olson, 1978) veut qu'un acteur n'ait d'intérêt à déployer d'effort personnel qu'à la condition que sa participation soit rattachée à un quelconque bien individuel à venir (théorie des « *selective incentives* » – Boudon 1979), quand le bien public que produira l'effort des autres aura des retombées (positives ou négatives) inévitables pour lui (Boudon, 1979). Et puisque la même règle vaut pour tout le monde, aucune action ne sera posée qui suppose un coût additionnel pour la personne, même si, à terme, celle-ci pourrait tirer

avantage du changement imputable à l'action amorcée. Ici, la qualité des personnes n'est aucunement en cause; seule la dynamique découlant du cadre d'action l'est, en l'occurrence les DSAC, CPI et EG. Le bien commun, qui pourrait advenir d'une action collective, ne s'en trouvera ni diminué ni accru, puisqu'il n'y aura pas eu de changement d'état dans l'organisation, du défaut d'agir de chacun des acteurs. Personne n'aura payé individuellement, ni n'aura récolté collectivement quoi que ce soit. Le *statu quo ante* se sera imposé, du calcul économique des personnes concernées.

La loi d'airain de Michels (1959), qui veut qu'un entrepreneur au sens *schumpetérien* du terme prenne la relève de tout acteur défaillant afin d'exploiter l'opportunité de substitution qu'a créée son inaction face au bien collectif escompté, est inopérante. De fait, aucune entreprise privée ne peut offrir ce que l'État se réserve en monopole. Or, les services publics, du moins ceux qui sont l'apanage de l'Administration publique au Québec, sont non remplaçables par l'entreprise privée.

Les gestionnaires publics, dont la CPI/EG signée par l'organisation où ils œuvrent fait office de contrat engageant moralement ces premiers à remplir leurs mandats avec diligence, imputabilité et résultats, n'ont pas, au sens de Hirschman (1972), à attendre quelque compensation suffisante d'une *désertion* ou d'une *protestation* personnelle à l'égard des engagements pris en leur nom par leur organisation respective. Pourquoi devraient-ils s'en soucier, quand leur engagement à « performer » n'entraîne pas de sanction pour eux, advenant que l'organisation « sous-performe » par rapport aux résultats qu'annonçaient ses cibles de départ. Et pourquoi *protester* (dénoncer), si la CPI/EG conclue en leur nom risque peu d'être amendée à la suite de leurs revendications. En *se taisant* et en *demeurant en poste*, ils sont assimilés à de *loyaux* sujets. Une loyauté que l'organisation confondra avantageusement avec un acquiescement (empressé) de leur part à souscrire aux principes *de la performance et de l'imputabilité*, alors qu'elle dissimulera peut-être un constat d'impuissance (gênant) face à une machine (l'État) qui aime mieux répondre de ses actes à travers la conformité des autres à ses propres prescriptions. Peut-être aurions-nous raison d'en revenir au questionnement prosaïque d'un Knight sur la coutume, le consensus et l'autorité (1947). Et ce, d'autant plus, comme l'estimait Milliband (1973), que le *state system is not synonymous with the political system* (l'État, comme système, n'est pas l'équivalent du système politique – Milliband, 1973). À confondre les genres, au chapitre de la gestion du service public au Québec, on en vient à parler d'engagement moral comme on présente un contrat d'emploi à prendre ou à laisser par l'employé!

Ce qui était recherché, par ces instruments d'engagement moral, c'était la responsabilisation des gestionnaires au regard de leur tâche. Objectif défendable, surtout dans une perspective de gouvernance où l'imputabilité est placée au cœur de la démarche. Mais on semble avoir oublié qu'aucune personne n'est responsable de ce qu'elle ne contrôle pas elle-même. Or, les engagements par organisations interposées, du type *CPI/EG*, laissent perplexe, surtout quand on les replace dans leur contexte d'origine, à savoir un régime d'imputabilité personnelle face à la tâche.

Les gestionnaires sont-ils mieux armés pour gérer la demande grâce à cette convention? Ou sont-ils contraints de gérer uniquement le prescriptif de l'offre, faute d'une délégation réelle de pouvoir pour ajuster les modalités de l'offre? L'engagement personnel à la tâche, compris à travers cette convention, est-il propice à l'imputabilité des acteurs dans le service public et s'inscrit-il dans la foulée d'une gouvernance renouvelée? Les clientèles sont-elles plus rassurées du fait des *Déclarations de services aux citoyens*, auxquelles on pourrait rattacher une valeur morale plus grande qu'une valeur économique réelle? Quels résultats faut-il attendre d'intérêts individuels confondus avec des intérêts collectifs, quand ces derniers mènent à l'impasse en matière de sanction ou de récompense face à la tâche individuelle? L'imputabilité vraie irait-elle de pair avec la reconnaissance de l'apport propre, la rémunération concurrentielle et le pouvoir de décision réel des gestionnaires? Ou les auteurs, que nous sommes, de ce questionnement auraient-ils confondu eux-mêmes réalisme et idéalisme en matière de gouvernance publique?

La *Bonne Gouvernance*, contrairement à ce que plusieurs esprits 'par trop entreprenants' voudraient que l'État devienne, ne doit pas être l'occasion de gains personnels pour ceux qui en seront les porteurs. Ce n'est pas ce que nous disons, et surtout pas la voie que nous indiquons. L'imputabilité forcée, si elle l'est, et l'on peut s'interroger profondément sur le sens correct à donner aux engagements d'organisation du travail qui lient leurs gestionnaires sans leur reconnaître de la latitude sur leur travail (structures et processus confondus), ne peut convier des personnes à se responsabiliser, sauf en surface. L'exécution de la tâche, dans l'Administration publique, ne doit pas avoir l'air d'un contrat formel, mais d'une réponse empathique au service public. Les gestionnaires, si l'on veut qu'ils soient individuellement responsables, doivent avoir consenti personnellement à exécuter leurs mandats aux termes d'engagements qu'ils ont compris, admis et appliqués après les avoir discutés, négociés et adaptés. La gouvernance publique, vue sous l'angle de gestion par résultats, pour être pleinement accomplie doit convier à l'effort concerté de tous les acteurs dans l'appareil d'État. Personne ne se sent vraiment invité, dès lors que l'obligation de participation est confirmée. Pourtant, il y aurait

tant et plus de bienfaits à attendre d'une formule de gestion des affaires publiques, où le principe de gouvernance ne serait pas tant une astuce pour transférer une responsabilité politique sur un personnel administratif. Les fonctionnaires ne demandent pas mieux que d'être impliqués dans tous leurs rapports d'emploi, et de se rendre responsables de leurs actes, si cela veut dire être partie intégrante au *contrat de tâche*.

La fierté du travail vient de la conviction que l'on a le pouvoir de l'exécuter avec initiative, inventivité et intérêt, et non pas indolence, indifférence et inconfort. Et plus l'apport personnel à l'amélioration de la tâche sera élevé, plus on saura que la personne s'est investie dans le travail plutôt qu'instrumentalisée en l'accomplissant. Les résultats, une fois le cadre de gestion transformé, les résultats supérieurs que l'on attend des personnes, sont le fruit d'implications soutenues, immédiates et significatives des personnes dans la conception et dans le déroulement de leur tâche et non pas seulement dans l'identification et dans l'ordonnancement des actes que celle-ci suppose. La fierté du travail rendu commande celle de la tâche assumée. Et celle-ci ne peut l'être si elle n'est pas appropriée par ceux qui l'exécutent. Rendre des comptes, dans ces conditions, n'est plus un mauvais moment à passer, mais un instant à souhaiter, parce que ce sera l'occasion de mettre en valeur l'apport personnel de sa contribution à l'accomplissement de la *mission* de l'organisation. Être imputable par procuration ne stimule personne; au mieux, on rend ses comptes dans l'ordre des prescriptions applicables, au pire, on s'applique à omettre certains faits et gestes moins reluisants. Cela s'appelle la mémoire sélective... celle qui serait activée, semble-t-il, par les commissions d'enquête publique où l'on ne cherche pas l'erreur à corriger (improductivité) mais le coupable à épingler (improductif).

Les gains à attendre d'une implication consciente, consentie et continue dans la tâche, par *convention*, *entente* ou autre formule officielle du genre, sont multiples. Toutefois, au-delà de la fierté dont on vient de faire état, on peut les assimiler à une optimisation des éléments suivants : 1) hausse de la valeur ajoutée (satisfaction) auprès du citoyen ; 2) réduction des coûts de prestation des services ; 3) ajout de services par une gestion mieux ordonnancée des temps de travail ; 4) innovations dans les modes de prestation des services et dans la coordination des tâches ; 5) plus grande socialisation dans le milieu du travail ; 6) relations plus harmonieuses avec les clientèles servies ; 7) fléchissement des taux d'absentéisme ou de désistement à la tâche ; 8) allongement volontaire des temps de présence au travail, surtout en période de pointe ; 9) meilleure coordination des mandats par programmes intra et inter-organisationnels ; 10) communications plus riches et plus directes entre les partenaires aux mandats ; 11) reddition de comptes moins pointilleuse et plus axée sur les impacts

de société que sur les effets de système public. Au total, les personnes, les organisations et les clientèles gagneraient à ce jeu de la transparence dans l'engagement (avant le fait) et dans la reddition de comptes (après le fait). Et la gouvernance en sortirait grandie, et pas qu'élargie.

Enfin, pour la gestion des interfaces politico-administratives, il est risqué pour les gestionnaires de rechercher à tout prix des équilibres d'appareil par la conformité des organisations plus que par la loyauté des personnes. Le désengagement progressif des gestionnaires face à l'amélioration continue de la tâche vient en premier au chapitre des dissonances fonctionnelles dans un système organisationnel fondé sur l'engagement obligé des personnes plutôt que sur celui consenti par elles. Les jeux de coulisse seront nombreux, et parfois étonnants d'inspiration pour les resquilleurs invétérés, qui feront paraître meilleurs des résultats modestes, quand l'organisation, par ses acteurs, pouvait faire mieux comme performance globale. Les risques personnels n'auront pas été élagués du fait d'une *convention de performance* commune dans l'organisation, mais accentués, en ce sens que tous les gestionnaires se verront coincés par un engagement collectivement uniforme, mais individuellement applicable. Car si la performance peut être imputée au groupe, les décisions ne peuvent l'être qu'aux personnes impliquées dans son adoption. D'ailleurs, l'Administration publique serait un lieu d'apesanteur quand sonne l'heure de la décision, c'est-à-dire où tout flotte dans tous les sens, et d'apesantissement au chapitre de la responsabilité, c'est-à-dire où tout pèse comme une chape de plomb quand vient l'heure de la reddition de comptes. Le jeu du qui-perd-gagne, que les plus expérimentés maîtrisent à merveille, s'impose presque toujours, alors que celui du qui-gagne-perd, que les novices et plus naïfs veulent encore essayer, se pratique parfois. Ni le service, ni la gouvernance, ni l'appareil d'État ne profitent de cette incongruité de système. Le rapport gagnant-gagnant est ailleurs, soit dans l'entendement, l'engagement et le management des ressources et des personnes, dans une mutualité d'intérêts à servir la population et non à se servir soi-même... aussi subtilement cela soit-il fait.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBRECHT, K. (1988). *At America's Service*, Homewood, Dow Jones-Irwin.
- BOUDON, R. (1979). *Effets pervers et ordre social*, Paris, Presses universitaires de France, p. 43.
- BOURGAULT, J. (2007). « La gestion corporative au sommet des gouvernements : la pratique canadienne », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 73, n° 2, p. 283-300.

- BRUNEAU, J. et P. ÉMOND (1989). *Programme intégré de management (PRIMA)*, Québec, École nationale d'administration publique, Université du Québec.
- CAMPBELL, A., M. DEVINE et D. YOUNG (1992). *Du projet d'entreprise à l'engagement personnel: le sens de la mission*, Paris, Les Éditions d'Organisation. Traduction de *A Sense of Mission* par Laurence Nicolaïeff.
- CARLZON, C. (1988). *Renversons la pyramide*, Paris, InterÉditions.
- CÔTÉ, L. et B. MAZOUZ (2005). *Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes*, Rapport au sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, Québec, Gouvernement du Québec, 20 septembre.
- DEMING, W.E. (1982). *Hors de la crise*, Paris, Economica. Traduction partielle de *Out of the Crisis* par J.-M. Gogue, 1991.
- HELMS, M.M. (2000). *Encyclopedia of Management*, 4^e éd., Detroit, Gale Group.
- HIRSCHMAN, A.O. (1972). *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, cité par Bourdon (1979), p. 48.
- ISHIKAWA, K. (1985). *What is Total Quality Control? The Japanese Way*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- KANTER, R.M. (1983). *The Change Masters: Innovation for Productivity in the American Corporation*, New York, Simon et Schuster.
- KAST, F. et J.E. ROSENZWEIG (1974). *Organization and Management*, New York, McGraw-Hill.
- KNIGHT, F.M. (1947). *Human Nature and World Democracy, in Freedom and Reform*, New York, Harper and Bros., p. 308-310, cité dans K.J. Arrow (1974), *Choix collectif et préférences individuelles*, Paris, Calman-Lévy, p. 20.
- MICHELS, R. (1959). *Political Parties*, cité dans R. Boudon (1979), *Effets pervers et ordre social*, Paris, Presses universitaires de France, p. 45.
- MILLIBAND, R. (1973). *The State in Capitalist Society: The Analysis of the Western System of Power*, Londres, Quarter Books, p. 50.
- MINTZBERG, H. et L. VAN DER HEYDEN (1999). « Organigraphs: Drawing how companies really work », *Harvard Business Review*, septembre-octobre, p. 87-94.
- OLSON, M. (1978). *La logique de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France, p. 22.
- OZEKI, K. et A. TETSUICHI (1992). *Les outils de la qualité*, Association française de normalisation, AFCIQ/AFQ, AFNOR Gestion.
- ROSANVALLON, P. (1983). *Misère de l'économie*, Paris, Éditions du Seuil.
- SPANBAUER, S.J. (1992). *A Quality System for Education*, Milwaukee, ASQC, Quality Press.

Adapter l'organisation

Vision, stratégies, structure et projets-résultats

When there is a general change of conditions,
it is as if the entire creation had changed
and the whole world been altered,
as if it were a new repeated creation,
a world brought into existence a new.

Ibn KHALDOUN¹, 1332-1406

Pas moins que le reste des organisations, l'Administration publique n'est immunisée contre le changement, même si plusieurs estiment qu'elle est sclérosée depuis longtemps. Rien n'est ossifié, sauf l'incurie de ceux qui se refusent au changement. Or, à y regarder de plus près, dans l'ensemble des administrations publiques des pays démocratiques, s'il est une chose qui frôle la constante absolue, c'est bien le refus du statu quo. Les politiques, les programmes et les projets changent constamment, ne serait-ce que parce que les ministères (gouvernements) changent de mains entre les élections et au cours de mêmes mandats électoraux. Ce qui ne change peut-être pas assez vite ou pas assez en profondeur, au goût de certains critiques de l'Administration publique, c'est sans doute l'efficacité du système d'offre en services publics. Mais les revirements brusques ne sont jamais propices à l'instauration d'un climat favorable au développement des organisations. Cela l'entreprise privée doit le comprendre, elle

1. Cité par R.W. Cox (2000), « Towards a Post-hegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevance of Ibn Khaldun », dans J.N. Rosenau et E.-O. Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, p. 132.

qui n'a de cesse de réclamer des instances publiques à tous les niveaux des conditions de marché propices à la croissance de ses affaires. Affaires qu'elle veut bien mettre à l'abri des interventions des gouvernements, à moins, bien évidemment, que celles-ci ne contribuent plus encore à ses profits. Là, la stabilité relative de l'appareil public devient pour l'entreprise un allié incondicional, bien que trop compliqué à comprendre et trop cher à entretenir.

Si l'avenir n'est pas prédit, des examens stochastiques menés au quotidien et sur de longues périodes nous aident à repérer les revirements de tendances lourdes qui s'effectuent dans l'environnement institutionnel de l'organisation, relativement à son champ de compétence et à sa raison d'être. La gestion stratégique n'est pas un exercice de futurologie, mais elle n'est pas non plus un jeu de devinettes. La planification stratégique ou opérationnelle n'empêche pas certains événements d'être imprévus, mais elle permet de disposer, par des analyses rigoureuses de séquence causes-effets probables, d'écueils trop évidents. Or, si les jours se suivent et ne se ressemblent pas, il appert que plus ça change plus c'est pareil. Non, à vrai dire, rien n'est jamais à l'identique, mais presque tout est comparable. Les lendemains de l'organisation tracent un segment d'évolution qui ne revient pas sur le passé, et qui ne brise pas non plus la continuité dans la progression à chaque occurrence nouvelle. Et s'il faut s'adapter au changement, c'est que le changement n'est pas revêche à l'Homme et à ses œuvres.

Une organisation publique performante l'est aussi par sa capacité à réagir au changement et à anticiper les évolutions de son contexte institutionnel et la dynamique des autres facteurs qui modèlent la réalité de ses environnements. Là, nous entendons le changement comme fondateur de performance dans l'organisation, parce qu'instigateur de valeurs neuves et accélérateurs de capacités additionnelles chez les gestionnaires. Personne, ni aucune entité organisationnelle, n'évolue dans un vide de *vision*, de *stratégies* ou de *projets-résultats*. Et puisqu'une bonne *connaissance de la réalité de l'organisation* (chapitre 5) doit assurer la pérennité de celle-ci, la réponse qu'elle fournit à son environnement externe doit l'amener à rajuster les variables du *facteur organisationnel* (environnement interne). Or, l'environnement externe change, et la demande en services publics est là pour en témoigner. Ses *stratégies* et sa *structure* d'offre doivent évoluer au rythme des besoins légitimes de la société et de l'économie, si ce n'est pour les devancer. Il faut donc que l'organisation puisse également changer son mode de réponse à la demande effective qui lui est adressée. D'où l'importance de ce chapitre sur *la capacité de changer* de l'organisation.

Dans ce chapitre, consacré au *facteur adaptatif*, nous indiquerons d'abord que la *stratégie*, comme un phare qui trace la voie en vue de l'action future, constitue un outil de premier plan à l'égard de la gestion du changement et, à travers ce dernier, à l'égard de l'adaptation de l'organisation publique à l'évolution de son milieu. Nous soulignerons que la *vision*, qui met en relief les options d'action à privilégier, doit être partagée largement dans l'organisation si celle-ci entend servir sa *finalité*. Puis nous présenterons les *projets-résultats* de l'organisation, comme éléments de mise en œuvre de son *plan stratégique*. Cela nous aura amenés à insister sur l'animation du projet-résultat dans l'organisation publique manifestement gérée par résultats.

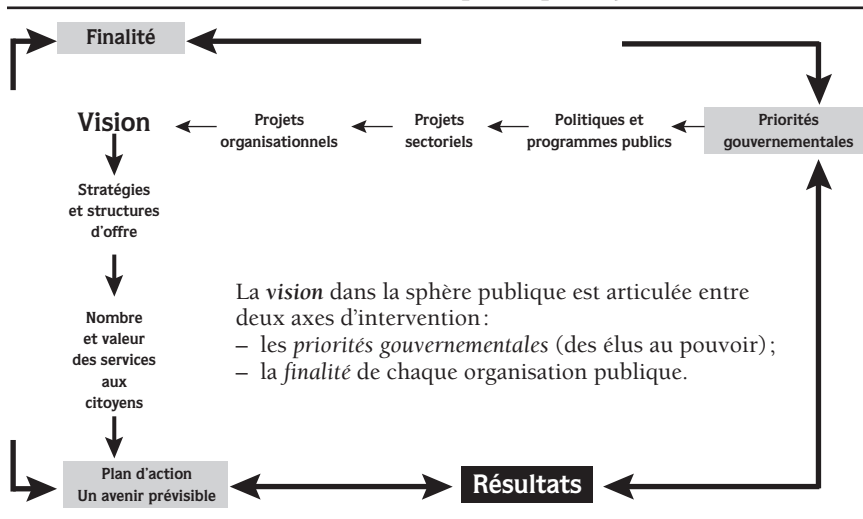
7.1. LA VISION COMME OUTIL STRATÉGIQUE D'ADAPTATION AU CHANGEMENT

Comme le présente la figure 7.1, la capacité de changement dans la sphère publique repose sur une logique d'ajustement de l'action publique en fonction des *priorités gouvernementales* et de la *finalité* de chacune des organisations composant le système d'offre en services publics. Le processus suit une trajectoire qui va des *intentions* des acteurs de satisfaire la *mission* de leur organisation à l'atteinte des *résultats* recherchés par les décideurs (élus au pouvoir) et les gestionnaires opérant à l'échelle des organisations. Les intentions sont des réponses à l'interprétation que font les gestionnaires, à l'échelle organisationnelle, des orientations données par les politiques, à l'échelle gouvernementale, et qui traduisent la demande anticipée sur laquelle seront calquées des priorités d'action, des stratégies et des structures d'offre. Autrement dit, les priorités d'action découlent des décisions prises au départ par le gouvernement, dont l'objet est d'assurer le service aux populations et aux entreprises à travers les lois qu'il adopte. Ces décisions du gouvernement se traduiront par des politiques et des programmes que les ministériels responsables verront, avec les dirigeants des organismes relevant de leur autorité, à mettre en œuvre. Ces politiques et programmes se déclineront en deux types de projets: à l'échelle des secteurs ministériels nous aurons des projets sectoriels, comme ceux du ministère de l'Éducation, et à l'échelle des organismes nous aurons des projets organisationnels, comme ceux des écoles, collèges, universités et autres établissements d'enseignement visés par le Ministère.

Ces politiques, programmes et projets constituent un corps d'engagement politique à la demande des citoyens, que chaque organisation dans chaque ministère doit adapter à la mission particulière qui est sienne. Par exemple le ministère de l'Éducation, dont la finalité est de fournir une éducation adaptée (maternelle, primaire, secondaire, collégial,

universitaire) à ses différentes populations, verra à ajuster ses méthodes d'enseignement à la mesure des besoins de ses clientèles. Les gestionnaires du Ministère verront à ce que chaque clientèle, dans le réseau de l'éducation, tire avantage de projets sectoriels (uniformisés) et organisationnels (spécialisés) qui répondent à ses besoins d'éducation propres.

FIGURE 7.1
La vision dans la sphère publique



La *vision*, qui n'est pas la *mission*, mais une représentation de la réponse que commande la mise en œuvre de la raison d'être de l'organisation au sein de la sphère publique, engage non seulement le présent mais surtout l'avenir des organisations qu'on y trouve, en ce que leurs résultats seront le reflet de leur perception des besoins des clientèles auxquelles elles devront répondre par et dans l'action publique. D'où la mise en place d'une stratégie et d'une structure d'exécution adéquate, donc de réponse à la demande à satisfaire, qui soit en rapport avec les politiques, programmes et projets qui découlent de la *mission* de chaque organisation. Les services rendus par les organisations publiques, en nombre et en valeur, dépendent de la qualité des ajustements stratégiques et structurels effectués par les gestionnaires au niveau de leurs unités administratives et de leurs organismes propres. En somme, les gestionnaires, à compter d'intentions gouvernementales, fondées sur la *finalité* qu'incarne leur *mission* respective, tendront à satisfaire cette dernière en *anticipant* sur la demande relevant du périmètre et des modes d'intervention de l'État. Ils auront à répondre à cette demande par des services, à partir de voies et

moyens de réponse sans doute variables, mais soumis autant qu'ils sont à un impératif de satisfaction des populations servies. Ce que recherche l'équipe de direction d'un organisme public, c'est non seulement satisfaire sa *mission* publique, mais le faire avec la performance attendue d'elle comme institution publique. Ses résultats doivent donc être probants et être reconnus comme valables, suffisants et non seulement adaptés aux situations des clientèles servies, mais conformes aux attentes des élus au pouvoir (ministres et autres membres du gouvernement). Ce faisant, l'équipe de direction améliore au quotidien et au fil des expériences et des années la capacité de son organisation à changer; donc à s'adapter de manière proactive, par anticipation, ou réactive, par conformité aux exigences découlant de la dynamique temporelle de sa *finalité*.

La *vision* organisationnelle, celle qui guide les options stratégiques, est certainement l'élément dynamique du changement le plus déterminant dans le système d'offre qu'est l'Administration publique. La *vision* se situe entre le passé (l'anticipation) et l'avenir (les priorités). La *vision* s'inscrit dans le sens de la *finalité* de l'organisation, sans qu'elle soit à l'origine de la *mission* dans l'Administration publique. La *vision* doit donner prise à l'action, donc aux politiques, programmes et projets publics, qui, de ce fait, ne peut être figée par une structure d'exécution ankylosée. La *vision* est donc un pari sur la capacité d'ajustement de l'organisation à son environnement. Ce qui veut dire que son articulation, son acceptation et son adaptation exigent, de la part des gestionnaires qui en sont les premiers porteurs, un leadership certain dans la communication qu'elle suppose pour mobiliser les forces vives à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Ainsi comprise, la *vision* renvoie à des capacités stratégiques, structurelles et projectives de l'organisation. Capacités qui ne tiennent pas tant à l'imagination de ceux qui la préconisent qu'aux habiletés de ceux qui l'amorcent, la gèrent et l'évaluent pour l'engager à nouveau (ce qui fera l'objet du chapitre 8). Capacités dont il faut faire preuve tout au long des démarches visant à détecter les tendances lourdes qui, pour l'organisation, se dessinent dans son environnement et qui l'aident à concevoir et à mettre en œuvre des plans stratégiques et de restructuration, à exécuter et à évaluer des projets-résultats, lesquels seront l'expression de la mise en œuvre de la *vision* de l'organisation. Sans eux, la *mission* et, partant, la *vision* sont pure rhétorique managériale ou politique.

7.1.1. La *vision* comme outil de management stratégique

L'organisation est un système intégré de fonctions particulières remplissant une *finalité* précise. Elle agit globalement, même quand des décisions locales, à travers ses propres sous-systèmes, sont prises et l'engagent.

Telles que considérées par le modèle Mazouz-Leclerc (voir la figure 4.1 du chapitre 4), les variables du *facteur organisationnel* font la réalité organisationnelle, qu'on parle de ministère, d'organisme ou de service administratif, et caractérisent l'environnement interne. Et cet environnement interne, parce qu'il se définit comme instrument de réponse à la demande de services qui vient des clientèles de l'organisation, doit être ajusté à l'environnement externe de cette dernière. Dans une démarche de changement, par une série d'adaptations, on part d'une lecture de l'environnement externe pour aboutir à des ajustements au niveau du *facteur organisationnel*, donc d'une stratégie d'offre de services pour arriver à une structure opératoire de services, laquelle est constituée de structures organisationnelles, de processus et de projets-résultats. Ainsi, les *facteurs organisationnels* et *adaptatifs* sont liés de manière à former un système complet.

Les gestionnaires et leur personnel ne peuvent atteindre ensemble les objectifs de leur organisation, s'ils ont des vues divergentes sur ses priorités, ses programmes et ses projets. Pire encore, si les gestionnaires ont une *vision* divergente de l'avenir de l'organisation, ils risquent de faire des choix inappropriés qui, à moyen et à long terme, affecteront négativement la capacité de changer de celle-ci. La lourdeur des processus décisionnels, la lenteur des compromis à l'action et la généralité des conflits qui paralyseront le fonctionnement de l'organisation en résulteront. C'est le cas dans nombre d'organisations publiques dont la *mission* et la *vision* se résument au mieux, aux yeux des milliers d'hommes et de femmes qui y travaillent, à des énoncés théoriques et, au pire, à des déclarations déconnectées de la réalité de l'organisation. Dans les deux cas, ces énoncés ne sont d'aucune utilité pour guider les efforts d'ajustement à court, moyen et long terme en vue de l'atteinte des résultats attendus par l'organisation.

À en juger par les quelques expériences menées au Québec, notamment celle des gestionnaires de la Régie des rentes du Québec (RRQ), des énoncés de *mission* et de *vision* bien définis et largement diffusés, compris et partagés non seulement par l'équipe de gestion et les employés, mais par les représentants de l'administration centrale et les élus au pouvoir, sont déterminants dans la conduite des changements. C'est autour de ces notions que le management stratégique de l'organisation s'articule; il s'agit de la gestion du changement à court, moyen et long termes, autrement dit la gestion des facteurs managérial, organisationnel et adaptatif à la fois.

Il arrive que l'on confonde les notions de *mission* et de *vision*. Bennis et Nanus (1985) suggèrent qu'avant d'entamer une action précise les gestionnaires, comme le personnel d'ailleurs, se demandent si telle action satisfait à la mission ou s'inscrit dans le sens de la vision de l'organisation.

À cet égard, sachons que la *vision*, dans la sphère publique, découle de la *mission*, laquelle est implicite à l'activité dans l'Administration publique. De fait, la *mission*, dans la sphère publique, concerne le bien public. Les différents organismes publics n'offrent pas tous les mêmes services, mais tous leurs services visent une même *finalité*, celle de satisfaire au bien commun inhérent à l'Administration publique. Si l'énoncé de *mission* renvoie à la nature de l'activité, l'énoncé de *vision* exprime le rêve poursuivi par l'organisation; en somme, il restitue le grand projet que s'est donné l'organisation (Popovich, 1998). Beaucoup d'énergie risque d'être perdue en l'absence d'une *vision* claire, et plus encore d'une *mission* ambiguë, surtout dans le service public où les potentialités d'ajustement de l'organisation sont déjà contraintes par les impondérables de la vie politique.

Le tort, trop souvent, c'est de définir la *vision* par des énoncés longs et trop abstraits, où l'on risque de se perdre en détails de toute sorte ou de se méprendre sur la spécificité de l'organisme en question. Les énoncés les plus clairs sont d'ordinaire les plus courts. Ce qui ne veut pas dire que les énoncés de *vision* soient faciles à décliner. S'ils l'étaient, on n'aurait pas, dans plusieurs organisations publiques, mis des mois voire des années à les formuler; le cas du ministère québécois à qui l'on a confié la gestion des garderies d'enfants est plus qu'explicite à cet égard.

Si nous avons à suggérer quelques énoncés possibles de *vision*, voici ce que cela donnerait.

- Ministère des Finances: Optimaliser la gestion de l'État sans compromettre l'avenir.
- Ministère des Transports: Doter d'infrastructures viables l'ensemble du territoire.
- Ministère de la Santé: Ajouter à la qualité de vie des citoyens.

La *vision* permet de mieux circonscrire le rêve que poursuit l'organisation. Et ce rêve n'en serait pas un s'il devait être satisfait dans l'immédiat. De fait, la *vision* s'inscrit dans une perspective à moyen et à long terme (3 à 10 ans), selon la dynamique du secteur d'activité de l'organisation. Le secteur technologique est sans doute plus volatil que le secteur juridique des affaires gouvernementales. Et c'est un tort de penser que la *mission* est permanente dans son articulation première. Elle changera, tout aussi certainement que les besoins et les attentes qu'elle est censée satisfaire auront changé. Et si ces changements de *mission*, dans l'Administration publique, sont le fait d'interventions législatives de la part du gouvernement, il demeure qu'ils découlent de la demande politique qui est faite

à ce dernier par la communauté. Donc, l'environnement commande à l'organisation, par mécanisme politique interposé, des ajustements dans l'offre de ses services.

Ainsi, dès lors que la vocation (le domaine d'activité) de l'organisation publique a changé substantiellement, celle-ci ne peut rester collée à une *vision* des choses qui n'a plus rien à voir avec ses conditions nouvelles d'offre. Quant à l'utilité de l'*énoncé de vision*, elle ne tient pas dans la formulation de ce dernier, mais dans la capacité qu'il a de situer les acteurs dans et hors de l'organisation par rapport au rêve que poursuit l'organisation. Et s'il n'y avait pas de rêve dans l'organisation, il n'y aurait pas lieu d'y retrouver des projets-résultats.

Ajoutons que le fait de situer l'action par rapport à un projet collectif (rêve commun) permet aux gestionnaires de mieux ajuster la structure d'exécution des projets-résultats qu'ils adoptent en fonction des objectifs de l'organisation. Ce faisant, ces projets-résultats donnent un sens à l'engagement des prestataires de services dans l'Administration publique. Et plus les projets-résultats sont axés sur une vision commune du service public, plus la cohérence s'installe dans l'organisation. La performance n'est pas rehaussée de ce seul fait, mais les actions posées s'inscriront mieux dans le sens d'engagements convergents que suppose une compréhension partagée de la *mission* de l'organisation.

La *vision* doit être exaltante, sans quoi elle ne risque pas de susciter d'adhésion très large au sein du groupe des gestionnaires ou du personnel de l'organisation. Mieux, la *vision* gagne à être définie par l'ensemble des acteurs, gestionnaires et personnel compris. Car les images mentales qui nous animent le plus souvent sont celles qui rejoignent nos émotions; et le fait d'être partie à la définition de la *vision* de son organisation constitue une forme d'engagement avant la lettre pour qui ce soit.

Un *énoncé de vision* stimulant ravive l'effort commun et dynamise l'action des individus, puisqu'il mène au dépassement individuel dans l'organisation. En ce sens, la *vision* est porteuse d'engagements et, ce faisant, de projets-résultats communément endossés par les acteurs de l'organisation. La responsabilisation des acteurs ne commence pas au stade de l'évaluation de la performance, mais à celui des engagements initiaux pris dans le cadre d'un plan de gestion de la performance. Et ces engagements viennent de l'adhésion des acteurs à l'égard de la *vision* de l'organisation. En somme, avant même d'être engagés dans des projets-résultats personnels, les acteurs sont engagés dans les projets-résultats organisationnels de leur employeur respectif. Et s'ils ne sont pas « acheteurs » de projets collectifs dans l'organisation, comment seraient-ils « vendeurs » de projets propres à l'endroit de cette dernière ?

La performance à la tâche ne se limite pas à factoriser les engagements, mais à qualifier ceux-ci dans le temps et dans l'espace de l'organisation. Et l'organisation veut élever son niveau de performance. Sans faire de cet objectif un décret, l'organisation ne le formule pas moins comme une invitation au dépassement personnel. Invitation à laquelle les acteurs de l'organisation ne répondent jamais avec autant d'enthousiasme que lorsqu'ils sont émotionnellement conquis par la *vision* de l'organisation. On peut faire deux constats à cet égard (Barker, 1992) : le *premier*, le passé n'ajoute rien à l'engagement personnel, s'il est simplement répété ; le *second*, le mode de gestion bureaucratique axée sur les normes et les règles doit être repensé, si l'on veut qu'il y ait dépassement dans l'organisation.

Pour réussir une telle entreprise, les gestionnaires, conscients de la réalité changeante de leurs organisations respectives, doivent répondre à des questionnements stratégiques et opérationnels.

- D'où viennent les influences sur le ministère, l'organisme ou le service ?
- Quels sont les besoins et les attentes formulés par les clientèles ?
- À quelle hauteur se situe la performance souhaitée dans l'organisation ?
- Quelles sont les conséquences positives et négatives possibles des actions de l'organisation ?
- Quelles sont les ressources disponibles pour répondre aux objectifs que se fixe l'organisation ?

La *vision* doit être l'équivalent dans l'organisation d'une injection d'adrénaline dans l'organisme humain. Elle doit motiver les troupes, les doper à l'action. William Glasser (1992) affirme que l'individu qui accepte de modifier ses comportements le fait parce qu'il sait dans quoi il s'engage. Ses savoirs, savoir-faire et savoir-être doivent être sollicités, pour qu'il y ait changement de ses comportements futurs à la tâche.

7.1.2. Processus de clarification de la *vision*

Toutes les organisations n'ont pas lieu d'être imaginées selon un seul et même modèle de configuration. Leur environnement peut commander plus ou moins d'implication à l'intérieur ou à l'extérieur des structures de fonctionnement propres, ou plus ou moins de flexibilité ou de contrôle dans la gestion des opérations. Chose certaine, la *capacité à changer* de l'organisation doit être prégnante parmi ceux et celles qui y œuvrent, si

cette première veut répondre aux besoins que sa *mission* doit satisfaire. En d'autres mots, l'organisation doit accepter de confronter sa réalité et d'entrevoir celle avec laquelle elle pourrait avoir à composer demain. La *vision* n'est pas une projection du passé dans l'avenir, mais une reconfiguration de celui-ci par l'imaginaire collectif qui domine dans l'organisation. L'organisation enrichit ainsi les représentations mentales que se font ses membres de son devenir, et, de la sorte, agit déjà puissamment sur ce dernier pour qu'il se réalise tel que souhaité. Là est son objectif, mais là n'est pas obligatoirement son résultat. Pressentir l'avenir n'est pas vivre par anticipation, non plus que par procuration. Il faut donc que l'organisation cherche, à travers les projets-résultats qu'elle mettra en œuvre, à faire elle-même aboutir l'avenir comme elle l'avait souhaité. Au fur et à mesure que les opérations se déroulent, des ajustements devront être apportés, dans ses stratégies d'offre et ses modes d'action, puisque des imprévus surgiront sur son chemin de toute manière. Mais le fait pour l'organisation de pouvoir confronter sa réalité, c'est aussi celui de pouvoir composer avec ses conditions changeantes d'environnement.

7.1.3. Une *vision* doit être partagée

Qu'une majorité des organisations publiques soient plus flexibles que contrôlantes n'a rien d'impossible, si l'on tient compte du fait que leur *mission* est de produire *du bien public*. Les organisations publiques ne sont pas là pour limiter la portée de leur *mission*, laquelle reposera sur le principe général du respect du bien public, ce qui suppose que cette mission sera comprise dans le sens d'un avantage à procurer à la communauté d'implantation. Quant à l'aspect interne ou externe de son activité, il tombe sous le sens que certains services ont un caractère plutôt privé et que d'autres en ont un qui est plus public. Cela dit, la *vision* de telles organisations n'aura pu être que renforcée, si, au départ, la *mission* a été mieux identifiée, comprise et traduite à travers les projets-résultats mis en œuvre. De fait, la *vision* qu'elles se feront de leur avenir sera plus facilitée si la *mission* donne lieu à une formulation commune, par les gestionnaires et le personnel, des projets-résultats de l'organisation. Et si, dans le secteur privé, c'est la vision qui précède la *mission*, dans la sphère publique, à l'échelle organisationnelle la *vision* suit la *mission*, puisque cette dernière est imposée par l'appareil d'État : *servir le public* (l'expression anglaise « *public service* », qu'on utilise pour désigner la fonction publique, traduit plus fortement encore l'idée d'appareil public à la *disposition* de la communauté). La *vision*, dans toute organisation publique, ne saurait être celle d'une seule personne, le dirigeant en l'occurrence. Elle doit être le fruit d'une concertation, qui impliquera les dirigeants, les cadres, les

gestionnaires intermédiaires et le personnel, mais également les clientèles de référence, puisque l'objet n'est pas d'isoler cette première dans une tour d'ivoire mais de l'intégrer, comme service public, à la communauté d'implantation. *L'énoncé de vision* ne s'imposera pas de lui-même. Il doit être voulu par les dirigeants et les gestionnaires au départ. D'où l'importance pour ces derniers de faire montre de leadership à cet égard dans l'organisation. Cependant, ils feraient fausse route en imaginant que le leadership à cet effet les autorise à imposer leurs vues sur le devenir de l'organisation. La concertation à laquelle nous avons fait allusion plus avant n'est pas la coercition. Et le partage des idées, dans ce domaine, est porteur d'engagements plus certains de la part de tous les acteurs de l'organisation que de dissension de fond sur la *mission* à servir ensemble.

Comme le concept de *vision* fait référence à un avenir commun à tous les membres d'une organisation, donc au champ de perception mais aussi au positionnement que celle-ci occupe dans l'espace et dans le temps, le *leadership visionnaire*, à l'encontre de ce qu'en ont dit des décennies durant nombre d'auteurs, n'est plus aujourd'hui réservé aux seuls dirigeants de l'organisation. Les organisations apprenantes (le sujet du chapitre 9), donc performantes, puisque l'acquisition de savoirs nouveaux conduit à une amélioration du rendement global, recherchent des leaders à tous les niveaux de la structure d'exécution de la tâche. Cela dit, appliquée à la gestion des organisations, la vision est liée aux dimensions suivantes du gestionnaire.

- Une aptitude à visualiser l'avenir de l'organisation (dimension stratégique).
- Une aptitude à anticiper le changement (dimension temporelle).
- Une aptitude à expliciter une intention (métaphorisation du concret).
- Une aptitude à pressentir un état potentiel (projection de la condition à venir).

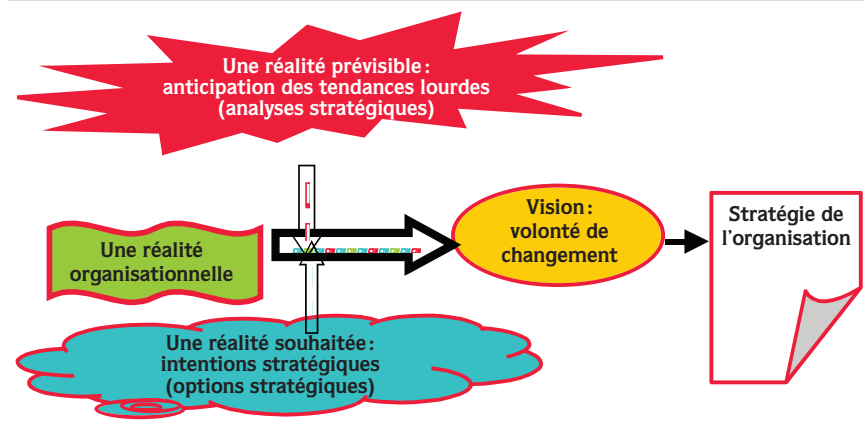
Associée à l'avenir de l'organisation, la *vision* comporte un caractère stratégique, puisqu'elle engage l'action vers l'avenir. Proposée et portée par la haute direction, et plus encore assimilée par tous les autres acteurs, elle n'est plus que le fruit d'une adhésion placide par le groupe, mais une option stratégique formalisée dans l'organisation. En plus de jeter un pont entre le présent et l'avenir, la *vision* institue dans l'organisation une direction pour l'action commune. De la sorte, elle crée du sens et permet la cohérence des propos et des actes d'un chacun, puisqu'elle situe très loin et très haut le projet collectif qu'est dans les faits l'organisation elle-même.

L'énoncé de vision explicite celle-ci plus qu'il ne crée l'action quotidienne dans l'organisation. Cette action sera le résultat des décisions prises par l'ensemble des acteurs de l'organisation et non par les seuls dirigeants de celle-ci. Si elle « parle de l'activité de l'organisation », la *mission*, dans l'Administration publique, laisse à la *vision* le soin de situer les projets d'action à moyen et long terme. On ne peut attendre de la part des acteurs de l'organisation des engagements éclairés, s'ils ne sont pas instruits de la *vision* et de la *mission* de celle-ci. Et ils le seront mieux s'ils ont été preneurs, c'est-à-dire participants, à la définition de telle *vision*. Plusieurs seraient tentés de conclure que toute participation à la définition de la *mission* est impossible, puisque le gouvernement y pourvoit par loi interposée. Nous ne sommes pas de cet avis. La participation à l'élaboration de la *mission*, comme de la *vision*, même dans l'organisation publique, devrait inclure les personnes qui y œuvrent activement, puisqu'elles seules seront appelées à s'engager à les mettre à profit à travers des projets-résultats.

L'énoncé de vision n'est en rien une prophétie, et encore moins une élucubration de rêveurs invétérés. Elle n'est pas l'expression d'une gestion qui s'improvise dans l'abstraction des déclarations, loin de là. Elle est comme tel un instrument de navigation, un phare qui trace la ligne d'action de l'organisation dans le temps et dans l'espace. Elle traduit une volonté d'être à travers des projets-résultats, une capacité à évoluer vers un devenir souhaité. Elle formule un engagement global, elle mobilise et donne un sens à l'action individuelle et collective dans l'organisation. En cela, elle relève de l'exercice stratégique d'orientation.

FIGURE 7.2

Le processus d'émergence et d'articulation de la vision



La gestion stratégique n'est pas un exercice de futurologie, mais elle n'est pas non plus un jeu de devinettes. Une vision est un rapprochement de l'avenir, un solstice du vouloir être; ce n'est jamais un éloignement de demain, un équinoxe de pouvoir être. Loin d'être le produit d'une découverte accidentelle, la *vision* doit être le résultat d'un effort d'intelligence mutuelle dans l'aboutissement de la *mission* de l'organisation. Si elle résulte d'une définition commune, impliquant gestionnaires et personnel, elle confèrera aux choix stratégiques d'action qu'elle entraînera l'allure d'un pari sur l'avenir, mais aussi la capacité de répondre aux attentes de la demande adressée à l'organisation. La *vision* ne relève plus seulement de l'art du dirigeant de marquer ses préférences par déclarations publiques interposées, mais de la capacité qu'a celui-ci de mobiliser son personnel en vue de l'atteinte de cibles de résultats convenues ensemble. On n'attendra donc pas qu'un leader unique se lève dans l'organisation pour décréter la *vision* de celle-ci; on voudra que tous les acteurs de l'organisation prennent une part active à la définition de celle-ci. Et l'exécution des mandats, dans la foulée de la *mission* de l'organisation, n'est en rien une participation à l'élaboration de la *vision* de cette dernière. C'est au mieux une manifestation de conformité dans l'action à l'énoncé qui la contient, et au pire une confirmation de l'exclusion du processus de décisions ayant permis de l'établir. La gestion par décret de *mission* ou de *vision*, c'est la tyrannie dans l'organisation, non le leadership dans le management.

Si la *vision* donne la teneur du sens de l'*anticipation* dans l'organisation, on ne doit pas s'attendre à ce que le reste de la structure d'exécution souscrive à une autre visée des choses dont elle aura été tenue éloignée au stade de la définition initiale. Pour qu'il y ait une *commune mesure dans le changement*, donc une véritable capacité à l'adaptation de la part de tous les acteurs dans l'organisation, cela implique que la vision ait été discutée, comprise et admise pour être appliquée universellement. La *mission*, comme la *vision* ou encore les résultats, n'est jamais rendue que totalement, en ce sens que ce qu'on en traduit donne la pleine mesure de l'entendement qu'on en avait, sans quoi on aurait fait autrement. Ce n'est donc pas l'énoncé qui fait la *mission* ou la *vision*, bien qu'il l'exprime en mots intelligibles. Ce sont les actes qui font la *mission* et la *vision*, puisqu'ils font l'objet de la mesure du rendement à l'échelle de toute l'organisation. Ce sont donc les résultats qui comptent, et non les intentions. S'il devait en être autrement, on abaisserait le niveau des engagements, pour mieux s'auto-congratuler à l'aboutissement de projets-résultats minimalistes. Le rendement sur les engagements pris serait époustoufflant, alors que l'optimisation des capacités de l'organisation n'aurait été qu'effleurée. Donner du rendement, ce n'est pas aller au-delà de ce que l'effort permet de réaliser à compter des potentialités de l'organisation, mais ce n'est surtout pas aller

en-deçà des capacités réelles de celle-ci. L'*aperception* (voir ce qui est), dans ces conditions, tiendrait de l'*imperceptibilité* (voir ce qui n'est pas). Or la *vision*, dans le service public, consiste à situer l'action dans la trajectoire de la mission réelle de l'organisation publique.

Ainsi, l'élaboration de la *vision* fait partie d'un processus stratégique permettant à l'organisation publique de confirmer son positionnement, dans le temps et dans l'espace, par rapport à une *mission*. Elle résulte d'une dynamique impliquant le sens de l'anticipation dans l'organisation et est cristallisée dans un plan stratégique, ce qui traduit une option sur l'avenir, une décision d'orienter l'action dans une direction donnée. Cela suppose l'existence d'un leadership affirmé de la part des dirigeants, mais aussi de tout leur personnel, si l'organisation veut amener ces derniers à prendre part à l'action en son sein dans le sens même de sa *vision*. Cela commande des habiletés de gestion certaines, si des gestionnaires veulent mobiliser leurs équipes de travail autour de projets-résultats ambitieux. Nous les déclinons, sans les définir, parce que leur seule mention en dit assez sur le sens commun qu'on leur impute :

ENCADRÉ 7.1

Outils de management stratégique

1. Les étapes logiques conduisant à la formulation et à la diffusion d'une vision organisationnelle

Phase 1 : Clarifier sa propre *vision*. Le leader devient le « prospecteur » de l'image mentale de l'état futur de son organisation.

- Accepter la remise en cause de la réalité de l'organisation. La réalité souhaitée et la réalité prévisible ne sont pas toujours les mêmes. Des ajustements s'imposent à travers la confrontation des idées et des positions successives de l'organisation.
- Accepter d'enrichir ses représentations (à la base de la *vision*) à partir de celles des autres participants actifs dans l'organisation. La *vision* revient, en fin de processus, transformée et appropriée par la communauté.

Phase 2 : Partager sa *vision* avec les membres influents de l'organisation.

- Le leader devient ou est choisi le « porteur » de la *vision* et devra amorcer, par la suite, les échanges avec les autres leaders d'opinion dans son organisation. Dans cette quête, les porteurs du projet doivent user d'un leadership moins imposé que reconnu par l'ensemble des autres membres de l'organisation.

1. capacité d'influence et de commandement ;
2. capacité de persuasion et d'orientation ;
3. capacité de représentations mentales, de décision et d'intégration ;
4. pouvoir d'inspiration et de mobilisation ;
5. capacité de susciter la coopération des membres de l'organisation ;
6. capacité de création, d'intuition et d'anticipation.

Par ailleurs, il existe des ouvrages spécialisés en psychologie du comportement organisationnel qui traitent de ces sujets, alors que nous ne les énonçons que comme instruments servant au management stratégique des personnes et des actions dans l'organisation publique.

- Procéder par étapes rigoureusement planifiées. La gestion de projets, comme outil de planification opérationnelle, peut être utilisée à cette fin.

Phase 3 : Mobiliser son organisation. Le dirigeant engage sa responsabilité et devient le « porteur » de la *vision* de son organisation. Il est, plus souvent que le reste du personnel, celui qui représente officiellement l'organisation et qui doit articuler sa vision autour de projets ambitieux à long terme.

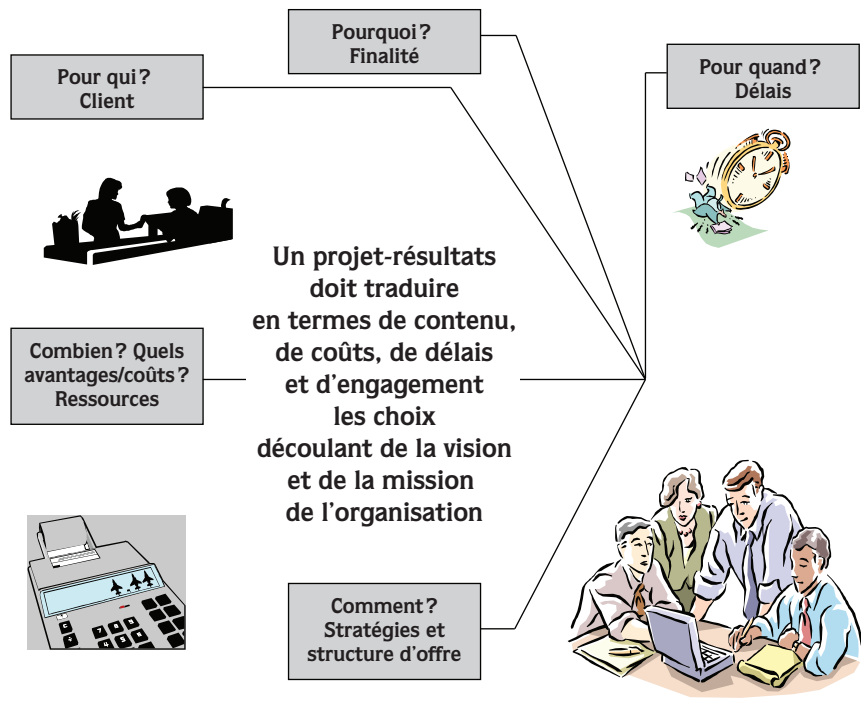
- en agissant sur les croyances et pratiques organisationnelles et en laissant libre cours aux individus et aux groupes. Mobilisation et participation vont de pair ;
- en saisissant les possibilités qu'offre l'environnement politico-administratif. Mobiliser veut dire agir à temps et non suivre le mouvement ;
- en participant à l'essor social et économique du milieu desservi. Mobiliser l'intérieur n'est en rien équivalent à stimuler l'extérieur de l'organisation, là où, finalement, se trouvent les clientèles servies.

7.2. LES PROJETS-RÉSULTATS DE L'ORGANISATION PUBLIQUE

Pour que la *mission* s'accomplisse, et que la *vision* de l'organisation trouve son mérite, il faut que des *projets-résultats*, c'est-à-dire des plans d'action concrets, traduisent les engagements de départ de l'organisation à travers la matérialité des résultats en termes de prestation et de gestion, d'orientation et d'amélioration globale de l'activité (voir le chapitre 4, figure 4.1). Et assurer de meilleurs *projets-résultats*, voilà qui ne peut être qu'un principe universellement reconnu dans toute organisation publique, surtout en période de remise en cause de son mode de gouvernance. Or, l'amélioration des résultats dans l'organisation suppose des méthodes, des techniques et des outils appropriés pour y arriver. Ce que nous verrons dans un deuxième temps. Mais avant de nous engager sur la voie des résultats, il faut préciser que les gestionnaires de l'organisation doivent être en mesure de se poser

FIGURE 7.3

Les interrogations préalables à la formulation d'un projet-résultats



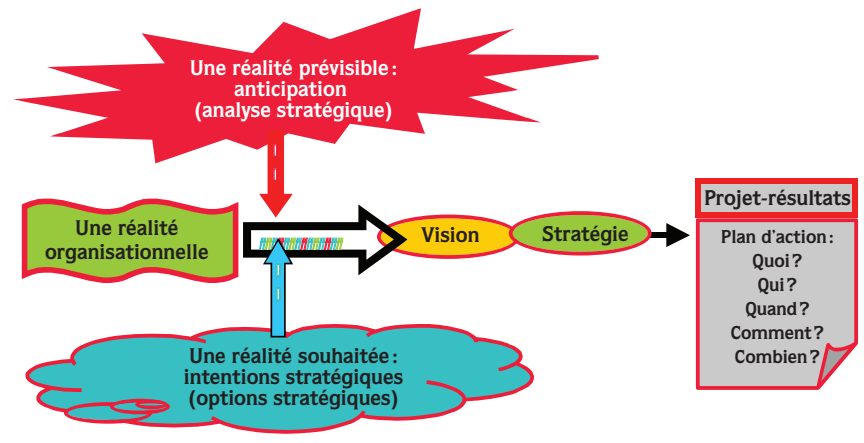
un certain nombre de questions pour assurer à terme la pérennité de l'organisation. Pour ce faire, ils doivent partir de la *vision* de l'organisation de manière à être cohérents dans chacun de leurs projets-résultats face à la direction de celle-ci. L'ensemble des projets-résultats retenus formera alors un plan stratégique, lequel devra avoir tenu compte des réponses apportées par l'équipe de direction en vue d'adapter ceux-ci aux conditions d'accomplissement et d'évolution de la *mission* de l'organisation.

7.2.1. La *vision* et les *préalables* au *plan stratégique*

L'élaboration et la publication d'un *plan stratégique* supposent que les gestionnaires se seront déjà interrogés sur les *projets-résultats* à préférer, un processus qui les aura amenés à tenir compte de considérations d'ordre macro-organisationnel, à savoir les éléments d'encadrement liés à la *stratégie* d'action et à la structure de mise en œuvre, et d'ordre micro-organisationnel, à savoir les éléments d'application pratique permettant de répondre entre autres aux « *quoi, qui, quand, comment et combien* » de la situation de l'organisation. Ainsi la démarche conduisant à une déclinaison des décisions stratégiques en *projets-résultats* dans l'organisation s'inscrit-elle dans une double logique d'action : la *planification stratégique* et la *mise en œuvre* opérationnelle de projets destinés à améliorer la prestation et la gestion des services rendus aux clientèles.

FIGURE 7.4

Déclinaison de la *stratégie* de l'organisation en *projets-résultats*



Bien sûr, les questionnements portant sur la pérennité des organisations publiques ne se résument pas aux seules considérations liées à la séquence de déclinaison des actions entreprises par les équipes de gestion. L'Administration publique agissant dans un environnement complexe, ses organisations sont affectées par des évolutions enchevêtrées et inextricables les unes des autres. Pour des besoins pratiques, d'étude et de recherche ou tout simplement par souci pédagogique, nous les réduisons à trois niveaux de questionnement qu'il nous semble important de soulever à l'égard d'une démarche de traduction de la *stratégie* en *projets-résultats* :

Questionnements d'ordre macro-organisationnel: choix stratégique

1. À quelle fin répond effectivement le projet-résultats (*mission*)?
2. À quelle situation à venir devrait répondre le projet-résultats (*vision*)?
3. Quelles modalités générales doivent décider de l'acceptation du projet-résultats (*valeurs*)?
4. Quels buts spécifiques doivent être visés par le projet-résultats (*objectifs*)?
5. Comment mesurera-t-on les résultats du projet à son terme (*indicateurs*)?
6. Qui sont les clientèles visées par le projet-résultats (*clientèles cibles*)?

Questionnements d'ordre micro-organisationnel: ajustements structurels

1. Dans quel environnement se situe le projet-résultats (*contexte institutionnel*)?
2. Quelles ressources doivent être mises à contribution par le projet-résultats (*intrants*)?
3. Quels sont les besoins spécifiques des clients visés (*extrants* en termes d'effets, *outputs*)?
4. Quelles sont les attentes générales de la communauté d'implantation (*extrants* en termes d'impacts, *outcomes*)?

Questionnements d'ordre opérationnel: plan de l'intervention

1. Quelle est la portée générale du projet-résultats (l'étendue du projet, son importance)?
2. Quels sont les délais prévus pour la réalisation du projet-résultats (temps)?

Ces questionnements généraux devraient être contextualisés par un ensemble de sous-questions afin de tenir compte de la réalité de chaque organisme public:

Interrogations sur la mission

Le projet-résultats doit s'inscrire dans la logique de la *mission* de l'organisme.

1. La *mission* est-elle pleinement respectée à travers ce projet-résultats?
2. La *mission* risque-t-elle d'être affectée par ce projet-résultats?
3. À terme, le projet-résultats renforcera-t-il le caractère unique de la *mission* fondatrice de l'organisme en question?

Interrogations sur la vision

Le projet-résultats doit s'inscrire dans une logique de continuité de la *vision* et de son renouvellement à terme.

1. La *vision* retenue est-elle représentée par le projet-résultats?
2. Le projet-résultats pourrait-il être exécuté dans le cadre de la *vision*?
3. À terme, le projet-résultats contribuera-t-il au renouvellement de la *vision*?

Interrogations sur les valeurs

Le projet-résultats doit être inspiré par les principes, croyances et façons de penser des membres de l'organisation et de la communauté de son implantation.

1. Les *valeurs* dominantes sont-elles pleinement respectées par le projet-résultats?

2. Le projet-résultats consolide-t-il les *valeurs* dominantes?
3. À terme, le projet-résultats contribuera-t-il au renouvellement des *valeurs* dominantes?

Interrogations sur les objectifs

Le projet-résultats doit être articulé autour d'un but et d'*objectifs* précis.

1. Les *objectifs* visés par le projet-résultats sont-ils propres à l'organisme (pertinence)?
2. Les *objectifs* visés par le projet-résultats sont-ils mesurables?
3. Les *objectifs* visés par le projet-résultats sont-ils réalistes (en tenant compte des ressources disponibles)?
4. Les *objectifs* visés par le projet-résultats sont-ils réalisables (en tenant compte de la capacité à livrer de l'organisme)?
5. Les *objectifs* visés par le projet-résultats sont-ils situés dans un horizon temporel?
6. À terme, les *objectifs* visés par le projet-résultats contribueront-ils à l'atteinte du *but* de la stratégie poursuivie par l'organisme?

Interrogations sur les indicateurs de gestion de la performance

Le projet-résultats doit permettre aux gestionnaires d'améliorer la performance de l'organisme.

1. Le projet-résultats permet-il de réaliser des économies de ressources?
2. Le projet-résultats permet-il des gains substantiels en efficacité?
3. Le projet-résultats permet-il de réaliser des avancées vers l'efficience?

Interrogations sur la clientèle

Le projet-résultats doit, après tout, avoir des retombées sur les *clientèles* de l'organisme.

1. Le projet-résultats contribue-t-il à mieux servir toutes les *clientèles* visées par la stratégie poursuivie par l'organisme?

2. Le projet-résultats contribue-t-il à mieux servir un segment de clientèle en particulier?
3. À terme, le projet-résultats contribuera-t-il à mieux connaître et servir toutes les clientèles visées par la stratégie poursuivie?

Interrogations sur le contexte institutionnel

Le projet-résultats doit contribuer à la consolidation de l'image et du pouvoir de négociation des gestionnaires de l'organisme.

1. Le projet-résultats est-il bien perçu par les autorités ministérielles dont relève l'organisme?
2. Le projet-résultats est-il bien perçu par les représentants de l'administration centrale?
3. Le projet-résultats est-il bien perçu par les clientèles?
4. À terme, le projet-résultats contribuera-t-il à l'amélioration des rapports de l'équipe de direction avec les représentants de l'État?
5. À terme, le projet-résultats contribuera-t-il à la négociation des ressources et cibles de résultats?

Interrogations sur les intrants (ressources)

Le projet-résultats doit tenir compte de la réalité de l'organisation, dont le niveau de ressources dont elle dispose.

1. Le projet-résultats est-il réalisable dans la limite des ressources humaines disponibles?
2. Le projet-résultats est-il réalisable dans la limite des ressources informationnelles disponibles?
3. Le projet-résultats est-il réalisable dans la limite des ressources matérielles disponibles?
4. Le projet-résultats est-il réalisable dans la limite des ressources financières disponibles?
5. Le cas échéant, le projet-résultats est-il réalisable tenant compte de la quantité et de la qualité des matières premières disponibles?
6. Le projet-résultats entraîne-t-il des dépenses récurrentes significatives?

7. Le projet-résultats présente-t-il des risques élevés de dépassement de coûts?
8. À terme, le projet-résultats contribue-t-il à une meilleure gestion des ressources disponibles?

Interrogations sur les extrants (outputs)

Le projet-résultats doit se concrétiser par des livrables tangibles en termes de prestations de services, de gestion, d'orientation ou d'amélioration globale au niveau de l'organisme.

1. Les livrables du projet-résultats sont-ils exprimés en termes de prestation de services aux citoyens?
2. Les livrables du projet-résultats sont-ils exprimés en termes de processus de gestion?
3. Les livrables du projet-résultats sont-ils exprimés dans des termes d'amélioration des stratégies et des structures d'offre de l'organisme (orientation à moyen et à long terme)?
4. Les livrables du projet-résultats sont-ils nécessaires à l'adaptation de l'organisme à des exigences bien précises?
5. Les livrables du projet-résultats contribueront-ils à une amélioration globale des résultats de l'organisme?

Interrogation sur les impacts (outcomes)

Le projet-résultats pourrait avoir des retombées (indirectes) sur la qualité de vie de la communauté d'implantation.

1. Le projet-résultats contribue-t-il à une meilleure satisfaction des citoyens quant à la qualité des services publics?
2. Le projet-résultats contribue-t-il à une amélioration des conditions de vie de la population de manière générale?
3. Le projet-résultats contribue-t-il à orienter les décisions portant sur les politiques et programmes publics?

Interrogation sur la portée territoriale

Le projet-résultats doit servir l'ensemble du territoire (ou de la juridiction) couvert par le mandat de l'organisme en question.

1. Le territoire visé par le projet-résultats est-il déjà connu?
2. Les espaces non compris ont-ils été proprement identifiés, documentés et justifiés par les porteurs du projet-résultats?
3. Des révisions des frontières administratives devraient-elle avoir lieu pour inclure ou exclure des espaces visés par le projet-résultats?

Interrogation sur les délais de réalisation

Le projet-résultats doit être réalisé dans le respect des échéanciers applicables à la *stratégie* poursuivie par la direction de l'organisme :

1. L'échéancier du projet-résultats est-il sous-jacent à d'autres échéanciers (électorales ou administratifs, par exemple)?
2. L'échéancier du projet-résultats est-il connu et accepté de tous, y compris les parties prenantes?
3. L'échéancier du projet-résultats est-il réaliste?
4. L'échéancier du projet-résultats est-il flexible (des révisions pourraient y être introduites sans compromettre l'implantation de la stratégie poursuivie par l'organisme)?
5. La réalisation du projet-résultats dans les délais prévus contribuera-t-elle à une implantation réussie de la stratégie poursuivie par l'organisme?

Bien sûr, les réponses apportées à ces questions ne garantissent pas automatiquement aux *projets-résultats* une réussite sans failles. Mais cela aidera à éviter des dérapages importants, des malentendus institutionnels et organisationnels paralysants, des conflits ainsi que des pertes de temps et d'argent qui pourraient miner, voire compromettre sérieusement le processus d'implantation de la *stratégie* de l'organisation et discréditer ses dirigeants et ses employés. Du moins, cela devrait permettre aux gestionnaires de mieux répondre de leurs actions le temps venu (reddition de comptes). Le risque est bien évidemment de transformer l'exercice managérial en surcharge de tâches bureaucratiques ; l'objectif n'est pourtant pas de surcharger le temps de préparation des *projets-résultats*, mais d'assurer

que leurs retombées s'inscrivent à terme dans le sens des engagements conclus au nom de l'organisation, c'est-à-dire ceux qui doivent aider cette dernière à remplir sa *mission*.

7.2.2. S'adapter par des projets-résultats transversaux

Chaque ministère gère un portefeuille de projets-résultats (dit aussi *programmes*), qu'il doit coordonner à l'interne comme à l'externe. En d'autres mots, chacun doit ajuster ses projets-résultats les uns au regard des autres dans son organisation, et il doit aussi tenir compte de ceux des autres ministères, dont la *mission* peut les amener sinon à chevaucher ses propres projets-résultats, tout au moins à les rejoindre. Ainsi, la *finalité* de l'État peut être mieux accomplie moyennant une gouvernance dont le cadre de gestion est articulé autour de la notion de résultats transversaux. Pour que cela soit, encore faut-il que l'ensemble de son appareil de services fonctionne au même diapason. Les dédoublements de dépenses par les recoupements de politiques, programmes et projets ne sont aucunement propices à l'instauration d'une gouvernance publique axée sur les résultats.

Nous ne ferons pas d'exercice d'intégration ministère par ministère, mais nous indiquerons, par la séquence décrite à la figure 7.1, quelle voie devrait emprunter chaque ministère, unité administrative ou organisme public pour coordonner ses projets-résultats. La performance de l'appareil d'État en dépend au total, parce qu'elle demeure la performance cumulée des composantes organisationnelles de cet appareil. Composantes dont les résultats d'exercice annuel sont la mesure de l'efficacité et de l'efficience et, partant, de tout l'appareil d'offre en services publics qu'il représente.

Outre les projets sectoriels, qui sont plutôt ceux du ministère dont relève l'organisme, des projets-résultats de type *organisationnel* et des projets-résultats de type *individuel* peuvent être poursuivis dans chaque organisation publique. On peut y ajouter les projets-résultats de type *service* ou de type *équipe*. La chaîne de projets-résultats que cela suppose commande une coordination des actions dans l'organisation et le ministère dont elle relève. Tous les projets-résultats ne peuvent être la réplique les uns des autres, comme ils ne peuvent être la contradiction les uns des autres. Ils doivent se compléter, se renforcer et se prolonger, si l'on veut que soient réalisées à terme dans l'Administration publique des économies d'échelle et des économies d'envergure qui justifient d'une gouvernance nouvelle. Là, nous retrouvons les principes de la gestion transversale que suppose la gouvernance publique, à savoir ce qui suit.

1. Les projets sectoriels sont propres à chaque ministère. Leur cumul, depuis ceux de la direction ministérielle jusqu'à ceux des personnes en passant par ceux des groupes et les services de chaque organisation relevant de ce même ministère, donne la somme des engagements de l'Administration publique dans ce secteur d'activité. Une action doit toujours se situer dans la perspective d'une *mission* particulière d'organisation, nous l'avons dit. Et la *finalité* de l'organisation, que restitue sa *mission*, doit être parfaitement respectée à travers tous ses projets-résultats, sans quoi il y aura dilution ou détournement progressif de vocation. Or, la *raison d'être* de chaque unité organisationnelle n'est pas qu'une heureuse formulation d'énoncés. C'est la traduction du sens de l'engagement global de l'organisation et de ses membres. La conformité des projets-résultats de l'organisation avec la *mission* de celle-ci ne doit faire aucun doute.
2. La deuxième condition a trait à la proximité, mais aussi à la variété des projets-résultats. Ceux-ci ne doivent pas être redondants, mais ils ne doivent pas être inutilement contraints non plus. La performance de l'organisation, dans la sphère publique, doit être fondée sur le progrès et non sur des objectifs déphasés même s'ils devaient être parfaitement atteints à terme. Les projets-résultats, parce que les ressources sont rares et de plus en plus chères, doivent mettre à contribution l'intelligence de leurs auteurs. Les services qu'ils supposent doivent profiter à leurs bénéficiaires comme à la communauté d'implantation au total. Mais cela ne peut arriver sans coordination, compte tenu de la portée du périmètre couvert par l'appareil public et de la diversité de ses engagements. Les projets-résultats à haute incidence de complémentarité doivent non seulement faire bon voisinage dans l'Administration publique, mais ils doivent mettre à double profit les compétences de ceux et de celles qui héritent de leur exécution. Par les savoirs, les équipements et les informations qu'ils requièrent, ils peuvent générer des économies d'échelle et des économies d'envergure plus sûrement et plus substantiellement.
3. La troisième condition concerne le besoin auquel le projet-résultats doit répondre. Nulle organisation publique n'a intérêt à imaginer d'autres besoins à satisfaire ou d'autres missions à annexer (fusion-acquisition), dès lors qu'elle n'arrive que difficilement à répondre aux attentes actuelles (légitimes) de sa communauté. Si la capacité de l'entreprise privée n'est pas toujours sollicitée complètement, il est rare qu'il en soit de même dans la sphère publique. L'appareil a tendance à être constamment en mode *urgence*, poussé à l'extrême. Mais cela ne doit pas l'amener à miser toutes ses énergies sur les besoins les plus faciles, les plus proches et les plus valorisants pour

leurs exécutants. Sa *mission* implicite de servir le bien public lui impose de répondre à la demande telle qu'elle est légitimée par le processus politique et telle qu'elle se présente d'elle-même (cas d'urgence ou de crise). De même, les gestionnaires doivent anticiper les évolutions entourant cette demande et repérer les acteurs, les stratégies et les structures pour adapter l'offre en conséquence.

4. La quatrième condition à respecter est celle de la pertinence des choix stratégiques effectués par la direction, les équipes et les individus. Les projets-résultats sont porteurs de services publics, et ces derniers doivent être choisis en fonction de critères stratégiques bien définis. On se servira de l'acronyme SAFE pour les résumer. Ainsi, les projets-résultats doivent être *souhaitables*, pour être compris, reçus et appréciés. Non seulement les dirigeants, les gestionnaires et le personnel, mais aussi les clients et les autres parties prenantes, doivent pouvoir juger de leur pertinence. Ils doivent être *acceptables*, c'est-à-dire conformes aux lois et règlements applicables, mais aussi aux normes professionnelles et pratiques de l'art. Mieux, ils doivent être bien vus de l'opinion publique, à commencer par leurs bénéficiaires immédiats. Ils doivent être faisables techniquement, juridiquement et socialement, parce que réalisables, mais aussi parce que pouvant être accomplis dans l'ordre des ressources disponibles et des compétences acquises. Finalement, ils doivent être entrepreneuriaux, c'est-à-dire susciter l'enthousiasme tant chez les prestataires que chez les bénéficiaires et générateurs de valeur ajoutée.
5. La cinquième condition à satisfaire est celle de leur mode d'exécution. Les projets-résultats conduisent à des services, dont la mesure de l'efficacité dictera à terme la performance de l'organisation qui les dispensera. On se servira cette fois de l'acronyme SMART pour les désigner. Ainsi, les projets-résultats doivent être *spécifiques*, pour être compris et évalués par référence à la *mission* publique de l'organisation. Ce qui suppose qu'ils soient clairement définis, c'est-à-dire suffisamment documentés pour apparaître pour ce qu'ils doivent apporter à l'accomplissement de la *mission*. Ils doivent encore être mesurables, pour être évalués à leur juste valeur. L'apport des projets-résultats dans la sphère publique s'apprécie moins à l'écart entre les objectifs de départ et les résultats à l'arrivée (*outputs*) qu'à la mesure du progrès qu'ils permettent de réaliser dans la communauté d'implantation tout entière (*outcomes*). Ils doivent être atteignables à partir des ressources disponibles, et, pour cela, ils ne peuvent qu'être réalistes à l'égard de la capacité de l'organisation de les rendre dans le temps et dans l'espace prévus pour les réaliser. Et, enfin, ils

doivent être temporels, c'est-à-dire situés dans l'échéancier général des projets-résultats de l'organisation et de l'ensemble des organisations que comprend l'État.

ENCADRÉ 7.2

Outils de management stratégique (suite)*2. Les questionnements menant à la sélection de projets-résultats***Méthode stratégique de définition de projets-résultats**

- ✓ Le *projet-résultats* doit contribuer à la réalisation de la *mission* du ministère/organisme dans le cadre d'une *vision* et d'un choix *stratégiques*.
- ✓ Il doit être en adéquation avec la *stratégie*, donc faire partie du *plan stratégique*.
- ✓ La pérennité de l'organisation passe par des *projets-résultats* dont les risques sont calculés et maîtrisés par l'organisation.

Pour qu'un projet-résultat soit sélectionné

il faut qu'il soit jugé SAFE, donc

	Oui	Non
✓ souhaitable par les dirigeants, les employés, la société et les teneurs d'enjeux	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
✓ acceptable du point de vue des normes, de la législation, des brevets, de l'opinion publique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
✓ faisable: sur le plan des techniques, des expertises, des capacités financières et des habiletés de gestion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
✓ entrepreneurial, parce qu'il génère la prise d'initiative et l'innovation (risques)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Il suffit d'un « Non » à l'un ou l'autre des quatre énoncés ci-dessus pour qu'un projet soit jugé risqué sur le plan stratégique.

7.2.3. Les projets-résultats vus à l'échelle de la fonction et de l'organisation

Tous les projets-résultats doivent être mis en contexte, par rapport à l'environnement qui est leur propre. Celui-ci est d'ordinaire découpé en deux segments: *a)* l'environnement intérieur (*l'espace fonctionnel*); *b)* l'environnement extérieur (*l'espace institutionnel*). Nous avons traité de l'espace institutionnel (environnement externe), lorsque nous avons abordé la

mission de l'organisation. Nous nous appliquerons maintenant à situer les projets-résultats en référence aux différentes directions et fonctions de l'organisation.

Les dirigeants, les gestionnaires et le personnel apportent savoirs, habiletés et compétences à la tâche. L'organisation affecte les fonds nécessaires à l'accomplissement des mandats. Ensemble, ils instituent des techniques et usent de technologies et d'informations en raison des situations et des besoins qui se présentent. Il en résulte des extrants, c'est-à-dire des services rendus (il arrive, mais assez rarement, que des biens soient produits par la sphère publique). L'ensemble des acteurs impliqués dans les projets-résultats de l'organisation assument une part de responsabilité dans la réalisation de ceux-ci. Cette responsabilité se limite pour chacun d'eux à la part de contrôle qui lui revient dans le processus de transformation, à savoir la tâche, le délai, le coût, le rôle et la place occupée au sein du réseau de dépendance des tâches dans l'organisation. Dans un contexte de services, où le milieu comptera une majorité de professionnels, on s'attendra à ce que la division du travail soit propice à la délégation du pouvoir de décision. La responsabilisation que cela entraîne augmente d'autant la performance à la tâche des acteurs engagés dans les projets-résultats de l'organisation. Et plus les ressources sont allouées efficacement, plus elles produisent des résultats efficaces à la tâche. Quant aux mécanismes de coordination, ils sont indispensables dans une organisation à large portefeuille de projets-résultats. Les mécanismes de mobilisation sont habituellement à la hauteur de la reconnaissance personnelle des acteurs que leur réserve l'organisation, soit en raison de leur apport au rendement collectif de l'organisation.

Les résultats, nous en avons fait état plus haut, devraient comprendre tous les *outputs* et les tous les *outcomes* de l'organisation. Les deux ordres de résultats s'apprécient en nombre et en valeur, bien que les premiers (les services) soient plus souvent mesurés en nombre, alors que les deuxièmes (les retombées) sont plus souvent appréciés en valeur. La fuite en avant, en gestion des affaires courantes, fait souvent, dans la sphère publique comme dans le secteur privé, que l'on s'attaque à des projets dont la pertinence laisse à désirer même si leurs retombées sont souhaitées par certains. En somme, les résultats, à la base de la performance pour dire juste, dans la sphère publique, surtout si l'on veut justifier d'une gouvernance responsable, doivent être ceux qui collent à la mission de l'organisation et non ceux qui répondent aux attentes de groupes particuliers d'intérêt.

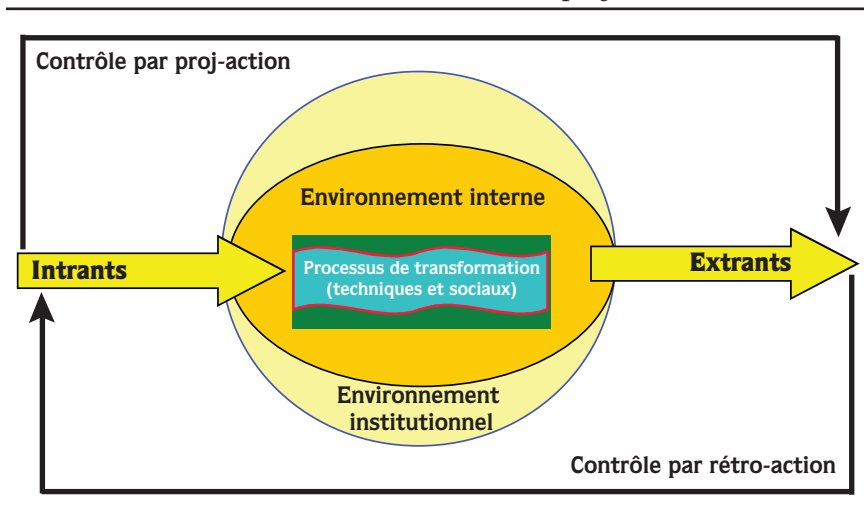
Les voies et moyens de contrôle de l'activité sont imparables dans la sphère publique, puisque l'État (démocratique) a des comptes à rendre en tout temps et à tout venant. Ces voies et moyens de réalisation sont ceux

que permet l'organisation, bien plus que ceux que pressentent les porteurs de projets-résultats souvent enclins à valoriser, voire à exagérer les retombées de ceux-ci. Les contrôles objectifs de la performance s'effectuent en tenant compte des éléments suivants : 1) en amont des projets-résultats, par *proj-action* ; 2) en aval des projets, par *rétro-action*.

Dans le premier temps, en amont des projets-résultats, les gestionnaires devront se servir de matrices et de cadres logiques (*Logical Framework Analysis*) afin de cerner de manière projective les variables permettant une analyse la plus exhaustive possible du projet en question et, ce faisant, établir les règles objectives du contrôle et du pilotage des projets. Les analyses portant sur les coûts et les avantages du projet-résultats devront être au cœur des activités dites par *proj-action*. Dans un deuxième temps, en aval de la réalisation des projets-résultats, l'organisation s'adonne à des mesures précises de rendement à la tâche par cumul de données, analyse des résultats et comparaison avec d'autres projets. L'analyse par *rétro-action* permettra des apprentissages individuels et collectifs essentiellement liés à la gestion des ressources et des processus.

FIGURE 7.5

Mécanismes de contrôle interne de projets-résultats



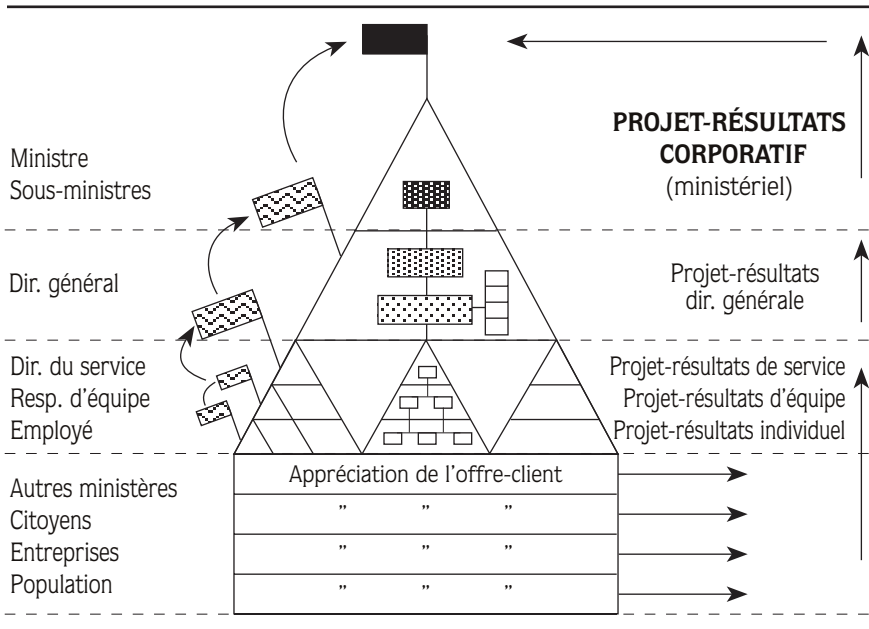
Les deux mécanismes de contrôle et de pilotage des projets-résultats s'appuient sur des mesures systématiques effectuées sur le plan des ressources, des processus et des extrants générés par toutes les activités permettant à l'organisation de fonctionner. Ainsi, l'offre de services dans

l'organisation publique ne peut être correctement appréciée que si elle est abordée objectivement et de manière maîtrisée, en amont et en aval, à travers des projets-résultats situés à différents niveaux de l'organisation.

Dans la sphère publique, les projets-résultats de l'organisation impliquent nécessairement une gestion des interfaces. Dans chaque projet-résultats, des préférences tentent de s'exprimer à travers des retombées politiques, la visibilité administrative et les préoccupations managériales de quelques-uns. Or, à travers la gestion d'un projet-résultats, ce devrait être toute la complexité de la chose publique que l'on découvre. Le service public doit être un lieu où s'apprécient, dans la diversité des obligations (engagements) et dans la variété des actions (objectifs), les rapports efficients à la tâche des directions, équipes et individus. L'essence même de l'organisation, la *coopération*, chère aux yeux d'un Chester I. Barnard (1938), et la coordination y trouvent leur plein sens. Qui dit coordination dit nécessairement hiérarchisation des niveaux d'intervention, ce qu'exige une bonne gestion de portefeuille de projets-résultats. D'où l'importance de procéder à des classements des projets-résultats selon la nature des intérêts qu'ils expriment.

FIGURE 7.6

Hiérarchisation des projets-résultats organisationnels



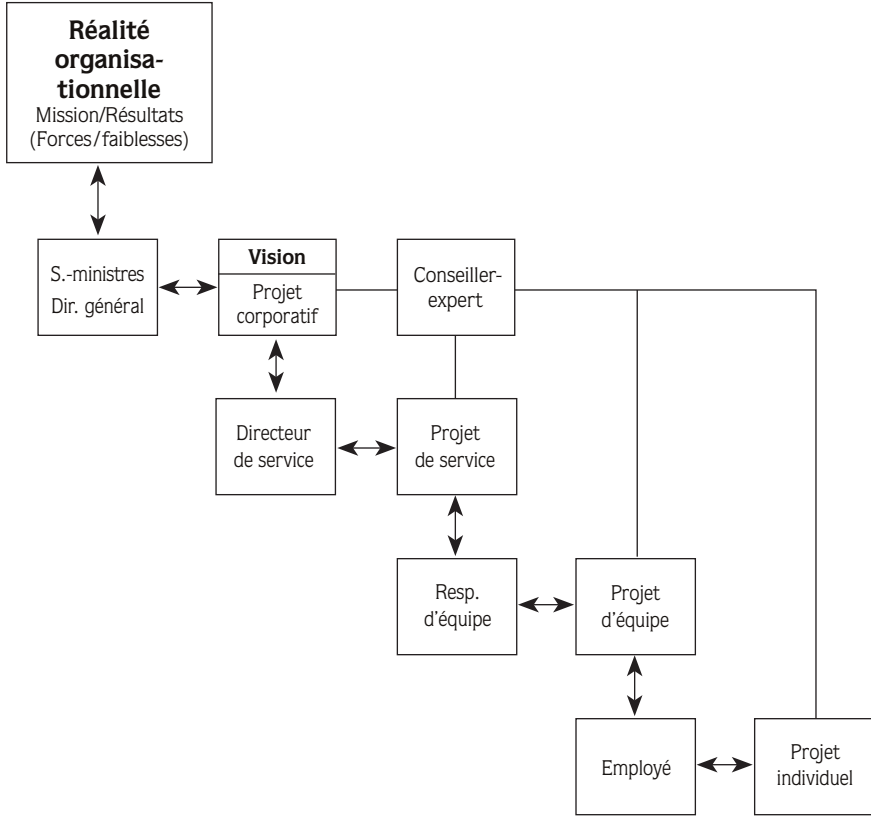
- Intérêts *politiques* : résultats correspondant aux objectifs du cabinet du ministre en charge du dossier.
- Intérêts *du ministère* : résultats correspondant aux objectifs de l'administration des ministères dont relève l'organisation.
- Intérêts *du service* : résultats satisfaisant les objectifs de la direction de l'organisation visée.
- Intérêts *des équipes autonomes* : résultats justifiant les objectifs des unités administratives ou des équipes autonomes dans l'organisation visée.
- Intérêts *individuels* : résultats du *professionnel* ou de *l'employé* répondant aux objectifs professionnels ou personnels des personnes impliquées dans l'organisation.

Les projets de l'organisation doivent s'aborder suivant une séquence logique de traitement de l'activité. D'où, par niveau d'intervention, le besoin d'alignement organisationnel des acteurs et donc des preneurs à l'action que commandent les projets-résultats en cours.

Tout cadre logique de gestion implique que l'organisation dispose de la capacité d'adaptation nécessaire pour faire face aux évolutions enregistrées dans son environnement externe. Pour répondre aux besoins de ses clientèles et aux attentes de sa communauté d'implantation, l'organisation publique doit se doter d'un système administratif et professionnel capable de soutenir ses projets-résultats. Ainsi, les projets-résultats organisationnels impliquent une démarche systématique par laquelle l'organisation puisse indiquer non seulement ses intentions (les objectifs), mais également ses engagements de les réaliser (les projets-résultats). Sans qu'il s'agisse comme tels de plans d'action à moyen et à long terme (la stratégie), l'élaboration et l'articulation de ceux-ci en font des canevas d'ordonnement de l'activité menant à leur exécution par l'ensemble des membres de l'organisation. Les projets-résultats doivent par ailleurs être conséquents, par rapport à tous les actes politiques, administratifs et professionnels liés aux projets-résultats des autres intervenants de l'organisation dans son champ de compétences. Par ailleurs, il n'y a pas qu'une seule administration publique; d'autres instances publiques existent parallèlement (le gouvernement fédéral, les administrations municipales et même des organismes supranationaux tels que l'ALENA). Mais il ne devrait y avoir qu'un seul bien public. Ce qui n'empêche par les projets organisationnels d'être innovants. Mais les services qu'ils supposent ne peuvent s'inscrire en faux par rapport aux priorités de la communauté d'implantation ni contrevenir aux lois d'application ou aux accords internationaux signés.

FIGURE 7.7

Alignement des projets-résultats organisationnels et individuels



Parce que la performance (efficacité et efficacité) est recherchée, les techniques et les méthodes d'articulation, de mise en œuvre et d'évaluation des projets-résultats de type organisationnel doivent procéder d'une volonté de satisfaire cet objectif qu'est la conciliation dans l'action des voies et moyens de services mis en œuvre pour le compte de la communauté d'implantation. Pareils projets ne peuvent satisfaire à un impératif de bien public, s'ils ne se réalisent pas dans la transparence et l'imputabilité générale que requiert le service public.

La participation à la définition des projets-résultats organisationnels de tous les acteurs, bénéficiaires et parties prenantes, devrait consolider les rapports entre promoteurs, demandeurs et offrants de services publics. Objectif on ne peut plus ajusté à la nature de l'organisation qu'est au

total la fonction publique. Les gestionnaires, dans la sphère publique, ne peuvent imaginer l'atteinte de semblable objectif sans préciser les caractéristiques de leurs projets organisationnels.

En ce qui concerne la communauté, les critères auxquels satisfont les projets-résultats doivent permettre d'inclure, au-delà des services rendus aux clientèles, une amélioration des conditions générales de vie dans la communauté d'implantation. La sphère publique n'a pas d'autre vocation que le bien public et, de ce fait, l'utilité générale des services rendus, non plus qu'en termes d'offre à la personne, doit répondre aux attentes socioéconomiques du milieu desservi.

Pour leur réalisation, les projets-résultats organisationnels devront au préalable être approuvés par les autorités responsables de l'organisation visée. Cela évite les dédoublements d'effort, mais surtout les contradictions dans l'engagement public face aux clientèles à servir. Suivant l'importance des projets-résultats et des engagements pris par les organisations, on pourra recourir à un mécanisme de pilotage par des comités (*steering committees*) composés de représentants légitimes (du cabinet du ministre, de celui du sous-ministre, du conseil d'administration, des employés et des syndicats présents au sein de l'organisation). Il y va de la cohésion des projets-résultats que tous les comités s'astreignent à des processus de sélection, d'arbitrage et d'évaluation rigoureusement définis, coordonnés et évalués.

Bon nombre d'organisations ne tirent pas de leurs projets-résultats ce qu'elles en attendaient lors des engagements pris au départ. Cela vient souvent du fait qu'elles n'ont pas su définir leurs projets-résultats de manière à « canaliser » les énergies de tous les acteurs qu'ils impliquaient. De façon générale, les projets-résultats organisationnels qui sont les mieux réussis sont le produit d'une concertation entre les parties concernées en amont et en aval, plutôt que le fruit d'une réflexion autocratique de la part de la direction de l'organisation. Pour éviter des départages de coûts, de spécifications ou de délais, les organisations publiques se dotent souvent d'une charte ou d'une déclaration de services aux citoyens, d'un plan stratégique et d'un plan annuel de gestion. Bien qu'ils soient nécessaires et utiles à une reddition de comptes, ces outils de gestion générale restent insuffisants. Par contre, les outils de la gestion de projets-résultats, pour leur part, sont devenus incontournables. Qu'il s'agisse de formulation d'objectifs, de gestion des risques, de dépassement de coûts ou de délais de réalisation, de gestion des contingences ou des interdépendances des équipes-projets, des progrès souvent considérables ont été réalisés à ces égards dans le service public. Le pilotage des projets, dans une perspective de GPR, commandera de l'organisation publique, et plus spécifiquement

de la part de ses gestionnaires, l'adoption de nouveaux modèles managériaux. Cela s'imposera d'autant plus que les attitudes des individus face à la gestion sont des relents de pratiques antérieures à la tâche. Non pas que tout l'acquis managérial des acteurs soit automatiquement déphasé par rapport à la réalité de l'organisation courante. Mais l'organisation actuelle ne saurait être ajustée à son environnement si elle ne change pas, alors que cet environnement, lui, a changé au fil des événements et des attentes.

À titre d'illustration, pour que l'élaboration des projets-résultats produise une valeur économique et sociale certaine, les gestionnaires publics devront, à l'intérieur des comités responsables de leur pilotage, respecter une certaine chronologie d'action.

Phase 1 : Définition du projet-résultats organisationnel

À partir des besoins dégagés d'une étude sérieuse ou d'un sondage mené auprès des clientèles, le comité formule, en référence à la *vision* et au plan stratégique de l'organisation, un projet-résultats qui pourrait donner lieu aux services attendus et être réalisé par une équipe de travail donnée dans l'organisation.

Pour définir un projet-résultats organisationnel, les membres des différents comités doivent éviter le piège de l'approche intellectualiste des situations, c'est-à-dire la conception, la formulation et la recommandation de services supposés être sans référence à la réalité de l'organisation. Campbell, Devine et Young (1992) relèvent que ce travers vient souvent d'une approche désincarnée des projets où le promoteur de l'idée est la seule personne qui ait été engagée dans sa formulation. Quant aux principaux intéressés par ses résultats éventuels, ils n'ont été consultés ni au départ ni en cours de réalisation du projet. Ce ne sont pas les intentions qui font les résultats, mais les actions qui en découlent. Et l'organisation doit définir ses projets de manière pratique, même si elle doit être conceptuelle dans la formulation de leurs énoncés. La formulation des projets ne doit pas se limiter à des descriptifs d'objets, mais donner du sens aux livrables que supposent les services, c'est-à-dire être réels, concrets et utiles.

Nombre d'auteurs semblent accorder plus de chances de succès à l'approche collective en matière de gestion des projets qu'à l'approche individuelle. Et puisqu'il s'agit ici de la sphère publique, les projets-résultats doivent être moins le reflet de visées politiques, voire administratives, du système d'offre qu'une réponse aux besoins des clientèles visées et aux attentes de la communauté d'implantation prise globalement. La

valeur des projets-résultats sera d'autant plus appréciable que ceux-ci auront donné lieu à une concertation qui aura compris toutes les parties prenantes aux services visés. Il va de soi qu'un personnel plus instruit, et donc plus techniquement qualifié, sera réfractaire à la coercition dans la définition des modalités de gestion de ses tâches. Mais le projet-résultats, dans la sphère publique, consiste à avantager les clientèles servies, non les intérêts personnels des dirigeants ou des gestionnaires. Il faut donc accepter que l'offrant, face aux clientèles, ne soit plus le gestionnaire, mais l'employé en contact direct avec les bénéficiaires des services offerts.

Reconnaissons que la définition d'un projet-résultats n'est pas chose aisée, car cela consiste non seulement à refléter une vision organisationnelle, mais aussi à répondre à des besoins et à des attentes qu'il n'est pas toujours évident de cerner sans enquêtes préalables des clientèles visées. La Loi sur l'administration publique (Gouvernement du Québec, 2000) prévoit que la mission globale de l'Administration publique consiste à s'assurer que la population reçoit les services auxquels elle a droit. Cela dit, le législateur n'a pas pour autant déterminé ce qu'étaient les services à dispenser à la pièce, lesquels vont varier d'une organisation à l'autre puisqu'ils sont destinés à des publics cibles différents. Quant à la qualité des services à rendre, elle doit assurer la satisfaction des citoyens concernés. Là encore, le taux de satisfaction n'est en rien établi d'avance, non plus que réalisable en permanence. De même, la satisfaction générale, constante et entière de la communauté d'implantation, n'est jamais complètement réalisable. Ce qui ne signifie pas, surtout dans la sphère publique, que l'organisation ne puisse pas avoir recours à des indicateurs de mesure de sa performance propre. La gestion par résultats sur laquelle se fonde la réforme de la gouvernance publique suppose des projets-résultats dont l'objectif est l'accomplissement de la mission de chaque organisation œuvrant au sein de l'appareil public. Cela n'aura pas été effacé du fait d'un taux élevé d'attente de satisfaction des clientèles par rapport aux services rendus ou du degré particulièrement exigeant de retombées socioéconomiques escomptées par l'ensemble de la communauté d'implantation.

Un projet-résultats organisationnel ne peut viser la promotion d'une valeur, d'une croyance ou d'une éthique particulière, ces dernières restituant, dans une perspective globale d'action, ce qu'il est convenu d'appeler la « philosophie de gestion » de l'organisation. Cependant, le projet-résultats, parce qu'il engage la responsabilité de l'organisation, doit être porteur d'une valeur pour ceux à qui il doit profiter. Même si le projet en question justifie l'offre de services qu'il supposait, la mission de l'organisation doit avoir été satisfaite à raison d'une valeur intrinsèque de l'*output* (services)

et de valeurs extrinsèques de l'*outcome* (retombées) qu'on peut lui reconnaître à l'évaluation de la performance. Bien sûr, l'organisation, dans la sphère publique, doit se soucier du *comment faire*, parce qu'elle gère, par ses dépenses, les ressources de la communauté dont elle est issue. Ce qui l'amènera à s'interroger sur le *pourquoi faire*, parce qu'elle assumera la charge d'un bien public à travers le service public qu'elle accomplira. Se préoccuper d'efficacité et d'efficience, dans ce contexte, transcende l'appréciation des actes individuels, pour englober les actes organisationnels. Les gestionnaires publics ont donc le mandat implicite d'atteindre des résultats mesurables, que justifie l'utilisation des ressources qui proviennent de la communauté et que celle-ci met à leur disposition pour gérer leurs projets-résultats.

La définition des catégories de projets-résultats proposés devrait émerger respectivement de questionnements relatifs à l'*exploration*, à l'*analyse*, au *choix* et à la *mise en œuvre* des potentialités de l'organisation. Paquette (1979) invite les gestionnaires, à travers ce processus, à tenir compte du vécu, des capacités, des objectifs, des intentions, des connaissances, des croyances, des attitudes, de la transparence, des actions et des réactions des personnes concernées par l'objectif même du projet-résultats. Pour cet auteur, le *premier pivot* de l'action se situe dans l'animation, conçue comme modalité opérationnelle, plutôt que dans une technique de travail donnée. Quant au *deuxième pivot*, Paquette le situe dans la révision de la conception du mode de supervision de la tâche.

Phase 2 : *Promotion du projet-résultats organisationnel*

La promotion des projets-résultats retenus par l'équipe de direction porte principalement sur les modes de communication et de diffusion du contenu, des échéanciers, des contraintes de ressources, des défis à relever et des risques qui leur sont associés. Pour susciter l'adhésion des différentes parties que suppose leur réalisation, les projets-résultats doivent être connus d'elles. On doit en signaler l'existence. L'organisation dont la *vision* sera moins bien connue, surtout s'il advient que ses projets-résultats demeurent sous le boisseau, risque d'avoir du mal à justifier sa performance après coup. Quant aux principes sous-jacents aux *Déclarations de services aux citoyens* qui donnent aux projets-résultats une saveur communautaire, ils devraient être significatifs pour les populations qui en seront bénéficiaires. D'où l'importance de communiquer les projets-résultats aux parties que forme le personnel de première ligne avec qui les clientèles sont en rapport direct.

Étape 3: *Exécution du projet-résultats organisationnel*

La diffusion du projet-résultats organisationnel sera l'occasion de préciser, par les comités de pilotage, le cadre de gestion et la philosophie managériale de l'organisation. Cela permettra de préciser les valeurs, les croyances et l'éthique auxquelles souscriront les gestionnaires en cours de mise en œuvre du projet. Cela constituera une sorte de « contrat organisationnel » qui déterminera les niveaux d'engagement des membres de l'organisation à servir la *mission* de l'organisation et, partant, les clientèles et la communauté de cette dernière.

Étape 4: *Gestion et animation des projets-résultats organisationnels*

Tout projet-résultats exige une structure organisationnelle et un cadre de gestion permettant d'assurer sa planification, sa coordination, son contrôle et son évaluation. Pour passer de la parole à l'acte, la direction de l'organisation devra se donner un cadre de gestion privilégiant l'approche participative, c'est-à-dire une gestion mettant en valeur la compétence et la créativité de chacun de ses membres. Cette forme de gestion s'appuie sur un courant de pensée qui met l'accent sur l'intégration des groupes de travail dans la définition, la planification, la coordination, le contrôle, le suivi et l'évaluation des projets-résultats organisationnels. Le caractère participatif (ou associatif) de ce cadre de gestion est d'autant plus impérieux que les projets-résultats sont imputés par leurs bénéficiaires non pas exclusivement aux personnes mais également aux structures responsables des services reçus. Ainsi, à travers leur participation active à la formulation des projets-résultats de l'organisation, les services et les équipes autonomes réalisent la nécessité d'un alignement de leurs projets-résultats propres. À cet égard, on suppose que les gestionnaires, les professionnels, les responsables d'équipes et les employés voudront procéder à la définition de leurs propres projets en tenant compte de ceux de l'organisation.

7.2.4. Les projets-résultats vus à l'échelle des individus

Comme ils l'auront fait pour les projets-résultats organisationnels, les gestionnaires tenteront de mobiliser le personnel en l'invitant à proposer lui-même des projets-résultats individuels. Chaque employé n'aura pas nécessairement de projets-résultats à soumettre. Mais tous pourront être impliqués dans la conception éventuelle de projets organisationnels ou individuels. Une fois l'organisation imprégnée de la gestion par résultats, les gestionnaires devront soutenir les actions individuelles de leurs

employés dès qu'ils auront proposé et mis en œuvre des projets-résultats individuels dûment approuvés par un comité de pilotage. Les gestionnaires devraient considérer les projets-résultats individuels sous l'angle des *buts* et des *objectifs* poursuivis par chacun dans le cadre de l'exercice de ses fonctions personnelles.

On suppose que les individus (ministre, sous-ministre, administrateur, directeur général, directeur de service, responsables d'équipes autonomes, professionnels, agents de service, etc.), pour de multiples raisons, tant professionnelles que personnelles, souhaitent réaliser et se réaliser à travers un projet mené dans le cadre de leurs fonctions, ne serait-ce que pour marquer leur contribution aux affaires courantes de l'organisation. Ceux-ci doivent se fonder sur une réalité administrative, culturelle, socio-économique certaine de l'organisation dans laquelle ils travaillent, sans quoi la cacophonie résultera d'actions menées sans égard à celles déjà engagées par d'autres acteurs dans l'organisation. Le projet-résultats individuel se définira donc, tout comme le projet-résultats organisationnel, à partir des priorités inhérentes aux personnes qui travaillent dans l'organisation. Ce qui veut dire que la *stratégie* et la *structure* de l'organisation ne laisseront pas de marge de manœuvre à la prise d'initiatives et au leadership des membres de l'organisation, et ce, à tous les niveaux hiérarchiques. Mais cette discrétion à mettre de l'avant d'autres projets commande une coordination des actions personnelles dans l'organisation qui va bien au-delà de la simple communication d'intentions. Les projets-résultats, qui ont toujours l'heur d'être différents les uns des autres, ne peuvent reposer sur des valeurs, des croyances, des comportements et des attitudes conflictuels dans l'organisation. Cette dernière ne doit pas devenir un résidu de culture, mais doit s'avérer un composé cohérent de façons de penser et de façons de faire. Les projets-résultats dans l'organisation ne peuvent devenir par effet d'accumulation des facteurs de dissension, alors qu'ils sont censés cimenter les relations entre les acteurs qui, à travers eux, accomplissent la *mission* de l'organisation. Et l'organisation n'a pas deux missions.

Le projet-résultats, comme réponse à la demande effective provenant de l'environnement de l'organisation, commande de la part de ceux qui y prennent part qu'ils sachent comprendre le *pourquoi* des changements se produisant dans l'environnement de l'organisation. Et, pour y arriver, encore faudra-t-il partir de la réalité de l'organisation au temps T_1 , pour savoir au temps T_2 dans quelle mesure la réponse fournie a satisfait les exigences de la demande présentée. Le promoteur d'un projet-résultats doit disposer d'informations pertinentes et actualisées sur l'organisation (son mode de fonctionnement) et sur son environnement extérieur (les

enjeux ainsi que les défis économiques et sociaux), s'il veut proposer de manière responsable une solution (son projet) aux situations rencontrées (besoins derrière la demande de services des clientèles).

Si le projet-résultats organisationnel a trait à la globalité de l'organisation, le projet-résultats individuel, par définition, se limite aux actions des acteurs face à leur contexte de travail immédiat. Les actions que les projets individuels enclenchent sont donc menées par leur auteur, dans le cadre de ses fonctions, de son rôle et plus précisément de la tâche à remplir. Si le champ d'action que cela représente est plus réduit que celui que suppose le projet-résultats organisationnel, il reste qu'il mènera à un changement à sa juste mesure dans l'organisation. Le *but* de l'auteur du projet-résultats ne peut être dissocié de la *stratégie* ni de la *structure* de l'organisation, pas plus qu'il ne peut être exécuté en faisant fi de la *culture* de cette dernière. L'organisation ne doit pas être appelée à se dédoubler, comme la cellule embryonnaire, à chaque projet-résultats individuel nouveau. Par contre, chaque projet-résultats individuel doit avoir la reconnaissance, la promotion et la récompense que ses actions commandent si l'organisation veut que d'autres suivent. Ce qui ne doit pas être interprété comme une invitation à la fuite en avant, par la multiplication indue des projets-résultats. Cela doit être entendu comme un moteur dans l'apport individuel des initiatives à l'accomplissement de la mission de l'organisation par des projets-résultats toujours mieux adaptés à son contexte d'évolution propre.

Les projets-résultats individuels jumelés aux projets-résultats organisationnels, par la somme des actions qu'ils engendrent, donnent un *sens* à l'activité générale de l'organisation. Leurs *acteurs* doivent non seulement être preneurs aux *engagements* qu'ils supposent, mais également *bénéficiaires* pour bonne part de leurs retombées globales. L'enjeu pour les auteurs-acteurs de projets-résultats n'est pas le premier prix de l'action personnelle dans l'organisation, mais l'entraînement par l'émulation à la solidarité organisationnelle. L'organisation doit être vue comme un corps d'orchestre symphonique, où chaque musicien joue sa partition, mais où l'harmonie répond de l'exécution du thème central. Le chef d'orchestre n'agit pas en jouant de tous les instruments à la fois, mais en coordonnant la mesure. Et les musiciens qui ne tiennent pas leur rôle, au profit d'un solo de parade, jouent non seulement à contre-temps mais à contre-harmonie. Dans l'organisation, tout projet-résultats, qu'il soit organisationnel ou individuel, se dessine, s'exécute et se mesure par le degré de cohérence qu'il présente par rapport à l'ensemble des actions engagées. Ce qui est recherché, ce n'est pas la cohérence ponctuelle mais la cohésion de toute la structure d'exécution de la tâche.

Ainsi, l'organisation doit être comprise comme un lieu d'expression de l'autonomie individuelle et de coordination collective des actions. Ce qui impose que la façon de la concevoir, de la gérer et de l'évaluer tiendra compte des quelques considérations suivantes :

- admettre que chaque membre est autonome dans son action mais responsable de ses actes ;
- doter en moyens adéquats d'exécution chaque tâche affectée ;
- reconnaître l'apport des acteurs en vue de la stimulation de leur initiative et créativité ;
- inclure les individus dans le processus de décisions, depuis la conception jusqu'à la réalisation des projets-résultats et à l'évaluation de la performance.

À l'instar de Glasser (1992), nous estimons qu'il est temps que l'organisation postindustrielle passe d'une logique taylorienne de l'obéissance à une logique druckerienne de l'*intelligification* du travail. Les employés doivent être tenus pour des *travailleurs du savoir* et non pour des *facteurs de production*. À cet égard, l'acte de travail, pour le gestionnaire, le professionnel ou l'agent de services, n'a plus la saveur d'une dépense à soustraire du résultat de l'activité, mais l'allure d'un investissement à ajouter au capital de l'organisation. Ainsi, la mise en œuvre d'un projet-résultats individuel dans l'organisation aura tout à gagner en misant sur la « prise en charge par les acteurs concernés », ainsi que le préconise Henri Saint-Pierre (1975) :

- de mettre à profit leurs compétences ;
- de donner au projet-résultats la couleur qu'ils souhaitent ;
- d'être responsables de ce qu'ils contrôlent de fait dans l'organisation ;
- de pouvoir diverger d'opinion sans crainte de représailles ;
- de se voir reconnaître le droit à l'essai-erreur ;
- d'être partie au processus d'évaluation et au processus de décision ;
- d'œuvrer sans barrières quelconques et d'être reconnus pour leur contribution.

C'est dans un tel contexte de respect des personnes et des idées que s'inscrit la définition du projet-résultats individuel. Le climat organisationnel prend une dimension importante dans l'engagement des personnes à proposer, gérer et évaluer leurs propres projets-résultats. L'organisation

s'améliore au rythme des projets-résultats individuels réussis qu'on y compte. Et les personnes qui y œuvrent ne s'impliquent jamais autant que lorsqu'elles savent que leurs projets-résultats seront tenus comme la mesure vraie de leurs contributions à l'amélioration globale des résultats de l'organisation. Or, dans la sphère publique, les projets-résultats individuels seront d'autant plus attendus par les clientèles à servir que l'Administration publique leur reconnaîtra un statut contributif à l'amélioration de sa propre gouvernance. Si la *mission* appartient en propre à l'organisation, sa réputation de service public se trouve, elle, entre les mains de son personnel, et ce, à commencer par les agents de bureau et les préposés aux services (le personnel de première ligne). Il doit y avoir une symbiose entre la *mission* poursuivie par l'organisation et les *buts* liés aux projets-résultats individuels assumés par ses membres actifs.

En résumé, l'importance de procéder par *projets-résultats*, au moment de l'implantation d'une *stratégie* donnée, sera d'autant plus manifeste que ces projets auront été articulés autour de contenus spécifiques, de coûts raisonnables, de délais de réalisation acceptables et d'engagements découlant de la *mission* et de la *vision* de l'organisation concernée. Ce qui aura supposé, au départ, que les responsables savaient à qui ils s'adresseraient, pourquoi ils s'adresseraient à ces personnes, quand ils devraient le faire, comment ils devraient le faire et surtout avec quelles ressources ils pourraient le faire. La *capacité de l'organisation à s'adapter* passe par une évaluation systématique de ses résultats. Cela exige que des variables relevant des quatre *facteurs* de la gestion par résultats (apprendre, manager, évaluer, changer) soient abordées et justement pondérées dans le calcul du rendement et de l'appréciation des progrès réalisés par l'organisation, tant sur le plan de la qualité de ses prestations que sur celui de la gestion de ses opérations. La performance sera globale, parce que les quatre *facteurs de la GPR* donneront aux gestionnaires et aux autres membres de l'organisation une idée juste, ni surévaluée ni sous-évaluée, de la capacité de l'organisation à mettre en œuvre des stratégies, des structures, des processus et des projets garantissant sa pérennité et accomplissant sa *mission*. Parce que, dans la sphère publique, l'organisation n'est jamais seule, elle doit se donner des référents de performance, sans quoi elle détonnera dans le concert des organisations constituant l'appareil d'État. Même si la pratique de l'étalonnage (*benchmarking*) n'est pas encore répandue dans l'Administration publique, rien n'exclut qu'elle puisse y avoir cours. De même, si les normes ISO (*International Standards Organization*) se font encore très rares, malgré la généralisation des pratiques d'agrément (au sens de certification) dans les secteurs de la santé et de l'éducation, rien n'impose qu'il en soit ainsi éternellement. Que la gestion par résultats soit aujourd'hui identifiée à la sphère publique, il demeure que la gouvernance pose un

problème tant dans le secteur privé que dans l'Administration publique. L'efficacité opérationnelle, comme l'efficacité fonctionnelle, puisque la notion d'apprentissage n'est pas limitée au seul secteur privé, aurait lieu d'être davantage tenue comme principe institutionnel de responsabilisation des acteurs dans l'organisation publique.

BIBLIOGRAPHIE

- ASHKENAS, R. *et al.* (1999). *The Boundaryless Organization*, San Francisco, Jossey-Bass.
- BARKER, J. (1992). *À la découverte du futur: les paradigmes*, Montréal, Vidéo International Télé-Film.
- BENNIS, W. et B. NANUS (1985). *Leaders*, New York, Harper-Collins Publisher.
- CAMPBELL, A., M. DEVINE et D. YOUNG (1992). *Du projet d'entreprise à l'engagement personnel: le sens de la mission*, Paris, Les Éditions d'Organisation. Traduction de *A Sense of Mission* par Laurence Nicolaïeff.
- GLASSER, W. (1992). *The Quality School: Managing Students without Coercion*, New York, Harper-Collins Publisher.
- OSBORNE, D. et P. PLASTRIK (2000). *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming your Government*, San Francisco, Jossey-Bass.
- PAQUETTE, C. (1979). *Le projet éducatif*, Victoriaville, Les Éditions NHP.
- POPOVICH, M.G. (1998). *Creating High-Performance Government Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- SAINT-PIERRE, H. (1975). *La participation pour une véritable prise en charge responsable*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Gérer la capacité à apprendre de l'organisation publique

L'évaluation des cibles de résultats, du cadre de gestion et du changement

La perfection est une défaite.

Marion WOODMAN, 1996

Pendant des décennies, les concepts et les pratiques d'évaluation étaient confondus avec le contrôle, la surveillance et la sélection, mais jamais comme une pratique d'information permettant de vérifier le degré de maîtrise d'une équipe ou d'une personne à l'égard d'un processus de travail. Trop souvent associée à la gestion de la performance dans l'entreprise privée, l'évaluation était considérée sous l'angle de la rentabilité et du rendement, mais rarement vue par référence à l'apprentissage organisationnel. La gestion par résultats, parce que fondée sur l'amélioration continue des résultats, transforme cette perception de l'évaluation pour en faire un instrument de gestion de la performance dans la sphère publique. L'évaluation devrait donner la juste mesure du *surplus* ou du *déficit* de gouvernance dans l'organisation publique. Pour juger de sa performance, sur le long terme, il aura fallu que l'organisation publique puisse mesurer depuis ses expériences passées les écarts de progrès réalisés. Ce qui suppose, bien sûr, des mécanismes d'évaluation des cibles de résultats, du cadre de gestion et des impacts et effets du changement. Qu'il s'agisse du rendement à la tâche, évalué à l'aide d'indicateurs de gestion, ou de la qualité de l'offre en services publics, évaluée à l'aide d'indicateurs de satisfaction et de conformité aux standards de qualité, ou encore du

changement, évalué à l'aide d'indicateurs d'apprentissage opérationnel et stratégique, cette dernière séquence du processus de gestion devrait refléter la *capacité de l'organisation à apprendre* de ses expériences.

En effet, les mécanismes de surveillance et de contrôle sur le travail effectué ont été, historiquement, fort mal reçus par une très grande majorité de gestionnaires et d'employés dans la sphère publique. Ceux-ci voyaient là une forme d'intrusion dans l'organisation, pire encore une immixtion dans l'accomplissement de la tâche et un manque de confiance à leur égard. De plus, il importe de préciser que l'aversion à l'évaluation émerge d'une mauvaise interprétation du précepte « *to control* », interprété comme quête des improductifs (recherche de coupables) plutôt que comme identification de l'improductivité (offensive contre la mal conception initiale des systèmes d'offre des services). Malheureusement, il est rare que dans l'Administration publique l'on prête à cette expression le sens de « maîtriser », soit celui qu'on doit associer à la vérification du degré que peut démontrer le système à atteindre ses résultats. Trop souvent, cette perception, empreinte d'hostilité, fut d'autant plus vive que la *supervision* s'exerçait au final par les élus (politiques), ceux à qui il fallait individuellement et collectivement rendre des comptes. Puisque l'Administration publique s'annonçait comme un lieu de travail professionnel, donc, en principe *apolitique*, la résistance à l'évaluation fut plus mordante. Cependant, lorsque les gestionnaires publics ont pris conscience que la reddition de comptes, aux termes des conventions d'imputabilité et de performance et des *ententes de gestion*, était celle de leur organisation, et non pas celle de chacun d'entre eux, ils l'ont progressivement tolérée avant de l'institutionnaliser comme un instrument qui rend l'évaluation de la performance plus conséquente par rapport à la *mission* liée au service public rendu.

Nous soutenons donc, dans ce chapitre, l'idée selon laquelle l'évaluation par les résultats doterait l'organisation publique d'une *capacité à apprendre* et, partant, d'une consolidation des capacités à livrer et à changer. À cet effet, nous présenterons dans un premier temps les fondements d'un modèle d'évaluation qui se veut au service de l'efficacité managériale et de l'apprentissage en organisation, par opposition aux pratiques coercitives que supposaient la surveillance et le contrôle bureaucratique. Nous y examinerons dans un deuxième volet les relations que nous établissons entre l'évaluation à l'exécution de la tâche et l'apprentissage organisationnel qui en résulte. Enfin, nous démontrerons la pertinence de l'évaluation par résultats pour une démarche d'amélioration globale dans l'organisation publique.

8.1. L'ÉVALUATION DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE: DE LA SURVEILLANCE À L'EFFICACITÉ MANAGÉRIALE

Tout au long de son histoire, l'Administration publique, au Québec comme ailleurs dans le monde, a suscité des débats sur la nécessité, le coût et la qualité de ses services rendus. Ce qui remettait en cause non seulement les modalités de prestation des services qu'elle dispensait, mais également l'atteinte des cibles de résultats en lien avec les choix de programmes/ projets qu'elle faisait à cet égard. Et depuis que l'on parle de GPR, la question de l'évaluation de la performance dans la sphère publique s'est imposée comme dimension d'efficacité managériale, et non plus de surveillance administrative dans la pratique de l'offre des services. Comme Henry Ford qui rappelait que le *design* doit avoir préséance sur le coût parce que le succès vient du processus de production (Rae, 1965), l'attention dans l'Administration publique s'est détournée du contrôle du prescriptif de la tâche pour se porter sur la qualité des services offerts, parce que la satisfaction du client est liée à la perception du service rendu et non au coût qui lui est associé (Carroll, 2000). Pour paraphraser Ford (Ford et Crowther, 1923), refinancer les opérations, sans amorce de changement dans le processus de production, c'est ajouter du *bon argent* pour récupérer du *mauvais argent*. Or, s'il doit y avoir économie dans l'organisation publique, mieux vaudrait qu'elle tienne de *l'économie de société* (retombées dans la communauté) plutôt que de *l'économie d'opération* (retombées sur le fonds consolidé de l'appareil public). La reddition de comptes veut satisfaire un principe lié à la gestion du *bien public* et non une visée procédurale d'Administration publique. Changement pour changement, là pourrait commencer celui des mentalités publiques et communautaires face au *bien public*.

Quant à la reddition de comptes, qui se fait par le truchement des ministères et des organismes sur lesquels l'administration centrale peut porter un jugement, la procédure permet une affectation des crédits qui suit l'ordre des succès enregistrés, appréciés tant sur le plan de la qualité de l'offre que sur celui de la gestion de l'offre elle-même (stratégie, structure et opérations), par l'organisation concernée. Les organisations publiques, dont les fonds dépendent des décisions de cet appareil central, non seulement cherchent à satisfaire leurs engagements initiaux (cibles de résultats), mais tentent d'apprendre de leurs expériences pour mieux performer et, partant, pour obtenir plus sûrement les crédits que commandera leur activité future.

8.1.1. L'évaluation par résultats

Notre modèle (chapitre 4, figure 4.1) décline trois composantes du *facteur évaluatif*, ce qui devrait établir et renforcer tout à la fois la *capacité à apprendre* de l'organisation publique. Il s'agit des *cibles de résultats*, du *cadre de gestion* et des *effets et impacts du changement* opéré (antérieurement) dans l'organisation.

Les *cibles de résultats* sont celles que l'organisation se fixe, ordinairement au moment de l'adoption de ses plans, stratégique et de gestion, et à l'égard desquelles les gestionnaires publics vont travailler avant de répondre de la performance globale de cette première. Les cibles de résultats sont donc des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre, directement liées aux services à rendre ; mais ce sont également des niveaux de réponse à la demande effective adressée à l'organisation visée. Elles seront formulées avec précision, en nombre et en valeur, compte tenu des actions à entreprendre et des actes à poser pour justifier les crédits accordés en vue de satisfaire la demande des clientèles concernées. En somme, l'organisation publique, à l'évaluation annuelle de sa performance, doit faire la démonstration que son *cadre de gestion* lui a réellement permis d'établir son utilité propre comme instrument d'encadrement opérationnel des *projets-résultats* mis en œuvre à la suite de ses engagements initiaux de services. Et, pour mieux apprendre par l'action, l'organisation doit entreprendre une démarche d'évaluation qui la renseigne sur les dysfonctions opérationnelles et le degré d'atteinte de ses résultats, moins pour maintenir le cap sur le rendement antérieur que pour progresser dans l'amélioration de la qualité de prestation de ses services. Il ne s'agit donc pas tant de vérifier annuellement si les dépenses ont été judicieusement contenues, bien qu'elles le doivent du fait de la rareté des ressources disponibles, que de démontrer combien l'efficacité des actes managériaux posés a permis à

l'organisation de satisfaire au mieux sa *mission* de véritable service public. Cyert et March (1963) démontrent bien que les organisations publiques ne peuvent s'isoler socialement, comme peuvent le faire les organisations privées. Leur *mission* tient au *bien public*, lequel n'exclut personne par destination, alors que la *mission* de l'organisation privée tient à la *propriété privée*, laquelle exclut par définition celle des autres acteurs possibles.

Quant au *cadre de gestion*, qui commande moins de contrôle à l'acte que d'évaluation périodique du management exercé, il devrait, à l'évaluation annuelle de la performance, révéler si les processus de gestion de la prestation des services permettaient à l'organisation publique visée de s'acquitter correctement de ses mandats. Or, l'acquiescement des mandats dans une structure qui se veut *AU* service (d'abord tournée vers le client) contrairement à une structure *DE* services (d'abord tournée vers l'organisation) suppose, pour une meilleure continuité de l'activité et non la perpétuité des méthodes d'offre, le questionnement que voici.

- Les objectifs poursuivis ont-ils été, par rapport à l'exercice terminé, adaptés aux conditions de la demande effective?
- Les services offerts sont-ils personnalisés, c'est-à-dire conformes aux spécificités des citoyens-clients? Ce questionnement est conditionnel à la **satisfaction des clients** et soulève le problème de l'équité dans l'adaptabilité des prestations (structure *AU* service) mais peu dans l'uniformité ou homogénéité de ces dernières (structure *DE* service).
- Les ressources mises à contribution, au fil des projets-résultats, étaient-elles adaptées aux besoins réels de services?
- Les méthodes et techniques de gestion employées ont-elles permis une réduction des coûts? Et les économies réalisées dans le temps et dans l'espace ont-elles permis des ajustements de parcours en vue d'améliorer plus encore les processus de prestation des services?
- Le niveau de satisfaction constaté des clientèles servies s'est-il élevé en cours d'exercice? Sinon des correctifs apportés au niveau de la gestion ont-ils permis de le relever suffisamment?

Les changements opérés au sein des organisations publiques, notamment au niveau du *facteur adaptatif* de notre modèle (voir le chapitre 4, figure 4.1) ou ceux survenant dans leur environnement externe, n'ajoutent rien à la *capacité d'apprendre* des organisations si leurs gestionnaires ne prennent pas le temps de mesurer, d'apprécier, de comprendre, de comparer et de recentrer leurs actions en fonction de la spécificité des

demandes que formulent les clientèles à servir. La GPR ne peut être une mesure qui mène à l'efficacité de l'organisation publique que si elle est abordée dans une perspective d'amélioration continue du mode de prestation des services, et donc d'accomplissement de la tâche. Rien ne sert d'orienter, de soutenir, de stimuler, d'infléchir, voire de modifier le cours des actions, si les résultats à atteindre ne sont pas fondés sur un entendement approfondi des « pourquoi, quand et comment on peut faire mieux à l'avenir ». La conjoncture socioéconomique de l'organisation joue un rôle dans les changements que celle-ci doit amorcer pour s'ajuster aux attentes de ses diverses clientèles. Ce ne sont pas ses clientèles qui, comme telles, vont définir les ajustements auxquels l'organisation devrait procéder pour apprendre de ses expériences dans son domaine d'activité particulier. Or, il y a d'autant moins de place à l'improvisation dans le service public que celui-ci procède par emprunts de fonds sur la richesse collective de la communauté d'implantation pour exister et honorer sa *mission*. Ce qui lui impose, dans la gestion courante de ses affaires, de se doter de méthodes d'évaluation de la performance plus exigeantes. Mais les résultats que l'Administration publique affichera devront être plus parlants socialement qu'impressionnants économiquement. Et, pour qu'il en soit ainsi, il faut qu'il existe derrière la démarche d'offre de l'organisation non pas tant des indicateurs de mesure pointue de la performance qu'une philosophie d'apprentissage continu dans le service public (Shane, 1997). Philosophie dont le modèle de gestion de l'organisation sera le principal garant d'accomplissement.

La finalité d'une organisation publique est de répondre adéquatement aux attentes légitimes des clientèles venant de la communauté d'implantation, ce qui suppose qu'elle évaluera ses résultats sur la foi d'une information fiable, abondante et pertinente, laquelle aura été accumulée au fil des services fournis. En somme, les données sur lesquelles les gestionnaires fonderont leurs indicateurs de mesure de la performance (la largeur et la profondeur du service) devront permettre de constater, de comparer et d'interpréter la qualité, la quantité, le coût et le temps de réponse, de même que les taux de satisfaction liés à la personnalisation des services offerts. Et, une fois ses mesures prises et ses jugements portés sur chacune de ces dimensions, l'organisation publique devra revenir sur sa planification, sa gestion, son processus de décision et ses mécanismes de contrôle, pour comparer les progrès accomplis depuis sa dernière période d'évaluation en vue de mieux ajuster ses structures et stratégies d'offre de services. La performance, si elle devait s'avérer une banale mécanique de justification politique des dépenses publiques engagées, n'aurait pas d'utilité générale pour la communauté d'implantation. Le niveau de performance constaté, à chaque période d'évaluation, doit constituer une

étape dans la trajectoire d'amélioration du service que suit l'organisation publique. En d'autres mots, comme l'information génère l'action, il est impossible, pour tout gestionnaire, d'agir adéquatement en l'absence d'un système d'information adapté à la réalité de son organisation. On en conclura que l'organisation publique doit apprendre à changer si elle veut évoluer plus sûrement, et à tirer enseignement de ses pratiques et expériences de gestion si elle veut répondre plus judicieusement à la demande sans cesse plus complexe de services que lui adresse son milieu. Malheureusement pour l'organisation publique, il n'existe pas de modèle universel applicable (Winberg, 1999); elle doit trouver sa voie, son cadre de gestion propre, et elle doit comprendre qu'il n'y a pas de réponse simple à une situation complexe (Doern, 1994).

8.1.2. Les pratiques de l'évaluation

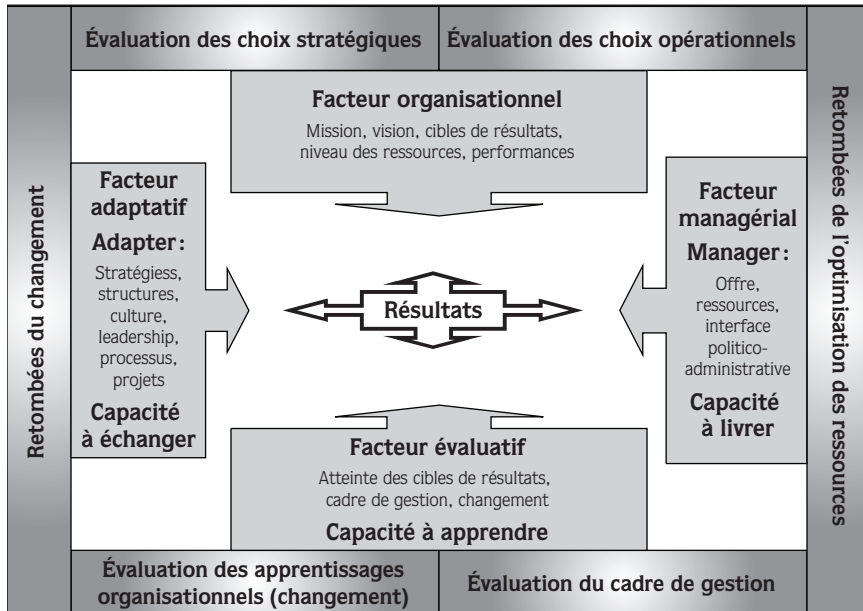
Nous n'avons pas l'intention d'aborder ici les considérations techniques de l'évaluation, en présentant une batterie complète d'indicateurs de mesure et une panoplie de méthodes de traitement et d'interprétation des lectures qu'ils permettent. D'autres auteurs auront abordé ces questions de meilleure façon que nous ne saurions le faire. Par contre, nous traiterons dans ce qui suit des aspects liés à la démarche de gestion de l'évaluation de la performance, puisque c'est elle, et non les statistiques, qui permettra de définir, le temps venu, quels indicateurs il convenait de retenir pour pouvoir juger des résultats obtenus en référence aux cibles retenues (Scheirer, 1994).

Le but premier de l'évaluation de la performance

Nous aimerions présumer, comme d'autres, que *là où il y a du gouvernement il y a aussi de la performance gouvernementale* (Thomas, 2005). Or, l'évaluation annuelle de la performance doit être pratiquée pour qu'on en soit assuré, et celle-ci doit viser l'amélioration continue du service public, de la prestation des services jusqu'à la gestion des opérations, en passant par la gestion du changement stratégique (voir la figure 8.1, ci-après).

Prenant appui sur les réalisations antérieures (acquis à consolider), donc des capacités de l'organisation et des habiletés des gestionnaires de celle-ci, il faut en arriver à identifier les voies et les moyens d'ajustement du service en vue d'en rehausser la qualité globale. L'établissement du taux de satisfaction des clientèles devient donc le premier instrument de mesure dont il faut disposer pour comprendre l'ordre des besoins

FIGURE 8.1
Un cadre d'évaluation par résultats¹



auxquels l'organisation a effectivement répondu et le degré de non-réponse aux attentes que la demande supposait. Ce taux de satisfaction, outre qu'il doit être précis, doit être découpé en segments de clientèles, et ce, par temps-espaces d'offre, pour mieux en analyser la teneur et la portée réelles. Des comparaisons, par croisements de données disponibles, doivent être faites, qui permettront de comprendre dans quel sens les fluctuations de la demande seront susceptibles d'évoluer à l'avenir et surtout de dissiper tout malentendu possible quant aux contradictions qui découlent inévitablement de toute enquête de satisfaction. Des techniques d'enquête existent, sur lesquelles s'appuyer pour notamment bâtir un questionnaire, choisir des méthodes de traitement et disposer de grilles d'interprétation de données qui ne soient ni biaisés du point de vue de la collecte, ni insignifiants aux yeux des analystes et des décideurs. Ce sont les résultats de ces enquêtes périodiques, et plus spécifiquement les interprétations qui seront faites des données recueillies, qui permettront de dégager dans un premier temps des conclusions sur les lacunes à combler dans le système d'offre et dans un deuxième temps des recommandations

1. Cette représentation du modèle Mazouz-Leclerc nous a été inspirée par Pierrette Langevin, étudiante à l'ENAP (décembre 2006).

sur les améliorations à préconiser dans la gestion des services de l'organisation publique. Chose éminente, l'enquête de satisfaction, qui n'est pas l'évaluation de la performance comme telle, mais un outil d'analyse et d'aide à la décision, rendra possible la compréhension des facteurs de performance propres à chaque organisation. Des services plus adaptés à la demande signifiée – celle que les élus politiques auraient considérée comme légitime – restituent d'ordinaire des taux de satisfaction plus élevés de la part des clientèles servies, et, de ce fait, sont l'illustration que l'organisation a performé tel qu'attendu par les premiers intéressés par les services qu'elle offrait.

Dans une perspective de gestion par résultats, ce sont les agents prestataires des services qui doivent apprendre à modifier leurs approches et méthodes de travail et non les clientèles qui doivent changer leurs demandes de services. Conséquemment, lorsque nous disons que le but premier de l'évaluation de la performance est d'améliorer le service rendu aux citoyens, nous disons en fait que l'amélioration globale passe par le niveau de la connaissance des besoins et des attentes des bénéficiaires des services publics. Ainsi, l'évaluation par résultats, comme nous l'avons souvent donné à entendre, n'est pas uniquement une mesure interne de l'efficacité (en référence aux processus des prestataires); elle est aussi une mesure externe de la qualité des services (par référence aux clientèles). Les indicateurs retenus pour établir les niveaux de performance ne doivent donc pas tendre à jauger uniquement des dépenses engagées dans le service, même si celles-ci doivent être contenues à l'intérieur des enveloppes de crédits alloués, mais plus encore à quantifier et à qualifier la réception du service par les clientèles concernées. Et c'est en termes de qualité d'offre, après analyse annuelle des résultats obtenus, que les gestionnaires publics doivent situer leur apprentissage dans la gestion du système d'offre que constitue l'organisation en question. Ce qui suppose que l'organisation aura développé pour elle-même une capacité d'apprentissage fondée sur la gestion des savoirs acquis à la suite des améliorations constatées au niveau des prestations, de l'optimisation des ressources et de la gestion du changement. Selon Gorey et Dobat (1996), un processus d'apprentissage organisationnel s'étalera sur quatre périodes de gestion des connaissances dont disposera l'organisation par rapport à l'atteinte de cibles de résultats :

1. la définition d'une *finalité* dans la gestion des connaissances théoriques et pratiques acquises dans le service ;
2. l'adoption d'une structure d'acquisition des connaissances techniques et professionnelles liées au service ;

3. la coordination des connaissances acquises et de leur mode d'utilisation optimale dans l'organisation et auprès des clientèles ;
4. l'élaboration d'un mécanisme de contrôle du processus d'acquisition, de gestion et d'utilisation des connaissances de l'organisation.

Les variables à considérer dans toute démarche d'évaluation par résultats

Habituellement, les principales balises que se donnent les gestionnaires publics pour apprécier la qualité du service rendu aux clientèles de leurs organisations respectives sont les suivantes.

- a) Facteur organisationnel : mission, vision, valeurs et cibles de résultats.
- b) Facteur adaptatif : stratégies, structures, projets et processus.
- c) Facteur managérial : compétences clés et attentes des clientèles.

Dans leurs choix de voies et moyens de mesure de la performance, les gestionnaires publics doivent évaluer quantitativement et qualitativement les variables qui leur permettraient le mieux d'honorer la *mission* de leur organisation, de rendre la *vision* de celle-ci claire et porteuse de projets stimulants, le tout dans le respect des valeurs dominantes et des cibles de résultats qu'elle se fixe au début de chaque exercice. Les ajustements à moyen et à long terme, si les enquêtes périodiques de satisfaction en confirment la nécessité, doivent d'abord porter sur les variables du *facteur organisationnel*, puisque ce sont elles qui auront le plus lourdement circonscrit les actions posées par l'organisation dans la gestion de ses opérations. Les variables du *facteur adaptatif*, telles la stratégie et la structure, sans être négligeables quant à leur impact sur le service offert, font partie des instruments d'application plus que d'encadrement institutionnel de l'action dans l'organisation. Ces variables découlent des *mission, vision, valeurs et cibles de résultats* de l'organisation, et de ce fait sont des outils institutionnels d'orientation dans le choix des services à moyen et à long terme de cette dernière. Et parce que la prestation des services suppose une stratégie et une structure de livraison, des variables opérationnelles doivent être ciblées parmi celles du *facteur managérial* pour rendre possible la confirmation de leur utilité dans la révision des processus et dans l'ordonnancement des projets-résultats d'où sont issus respectivement les services de l'organisation et leur amélioration. Autrement dit, les compétences clés, que vont confirmer à l'application les savoirs acquis par les gestionnaires à la suite des évaluations périodiques,

constituent des variables de mise en œuvre des capacités de réponse de l'organisation face à la demande effective qui lui vient du milieu. Et même si elles sont de même famille, les compétences clés, qui ne peuvent être très exactement les mêmes d'une organisation à l'autre, les variables opérationnelles qui permettront d'en évaluer l'impact sur la qualité du service rendu devront être définies et redéfinies d'exercice en exercice en fonction des fluctuations de la demande finale. Quant aux attentes des clientèles, qu'elles soient explicites ou tacites, elles doivent se traduire en termes de degré de satisfaction. L'aboutissement du processus d'évaluation de la performance est la satisfaction du citoyen, celle-là même qui permet de remonter la chaîne de valeur de l'organisation jusqu'à la *mission* de celle-ci et qui dicte l'engagement dans l'amélioration du service en vue d'assurer au mieux l'adéquation entre offre et demande. Les variables retenues à ces égards doivent être adaptées à la spécificité de l'organisation, à ses engagements, et, dans l'ordre des changements attendus, à la particularité de la demande signifiée. Et si la mesure par indicateurs de performance peut se révéler un exercice exigeant parce que récurrent dans le temps, la définition des variables l'est encore plus, parce que déterminante dans l'espace de service que doit occuper l'organisation publique.

L'organisation publique, qui veut évaluer sa performance dans la perspective de la GPR, doit tenir compte, par indicateurs interposés, des éléments de chaîne de valeur que voici :

1. contexte ou *environnement externe* : clientèles servies, économie, institutions politico-administratives et structures socioculturelles ;
2. intrants ou *inputs* : ressources financières, humaines, matérielles (équipements) et informationnelles ;
3. extrants ou *outputs* : services rendus et effets immédiats induits sur les citoyens bénéficiaires ;
4. impacts ou *outcomes* : améliorations dégagées par l'ensemble des services par la communauté d'implantation.

Le « *you can't manage what you can't measure* » (Neely, Adams et Kennerley, 2002) implique que la performance ne s'évalue jamais *in abstracto*, c'est-à-dire dans la vacuité des événements, des contextes et des instances qui ponctuent la vie de l'organisation. Les variables dont nous avons fait état plus haut, et qui avaient trait à la configuration de l'organisation, doivent être complétées par d'autres, plus arrimées au fonctionnement de cette dernière. Le contexte entre en ligne de compte et doit donner lieu à un découpage attentif des clientèles à servir et à sonder par la suite pour témoigner du niveau de satisfaction atteint, seule mesure

légitime de la performance finale de l'organisation publique. Les variables liées à l'économie, aux institutions et aux structures sociales doivent toutefois pondérer la lecture des niveaux de satisfaction des clientèles, puisque les réponses formulées lors des enquêtes peuvent être fortement corrélées avec des considérations qui émarginent comme telles à la *capacité de l'organisation à livrer*. Le manque à gagner du gouvernement, notamment en période de reprise économique difficile, peut entraîner une diminution des services offerts, sans que la qualité dans l'offre ait été pour autant réduite ou que le cadre de gestion ait été changé. En ne tenant compte que des taux de satisfaction bruts, sans éclairage additionnel des facteurs lourds de société qui expliquent certains écarts entre les attentes et les perceptions du client, on risque d'attribuer une mauvaise note à un service par ailleurs ajusté à ses conditions intrinsèques d'offre. Que la demande excède l'offre n'étonnera personne, surtout depuis que les psychologues du comportement nous ont appris que le rehaussement des niveaux de satisfaction entraîne toujours une attente supérieure chez les bénéficiaires lors d'offres subséquentes de services. Or, les ressources, dans l'organisation publique, ce qui expliquera que les services ne peuvent se multiplier *ad infinitum*, sont de plus en plus contraintes par le jeu concurrentiel de la délocalisation de l'activité économique (production) et le déplacement du capital productif vers des *off-shores* de spéculation et des sites hautement ou potentiellement plus compétitifs.

Aux éléments de contexte de l'organisation publique, dont nous venons de traiter, il faut ajouter les intrants que sont les crédits que l'État accorde à l'organisation publique pour le service, les ressources humaines avec lesquelles l'organisation doit composer, les équipements et les informations que les gestionnaires peuvent utiliser pour tenter de satisfaire au mieux la demande signifiée. À moins d'un renversement spectaculaire des situations budgétaires que vivent les États de l'OCDE, toutes les organisations publiques continueront à subir dans les quelques années à venir, voire les prochaines décennies, les effets et les impacts des compressions budgétaires draconiennes effectuées par les gouvernements vers la fin des années 1980. La pression budgétaire est aujourd'hui tellement forte que la vérification de l'optimisation des ressources (VOR) de l'organisation publique est devenue incontournable. L'évaluation d'un cadre de gestion qui n'intègre pas cette réalité des finances publiques et ses impacts sur la gestion des ressources de l'organisation en question ne pourra rendre compte correctement de sa performance.

Quant aux extrants que sont les services rendus, ils doivent être mesurés par type de clientèle et de fréquence de la demande finale. Et si les bénéficiaires sont la première clientèle visée par les services publics, il demeure que la communauté d'implantation au total constitue une

clientèle qui apprécie les impacts sur le tissu qu'elle forme par l'ensemble des services rendus par l'organisation publique. Ces impacts sont matériels ou immatériels, durables ou non durables, structurels ou ponctuels; et, dans tous les cas, ils sont collectifs et non individuels. Or, toutes ces données, quant à l'organisation publique, doivent être prises en compte dans le processus d'évaluation de sa performance, parce qu'elles sont indicatrices avant la lettre des changements à amorcer pour un meilleur ajustement aux impératifs de la demande future de services. On n'a donc plus affaire à un éventail hétéroclite de données de services, mais à un indiciaire précieux de tendances des clientèles. L'apprentissage le plus utile n'est-il pas d'abord celui du *mieux comprendre* pour *mieux servir*? Au demeurant, il faut éviter que les *soft problems* du comportement interne, du défaut des acteurs dans l'organisation d'apprendre à changer – quand, comment et où ça compte le plus – ne deviennent les *hard problems* du comportement externe, du défaut des clientèles concernées d'acquiescer aux services offerts (Logan et Stokes, 2004).

8.2. L'ÉVALUATION DE LA TÂCHE EST À LA BASE DES APPRENTISSAGES ORGANISATIONNELS

Dans le secteur privé, comme dans le secteur public, rares sont les situations où le résultat atteint est imputable à un seul intervenant. Ce sont des groupes de personnes qui, travaillant de concert bien que souvent à des niveaux de responsabilité fort différents, assurent le rendement à la tâche. On ne peut escompter une « maintenance », une « amélioration » ou une « innovation » qui réponde aux attentes des clientèles, sans que la cohésion dans l'action intervienne dans le processus d'exécution de la tâche et de son renouvellement à travers l'apprentissage personnel et collectif des acteurs. Et cette cohérence, dans le comportement des acteurs, repose aussi sur une capacité élevée de communiquer dans l'organisation. Les dirigeants ne peuvent fixer des objectifs et attendre des résultats, sans qu'un processus intervienne entre eux et le personnel exécutant le travail. Entendons par là celui-là même que l'on dénomme délégation de pouvoir de décision, parce que cette dernière correspond à un besoin intrinsèque d'autodétermination et à une croyance en l'efficacité personnelle des acteurs à la tâche (Glor, 2001). Car, l'exécution de la tâche ne va pas sans décisions. Et plus les décisions portent sur le mode et non sur les moyens d'accomplir la tâche, plus celle-ci s'en trouve enrichie pour qui l'assume. Or, si l'acte professionnel dans la sphère publique doit être vérifié, et donner lieu à une amélioration de l'offre des services, le pouvoir de décision (opérationnel) doit être dévolu à ceux qui exécutent le travail en première ligne. L'efficacité du système public ne se constatera jamais

complètement au départ des politiques/programmes publics, mais véritablement à l'arrivée des services. Là où se trouvent les équipes autonomes dont nous avons traité antérieurement, soit celles dont les participants doivent être habilités (*empowerment*) à utiliser le plus judicieusement possible les connaissances et les habiletés dont ils disposent en vue de la résolution immédiate des problèmes qui confrontent les services à rendre aux clientèles de l'organisation (Glor, 2001).

Notre modèle de GPR a été inspiré par une véritable participation des acteurs au processus de prise de décisions, là où la vraie prise en charge des responsables du service public commence. La performance, qui ne se décrète pas mais qui s'atteint par la mobilisation du personnel, tient aux projets-résultats qui suscitent l'adhésion des acteurs dans l'organisation. Et la détermination à *faire* de ceux-là n'est jamais aussi certaine que lorsqu'ils savent le *pourquoi faire* avant le *comment faire* les choses. En d'autres mots, si les acteurs doivent assumer leurs actes et rendre des comptes, ils veulent encore le faire par choix plutôt que le faire par obligation. Les *forces* et les *faiblesses* du système d'offre ne doivent pas être confondues avec les leurs propres, et leur connaissance de la *réalité organisationnelle* ne doit pas les priver d'assumer leurs responsabilités dans les limites de ce qu'ils contrôlent personnellement. S'ils souscrivent à la *mission* et font leur la vision de l'organisation, les acteurs ne peuvent assumer la responsabilité de *projets-résultats* « *corporatifs* » dont ils ne comprennent pas la justification. La GPR doit s'opérer dans l'*organisation systémique* (globale), donc par la *gestion systématique* (totale), ce qui ne saurait comprendre les dirigeants et exclure le personnel. Ainsi, l'apprentissage, comme conséquence au changement opéré au niveau de l'organisation, n'est en rien le propre d'une catégorie d'acteurs, mais bien le lot de l'ensemble du personnel, dirigeants, gestionnaires intermédiaires et agents de soutien de l'organisation. Le pouvoir relatif d'un acteur sur un autre est le résultat du réseau de dépendance des tâches et des activités les unes par rapport aux autres (Conger et Kanungo, 1988), comme l'action de l'un influe sur le cours de la tâche de l'autre et du processus d'ensemble dans l'accomplissement du travail au sein de l'organisation. Cela dit, l'action des uns et des autres vient de l'intelligence des situations qu'ils vivent ensemble, ce qui commande qu'ils adhèrent tous aux décisions prises par l'organisation en vue de satisfaire sa *mission* publique.

Puisque notre modèle vise l'amélioration globale et continue de l'organisation publique, il nous est apparu nécessaire d'aborder la gestion de la performance par l'entremise des processus confiés aux *groupes d'amélioration continue* (GAC). Et si cela supposait l'utilisation de certains *outils* essentiels au fonctionnement des GAC, cela n'irait pas sans les *habiletés managériales* dont nous allons faire état dans le chapitre 9. Or, parmi

celles-ci, la capacité d'écoute sera déterminante et supposera, plus que toute autre, que *l'évaluation continue par résultats* se fera à compter d'une participation et non d'une imposition des conditions d'exécution de la tâche (Bemelmans-Videc et Conner, 1987). La délégation du pouvoir de décision fera donc partie du cadre de gestion, puisque l'écoute des autres, à moins d'être sélective, n'intervient pas que par fragments de tâche, mais à tous les stades de réalisation du travail. Ce qui suppose que le mandat soit apprécié depuis son acceptation (son début) jusqu'à sa réalisation (sa fin). Ou, si l'on préfère, que la responsabilité dans le travail ne vienne pas qu'à la fin du processus de décision, mais commence dès l'énoncé des objectifs. Les projets-résultats sont donc une démarche à part entière, et non une décantation de privilèges où les dirigeants fixent les termes et attendent les résultats après le fait. Dans la sphère publique, puisque le *bien public* se vérifie au point de contact avec les citoyens, on doit supposer que les projets-résultats qu'on y propose, gère et évalue sont ceux souscrits par l'ensemble des acteurs aux processus qui les rendent possibles.

8.2.1. L'action d'amélioration continue est porteuse d'apprentissage

Nous ne pouvons, dans le cadre de cet ouvrage, analyser la demande et l'offre de services des différents ministères, organismes et sociétés publics. Nous devons nous en tenir à la capacité de ses derniers à ajuster leurs modes, structures et processus de fonctionnement pour de meilleurs services publics. Cette perspective d'amélioration continue de la qualité dans le service rendu aux citoyens est axée sur les apprentissages que réalisent les membres d'une organisation, lesquels font de la mesure et de l'évaluation continue des effets et des impacts du changement un instrument d'adaptation du service rendu. Autrement dit, l'organisation publique, qui a pour mission de satisfaire un besoin en service/bien public ou d'intérêt général, devrait entendre l'évaluation continue et systématique de sa performance dans une perspective d'ajustement vers le haut (amélioration continue de la qualité de l'offre) et non d'ajustement vers le bas (réduction des coûts de prestation) du service qu'elle offre. Ce qui n'implique pas que, dans l'organisation publique, la responsabilité de l'amélioration des services ne sera pas garante d'une meilleure efficacité administrative et professionnelle. Mais cela ne se fera pas sur fond de considérations d'*outputs* seulement, quand, à ces derniers, il faut ajouter les *outcomes* pour qu'il y ait appréciation complète des extrants de son système d'offre. Ainsi, l'organisation publique doit être apprenante à tous égards, à commencer par le sens à donner à sa *mission*. Or, dans la sphère publique, les retombées collectives pour la communauté d'implantation

sont tout aussi importantes que les services reçus individuellement par les bénéficiaires des services dispensés. L'évaluation dans l'organisation publique ne doit pas être limitée aux actes et apprentissages personnels, mais englober la récurrence des bienfaits communautaires. Le bien public est en cela une acquisition dynamique par le groupe (communauté), et non une appropriation statique par la personne (client).

L'apprentissage dans l'organisation publique, qui enclenche le processus du changement dans l'offre des services, peut se définir par des principes, des méthodes et des domaines d'application divers. Bien que nous ne tenions pas à traiter de toutes les perspectives théoriques existantes, nous reconnaissons que le changement, et partant l'apprentissage qui y donne prise, ne peut s'opérer valablement sans égard aux principes, méthodes et domaines d'application de la *qualité totale* (QT), ceux énoncés par W.E. Deming (1982).

La démarche de la *qualité totale*, comprise comme avenue d'amélioration dans le service public, c'est-à-dire vecteur de renforcement de l'apprentissage personnel et organisationnel, pose aux gestionnaires publics un triple défi.

1. Le défi stratégique : saisir la portée réelle d'une démarche axée sur la qualité des services aux citoyens.
2. Le défi opérationnel : cultiver et incorporer l'instrumentation des outils de mesure et d'évaluation de la qualité des services rendus.
3. Le défi de l'adaptation : systématiser l'évaluation de la qualité et en faire un levier pour le changement dans l'organisation.

Posons que les gestionnaires publics doivent souscrire à la philosophie que sous-tend l'adhésion aux principes de la *qualité totale* dans l'organisation, s'ils veulent la pratiquer. Comme la GPR, la *qualité totale* s'inscrit dans une perspective théorique de l'adaptation qui s'étend à toutes les dimensions de l'organisation. Et l'adaptation n'est jamais qu'une facette de l'évolution continue dans l'organisation, sans quoi on ne peut parler de changement. Et dans cette même logique du changement, l'apprentissage qui ne permet pas à l'organisation de satisfaire le destinataire final de ses services (*end-user*) n'en est pas un non plus. Somme toute, les apprentissages individuel et collectif doivent permettre à l'organisation de livrer (*facteur managérial*) et de s'adapter (*facteur adaptatif*) grâce à des pratiques d'évaluation de la qualité du service rendu qui mettent en évidence les progrès réalisés au niveau des actes posés et des résultats obtenus. Cette condition, qui semble aller de soi, est exigeante, en ce qu'elle frappe d'un impératif d'amélioration tous les processus verticaux

et horizontaux liés aux actes administratifs et professionnels dans l'organisation. De fait, et par opposition à une gestion strictement axée sur *la condescendance* dans l'accomplissement de la tâche, la qualité totale suppose une orientation de l'action axée sur *la déférence* envers le client à qui le service rendu s'adresse. Pour discipliner les prestataires de services dans l'organisation publique, Périgord (1987) recommandait l'adhésion des agents publics, gestionnaires et employés de première ligne, à cinq critères de validation d'un cadre de gestion inspiré de la *qualité totale* : la conformité, la prévention, l'excellence, la mesure et la responsabilité.

Dans la logique du modèle que nous proposons, nous pensons qu'une application des critères de la *qualité totale* à tous les aspects du service public est plus que souhaitable, parce que l'apprentissage, qui est à la base même du changement dans l'organisation, renvoie à une gestion systémique de cette dernière. De fait, un cadre de gestion approprié à l'organisation dans la sphère publique ne peut être que global. Il doit tenir compte, au-delà des dirigeants, gestionnaires et personnel, de la qualité des intrants, des activités de transformation et des extrants, parce que tous vont devoir, à des degrés divers, subir des ajustements pour qu'il y ait une amélioration continue dans le service rendu. Entrevue sous cet angle, la philosophie de la *qualité totale* devrait être considérée comme un tremplin à l'apprentissage organisationnel continu, puisqu'elle implique, à travers le changement qu'elle est censée instituer, tout ce qui fait de l'organisation une communauté de pratique. Communauté de pratique qui, compte tenu de la spécificité de la *mission* de l'organisation publique, peut être définie par référence à la *responsabilité*, à la *mesure*, à la *conformité*, à l'*excellence* et à la *prévention* de la non-qualité tant des personnes en charge des fonctions que des actes posés en vue d'obtenir des résultats (Périgord, 1987 ; Leclerc, 1996).

La responsabilité examinée sous l'angle des projets-résultats

La *responsabilité* est intimement liée à la nature de l'engagement à servir. Rappelons que cet engagement est au cœur de la gestion par résultats et que c'est par référence aux engagements et aux réalisations que la reddition de comptes devrait avoir lieu dans l'organisation publique. Sans reddition de comptes, ni les individus ni les groupes dans l'organisation ne sentiraient de responsabilité à l'égard des clients, et tous les projets-résultats dans lesquels ils seraient engagés risqueraient d'être livrés sans égard à l'amélioration de leur qualité. Le personnel de l'organisation, comme les processus verticaux, horizontaux et transversaux dans lesquels il est engagé pour fournir le service, doit tendre à apprendre de ses actes et à

améliorer ses façons de faire. Il ne suffit pas de convier à la mobilisation générale des équipes au sein de l'appareil de services, pour que les acteurs engagés dans des projets-résultats organisationnels ou individuels sentent monter en eux une quelconque responsabilité face aux clients à servir. La communauté de travail dans l'organisation publique doit agir comme une équipe professionnelle qui sait coordonner ses actes et par la suite les évaluer pour en tirer les enseignements menant à leur amélioration. Si les personnes ne sont pas imputables en vertu du régime de gouvernance publique en vigueur, il demeure qu'elles sont les agents responsables de la livraison des services aux clients. Il doit donc y avoir une forme de prise en charge personnelle des objectifs et des résultats de l'organisation pour que les services rendus progressent vers l'amélioration continue. Dans cette perspective, l'atteinte d'un niveau de qualité supérieure de services dans l'organisation publique suppose l'instauration d'une culture de gestion favorable au partage du pouvoir de décision, bien plus que ne le permettra jamais une culture de gestion fondée sur la hiérarchisation des rapports interindividuels. L'engagement à l'égard de la *qualité totale*, pour qu'il se concrétise en un mouvement d'amélioration dans le service public, doit être cohérent avec l'apprentissage qui vient de l'implication des agents publics non seulement dans la conception et la mise en œuvre, mais également dans l'évaluation des résultats de l'organisation. La performance globale n'a de sens que si l'action est indissociable du processus de décisions, lequel est indispensable à l'engagement initial à servir. En somme, l'apprentissage dans l'organisation publique, qui ne commencera jamais qu'avec la responsabilisation des acteurs impliqués dans le service, est d'autant plus probant à l'évaluation qu'il y a eu partage des engagements initiaux à servir par l'ensemble du personnel. L'organisation n'est pas imputable à moitié, elle l'est entièrement; et la performance de l'organisation dépend, dans sa progression, du niveau d'engagement plus affirmé de ses membres.

La participation éclairée au processus de décisions dans l'organisation suppose, par ailleurs, que les gestionnaires s'assureront que tous les intervenants auront une compréhension préalable du *facteur organisationnel*. S'engager, par projets-résultats interposés, à être performant dans ses tâches, fonctions et rôles, c'est pour tous ses gestionnaires et employés l'expression d'une volonté d'atteindre les cibles de résultats. Et avancer veut dire faire mieux. Or, pour qu'il en soit ainsi, il doit exister dans l'organisation une culture d'équipe dans le service, sans laquelle la qualité totale ne saurait être vérifiée. Que l'évaluation impute les résultats des actes posés aux membres de l'équipe, rien de plus naturel. Mais la qualité des actes n'en demeure pas moins une considération d'organisation, puisqu'elle suppose un jugement de valeur à base de comparaison

entre les acteurs et leurs équipes respectives. Évaluer la performance, par référence à la responsabilité, suppose donc que le rendement de l'organisation soit apprécié globalement. Ce qui revient à dire que l'évaluation des actes professionnels individuels, pour que la performance de l'organisation soit jugée globalement, ne pourra se pratiquer uniquement à la pièce. Le sentiment d'appartenance, auquel on attribue de grands mérites en matière d'engagement individuel à la tâche dans l'organisation publique, vient moins de la solidarité qu'instituent entre les acteurs les cibles de résultats fixés en début de mandat que de l'implication personnelle qui découle d'une participation à l'action à chaque étape de son déroulement. Personne ne devient soudainement responsable après le fait. Les acteurs le sont d'entrée de jeu, et tout mécanisme de transfert de charges doit l'être depuis la direction vers le personnel. Or, sans engagement individuel de sa part, face à la tâche, le personnel ne peut connaître l'apprentissage nécessaire à l'amélioration du service que s'il y a eu au départ implication de sa part dans le déroulement complet de l'action engagée. L'exécution conforme de la tâche confiée ne peut avoir lieu qu'à raison d'une culture de la gestion qui soit responsabilisante avant, pendant et après les projets-résultats. L'organisation responsable, qui s'améliore parce qu'elle apprend, fonde son action sur la culture d'équipe, cette forme aboutie de la culture organisationnelle où le partage du processus de prise de décisions répond du départage des responsabilités après la prestation des services.

La mesure des résultats, une aide à la décision !

Sans recours à la *mesure*, il n'y a pas d'améliorations possibles dans l'organisation publique. On ne règle pas les problèmes que l'on ignore et on n'applique pas les solutions sans mesure aucune ! À cet égard, la mesure des résultats impose aux décideurs qu'ils détectent, quantitativement mais aussi qualitativement, les problèmes qui affectent encore la prestation des services. Si les délais de réponse à la demande, l'insatisfaction des clients admissibles et l'augmentation des coûts liés aux services disent tout ou presque des ratés de l'organisation face à ses engagements, rien n'aura été corrigé sans que des enseignements en aient été tirés par les personnes concernées. On notera qu'il s'agit là d'*indicateurs de non-qualité*, révélateurs de *non-performance* dans l'organisation. Retenons que leur mesure est indispensable ; mais ce qui prime, c'est la collaboration, voire la responsabilité de tous les acteurs dans l'organisation pour remédier à la situation. La mesure donne l'ordre de grandeur d'un problème, mais elle ne dit rien des avenues à emprunter pour améliorer les choses.

Si mesurer les résultats revient en premier lieu à apprécier l'efficacité dans le service public, cela devrait aussi vouloir dire apprendre de sa capacité de réponse à la demande de services logée auprès de l'organisation qu'on sert. Ce qui devrait se faire en utilisant des méthodes quantitatives et qualitatives d'aide à la décision. À l'instar de Spanbauer (1992), un mécanisme de mesure à des fins d'évaluation et d'apprentissage par résultats devrait :

- définir, analyser et élaborer des plans d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'acte professionnel, de l'équipe autonome de prestation et de la structure d'offre de l'organisation ;
- mesurer concrètement et correctement tous les processus de production, qu'ils soient de type administratif ou professionnel, entraînant des coûts et surtout des économies de temps, de ressources, d'énergie ou d'argent ;
- aborder la mesure en fonction de l'optimisation des efforts administratifs et professionnels, dans une perspective d'amélioration du service rendu ;
- recourir à des indicateurs d'efficacité et d'efficience, élaborés sur la base de méthodes éprouvées, compris par tous les agents et souscrits par chacun d'eux.

Soumise à une Loi sur l'administration publique, telles la LAP au Québec et la Lolf en France, l'organisation publique devrait accepter d'être critiquée, réformée, améliorée et évaluée à des fins de meilleurs résultats tant dans sa gestion que dans ses orientations à long terme. Des progrès en matière d'efficacité et d'efficience doivent être au rendez-vous de ses évaluations périodiques. La mesure du rendement dans la sphère publique, donc de la performance des organisations publiques, ne doit pas être entendue comme une quête effrénée de coupables, mais comme une démarche d'amélioration dans le service fondée sur l'apprentissage des situations complexes qui se présentent à chacune d'entre elles. À mieux comprendre le quand, le comment et surtout le pourquoi des situations de services, les organisations publiques en viennent à adopter de meilleures solutions face à la demande qui leur est signifiée par les autorités politiques. Et, pour apprendre plus sûrement, l'organisation publique tendra à évaluer, pour identifier et corriger les écarts de performance notés au fil de ses exercices financiers, les points suivants :

- la qualité des ressources humaines, des programmes de formation du personnel et le climat qui règne dans l'organisation ;
- la qualité des services, des projets et des activités ;

- le rendement des sommes investies et dépensées en regard des réalisations reconnues;
- la qualité de la technologie, des communications et des supports techniques;
- la qualité de la gestion, des méthodes de travail, des processus de production des services;
- la qualité des méthodes d'évaluation et de suivi des améliorations dans l'organisation.

***Au-delà de la conformité aux règles,
la conformité aux résultats attendus!***

Pour répondre aux attentes significatives (demande légitime), il faut que l'organisation satisfasse les standards de qualité et les règles en vigueur. La *conformité* n'est en rien limitée aux règles et méthodes d'administration de la tâche dans l'organisation publique, mais directement liée, dans une perspective de qualité des services, à l'adéquation qui doit exister entre la gestion de l'offre et les exigences de la demande en termes de niveau de satisfaction requis par les clientèles cibles. Ce qu'il faut mesurer, et par la suite ajuster, si l'on veut avoir appris de ses expériences individuelles et collectives dans l'organisation publique, c'est la perception qu'ont ces mêmes clientèles de la qualité du service reçu. Et, à ce chapitre, les prétentions du prestataire ne changent rien aux convictions du bénéficiaire. Ce qui est jugé à la réception, c'est la qualité du service, non l'effort dans le service. Les comportements à la prestation du service sont tout aussi importants, sinon plus, que la nature du service rendu. Et le service apprécié est généralisé, quant à sa qualité perçue, par rapport à la capacité d'offre de l'organisation. En somme, le bénéficiaire évalue, et traduira par la suite son niveau de satisfaction en conséquence; il aura jugé l'organisation à travers l'acte professionnel qui lui procure le service. Le prestataire du service dans l'organisation publique, qui sera en relation immédiate avec le client, porte donc la responsabilité de la conformité que voit ce dernier entre besoin exprimé et réponse fournie. Ce que l'agent prestataire doit réaliser, et partant s'efforcer d'apprendre, c'est comment, quand et pourquoi des clients peuvent réagir comme ils le font après la prestation des services qu'ils avaient requis. La qualité des services n'est plus une abstraction, mais une application quotidienne des enseignements à l'amélioration du service dont les actes posés et les résultats obtenus auront permis de tirer parti.

Pour que la *conformité* se confirme au gré des actes posés dans l'organisation publique, une double démarche préévaluative s'impose. La première, de nature informationnelle, s'attache à inventorier, de l'aval vers l'amont, les informations relatives à la non-conformité... donc à identifier tout ce qui porte préjudice à la bonne gestion de la relation prestataires-bénéficiaires. La deuxième, de nature analytique, s'attarde à l'analyse de l'écart entre ce qui a été *reçu* et ce qui était *attendu*, non dans l'optique du prestataire, mais dans celle des bénéficiaires. Les analyses effectuées par des groupes d'amélioration continue favorisent la recherche de solutions qui permettent d'éliminer les insatisfactions des clients, au fur et à mesure des services rendus. L'apprentissage, là comme ailleurs, est un processus long, qui engage individuellement et collectivement tous les agents concernés par les projets-résultats retenus par l'organisation.

Une fois convaincu de l'importance de vérifier le degré de conformité des services rendus sur la base des actes professionnels posés, le gestionnaire public doit procéder à des évaluations systématiques et périodiques des tâches, des opérations, des méthodes ou des outils de travail. L'examen attentif des lacunes détectées, des goulots d'étranglement ou des dysfonctionnements eu égard à la prestation des services requis dotera son organisation d'une capacité d'apprentissage durable. Personne n'imagine que la perfection existe en ce bas monde, mais tous se préoccupent de la qualité qui devrait émaner du service offert. Le zéro-défaut serait idéal, si le zéro-erreur était atteignable dans quelque organisation que ce soit. L'apprentissage ne confine pas à l'angélisme ; mais la diabolisation des situations n'arrange rien, quand il suffisait d'apprendre à s'améliorer pour éviter de tomber de Charybde en Scylla.

L'excellence par la perfectibilité des résultats

Si le *zéro-défaut est souhaitable, il reste inatteignable* même dans le secteur privé. *L'excellence* dans le service à la population et aux entreprises, que vise le développement de méthodes améliorées de travail, n'est pas tant liée à une mesure de tolérance infinitésimale à la prestation du service qu'à une disposition des esprits à l'intolérance maximale à la non-amélioration de la qualité dans le service. L'erreur est humaine ; mais elle se corrige. Ce n'est pas l'apprentissage de l'erreur qui fait progresser, mais l'essai de méthodes améliorées qui permet de mieux maîtriser sa tâche. Confondre les deux ordres de considérations, ce serait prendre les moyens pour la fin, et en venir un jour à imaginer que la fréquence des erreurs augmente la performance dans l'organisation. Selon Deming (1991), 94 % des dysfonctionnements dans l'organisation sont imputables aux systèmes (processus,

procédés et procédures), alors que les derniers 6 % sont attribuables au facteur humain. Le chercheur avait sans doute raison ; pourtant, c'est l'incongruité des décisions de l'Homme qui fait que les systèmes auxquels il a recours ne fonctionnent pas comme ils le devraient. En somme, si les systèmes sont des lieux d'erreurs, les comportements face au changement ne viennent pas d'eux. Apprendre à changer commence par l'analyse des systèmes et la motivation des humains à modifier leurs attitudes face au travail.

D'après Lloyd S. Neilson, de l'école de pensée de Deming, l'un des principaux problèmes des gestionnaires réside dans leur inaptitude à interpréter correctement l'information émanant des processus de l'organisation. Les gestionnaires confondent très souvent, à l'analyse des problèmes, les *causes communes* (événements fonctionnels et opérationnels émanant du système) avec les *causes aléatoires* (événements provenant de l'environnement). La confusion entre les deux types de causes, lors d'ajustements, entraîne un dérèglement général, des pertes d'énergie et un haut degré de frustration chez le personnel lorsque les causes aléatoires (qui sont passagères) sont traitées avant les causes communes (qui se veulent permanentes). Ajoutons qu'il est fréquent de confondre les effets de système avec les impacts de système. À titre d'exemple, l'un des effets de l'usage d'un véhicule moteur est l'émission de gaz. L'impact de ce gaz est la détérioration de la qualité de l'air. Comme le veut l'approche par les cinq questions, *le pourquoi des pourquoi*, de Ohno, ex-président directeur général de la firme Honda, ce questionnement systématique évite d'appliquer des solutions s'inspirant des symptômes plutôt que des véritables causes des problèmes. En somme, mieux vaut douter de la réponse fournie à la question précédente, et ce, cinq fois de suite afin de sauter trop rapidement aux conclusions (un problème bien défini est à moitié résolu).

La prévention ne doit pas empêcher l'essai-erreur

La *prévention* renvoie à tout ce qui est mis en œuvre, pour éviter les erreurs passées et assurer l'atteinte des résultats escomptés à l'avenir par l'organisation publique. Et si l'*incertitude* qui pèse sur les projets-résultats et sur différents plans de l'organisation ne peut être complètement évacuée avant le fait, sans quoi elle ne serait pas une incertitude, le *risque*, lui, peut être évalué avant, pendant et après tout projet-résultats. Les plans de gestion des risques et de la contingence devraient servir à réduire les dysfonctionnements d'appareil dans l'organisation publique, sans inhiber l'esprit de prise d'initiative et de leadership des acteurs. Ces outils de gestion permettent aux gestionnaires de maintenir à un niveau raisonnable

un souci permanent de conformité face aux attentes des clients (risque de conformité), une volonté de se responsabiliser face aux engagements pris par la direction (risque de leadership). Et cela permet d'envisager des moyens appropriés pour évaluer les effets et les impacts des actes professionnels face aux conséquences de ceux-ci sur les bénéficiaires et la communauté d'implantation (risques économiques et sociaux). Cela suppose au total que les gestionnaires publics seront, eux aussi, à l'aide de mécanismes de vigie, proactifs dans leur style de gestion des affaires de l'organisation que l'État leur a confiés. En somme, ils doivent prévenir, compte tenu de l'information émanant de l'environnement, toute action potentiellement risquée ou porteuse de préjudices pour l'organisation, de même que pour les prestataires et pour les bénéficiaires des services rendus. D'aucuns pourraient voir là une atteinte à la prise d'initiative, donc au risque calculé, ou une contradiction avec la démarche d'apprentissage individuel ou collectif. Or, l'apprentissage n'oblitére en rien le jugement des acteurs, lesquels peuvent aussi tirer des enseignements des expériences des autres membres de l'organisation avant d'amorcer leurs propres actions.

8.2.2. L'évaluation des résultats, une responsabilité partagée

Dans une démarche d'évaluation de la performance globale, les mesures déterminent s'il y a eu atteinte ou non des objectifs fondant l'engagement des acteurs, donc des cibles de résultats. Les indicateurs de performance doivent être liés aux objectifs et, partant, aux cibles que déclinent respectivement le plan stratégique, le plan annuel de gestion et les projets-résultats de l'organisation. Mais ceux-ci ne fixent pas les formes d'appréciation des résultats à l'évaluation de la performance globale. Les gestionnaires devront décider des modalités de la juste vérification de la performance à laquelle procéder, de sorte qu'il y ait, et ce, à travers une démarche d'évaluation complète, appréciation correcte des programmes, projets et services gérés par l'organisation. S'il y a comptabilisation des dépenses, à l'égard des ressources mises à contribution et du cadre de gestion retenu, il doit surtout y avoir reddition de comptes en fonction de la *mission* publique de l'organisation. C'est à travers cette dernière que les services rendus devaient être interprétés, et en fonction d'elle qu'ils devraient avoir été fournis aux clientèles cibles et en vue de laquelle ils devaient être évalués.

ENCADRÉ 8.1

Questionnaire de Périgord

Périgord (1987) propose, en matière de services et d'actes professionnels, une approche en quatre volets. Le questionnaire dont il se sert peut servir à la prévention de nombreux problèmes que connaissent les gestionnaires et les professionnels dans le secteur public.

Questions relatives à la prévention dans le secteur public

- 1. Qui est notre client ?**
 - 1.1. Qui est le client-utilisateur ?
 - 1.2. Qui est le directeur de service ?
 - 1.3. Qui est le responsable de l'équipe autogérée ou autonome ?
 - 1.4. Qui est l'employé ?
- 2. De quoi notre client a-t-il besoin ?**
 - 2.1. De quoi le client-utilisateur a-t-il besoin pour être aidé ?
 - 2.2. De quoi le directeur de service a-t-il besoin pour gérer ?
 - 2.3. De quoi le responsable d'équipe a-t-il besoin pour donner des services ?
 - 2.4. De quoi l'employé a-t-il besoin pour satisfaire le client ?
- 3. Qu'est-ce qui pourrait le contrarier ?**
 - 3.1. Qu'est-ce qui pourrait contrarier le client-utilisateur ?
 - 3.2. Qu'est-ce qui pourrait contrarier le directeur de service dans sa gestion ?
 - 3.3. Qu'est-ce qui pourrait contrarier le responsable d'équipe dans sa prestation ?
 - 3.4. Qu'est-ce qui pourrait contrarier l'employé dans la prestation du service ?
- 4. Qu'avons-nous prévu pour que cela n'arrive pas ?**
 - 4.1. Qu'avons-nous prévu pour satisfaire le client-utilisateur ?
 - 4.2. Qu'avons-nous prévu pour soutenir le directeur du service ?
 - 4.3. Qu'avons-nous prévu pour soutenir le responsable d'équipe ?
 - 4.4. Qu'avons-nous prévu pour soutenir l'employé ?

La direction de l'organisation sera mise à contribution, et elle sera présente à tous les stades de développement des systèmes d'évaluation des services et du cadre de gestion. Elle ne fera pas qu'approuver la mécanique d'évaluation des résultats, en décidant des fréquences de mesure et des indicateurs à retenir. Elle s'impliquera dans l'interprétation des résultats comme elle l'aura fait lors de l'établissement des cibles de résultats. Et s'il y a analyse des données par les gestionnaires avant le dépôt de leurs rapports annuels de gestion, les mécanismes favorisant l'évaluation des

résultats n'en seront que mieux compris par la direction si elle ne s'est pas directement impliquée dans la confection des indicateurs et des méthodes d'interprétation qui leur sont propres. Les gestionnaires ne doivent pas être les seuls à comprendre les indicateurs, et les dirigeants les seuls à interpréter les résultats de l'organisation à l'analyse finale. Les résultats obtenus peuvent s'expliquer par des écarts de toute nature, y compris des défauts ou des délais dans l'attribution par la direction des outils requis à l'accomplissement normal de la tâche, comme ils le peuvent par l'ineptie des décisions de certains gestionnaires. Surtout s'il s'agit d'évaluer pour apprendre, les lacunes de système seront là où il convient de les trouver. Et si le cadre de gestion est orienté vers la solution, et non pas orienté vers la punition ou le blâme, les dirigeants, les gestionnaires intermédiaires et le personnel seront moins enclins à tirer sur le messager de mauvaises nouvelles qu'à trouver le moyen de corriger la situation. Les apprentissages dans l'organisation publique ne doivent pas être des en-lieu de mesures coercitives, mais des correctifs de processus de gestion en vue de l'amélioration du service. Cela est d'autant plus impérieux que les résultats de l'organisation ne sont pas propres aux porteurs de nouvelles, mais inhérents aux projets-résultats qui y ont été gérés. Ainsi, la performance globale dans l'organisation publique devrait concerner tout le monde dans l'échelle des responsabilités, depuis la haute direction jusqu'aux prestataires des services. Les instances décisionnelles internes à qui les rapports annuels de gestion sont destinés doivent agir moins en juges des gestionnaires qui les produisent qu'en responsables de premier rang de l'organisation qui doivent justifier de leur contenu. L'imputabilité deviendra ainsi celle de toute l'organisation. Et si elle commence au sommet de l'échelle des fonctions pour y revenir, elle transite d'abord par la gestion des opérations pour se confirmer ou s'infirmier dans les faits d'exploitation. Les *organisations apprenantes* dans l'Administration publique ne s'engagent pas à un rituel de reddition de comptes annuel et d'imputabilité, mais à une amélioration factuelle de la performance par le changement que facilite l'apprentissage des acteurs.

8.3. L'ÉVALUATION PAR RÉSULTATS COMME LEVIER D'APPRENTISSAGE ET D'AMÉLIORATION CONTINUE

L'organisation publique ne doit pas évaluer sa performance pour se mesurer au gré des heures qui s'écoulent. Elle doit connaître sa performance pour améliorer ses résultats futurs au fil des exercices qui s'ensuivent et des projets qui s'annoncent. On dira qu'elle doit apprendre de ses expériences et de ses ambitions. D'aucuns estiment qu'on apprend mieux de ses erreurs et imperfections. Or, l'histoire n'apprend rien du

comment changer, elle ne fait que châtier ceux qui omettent de tenir compte du *quand changer* (Kliuchesky, 1993). C'est par le changement qu'on apprend, et le changement n'est pas l'erreur d'hier mais la recette nouvelle mise à l'essai aujourd'hui pour mieux performer demain. On en déduira pour les organisations publiques que le succès vient du changement accompli, et non de la perpétuation des erreurs dans le service. Ce qui place l'apprentissage au cœur même de l'amendement du comportement des acteurs dans l'organisation performante. Celle qui pratique, parce qu'elle cultive l'apprentissage intense du changement, la culture de l'excellence (Underwood, 2004).

8.3.1. La dynamique de l'apprentissage par l'évaluation des résultats

La performance n'est jamais un acquis de système pour l'organisation, qu'elle soit publique ou privée d'ailleurs. C'est indéniablement un état de fait constaté à l'évaluation, d'où la lecture qu'elle commande d'indicateurs qui la rendent intelligible et mesurable. L'organisation n'est pas performante à demeure. Son seuil de rendement peut être espéré d'avance, comme on souhaite mieux paraître dans l'exécution de sa tâche, mais ses résultats seront ceux constatés au terme de chaque exercice et non pas ceux décrétés au début de chaque mandat. Et convenons que l'organisation ne maîtrise jamais que ce qui est à la portée de ses membres, en somme que ce qu'elle contrôle à travers eux. Or, la communauté d'implantation (ou la société), d'où provient la demande de l'organisation publique, n'est pas sous le contrôle absolu de cette dernière, même si, trop souvent, l'inverse semble être tenu pour acquis par certains individus parmi ses clientèles qui expriment leur insatisfaction à l'égard des services rendus.

L'organisation publique doit, à force de reprises en main de ses affaires et de remises à niveau de ses modes de fonctionnement, apprendre à apporter des correctifs dans l'offre qu'elle fait de ses services. Cela passe par un certain nombre de variables à mesurer, qui sont parfois managériales, parfois organisationnelles, dans le sens des facteurs retenus pour notre modèle (voir le chapitre 4, figure 4.1). Ainsi, l'organisation verra à mesurer son degré de transparence dans le service, puisque l'évaluation à laquelle elle procèdera doit lui servir d'incitatif à l'amélioration de la qualité de celui-ci. Elle n'évaluera pas pour dire son mérite (engagement), mais pour mieux justifier ses résultats (performance); non pour faire autrement (changer), mais pour mieux faire (améliorer). Ce faisant, elle tendra à mesurer l'efficacité de son mécanisme de responsabilisation à la tâche, puisque le service n'est pas une promesse non aboutie mais une

prestation vérifiable et mesurable. L'imputabilité, dans le système public, ne doit pas être une mesure de l'irresponsabilité (blâme) des acteurs, mais une invitation à l'amélioration dans le service (recherche de solution) offert par l'organisation.

On comprendra mieux que les variables devant servir à apprécier l'efficacité (le bon service rendu) et l'efficience (le service bien rendu) permettront à l'organisation d'apprendre quand, comment, combien, où et pourquoi ajuster ses *inputs*, ses *outputs* et ses *outcomes*, puisque c'est à travers ces derniers que le ton sera donné à l'appréciation des services reçus par ses clientèles cibles. Et l'organisation publique, pas moins que l'entreprise privée, ne peut compter que ses services soient connus, si elle n'en signale pas l'existence, et, mieux encore, la pertinence aux yeux de ses clientèles cibles. L'histoire a démontré, tant et plus de fois, que les consommateurs de biens et de services variés n'avaient que rarement le même entendement à leur sujet que ceux qui les avaient mis en marché. Or, mesurer la performance d'un service mal identifié et mal compris, c'est prendre le risque de noter un service mal reçu d'entrée de jeu. Et l'appréciation du rendement de l'organisation qui le rend, en termes de taux de satisfaction des clientèles consultées, en souffrira d'autant. En somme, pour que l'organisation puisse apprendre de ses échanges avec ses clientèles, mieux encore que l'organisation soit performante d'un exercice à un autre (Lane et Bachmann, 1998), un climat de confiance doit exister entre les prestataires et les bénéficiaires de ses services. Climat qui ne saurait advenir si la méconnaissance des bénéficiaires et des agents publics les prive les uns comme les autres d'interagir à leur avantage mutuel par l'expression des attentes pour les uns et par l'interprétation des besoins exprimés par les autres.

Si l'équité dans le service doit être constante, pour que le bien public soit satisfait au terme de la *mission* de l'organisation publique, cette première n'est jamais facilement vérifiable à la pièce par les bénéficiaires des services rendus. Ce qui l'est, par contre, c'est la durabilité, comme la ponctualité et la pertinence, des services rendus individuellement. L'offre doit donc être mesurée à ces égards, sans quoi le taux de satisfaction des clientèles ne dira pas tout ce qu'il pouvait révéler. Mais la mesure de la performance ne suppose pas que l'évaluateur, qui viendra de l'organisation prestataire le plus souvent, ne sache pas calculer et ajuster ses lectures pour justifier par les chiffres ses services rendus. La mesure de la performance, par référence à des variables liées au facteur managérial (gestion de l'offre) et adaptatif (gestion des processus), doit être professionnelle tout autant que le service livré doit l'être. Et pour être plus certaine de l'intégrité des mécanismes de mesure utilisés, l'organisation élargira son processus d'évaluation en vue d'ajouter aux évaluateurs internes que seront ses dirigeants ou ses

gestionnaires des représentants de ses clientèles et d'autres organismes publics. Graduellement, l'organisation publique en viendra à mesurer son degré de flexibilité au regard des niveaux fluctuants de la demande, sa capacité d'adaptation face aux besoins changeants de ses clientèles et sa facilité à décentraliser son processus de prise de décisions par rapport aux prestataires et aux bénéficiaires de ses services. L'organisation publique n'a pas l'obligation de tout faire en même temps, mais celle de mieux faire tout le temps. Et cela se mesure, et cela devrait donner le juste niveau de sa performance globale. Ce que l'apprentissage suppose, dans l'exercice et l'évaluation de la tâche, c'est la souplesse requise dans l'acceptation du changement et la volonté nécessaire pour y parvenir.

Par ailleurs, si l'évaluation de la performance dans l'organisation publique doit être vue comme une amorce au changement, par l'apprentissage des acteurs qu'elle permet, elle ne doit pas être implantée dans un concert d'oppositions. Les résistances ou plutôt la non-coopération dans l'organisation, devant une mécanique d'évaluation pressentie comme une fin en soi dans le processus politique de justification des engagements publics des élus, feront avorter tout effort subséquent d'amélioration de la qualité dans le service à rendre. La coopération du personnel doit être de mise dans l'élaboration du système d'évaluation, comme elle l'aura été à celle des politiques, des programmes et des projets-résultats de l'organisation publique. La GPR, par la mesure qu'elle systématise et l'évaluation qu'elle institue, ne doit pas constituer une menace, mais une opportunité d'amélioration non seulement des services dispensés mais des méthodes d'offre de ceux-ci. Aussi bien dire du régime de travail et de conception de la tâche. Et l'apprentissage dans l'organisation, pas plus qu'une fleur, ne pousse plus vite parce qu'on a tiré dessus.

8.3.2. Gérer les apprentissages par l'évaluation des améliorations globales

L'évaluation des apprentissages est rendue possible non parce que des instruments de mesure existent qui la rendent exécutable rapidement, mais parce qu'elle permet d'accorder non dans l'isolement mais dans la succession des actions une valeur à la progression que requiert le sens même du verbe apprendre (Scallon, 2004). Et la gestion des apprentissages, ne serait-ce qu'au niveau des acteurs pris individuellement, a une fonction formative pour l'apprenant et non pas que de contrôle du progrès accompli, puisqu'elle responsabilise le sujet dans la régulation de sa démarche d'amélioration face à la tâche (Scallon, 1996 et 1999). L'autoévaluation, qui confirme l'implication dans la mesure du résultat

obtenu, devient une composante associée à la plupart des compétences (Scallon, 1997), et, partant, à l'amélioration continue des savoir-faire dans l'organisation apprenante. Et si l'évaluation peut être un acte partagé dans l'organisation, pour mieux associer le sujet à l'objet de la mesure, il n'est pas toujours nécessaire que la performance soit appréciée à compter d'un construit théorique ou d'une formation préalable des acteurs à son égard (Kane, Crooks et Cohen, 1999). Cependant, pour que la démarche d'apprentissage mène à quelque progrès dans le comportement du sujet, il faut que des types précis de connaissances puissent être convenablement mesurés (Anderson, 1982 ; Tardif, 1992) :

1. connaissances déclaratives, correspondant à des savoirs liés aux faits, mais aussi aux règles d'accomplissement de la tâche (le savoir quoi) ;
2. connaissances procédurales, liées aux modalités d'exécution du travail (le savoir comment) ;
3. connaissances conditionnelles, rattachées aux temps de réalisation des mandats (le savoir quand).

Certains auteurs utiliseront d'autres terminologies, telles les connaissances conceptuelles et les connaissances contextuelles (Allal, 1999), ou encore préféreront parler d'habiletés (*skills*) en termes de savoir instrumental (De Landsheere, 1979), pour finalement traiter de compétences à la tâche. Ce qu'il faudrait, pour assurer un apprentissage plus efficace et plus durable des acteurs dans l'organisation publique, ce serait de favoriser des comportements propices à inférer des stratégies cognitives chez les employés et les gestionnaires. Il s'agit de techniques intellectuelles, choisies par les personnes concernées, qui facilitent la pratique professionnelle de résolution des problèmes (Legendre, 1993), que certains auteurs distinguent de la pratique professionnelle de l'exécution de la tâche (Le Boterf, 1994). L'approche dite *problem solving* (Argyris et Schön, 2002), méthode avec laquelle interfère dans le processus de créativité organisationnelle le comportement dit fonctionnaliste figé (Leonard, 1999), est caractéristique des démarches d'apprentissage en situations authentiques par les sujets (Bergeron et De Koninck, 2001). Ces stratégies couvrent un large éventail : répétition, élaboration, organisation, généralisation, discrimination, automatisation d'une procédure (Saint-Pierre, 1991 ; Romainville, 1993 ; Wolfs, 1998 ; Talbot, 2001). En somme, l'organisation, qui veut stimuler l'apprentissage réel de ses membres, procure l'environnement, et donc l'aide, que requiert une démarche cognitive qui permet des avancées dans l'action depuis les savoirs, les savoir-faire, les savoir-être et les savoir-devenir de chacun. Le Boterf (1994) dresse une

longue liste des savoirs mobilisables chez le sujet apprenant, lorsqu'il interpelle les compétences en action. Il ne nous revient pas d'en reproduire la nomenclature, mais à titre d'exemple soulignons ceux qu'il associe aux savoir-faire sociaux :

1. l'implication dans le projet de l'organisation ;
2. la capacité à gérer l'incertitude ;
3. la rigueur intellectuelle et morale ;
4. l'écoute active ;
5. la coopération ;
6. le respect du client.

L'amélioration globale s'évalue sans doute dans l'organisation publique, pour dresser le profil d'évolution de la performance de celle-ci, mais l'appréciation des apports individuels au progrès de cette même organisation ne doit pas pour autant être exemptée de l'équation. À l'instar de Scallon (2004), nous pensons que l'organisation publique devrait être capable de dresser le bilan des apprentissages de ses apprenants pour distinguer dans ses mesures de la performance à la tâche les compétences qui sont en progression de celles qui sont en régression.

Au-delà des connaissances préalables à l'exécution de la tâche, les comportements des agents, considérés à partir des actes professionnels, sont à examiner en lien avec le degré de satisfaction atteint par l'organisation après enquête auprès de ses clientèles. Et dans le sens que donne Huard (1990) au *savoir-être*, les apprentissages dépendent des attitudes, des valeurs et des croyances des personnes qui sont membres de l'organisation. Facteurs qui se mesurent et qui influent sur la capacité d'ajustement de l'organisation comme instrument de réponse à la demande qu'accepte de satisfaire son personnel (engagement). Ainsi, les compétences clés ne sont pas le fruit du hasard dans l'organisation, mais la conséquence d'une gestion des savoirs acquis dans une perspective d'ajout de savoirs requis par les exigences d'ajustement à la demande légitime. Ces compétences ne sont pas des capacités abstraites et isolées de la tâche ni des engagements, mais bel et bien des manifestations observables et contextualisées de réalisation du travail dans l'organisation. Si donc on évalue la performance en fonction uniquement du nombre des services rendus, on oblitère le fait que la valeur des services rendus est imputable au mode de prestation. L'apprentissage ne doit pas être pressenti puis évalué comme une *capacité à livrer plus*, mais à accomplir mieux sa tâche, dans le respect des règles

d'accomplissement convenues de celle-ci et des engagements pris individuellement et collectivement (cibles de résultats). Finalement, ce que nous affirmons, c'est que l'évaluation des segments de tâche, par indicateurs de nombres interposés, ne suffit pas à comprendre non plus qu'à aider l'apprentissage des acteurs dans l'organisation qui prétend à l'amélioration de ses services. Les comportements des personnes doivent, après pondération de leur valence dans l'équation de la performance, entrer en ligne de compte pour établir le rendement réel de l'organisation. Ce qui veut dire que l'apprentissage, comme l'évaluation, doit inclure les savoir-être dans l'organisation. Et pour reprendre l'analogie de Wolfs (1998), les compétences-produits (services) doivent être complétées, dans l'effort de rationalisation de la performance, par les compétences-processus (savoirs) des acteurs.

8.3.3. Les types d'apprentissages

L'organisation publique a tout avantage à favoriser, chez ses gestionnaires notamment mais non exclusivement, différentes formes d'apprentissage à la tâche. Nous nous appuyons, pour les illustrer, sur les travaux de recherche d'Argyris et Schön (2002). La première forme, dite *apprentissage en boucle simple*, concerne la dimension opérationnelle de l'activité où les stratégies d'action ou les paradigmes sous-tendant les stratégies d'action seront modifiés, sans que soit modifiée dans sa substance l'action elle-même. Ainsi, des agents pourront modifier la stratégie d'offre des services par l'organisation publique qui les emploie (plus de communications directes), sans que pour autant leur philosophie d'offre en soit altérée (communications à un segment seulement de la communauté). D'autres agents pourront modifier la stratégie de gestion des plaintes (accélération dans l'accusé de réception et attribution du dossier à un agent de règlement), sans que la politique de gestion des plaintes soit changée en profondeur (rejet automatique d'un certain type de plaintes dès leur réception). L'apprentissage en boucle simple, qui est axé sur le résultat plus immédiat des actions, permet aux individus de changer une modalité opérationnelle d'intervention. Il sert à corriger une situation déviante, par rapport à une norme vérifiable et toujours en vigueur dans l'organisation, et qui touche l'exécution courante de la tâche.

La deuxième forme, dite *apprentissage en boucle double*, a trait aux fondements de l'action, en ce que les valeurs rattachées à la théorie d'usage dans l'organisation s'en trouveront modifiées. Un agent procédera d'une manière discriminante dans la répartition des clientèles nouvelles (par affectation ethnique suivant le client ou le prestataire). Un autre agent

décidera de compenser des réclamations sur la base de critères personnels (affinité avec le client ou dissonance avec le réclamant). Dans ce cas, la modification, qui supposait une investigation plus poussée de la situation que l'agent voulait corriger par son action, bouleverse les valeurs mêmes de cette dernière qui, comme organisme public, fait office de procureur de bien public.

La troisième forme, dite *deutéro apprentissage*, porte sur les changements comportementaux dans l'organisation. Il s'agit d'un apprentissage de deuxième niveau, dans le sens de Bateson (1972), où l'on apprend à apprendre. L'agent change ses propres attitudes, croyances et convictions face aux structures de fonctionnement de l'organisation qui l'emploie. Au lieu d'intervenir sur la matérialité de son mandat, soit l'une quelconque des dimensions de l'exécution de sa tâche, il agit sur lui-même, en ce qu'il modifie ses perceptions du travail, après une réflexion fondée sur l'expérience des choses qu'il a faites, et ce, dans une volonté d'améliorer sa condition de réalisation personnelle au sein de l'organisation.

Dans les deux premières formes d'apprentissage, c'est le résultat opérationnel qui est concerné, la tâche étant modifiée pour produire vite un effet sur le travail à accomplir. Dans la troisième forme d'apprentissage, ce sont les valeurs porteuses de comportements différenciés à la tâche qui sont touchées, la personne désirant sur le long terme vivre autrement ses situations de travail.

Personne n'a suggéré que l'organisation publique donne dans la psychothérapie des groupes, en tentant d'évaluer le degré d'apprentissage et les types d'apprentissages de ses agents. Cependant, si la performance à la tâche tient autant aux capacités techniques d'acquittement des mandats qu'à la condition comportementale d'exécution du travail, sans doute vaut-il mieux pour elle de s'interroger, voire d'évaluer le progrès dans l'apprentissage qu'accomplit son personnel, cadres gestionnaires et employés confondus. L'écart entre l'engagement initial d'agir (plan de gestion) et les résultats obtenus (rapport annuel de gestion) ne fait pas que quantifier un défaut de résultats, il indique un manque d'apprentissage significatif dans l'accomplissement de la tâche. Et corriger les erreurs de système n'est pas remédier aux carences de comportement à la tâche de ceux et de celles qui exécutent les mandats de l'organisation. La performance a deux tenants, les habiletés techniques à la tâche (*savoirs*) et les comportements au travail (*savoir-être*), et un aboutissant, le résultat (*savoir-livrer*). L'apprentissage, pour sa part, a un tenant, l'expérience du milieu (*savoir-produire*), et deux aboutissants, le changement opérationnel (*savoir-ajuster*) et l'amélioration fonctionnelle (*savoir-changer*). Si tout ne se mesure pas aisément, tout peut prêter à une réflexion sur les causes et sur les effets des actions décidées

dans l'organisation. Et que les organisations soient des milieux chaotiques (Cohen et March, 1974; March et Olsen, 1976), parce qu'évoluant de plus en plus dans l'incertitude du changement précipité, il n'en demeure pas moins que ces *anarchies* peuvent être organisées. Les organisations publiques devraient en arriver à adopter des modes de fonctionnement holistique qui favorisent l'apprentissage du personnel à tous les stades de la tâche et à tous les niveaux du mandat (Crozier, 1964; Bardach, 1980). L'objectif serait d'assurer dans l'organisation que l'ensemble des décideurs savent concilier leurs habiletés de penser (*thinking skills*) et leurs habiletés d'apprentissage (*learning skills*) (Wolfs, 1998), puisque déjà, pour comprendre, les acteurs cherchent d'eux-mêmes le pourquoi d'un événement – le lieu d'origine (*locus*), les facteurs explicatifs (internes ou externes), la stabilité ou l'instabilité du système en cause, la contrôlabilité de la situation résultante (Weiner, 1984; Barbeau, 1993). L'organisation publique qui voudra aller plus loin dans la gestion des apprentissages de ses gestionnaires, et ne pas compter que ces apprentissages surgissent du seul fait de l'imputabilité rattachée au système de mandats publics, en viendra à inventorier, suivre et soutenir ses propres processus d'apprentissage organisationnel (Schmeck, Ribich et Ramanaiah, 1977). Mieux, elle se dotera d'une grille de stratégies d'apprentissage pour stimuler avant de mesurer la capacité de ses gestionnaires à apprendre plus efficacement et plus généralement (Boulet, Savoie-Zajac et Chevrier, 1996):

1. stratégies cognitives (répétition, élaboration, organisation, généralisation, discrimination, compilation);
2. stratégies métacognitives (planification, contrôle, régulation de l'apprentissage);
3. stratégies effectives (motivation, concentration, contrôle du stress);
4. stratégies de gestion des ressources (gestion du temps, contrôle de l'activité, régulation de l'engagement).

8.3.4. Gérer l'acquisition des savoirs à la base des apprentissages

Pour l'essentiel, trois catégories de savoirs ont été explorées par les chercheurs:

1. les savoirs tacites ou explicites (Polanyi, 1958);
2. les savoirs liés à la croyance ou à l'action (Wilkstrom et Norman, 1994);
3. les savoirs issus de la culture ou de ressources (Blackler, 1995).

Les *savoirs tacites*, créés *ici et maintenant* et situés dans un contexte pratique (type analogique), sont non codifiés, parce qu'ils ne peuvent être facilement traduits en mots; ils sont acquis par la socialisation dans le milieu de travail (l'observation des autres). Les *savoirs explicites*, créés *quelque part à un certain moment* dans un contexte d'événements passés (type digital) (Bateson, 1973), parce qu'ils sont matérialisés à travers les supports papier ou électroniques qui leur servent de vecteurs de transmission, sont acquis à la consultation (l'assimilation des contenus). Les *savoirs de croyances* ou *d'action*, qui sont plus directement articulés autour d'un questionnement lié à des considérations de temps et d'espace de tâche, sont du genre : savoir-faire (*know how*), savoir-décider (*know what*), savoir-justifier (*know why*), savoir-agir (*know when*), savoir-attribuer (*know who*). Quant aux *savoirs culturels* ou *de ressources*, ils sont encastés (*embedded*), concrétisés ou mis en pratique (*embodied*), ancrés dans la culture (*encultured*), théorisés ou intellectualisés (*embrainned*), codés (*encoded*) (Collins, 1998). La gestion de ces savoirs renvoie à l'idée d'une conscience, d'une coordination et d'une saine exploitation des expériences dont ils sont issus, pour non seulement améliorer la capacité d'apprentissage des agents pris individuellement, mais l'ajouter à celle de l'apprentissage de l'organisation comprise comme lieu de relèvement constant de la performance par le groupe (Skapinker, 2002). À ce titre, l'OCDE, qui se préoccupe de plus en plus de la performance dans l'organisation publique, a déjà reconnu, en 1996, que les savoirs sont la locomotive de la productivité et de la croissance; ce qui n'étonnera personne, puisqu'il en est ainsi depuis la nuit des temps (Grant, 2002).

L'organisation publique qui voudra gérer dans l'efficience et dans l'efficacité ses savoirs propres prendra d'abord note des savoirs explorés par la recherche récente. On compte six domaines de savoirs imputés à l'organisation apprenante : de positionnement, d'action, d'apprentissage, de complémentarité, de relations et de contrôle. En vue d'éviter les doubléments de fonction dans l'offre de ses services, tout en satisfaisant à sa *mission*, l'organisation publique devra apprendre à positionner son action après avoir dressé l'inventaire des savoirs qu'elle possède déjà et en venir à ceux qu'elle devrait acquérir pour améliorer ses résultats à terme. Elle devra ensuite déterminer ce qui est à faire et comment le faire, puisque sa direction aura des décisions stratégiques à rendre avant d'entamer les opérations. C'est à ce stade que le clivage se fera entre l'attitude *push* (où l'offre, qui découle du choix stratégique de l'organisation, est faite par anticipation de la demande) et *pull* (où l'offre, qui suit l'expression de la demande, est très précisément ajustée à celle-ci) dans l'offre de ses services (Hagel III et Seely Brown, 2004; Daft et Weick, 1984). Ce faisant, l'organisation publique saura mieux si elle s'apprête à *faire la bonne chose*

(efficacité) et si elle pourra *bien faire* la chose (efficience) attendue par ses clientèles. Les savoirs liés aux apprentissages personnels et organisationnels impliquent l'acquisition de connaissances et le vécu d'expériences de travail qui permettent aux individus comme aux groupes d'évoluer. On parle de savoirs qui « collent » aux personnes ou qui transitent dans l'organisation, suivant qu'ils sont retenus ou partagés au sein de l'organisation par ceux et celles qui les acquièrent. Quant aux savoirs de complémentarité, ou de connexion, ils sont constitués de flux plus que de stock en ce qu'ils franchissent les frontières de l'organisation dans un sens ou dans l'autre (entrée : *outside-in* ; sortie : *inside-out*), de sorte que sont favorisés des liens plus patents entre l'organisation et son environnement. Les savoirs de relations sont liés aux contenus de l'action, donc plus chargés en termes d'échange (durabilité du lien) que polarisés en termes de rapport avec les autres (occurrence du contact). Ils assurent une meilleure circulation des idées entre les acteurs dans les réseaux d'échange auxquels l'organisation participe. Enfin, les savoirs de contrôle, ou de monitoring de l'activité, servent à relever le niveau de performance de l'organisation en ce qu'ils rendent plus consciente la capacité courante d'agir de celle-ci et éclairent sur sa capacité potentielle de s'ajuster aux conditions nouvelles de sa demande effective. Ils servent à la coordination des compétences factuelles et devraient donc faire ressortir les carences de l'organisation au chapitre de ce qui lui sera nécessaire pour poursuivre son action dans la foulée des demandes formulées par le milieu (McKenzie et van Winkelen, 2004).

Les savoirs sont variés et, parce qu'ils le sont, l'organisation publique découvrira qu'ils peuvent donner lieu, devant les situations de travail rencontrées, à des convergences comme à des divergences d'applications (Barney, 1991 ; Sveiby, 2001). Ils doivent donc être gérés, dans une perspective non d'aplanissement des points de vue mais d'accommodement des ressources, en vue de l'élévation du rendement sur celles-ci. Personne n'a le monopole des idées, la science infuse n'étant le lot d'aucun ; une émulation doit permettre le maintien d'un climat de *contention management* (McCraw, 1997) ou qualifié de *creative abrasion* (Leonard, 1998) ou encore de *productive friction* (Hagel III et Seely Brown, 2005), sans lequel l'enlèvement, et non l'élévation, de l'action risque de retarder voire d'enrayer l'amélioration des conditions d'offre du service dans l'organisation. Des perceptions divergentes dans l'exercice de la tâche, donc dans l'application des savoirs qui y sont liés, n'entraînent pas une caractérisation des rapports d'opposition dans la poursuite de la *mission* publique de l'organisation. De fait, la gestion des savoirs pratiquée dans cette même organisation doit lui permettre de tendre, à compter de ses acquis de connaissances, à atteindre les niveaux de compétences requis par le progrès que suppose le rehaussement de sa performance globale. Les

savoirs acquis seront ceux qui sont mobilisés dans l'exploitation et l'optimisation des ressources, l'efficacité d'affectation des personnes, le contrôle des engagements financiers, la définition des temps et modes d'intervention, le raffinement des processus d'exécution de la tâche, la coordination de l'activité, de la configuration de la stratégie et de la structure d'offre, l'institutionnalisation des valeurs de partage, la standardisation des pratiques efficaces dans l'organisation. Par contre, les savoirs requis seront ceux qui renforcent la capacité d'exploration d'avenues nouvelles, la spontanéité des ajustements aux conditions nouvelles de la demande, l'innovation dans les méthodes de travail, la variation des approches à la tâche, l'apprentissage de savoirs autres, la fluidité des échanges entre les acteurs à l'interne comme à l'externe, le développement permanent des compétences clés dans l'organisation (Brown et Duguid, 2001). Et parce qu'il ne devrait plus y avoir dans l'organisation publique de choix unique, mais un va-et-vient porteur d'avancement dans l'accomplissement réussi de la tâche entre l'exploitation des savoirs acquis et l'exploration des savoirs requis, des conditions habilitantes devraient être favorisées par la haute direction comme fondement à sa gestion des compétences clés. Ce qui devrait tendre à maintenir dans le rapport de travail des acteurs, comme dans une spirale d'interactions des savoirs, l'équilibre instable dont se nourrit le tandem standardisation/développement des pratiques organisationnelles (Nonaka, 1994). Le *Ba*, dont parlent Nonaka et Konno (1998), à savoir cet espace social qui transcende les frontières cognitives, sociales et organisationnelles (Ferrary et Pesqueux, 2006), permet la confrontation des idées et confère à l'exécution des mandats un environnement interrelationnel propice au renouvellement des perceptions dans l'organisation. Parce que le *Ba* ajoute aux savoirs tacites, lesquels sont accumulés jusqu'à ce qu'ils soient partagés par les acteurs (Stewart, 2001), il ajoute de ce fait à la potentialité de performance supérieure dans l'organisation apprenante.

Tout cela suppose que l'apprentissage ne sera pas laissé à lui-même, pour ainsi dire, mais sera pris en main (géré), bien que non pris en charge (assumé), par l'organisation. La haute direction de cette dernière verra alors à instituer des instances d'apprentissage en situations réelles (*on-the-job expériences*), en s'engageant dans des pratiques porteuses de retombées, comme la communication (Prax, 2003), et en procurant à son monde des ressources qui élargissent les échanges dans l'accomplissement de la tâche, telles que le mentorat, le coaching et le réseau d'échanges (Lave et Wenger, 1991). Ce ne sont pas les savoirs codifiés qui manquent (Bontis, 2001), puisque ceux-ci doubleront toutes les onze heures en 2010 ; ce serait plutôt les échanges en vis-à-vis et à distance qui font défaut, en cette ère dite de la communication et de l'information. Les savoirs latents,

ceux codifiés mais non utilisés, sont une accumulation de connaissances sans effet productif, alors que les savoirs actifs, ceux qui sont partagés et utilisés, sont générateurs de capacité additionnelle de réalisation personnelle et collective dans l'organisation publique. En d'autres mots, les savoirs transmis et reçus, mieux encore ceux transmutes en actions par le travail individuel ou d'équipe, créent de la valeur ajoutée par rapport à la potentialité de dépassement de l'organisation, parce qu'ils vont au-delà de la simple capacité d'absorption d'expériences antérieures de la part de ses acteurs (Zahra et George, 2002). Ces savoirs deviennent des construits d'organisation, qui inclinent les acteurs à mieux comprendre, utiliser et progresser par l'apprentissage des faits, des concepts, des principes et des procédures liés à la tâche qu'ils supposent, et ce, au fil des mandats nouveaux (Paquette, 2002). Les savoirs, qui sont actés en référence à un résultat obtenu ou attendu, font de l'apprenant un instrument de changement dans l'organisation publique, parce les environnements nouveaux que leurs comportements induisent modifient le contexte dans lequel le travail pourra s'accomplir par la suite. La gestion des savoirs ne saurait donc être faite à compter de compétences clés escomptées par l'organisation, même si cette dernière veut s'ajuster à ses cibles de résultats; elle doit l'être dans la perspective des habiletés neuves à être exercées par les agents concernés, et ce, face aux situations différentes qu'aura à gérer l'organisation. C'est à la jonction du principe de la GPR et du rapport de vérification de la performance que l'organisation publique retrouvera l'incontournable duo *gestion des habiletés* et *gestion des comportements* à la tâche. L'une sans l'autre, c'est l'avvers sans le revers d'une même pièce. L'une ne vient jamais sans l'autre. Et tout en étant différentes, elles sont liées dans leur utilisation par la *finalité* de l'action dans l'organisation.

Argyris et Schön (1974, 1978, 1985, 1990, 1992) ont élaboré une riche théorie sur l'apprentissage individuel et organisationnel, où le raisonnement humain, non seulement le comportement des acteurs, sert de base au diagnostic et à l'action performante (Argyris, 1993). Par ailleurs, ce sont les *savoirs applicables* (Cambell et Stanley, 1963) ou les *savoirs actionnables* (Argyris, 1993), lesquels renvoient à des images d'accomplissement de soi, d'exécution de la tâche ou d'atteinte des résultats, qui enclenchent l'action dans l'organisation. Or, il est deux domaines d'action dans l'organisation: le premier concerne les situations où des problèmes deviennent embarrassants ou menaçants pour l'agent qui se sent impuissant à les résoudre, le deuxième concerne les situations où les savoirs actionnables produits par les chercheurs sont utilisés par les praticiens pour s'acquitter de leur tâche respective. Les savoirs actionnables ont la forme de *si-alors (if-then)*, où, après avoir détecté un problème, l'agent pose que la solution entraînera la conséquence qu'il a prévue. Une erreur d'appréciation peut survenir, à la

suite de ce jugement, qui n'est au demeurant qu'un écart entre l'intention d'agir et le résultat obtenu une fois l'action terminée. Quoi qu'il advienne de ses efforts, il y aura toujours pour l'agent, dans certaines situations, un déficit entre sa capacité de stoker et sa capacité de passer efficacement à l'action. Le contexte dans lequel il se situe évoluant rapidement, le changement commanderait qu'il puisse codifier une quantité de connaissances qui excéderait ses facultés de traitement de l'information. Or, les référents théoriques, soit les constructions mentales que forge l'agent par l'accumulation de ses savoirs tacites, sont à ce point intégrés à l'action, comme l'a établi Kurt Lewin (1948, 1951), qu'ils sont indispensables à toute action. Et ce sont les actions posées qui feront l'objet d'une évaluation par l'organisation, et, partant, qui détermineront le niveau de performance de chaque employé en situation de résolution de problème. De fait, Argyris (1993) fait état d'une très abondante littérature sur les inhibiteurs de la performance, dans l'organisation publique comme dans l'entreprise privée, par rapport aux savoirs organisationnels (Allison, 1971 ; Bardach et Kagan, 1982 ; Brown, 1978 ; Brunsson, 1989 ; Halperin, 1974 ; Hawley et Nichols, 1982 ; Kaufman, 1977, 1981 ; Keggunder, Jorgensen et Hafsi, 1983 ; Levine, Rubin et Wolohagran, 1981 ; NAPA, 1983 ; Neustadt et Fineberg, 1978 ; Pressman et Wildavsky, 1973 ; Stockman, 1986). Il existe des inhibiteurs à l'action dans l'organisation moins efficiente, parce que des routines défensives s'installent qui y prohiberont la prise de risque. Ses processus de décisions s'enliseront et ses modes d'ajustement aux contextes nouveaux s'englueront. La *pensée unique* (Kahn, 1995), le *group think* (Janis, 1972), y prendra le dessus dans la structure d'ensemble d'accomplissement de la tâche, et des rivalités, des méfiances et des inconséquences marqueront ses projets d'action.

En résumé, ce que l'organisation publique aura gagné à évaluer ses résultats, au chapitre de la gestion par résultats, c'est une meilleure gestion des savoirs à la base même de sa performance globale, puisque la capacité à connaître, à livrer et à s'adapter à celle-ci trouve son aboutissement dans sa *capacité à apprendre*. Cette dernière est stimulée par la systématisation de l'évaluation de l'atteinte des *cibles de résultats*, de l'efficacité du *cadre de gestion* et des effets et impacts des *changements* opérés antérieurement dans l'organisation. Et puisque l'organisation publique entend rehausser sa performance, plus qu'elle ne veut pratiquer l'évaluation comme simple mécanique de gestion, elle doit en arriver à transcender la mesure technique de ses faits et gestes quotidiens (services) pour en arriver à interroger ses améliorations globales. Il en résultera une meilleure gouvernance de la chose publique.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLAL, L. (1999). « Acquisition et évaluation des compétences en situation scolaire », dans J. Dolz et E. Ollagnier (dir.), *L'énigme de la compétence en éducation*, Bruxelles, De Boeck, coll. « Raisons éducatives, n° 2 », p. 77-94.
- ALLISON, G. (1971). *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston (MA), Little Brown.
- ANDERSON, J.R. (1982). « Acquisition of cognitive skill », *Psychological Review*, vol. 89, n° 4, p. 369-406
- ARGYRIS, C. (1993). *Knowledge for Action, A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, p. xviii (les ouvrages suivants sont mentionnés en référence par l'auteur : *Theory in Practice*, 1974 ; *Organizational Learning*, 1978 ; *Strategy, Change and Defensive Routines*, 1985 ; *Overcoming Organizational Defenses*, 1990 ; *On Organizational Learning*, 1992).
- ARGYRIS, C. et D.A. SCHÖN (2002). *Apprentissage organisationnel, théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, De Boeck, p. 43-54.
- BARBEAU, M. (1993). « La motivation scolaire », *Pédagogie collégiale*, vol. 7, n° 1, p. 20-25, cité par J.-L. Wolfs (1998), *Méthodes de travail et stratégies d'apprentissage, Du secondaire à l'université, Recherche-Théorique-Application*, Bruxelles, De Boeck et Lancier, p. 42.
- BARDACH, E. (1980). « On designing implementable programs, in pitfalls of analysis », dans G. Majone et E.S. Quade (dir.), Chichester (R.-U.), John Wiley and Sons, cité par C. Argyris et D.A. Schön (2002), *Apprentissage organisationnel, théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, De Boeck, p. 254.
- BARDACH, E. et R.A. KAGAN (1982). *Going by the Book*, Philadelphie, Temple University Press,
- BARNARD, C. (1938). *Functions of the Executives*, p. 194, cité par T.K. McCraw (1997), *Creating Modern Capitalism, How Entrepreneurs, Companies and Countries Triumphed in Three Industrial Revolutions*, Boston, Harvard University Press, p. 489.
- BARNEY, J. (1991). « Firm resources and sustained competitive advantage », *Journal of Management*, vol. 17, n° 1, p. 99-120, cité par J. McKenzie et C. van Winkelen (2004), *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson, p. 17.
- BATESON, G. (1972). *Steps to an Ecology of Mind*, San Francisco (CA), Chandler Publishing Co., cité par C. Argyris et D.A. Schön (2002), *Apprentissage organisationnel, théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, De Boeck, p. 54.
- BATESON, G. (1973). *Steps to an Ecology of Mind*, Londres, Paladin, cité par J.-Y. Prax (2003), *Le Manuel du Knowledge Management, une approche de 2^e génération*, Paris, Dunod, p. 88.

- BEMELMANS-VIDEC, M.-L. et R. CONNER (1987). « The outcomes of evaluation », dans J. Mayne, M.L Bemelmans-Videc, J. Hudson et R. Conner (dir.), *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. p. 245, cité par J. Layne, « L'art d'évaluer les programmes, pour que l'évaluation des programmes joue un rôle significatif dans le processus d'élaboration des politiques officielles, l'application des paradigmes doit évoluer considérablement », *Optimum*, vol. 29, n^{os} 2/3, p. 7.
- BERGERON, R. et G. DE KONINCK (2001). « Le texte authentique dans tous ses états », *Québec français*, n^o 121, p. 45-50.
- BLACKLER, F. (1995). « Knowledge, knowledge work and organizations: An overview and interpretation », *Organization Studies*, vol. 16, n^o 6, p. 1021-1046, cité par J. McKenzie et C. van Winkelen, (2004), *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson, p. 4.
- BONTIS, N. (2001). « Assessing knowledge assets: a review of the models used to measure intellectual capital », *International Journal of Management Reviews*, vol. 3, n^o 1, p. 41-60.
- BOULET, A., L. SAVOIE-ZAJC et J. CHEVRIER (1996). *Les stratégies d'apprentissage à l'université*, Québec, Presses de l'Université du Québec, cité par J.-L. Wolfs (1998), *Méthodes de travail et stratégies d'apprentissage: du secondaire à l'université, recherche-théorie-application*, Bruxelles, De Boeck et Lancier, p. 58.
- BROWN, J. et P. DUGUID (2001). « Knowledge and organization: A social-practice perspective », *Organization Science*, vol. 12, n^o 2, p. 198-213, cité par J. McKenzie et C. van Winkelen (2004), *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson, p. 20.
- BROWN, R.H. (1978). « Bureaucracy as praxis: Toward a political phenomenology of formal organizations », *Administrative Science Quarterly*, vol. 23, p. 365-382.
- BRUNSSON, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy*, New York, Wiley.
- CAMBELL, D.T. et J.C. STANLEY (1963). *Experimental and Quasi-experimental Design for Research*, Skokie, Rand McNally.
- CARROLL, B.W. (2000). « Obstacles à l'évaluation des résultats », *Optimum Online*, vol. 30, n^o 1, mars, p. 44.
- COHEN, M.D. et J.G. MARCH (1974). *Leadership and Ambiguity Carnegie Foundation for the Advancement of Technology*, Princeton, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, cité par C. Argyris et D.A. Schön (2002), *Apprentissage organisationnel, théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, De Boeck, p. 254.

- COLLINS, H. (1998). « The structure of knowledge », *Social Research*, vol. 60, p. 95-116, cité par M. Ferrary et Y. Pesqueux (2006), *Management de la connaissance : knowledge management, apprentissage organisationnel et société de la connaissance*, Paris, Economica, p. 37-38.
- CONGER, J.A. et R.N. KANUNGO (1988). « The empowerment process: Integrating theory and practice », *Academy of Management Review*, vol. 13, n° 3, p. 472, cité par E. Glor (2001). « Comment renforcer les moyens d'action des employés du gouvernement du Canada? », *Optimum*, vol. 30, n°s 3/4, p. 14.
- CROZIER, M. (1964 – version française en 1963). *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press.
- CYERT, R.M. et J.M. MARCH (1963). *A Behavioural Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, cité par B.W. Carroll, « Obstacles à l'évaluation des résultats », *Optimum*, vol. 30, n° 1, p. 47.
- DAFT, R.L. et K.E. WEICK (1984). « Toward a model of organizations as interpretation system », *Academy of Management Review*, n° 9, cité par M. Ferrary et Y. Pesqueux (2006), *Management de la connaissance : Knowledge management, apprentissage organisationnel et société de la connaissance*, Paris, Economica, p. 32 et 43.
- DE LANDSHEERE, G. (1979). *Dictionnaire de l'évaluation et de la recherche en éducation*, Paris, Presses universitaires de France.
- DOERN, B.G. (1994). *The Road to Better Public Services: Progress and Constraints in Five Canadian Federal Agencies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, cité par B.W. Carroll, « Obstacles à l'évaluation des résultats », *Optimum*, vol. 30, n° 1, p. 49.
- FERRARY, M. et Y. PESQUEUX (2006). *Management de la connaissance : Knowledge management, apprentissage organisationnel et société de la connaissance*, Paris, Economica, p. 82 et 121.
- FORD, H. et S. CROWTHER (1923). *My Life and Work*, New York (NY), Doubleday, Garden City, p. 30, cité par T.K. McCraw (1997), *Creating Modern Capitalism: How Entrepreneurs, Companies and Countries Triumphed in Three Industrial Revolutions*, Boston, Harvard University Press, p. 295.
- GLOR, E. (2001). « Comment renforcer les moyens d'action des employés du gouvernement du Canada? », *Optimum*, vol. 30, n°s 3/4, p. 14.
- GOREY, R.M. et D.R. DOBAT (1996). « Managing in the knowledge era », *The Systems Thinker*, vol. 8, n° 8, octobre, p. 1-4, cité par A.J. Godbout, « Une approche intégrée pour bien gérer les connaissances. La transformation ordonnée des connaissances en "savoir-faire" est essentielle au succès de la réforme de la gestion », *Optimum*, vol. 28, n° 2, p. 4.
- GRANT, R.M. (2002). « The knowledge based view of the firm », dans C.W. Choo et N. Bontis (dir.), *Strategic Management of Intellectual Capital and Organizational Knowledge*, Oxford, Oxford University Press.

- HAGEL III, J. et J. SEELY BROWN (2004). *The Only Sustainable Edge: Why Business Strategy Depends on Productive Friction and Dynamic Specialization*, Boston, Harvard Business School Press, p. 80 et 99.
- HALPERIN, M.H. (1974). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, Brooking Institutions.
- HAWLEY, K.E. et M.L. Nichols (1982). « A contextual approach to modeling the decision to participate in a “political” decision », *Administrative Science Quarterly*, vol. 27, p. 105-119.
- HUARD, C. (1990). « Développer des compétences à l'école : le défi des années 1990 », *Vie pédagogique*, n° 69, p. 39-43.
- JANIS, I.L. (1972). *Victims of Group Think*, Boston (MA), Houghton Mifflin, cité par C. Argyris (1993), *Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, p. 25.
- KAHN, J.-F. (1995). *La pensée unique*, Paris, Fayard.
- KANE, M., T. CROOKS et A. COHEN (1999). « Validating measures of performance », *Educational Measurement: Issues and Practice*, vol. 18, n° 2, p. 5-17.
- KAUFMAN, H. (1977). *Red Tape*, Washington, Brooking Institutions.
- KEGGUNDER, M.N., J.J. JORGENSEN et T. HAFSI (1983). « Administrative theory and practice in developing countries: A synthesis », *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, p. 66-84.
- KLIUCHESKY, V. (1993). Dans R. Heillbronner, *21st Century Capitalism*, New York, W.W. Norton & Company p. 13, cité par T.K. McCraw (1997), *Creating Modern Capitalism, How Entrepreneurs, Companies and Countries Triumphed in Three Industrial Revolutions*, Boston, Harvard University Press, p. 489
- LANE, C. et R. BACHMANN (dir.) (1998). *Trust within and between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*, Oxford, Oxford University Press, cité par J. Hagel III et J. Seely Brown (2004), *The Only Sustainable Edge, Why Business Strategy Depends on Productive Friction and Dynamic Specialization*, Boston, Harvard Business School Press, p. 189.
- LAVE, J. et E. WENGER (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 109.
- LE BOTERF, G. (1994). *De la compétence: essai sur un attracteur étrange*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- LECLERC, J. (1996). *En éducation, la nécessité d'une autre gestion: la qualité totale des processus pour l'amélioration des résultats*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- LEGENDRE, R. (1993). *Dictionnaire actuel de l'éducation*, 2^e éd., Montréal, Guérin.
- LEONARD, D. (1998). *Wellsprings of Knowledge, Building and Sustaining the Source of Innovation*, Boston, Harvard University School Press, p. 62 et 63.

- LEVINE, C.H., I.S. RUBEN et G.G. WOLOHAGRAN (1981). *The Politics of Entrenchment*, Newbury Park, Sage.
- LEWIN, K. (1948). *Resolving Social Conflicts*, New York (NY), Harper-Collins, cité par C. Argyris (1993), *Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, p. 9.
- LEWIN, K. (1951). *Field Theory in Social Science*, New York (NY), Harper-Collins, cité par C. Argyris (1993), *Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, p. 9.
- LOGAN, R.K. et L.W. STOKES (2004). *Collaborate to Compete, Driving Profitability in the Knowledge Economy*, New York, Wiley, p. 4.
- MARCH, J.G. et J. OLSEN (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Norway Universitetsforlaget, cité par C. Argyris et D.A. Schön (2002), *Apprentissage organisationnel, théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, De Boeck, p. 254.
- MCCRAW, Thomas K. (1997). *Creating Modern Capitalism, How Entrepreneurs, Companies and Countries Triumphed in Three Industrial Revolutions*, Boston (MA), Harvard University Press, p. 375.
- MCKENZIE, J. et C. VAN WINKELN (2004). *Understanding the Knowledge Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Thompson, Australia
- MCKENZIE, J. et C. VAN WINKELN (2004). *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson, p. 6-10, 135.
- NAPA (1983). *Revitalizing Federal Government: Managers and their Overburdened Systems*, Washington, NAPA
- NEELY, A., C. ADAMS et M. KENNERLEY (2002). *The Performance Prism: The Scoreboard for Measuring and Managing Business Success*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, p. xii.
- NEUSTADT, R. et H.V. FINEBERG (1978). *The Swine Flu Affair*, Washington, Department of Education.
- NONAKA, I. (1994). « A dynamic theory of organizational knowledge creation », *Organization Science*, vol. 5, n° 1, p. 14-37, cité par J. McKenzie et C. van Winkelen (2004), *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson, p. 26.
- NONAKA, I. et N. KONNO (1998). « The concept of “BA” building a foundation for knowledge creation », *California Management Review*, vol. 40, n° 3, p. 40-54, cité par J. McKenzie et C. van Winkelen (2004), *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson.

- OCDE (1996). *The Knowledge Based Economy in 1996*, Paris, Science Technology and Industry Outlook, cité par J. McKenzie et C. van Winkelen (2004), *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson, p. 6.
- PAQUETTE, G. (2002). *Modélisation des connaissances et des compétences, un langage graphique pour concevoir et apprendre*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 38-39.
- PÉRIGORD, M. (1987). *Réussir la qualité totale. Management 2000*, Paris, Éditions d'Organisation.
- POLANYI, M. (1958). *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*, Chicago (MI), University of Chicago Press, cité par J. McKenzie et C. van Winkelen (2004), *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson, p. 4.
- PRAX, J.-Y. (2003). *Le manuel du knowledge management, une approche de 2^e génération*, Paris, Dunod, p. 9.
- PRESSMAN, J.L. et A.B. WILDAVSKY (1973). *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- RAE, J.B. (1965). *The American Automobile*, Chicago (MI), University of Chicago Press, p. 58-60, cité par T.K. McCraw (1997), *Creating Modern Capitalism. How Entrepreneurs, Companies and Countries Triumphed in Three Industrial Revolutions*, Boston, Harvard University Press, p. 273.
- ROMAINVILLE, M. (1993). *Savoir parler de ses méthodes: métacognition et performance à l'université*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael.
- SAINT-PIERRE, L. (1991). « L'étude et les stratégies d'apprentissage », *Pédagogie collégiale*, vol. 5, n° 2, p. 15-21.
- SCALLON, G. (1996). « Évaluation formative en psychologie cognitive : mouvances et tendances », dans J. Grégoire (dir.), *Évaluer les apprentissages: les apports de la psychologie cognitive*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, p. 159-173.
- SCALLON, G. (1997). « L'autoévaluation: une tendance lourde en évaluation », *Vie pédagogique*, n° 3, avril-mai, p. 27-31.
- SCALLON, G. (1999). *L'évaluation formative*, Saint-Laurent, Éditions du Renouveau pédagogique.
- SCALLON, G. (2004). *L'évaluation des apprentissages dans une approche par compétences*, Montréal, ERPI, p. 2.
- SCHEIRER, M.A. (1994). « Designing and using process evaluation », dans J.S. Wholey, H.P. Hatry et K.E. Newcomer (dir.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass, p. 40, cité par J. Layne, « L'art d'évaluer les programmes, pour que l'évaluation des programmes

- joue un rôle significatif dans le processus d'élaboration des politiques officielles, l'application des paradigmes doit évoluer considérablement», *Optimum*, vol. 29, n^{os} 2/3, p. 3.
- SCHMECK, R.R., F. Ribich, et N. Ramanaiah (1977). « Development of a self-report inventory for assessing individual differences in learning processes », *Applied Psychological Measurement*, vol. 1, n^o 3, p. 413-431, cité par J.-L. Wolfs (1998). *Méthodes de travail et stratégies d'apprentissage : du secondaire à l'université – recherche-théorie-application*, Bruxelles, De Boeck et Lancier, p. 55.
- SHANE, B. (1997). « Mieux mesurer le rendement pour offrir de meilleurs services/Improved performance measurement: A prerequisite for better service delivery », *Optimum*, vol. 27, n^o 4, p. 1-5, cité par B.W. Carroll, « Obstacles à l'évaluation des résultats, *Optimum*, vol. 30, n^o 1, p. 49.
- SKAPINKER, M. (2002). *The Change Agenda*, Londres, CIPD, cité par J. McKenzie et C. van Winkelen (2004), *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson, p. 5.
- SLOAN Jr., A.P. (1963). *My Years with General Motors*, New York, Doubleday, p. 54, cité par T.K. McCraw (1997). *Creating Modern Capitalism, How Entrepreneurs, Companies and Countries Triumphed in Three Industrial Revolutions*, Boston, Harvard University Press, p. 339.
- SPANBAUER, S.J. (1992). *A Quality System for Education*, Milwaukee, ASQC, Quality Press.
- STEWART, T.A. (2001). *The Wealth of Knowledge, Intellectual Capital and the Twenty-First-Century Organization*, New York, Currency, p. 32
- STOCKMAN, D.H. (1986). *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed*, New York, Harper-Collins.
- SVEIBY, K.-E. (2001). « A knowledge-based theory of the firm to guide strategy formulation », *Journal of Intellectual Capital*, vol. 2, n^o 4, p. 334-358, cité par J. McKenzie et C. van Winkelen (2004), *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson, p. 17.
- TALBOT, S. (2001). *L'apprentissage autonome : une compétence incontournable*, Québec, Département d'éducation physique de l'Université Laval, coll. « L'intervention éducative ».
- TARDIF, J. (1992). *Pour un enseignement stratégique : l'apport de la psychologie cognitive*, Montréal, Les Éditions Logiques.
- UNDERWOOD, J. (2004). *What's your Corporate IQ? How the Smartest Companies Learn, Transform, Lead*, Dearbor Trade Publishing, p. 156.
- WEINER, B. (1984). *Achievement Motivation and Attribution Theory*, Morristown, General Learning Press, cité par J.-L. Wolfs (1998), *Méthodes de travail et stratégies d'apprentissage : du secondaire à l'université – recherche-théorie-application*, Bruxelles, De Boeck et Lancier, p. 42.

- WILSTROM, S. et R. NORMAN (1994). *Knowledge and Value: A New Perspective on Corporate Transformation*, Londres, Routledge, cité par J. McKenzie et C. van Winkelen (2004), *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson, p. 4.
- WINBERG, A. (1999). *Responsabilité et organismes publics: réceptivité au monde politique, aux usagers et aux forces du marché*, exposé du président, réseau de la gestion des performances du Service de la gestion publique de l'OCDE (novembre 1997); <www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/account/chair-fr.htm> (2 décembre 2006); cité par B.W. Carroll, « Obstacles à l'évaluation des résultats », *Optimum*, vol. 30, n° 1, p. 49.
- WOLFS, J.-L. (1998). *Méthodes de travail et stratégies d'apprentissage: du secondaire à l'université – recherche-théorie-application*, Bruxelles, De Boeck et Lancier, p. 12 et 42.
- ZAHRA, S.A. et G. GEORGE (2002). « Absorptive capacity: a review, reconceptualization and extension », *Academy of Management Review*, vol. 27, n° 2, p. 185-203, cité par J. McKenzie et C. van Winkelen (2004), *Understanding the Knowledgeable Organization, Nurturing Knowledge Competence*, Londres, Thompson, p. 151.

L'émergence du gestionnaire public

Une culture et des habiletés de gestion par résultats pour une meilleure performance

*Je ne pardonne point aux gens d'action de ne pas réussir,
puisque le succès est la seule mesure de leur mérite.*

Gustave FLAUBERT, 1821-1880

Le gestionnaire public, qui agit dans un contexte de travail très codé, est non seulement influencé par la culture interne de l'administration qui l'emploie, mais il influence cette dernière et répond par celle-ci de sa performance propre au travail. Car le rendement à la tâche du gestionnaire public n'est pas que le fruit de ses efforts; il est également le résultat de la modulation des facteurs qui infléchissent ou renforcent ses fonctions et son rôle dans l'organisation. Nous ne pourrions traiter utilement de l'émergence d'un gestionnaire public de type nouveau, sans aborder le cadre d'exercice de son rôle et de ses fonctions. Cela est d'autant plus évident que tel cadre d'action baigne dans une culture d'organisation à définir, à comprendre et à évaluer pour mieux en situer les effets accélérateurs ou inhibiteurs sur la performance de ceux et celles qui y auront assumé les mandats de travail. Et si la culture a son importance dans l'organisation publique, comme la nouvelle gouvernance aura la sienne dans la sphère publique au total, alors il fallait envisager la performance du gestionnaire public sur la toile de fond que forment la culture de son organisation propre et la gouvernance de son institution.

En somme, l'émergence du véritable gestionnaire public, dont nous traiterons dans ce chapitre, sera abordée en termes de performance bien évidemment, mais sous l'angle premier de la culture organisationnelle qui l'atteint plus directement dans son expression professionnelle et sa valeur. Ce faisant, nous aborderons des questions liées aux capacités qui fondent le métier de gestionnaire public à l'ère de la gestion par résultats. Ces capacités sont multiples, et ne tentent pas de circonscrire le gestionnaire parfait, mais se veulent indicatives des champs de compétences à développer chez lui pour qu'il atteigne plus sûrement le niveau supérieur de performance que suppose la GPR. Dans un troisième temps, nous nous pencherons sur les habiletés de gestion plus directement assimilées à la GPR dans la sphère publique. De manière plus précise, nous serons amenés à aborder la nature des rapports entre les élus, les hauts fonctionnaires et les dirigeants d'organismes publics, puisque, dans la sphère publique, les liens qu'ils entretiennent entre eux sont importants. On ne peut attendre de performance dans l'accomplissement des mandats sans que ces relations soient elles-mêmes instigatrices de résultats supérieurs dans la réalisation des projets mis en œuvre par l'organisation. Puis nous passerons au rôle du gestionnaire face à la finalité de l'organisation publique, laquelle, par essence, est dictée par le *bien public*. Enfin, nous traiterons des habiletés requises pour réussir la GPR, le tout dans la perspective des engagements que suppose la réforme de l'État menant à sa nouvelle gouvernance. De ce tour d'horizon, nous dirons qu'un profil ajusté aux conditions courantes de l'appareil d'État postmoderne aura été dressé qui dépeindra le gestionnaire dont nous sentons l'émergence depuis peu.

9.1. LA GESTION PAR RÉSULTATS, UNE AFFAIRE DE CULTURE DE LA PERFORMANCE

La notion de culture de l'organisation, à laquelle souscrivent aujourd'hui les praticiens et les théoriciens du management des organisations, nous est d'abord venue des sciences sociales (Godelier, 2006). La recherche interdisciplinaire, que ces mêmes sciences mènent conjointement, a davantage précisé les concepts et les principes sur lesquels la culture organisationnelle repose (D'Iribarne, 2004; Chanlat et Séguin, 1987). Nous y apprenons qu'à l'instar des nations, des peuples et des tribus, dont est issue l'organisation, la culture de celle-ci fait référence aux croyances, valeurs, us, normes et règles que les individus y partagent parce qu'elles sont fondées sur des perceptions communes quant aux réalités de la société qui l'entoure. Dans une organisation, considérée comme des individus regroupés qui poursuivent une même *finalité*, par les moyens, les

ressources, les attitudes qu'ils adoptent, les membres tendront sinon à une même communion d'idées, du moins à un même projet d'action, dès lors qu'ils participeront à l'atteinte d'objectifs et de buts découlant d'une même *mission* (celle de l'organisation).

Vue sous cette perspective d'ordre culturel, l'organisation constitue pour ses membres, gestionnaires et employés, un espace propice non seulement à la convergence des *façons de penser* et des *façons de faire*, mais à leur évolution conjointe. En effet, l'atteinte des cibles de résultats ainsi que des retombées qu'ils peuvent attendre de celles-ci, notamment sur les plans économiques et politiques, parce qu'elle profitera à l'organisation au sein de laquelle ils œuvrent tout autant qu'à la communauté dont ils sont issus, contribuera au choix des pratiques nécessaires à l'accomplissement de la mission qu'ils poursuivent collectivement. Ce choix est facilité grâce au processus d'institutionnalisation qui a cours dans l'organisation; les idées et les pratiques retenues par l'organisation sont celles qui auront, aux yeux des décideurs et des membres actifs de cette dernière, mérité d'être retenues, récompensées et enfin généralisées. L'institutionnalisation n'oblitére en rien le fait que les individus aient des valeurs qui leur soient propres et des valeurs qui leur soient communes. Valeurs qui instillent dans l'organisation, par l'influence qu'elles y prennent, une dynamique dont l'incidence sur les acteurs peut être notoire. Or les comportements de chacun, comme les croyances dans le groupe, vont évoluer au fil des ans, des actions et des résultats obtenus, puisque les réalités de l'organisation (le *facteur organisationnel*) seront différentes au gré du contexte changeant (le *facteur adaptatif*) et des réponses données par le management de cette dernière (le *facteur managérial*).

Si l'on admet que la culture de l'organisation est actée autant que subie, force est de concéder aux gestionnaires, parce qu'ils seront chargés de l'implantation d'un GPR, un rôle important à jouer dans le façonnement des comportements, notamment à travers le cadre de gestion et les apprentissages réalisés par l'ensemble du personnel, que confirmera le mode d'évaluation de la tâche. Bien sûr, ce rôle ne peut plus être limité à une simple supervision des tâches accomplies, aussi importantes soient-elles. L'évaluation de la performance, que suppose un système d'appréciation collective du rendement à la tâche, et qui s'appuiera sur l'institutionnalisation des facteurs de culture dans l'organisation, modèlera à terme les façons de penser et de faire des acteurs. L'avènement de la GPR, dans la sphère publique, remettra donc en question, et ce pour un accomplissement plus efficient de la tâche, le rôle, les fonctions et la formation des gestionnaires de l'organisation.

On ne peut imaginer une implantation de la GPR dans la sphère publique, qui ne fasse pas appel, chez les gestionnaires comme d'ailleurs chez leurs employés, à une implication personnelle dans la conception des politiques, des programmes et des projets, tout comme dans la prise de décision, la gestion et la livraison des services et par la suite l'évaluation de ces derniers. Hier encore, la gestion des affaires de l'organisation publique se caractérisait par une surdétermination juridico-administrative qui a conduit à la *sur-bureaucratization* des structures, des fonctions et des mandats de service. À cet égard, la culture protocolaire, celle de l'obéissance, de l'exécution sans discussion, influencée par la domination qu'exerçaient les élus et les hauts fonctionnaires sur les stratégies de services, trouve ses origines dans le goût du pouvoir absolu, les mesures de prudence et les pratiques de méfiance ayant entouré depuis toujours la délégation du pouvoir de décision dans l'appareil d'État. Passer à des modalités de partage vrai des risques, de prise d'initiatives, d'innovations et de partage juste des avantages après le fait (résultats) ferait de l'organisation publique un véritable *centre de performance* sinon un singulier *centre de profit*.

L'Administration publique n'a pas vocation à demeurer un centre de coûts, aussi temporaires, parce que conjoncturelles, y auront été les pressions qui ont légitimé la rationalisation des ressources en vue de l'optimisation de leur affectation. D'ailleurs, l'empressement à devenir plus performantes de certaines agences britanniques et australiennes, comme d'unités administratives conventionnées au Québec, suggère à l'évidence que celles-là entendaient se conformer à de nouveaux préceptes dans la gestion de leurs affaires courantes. Et le profit, qui devait en découler pour l'appareil public, n'avait pas lieu d'être lié à un écrémage de marché par la limitation des services à des clientèles à retombées plus immédiates et plus substantielles, mais comme apport de mieux-être à la communauté d'implantation au sens le plus large possible. Ce qui sera annonciateur d'une amélioration des conditions générales des clientèles et de la communauté d'implantation, puisque ce recentrage sur la mission publique conduira à un profond changement dans la culture de l'organisation publique.

9.1.1. Facteurs d'évolution de la culture organisationnelle

Les succès et les échecs de l'organisation publique sont liés à la capacité d'adaptation, et non plus qu'à la réalité ou à la gestion de l'organisation. Ce qui suppose que la culture, donc les valeurs et les pratiques de l'organisation, sera appelée à évoluer au gré des contextes changeants de cette dernière. L'organisation étant un espace commun d'action, la

responsabilité du changement dans celle-ci ne peut être que collective. Il n'y a pas que les gestionnaires qui doivent changer leur façon d'être, de voir et de faire, mais tous les acteurs dans la structure d'exécution de l'organisation. Si, devant les contraintes suscitées par l'environnement, les individus changent eux-mêmes leurs comportements, la culture de l'organisation, qui n'est pas que la somme des transformations que subissent ces premiers, connaîtra aussi des transformations dont les effets seront de modifier le cours des rapports à venir entre les acteurs internes et externes de celle-ci.

La culture, qui n'est pas statique mais évolutive, caractérise l'identité de l'organisation en ce qu'elle tient des *façons d'être*, des *façons de faire* et des *façons de penser* des individus qui constituent, agissent et évoluent en son sein. On ne peut exclure de cette équation une partie de la structure d'accomplissement de la tâche, les exécutants, pour n'inclure que les dirigeants ou les gestionnaires, parce que ces derniers auraient charge des mandats des employés de l'organisation. C'est pourtant ce que l'on sent trop souvent, lorsque la stratégie d'action de l'organisation publique est définie, gérée et évaluée séparément des structures de réponse à la demande de services. Or, l'identité de l'organisation publique ne peut être comprise que dans sa totalité, c'est-à-dire par l'intermédiaire de tous ceux et toutes celles qui en rendent possibles l'existence, l'expression et l'évolution. Les dirigeants, comme les gestionnaires et l'ensemble des employés, sont inclus dans cette définition de l'identité. La GPR, qui bouleverse tout ou presque des modes bureaucratiques de conduite des affaires dans l'Administration publique, vise un accomplissement de la tâche fait non à la pièce mais globalement dans l'organisation publique. On ne devrait pas réviser le mode de fonctionnement de celle-ci, et, par ailleurs, oublier celui de nombreux acteurs de l'appareil d'État. C'est pourtant ce qu'on ressent, quand on impute la gestion des résultats aux uns (fonctionnaires), et qu'on laisse aux autres la décision portant sur le choix des services (élus). Aucun auteur reconnu en théorie des organisations n'aura, autant que nous le sachions, proposé de structures d'exécution de la tâche complètement déconnectées de la formulation des mandats tout en escomptant des résultats records à l'évaluation de la performance. D'ailleurs, les consultants en management sont les premiers à rappeler à leurs mandants que l'application de leurs recommandations, après étude, devrait se réaliser par ceux et celles qui ont dressé le constat de départ, afin d'éviter que leurs propositions d'action ne soient distordues par une interprétation trop éloignée des motifs qui les ont supposées au départ. L'objet n'est pas de tout concentrer entre de mêmes mains dans l'organisation publique, celles du personnel de première ligne, mais d'optimiser les résultats à compter des connaissances acquises au stade de la planification des mandats.

L'organisation, dans l'Administration publique, comprise comme instrument global d'actualisation de la performance, donnera prise à une réforme mieux réussie de la gouvernance, si la gestion coordonnée des responsabilités est confiée à ses premiers gestionnaires. On comprendra par là que les stratégies de services seront mieux rattachées aux structures de services si ce mandat est confié à ces mêmes personnes. Si la performance à la pièce peut être menée ministère par ministère, agence par agence et programme par programme, c'est à l'échelle de l'État que la gouvernance nouvelle s'appréciera. Et parce qu'il en est ainsi, les deux volets d'action, dans toute organisation coordonnée que sont les stratégies et les structures, ne peuvent échapper à ces mêmes gestionnaires sans que le prix à payer par l'appareil public soit énorme. Et si la culture politique dans la communauté veut qu'il en soit éternellement ainsi, celle-ci doit accepter de payer le coût de son ineptie. Mais telle n'est pas la lecture de la situation que nous faisons. Il nous semble que la société attend de profonds changements d'attitudes dans la gestion des affaires publiques et qu'aucun aspect de celles-ci n'est exclu d'office de la remise en cause que suggère l'appel pressant de la communauté au dépassement dans les résultats de l'appareil de services qu'il constitue.

Pour que l'organisation publique puisse relever les défis de la flexibilité que suppose l'appel à la performance accrue, une culture de la participation, de la coopération et de la coordination devrait progressivement remplacer la suprématie des protocoles et le dictat de la règle. Cela ne se décrète pas. C'est dans l'action au quotidien de dirigeants d'organismes, de cadres supérieurs, de gestionnaires intermédiaires et d'employés, compte tenu de la spécificité de l'organisation publique au chapitre du contrôle des coûts, que cette mutation culturelle doit se produire. Or, la culture de l'organisation se redéfinira au rythme et au gré de la participation de tous ses membres à l'égard des étapes de décision qui suivent :

- dans l'analyse de l'environnement de l'organisation, pour identifier les opportunités à saisir et les menaces qui guettent celle-ci ;
- dans le diagnostic organisationnel, pour relever les forces et localiser les faiblesses de l'organisation, en vue d'une meilleure allocation des ressources ;
- dans la redéfinition de la *vision*, pour satisfaire la *mission* de l'organisation ;
- dans l'établissement des modalités d'exécution des mandats retenus dans le cadre de la *vision* et de la *mission* ;

- dans la définition des cibles de résultats et des indicateurs qui balisent l'exécution des mandats, pour mesurer la performance et la fonder sur des critères pertinents d'évaluation ;
- dans la révision des processus, procédures et procédés d'accomplissement de la tâche ;
- dans la récompense des réussites, pour orienter les membres vers les pratiques et les valeurs qui assurent la cohésion de l'organisation ;
- dans la formation du personnel et dans l'encadrement du soutien ;
- dans le suivi de l'évolution des résultats.

Toutes les organisations publiques n'en sont pas au même stade d'évolution, et toutes n'ont pas les mêmes valeurs, normes et us. Ce qui explique les différences qu'elles présentent en termes d'optimisation des ressources de la reddition de comptes et de l'imputabilité. Cependant, toutes les organisations semblent souscrire au principe de la qualité, ou du moins semblent vouloir le faire, à en juger par leur discours. Cela devrait mener, entre elles ou tout au moins au sein de chacune d'elles, à la cohésion dans l'action et, donc, à la coopération des acteurs dans la réalisation de leurs mandats (Popovich, 1998). Et pour que l'action menée collectivement puisse donner lieu à une amélioration des résultats, on ne peut imaginer aujourd'hui une organisation publique qui ne s'intéresse pas à l'*empowerment*, c'est-à-dire à la responsabilisation (ou habilitation selon la terminologie officielle du gouvernement du Canada) par l'attribution du pouvoir de décision de ses employés. Or cette responsabilisation, comme technique de gestion associée à l'appropriation de la tâche, ne doit pas être confondue avec l'imputabilité, comme modalité politique de gestion du travail. Quant à la transparence de l'organisation publique, elle est assurée par le système général dont elle est partie, à savoir l'appareil d'État. Pour que cela se vérifie un jour, des efforts considérables devront être déployés, de sorte que les décideurs, les gestionnaires et les employés de l'État prennent leur distance par rapport à une culture de la confidentialité érigée depuis longtemps comme rempart à l'évaluation de résultats parfois médiocres et de coûts exorbitants de réalisation des mandats exécutés.

C'est la motivation à la tâche de l'employé, que stimule le partage du pouvoir de solution/décision dans l'organisation, qui non seulement accroît la performance de cette dernière, mais facilite le travail des gestionnaires chargés de superviser l'exécution des mandats. La culture de l'organisation devient-elle pour autant suspecte ? Non ! Ce qui la rend malsaine, c'est de

savoir qu'elle est institutrice de méfiance, par les contrôles avant, pendant et après le fait... même si tout le monde ou presque s'est rendu « conventionnellement » imputable de ses actes dans l'organisation publique.

Aux facteurs institutionnels mentionnés plus haut ajoutons encore, dans la logique de Helms (2000), ceux qui, plus personnels, affectent la perception des employés quant à l'accomplissement de la tâche qui leur échoit. Il s'agit :

- des méthodes de recrutement, d'encadrement et de promotion, de formation et d'information, comme de reconnaissance et de rémunération ;
- de l'équité de traitement ;
- de la composition des équipes de travail, de la distribution des tâches et de l'affectation des ressources ;
- du rendement à la tâche et de l'évaluation individuelle et collective.

La culture est bien plus qu'un *état d'âme* de l'organisation. La culture organisationnelle en est l'instrument de socialisation, de solidarisation et de stimulation des acteurs, au regard de la tâche à accomplir, des mandats à exécuter et des cibles de résultats à atteindre, comme au regard de l'image projetée, du système de rémunération privilégié et du régime de reconnaissance entretenu. Les valeurs de partage, que sous-tend l'organisation, rendent possible la *mission* de celle-ci, et ce, dans l'intégrité des engagements souscrits par chacun y œuvrant. L'exécution comme la division du travail dans l'organisation ne sont pas qu'un mode de gestion des compétences, mais une systématisation de la tâche, donc une gestion pratiquée sur la base de résultats escomptés à partir de savoirs acquis. Et ces savoirs ne sont pas que des connaissances techniques, mais également des savoir-être se traduisant par le comportement des personnes. Travail, compétences et savoirs se retrouvent ainsi à la jonction des tenants et aboutissants de la culture de l'organisation, en ce qu'ils influent directement sur les comportements des acteurs à la tâche, et, partant, génèrent des routines qui vont caractériser le milieu comme espace de réalisation différencié.

On ne peut envisager d'organisation sans culture. Et on ne peut imaginer de culture sans action. Or, les actions de l'organisation sont celles de ses acteurs, lesquels ont des croyances et des préférences qui guident et qui ponctuent leurs comportements. Et ces comportements individuels, qui affectent les autres intervenants, sont eux-mêmes affectés par la *mission*, la *vision*, les *stratégies*, les *structures* et les *résultats* de

l'organisation. On se retrouve là plongé au cœur d'une dynamique propice à la GPR impliquant la réalité organisationnelle, sa capacité à livrer et sa capacité à évoluer.

9.1.2. Pour une culture propice à la GPR

Toute organisation publique qui repense son cadre de gestion dans une perspective franche de GPR doit préalablement avoir accepté de souscrire à quelques principes de management stratégique du changement. De fait, la complexité des situations auxquelles donnent inévitablement prise les affaires de l'État s'explique par les besoins croissants et les attentes changeantes des citoyens. À partir de là, on ne peut gérer convenablement les changements que doivent entreprendre les gestionnaires, pour améliorer l'appareil de réponse à la demande de services publics qu'est l'État, sans être guidé par des principes de management stratégique. La pérennité de l'organisation publique en dépend.

La complexité du changement dans la sphère publique est liée aux résultats à la tâche, lesquels sont liés aux programmes, projets et services rendus à la juste satisfaction des clientèles visées. On dira que le cadre de gestion aura bien répondu aux attentes de rendement des services livrés, si le niveau de satisfaction exprimée par les clientèles est élevé. Ce qui sera exact, mais insuffisant. L'efficacité des programmes, des projets et des services peut dépendre des choix d'intervention que fait l'organisation publique, mais ceux-ci ne sont pas affaires que de stratégies d'action, mais aussi de structures d'exécution. Et si l'efficacité des services rendus vient bien des moyens mis à contribution pour les dispenser, le niveau de satisfaction des clientèles dépendra au premier chef de la manière dont les services auront été livrés. Ce qui revient à dire que le client ne peut qu'apprécier ce qu'il perçoit, et il ne perçoit généralement bien ce qu'il reçoit. Et ce qu'il reçoit, ce sont les services rendus par des personnes, et non des politiques, des programmes ou des projets retenus par l'Administration publique. Le client, lorsqu'il juge de la valeur d'un service rendu par l'Administration publique, ce qui déterminera son niveau de satisfaction à l'égard de ce dernier, n'ira pas au-delà de l'immédiat de la prestation pour se dire heureux de tout l'appareil public. Dans aucun cas, il ne blâmera le décideur des choix de services, puisqu'il ne peut savoir, faute d'en être informé, quand, comment et pourquoi tels choix ont été faits et par qui. Pourtant, en jugeant de l'efficacité du service reçu, il sera porté à juger de l'appareil d'offre dans sa globalité, et, bien qu'inconsciemment, de l'organisation qui le lui aura procuré. Or, cette dernière pourrait ne pas avoir disposé des voies et moyens de réponse à la

demande de services à cause de contraintes lui étant venues de l'appareil central de l'État. En jugeant l'organisation prestataire, le client aura jugé la culture de celle-ci. Et, à travers la culture de l'organisation prestataire, il aura jugé son personnel. Pourtant ce dernier ne sera pas nécessairement à l'image de l'ensemble de l'Administration publique. L'organisation publique doit agir dans la solidarité de l'appareil d'État, mais elle doit porter ses résultats propres, que l'on parle des *outputs* attendus par le client-bénéficiaire ou des *outcomes* du citoyen-payeur.

La philosophie derrière la GPR dans la sphère publique n'a pas d'écho véritable, en matière de responsabilisation à l'utilisation des ressources, dans le secteur privé. De fait, on devrait y privilégier une conjugaison étroite, dans l'évaluation de la performance, entre les *outputs* et les *outcomes*, pour que les parties prenantes de l'organisation, qui comprennent également les jeunes générations, en tirent avantage. Ce qui commande que s'opère, dans l'appareil public, un revirement culturel, pour que les stratégies d'action et les structures de services de l'organisation, desquelles dépendent les programmes, projets et services de celle-ci, donnent prise aux valeurs et aux pratiques d'engagement requises par le bénéficiaire et par le citoyen. Or, la GPR serait mieux remplie dans ses dimensions techniques si le service public rendu l'était à un moindre coût. Mais voilà, la *Bonne Gouvernance* n'est pas limitée au calcul des économies d'échelle; elle englobe la valeur ajoutée à la communauté des services rendus. Et s'il faut insister sur une dimension à reconsidérer, en matière de culture organisationnelle dans la sphère publique, pour que le service mène à la performance supérieure attendue selon la *Bonne Gouvernance*, c'est bien de celle de l'ouverture à la clientèle qu'il faut parler. Or, cette disposition envers les clients, l'Administration publique doit aussi l'avoir à l'égard de son propre personnel. La délégation du pouvoir de décision que cela implique n'est pas chose culturellement acquise dans le service public. La perspective d'une gestion participative effraie, plus qu'elle n'invite au partage du pouvoir de décision. C'est dommage, puisque le rapport offrant-client, dans une perspective de GPR, passe, dans l'Administration publique, par une culture managériale décentralisée, déconcentrée et vouée au bien public.

L'absence de véritable délégation dans le pouvoir de décision dans la sphère publique est souvent la cause des ratés de système qu'on y relève, parce qu'il n'y a pas appropriation de la tâche par les exécutants des programmes, projets et services. Si, dans les années 1950 et 1960, Argyris, Likert et McGregor prônaient la responsabilisation du personnel, peu d'organisations utilisent, à l'aube du XXI^e siècle, l'*empowerment* (habilitation à l'action autonome des personnes, par la responsabilité immédiate

de la décision avant l'acte qu'elle implique), qui est pourtant un instrument de motivation au travail. On parle de responsabilisation à la tâche, alors qu'on veut dire rendre responsable des erreurs, c'est-à-dire qu'on ne veut pas tant apprendre aux personnes à décider qu'à justifier leurs actes. L'imputabilité, riche d'évocation mais toujours pauvre d'application, fait qu'on cherche moins des méthodes d'amélioration de la tâche (quête de solutions) que des modes de contrôle des coûts (quête de coupables). Lier la *Bonne Gouvernance* à des pratiques anciennes ne résout rien, surtout si le langage pour l'exprimer brouille à dessein un propos qu'on dirait figolé pour ne pas expliquer qu'on attend des autres qu'ils assument une responsabilité que nous aurions dû prendre nous-mêmes.

Le pouvoir de décision ne se délègue pas à la pièce, comme un échiquier qu'on dégarnit au fur et à mesure de l'avancée des pions de l'adversaire. Le passage du témoin, au relais, se fait en entier ou ne se fait pas. Si une délégation de pouvoir empreinte de prudence pouvait à la limite être justifiée par des zones grises, la méfiance ne saurait responsabiliser qui que ce soit. L'accomplissement du travail n'est pas un découpage de tâche en fonction du temps d'exécution des personnes concernées, même si des rapports d'étapes peuvent être produits par ceux-ci pour permettre un suivi des mandats. Chacun gère son mandat comme il occupe son poste et produit ses rapports selon les règles, ententes et conventions qui les précisent. L'évaluation de la performance, même si plusieurs mandats sont inclus, ne vise qu'une personne, ou qu'un groupe, voire qu'une organisation à la fois. Certes, les programmes, les projets et les services peuvent supposer plusieurs intervenants, mais les décisions ne sont jamais prises dans les interstices de l'organisation, mais par les acteurs. Elles sont le fait de personnes ayant l'autorité requise pour les prendre, les assumer et en répondre. Ainsi, l'imputabilité à moitié n'existe pas. Les résultats, donc la performance à terme, des personnes, comme ceux des groupes ou des organisations, leur appartiennent du fait des contrôles exercés par eux sur la tâche confiée. Des objectifs de départ au dépassement à l'exécution des mandats, chacun a toujours loisir de décider ou d'exécuter en tout ou en partie suivant le pouvoir délégué qui lui a été consenti. Trop souvent, dans l'Administration publique, le flou des situations fait que des acteurs, en l'absence de règles claires, cherchent le premier refuge venu pour ne pas avoir à décider... parce qu'il pourrait s'avérer à l'évaluation que la discrétion n'ait jamais vraiment été liée à la tâche confiée. Et à ce jeu du quitte ou double, on quitte plus souvent qu'on ne double!

La performance organisationnelle dépendra, du moins en partie, des autres acteurs impliqués dans le cadre d'un même mandat. En cela la sphère publique n'a rien d'exceptionnel; il en est de même dans le secteur

privé. Cela ne se vérifie que rarement dans l'Administration publique, par contre, et que le secteur privé pratique abondamment, c'est la gestion participative. Non pas celle qui prétend l'être, mais celle qui repose sur la participation active des acteurs à l'échelle des processus, procédures et procédés affectant la tâche. Cette technique de coordination dans le travail fait de l'exécution des mandats, et, à travers elle, de l'organisation, un système stratégiquement cohérent, un outil structurellement performant et un espace socialement harmonieux. La culture que cela entraîne n'est pas faite de méfiance, mais de confiance. Les acteurs sont conviés à s'impliquer plus directement, et ce, à tous les stades de la définition, de la gestion et de l'évaluation de la tâche. Lawler III (1986) regrette que des gestionnaires ignorent encore l'extrême pouvoir de cette formule de *gestion déléguée mais aussi coordonnée*, grâce à laquelle les organisations obtiennent des taux de productivité supérieurs. De fait, la gestion participative est le plus souvent un vœu pieux, au lieu d'être une invitation à la prise d'initiatives et au leadership dans l'organisation. Or, qui veut prendre l'initiative, donc un risque, dans une organisation qui respire la méfiance? Et si vous pensez un instant que les auteurs du présent ouvrage tiennent les gestionnaires publics pour seuls responsables de cet état de choses, alors détrompez-vous. Ce qui est en cause, et qui détonne par rapport à la rhétorique sur la *Bonne Gouvernance*, c'est cette « involonté » qui suinte de toutes parts quant à repenser l'appareil public de services en termes de stratégies-structures intégrées. On retrouve encore les stratégies à hue (élus) et les structures à dia (fonctionnaires).

La participation des employés dans l'élaboration, la conduite et l'évaluation des mandats de l'organisation n'est pas soudainement devenue fondamentale lorsque le mouvement sur la réforme de l'Administration publique a surgi. Elle a toujours été indispensable à l'action cohérente dans l'organisation performante. Bien sûr, si elle est planifiée, elle est susceptible d'être appliquée dans le respect des politiques de l'organisation. Elle agira alors comme facteur d'intégration des personnes dans l'accomplissement de leurs mandats communs. On dira ainsi que la culture de l'organisation s'est enrichie par la dynamique qu'elle aura instituée à travers le flux de travail, en ce que la coordination des tâches qui en découlera entraînera des économies de moyens dans l'exécution du travail. Mieux, l'adoption et l'application d'une politique de gestion participative, à tous les niveaux de l'organisation, sonneront l'heure du passage des structures d'*exécutants* aux structures d'*intrapreneurs*. Et la GPR, qui repose sur la responsabilisation des acteurs face à leurs mandats, commande qu'il y ait non seulement appropriation de la tâche par chacun des acteurs, mais prise d'initiatives et de risques mesurés, si l'on veut qu'une culture de la performance s'incarne dans nos organisations publiques.

Ce que la recherche empirique confirme (Lawler, 1986 ; McGregor, 1962, Peters et Waterman, 1982 ; O'Toole, 1988), c'est que le personnel s'attend à ce que l'employeur pratique une véritable délégation de pouvoir de solution/décision, seule capable d'instituer dans l'organisation une gestion participative à haute incidence de rendement sur la tâche. La *gestion participative*, comprise de la sorte, renvoie à des constats empiriques que les dirigeants d'organismes sont à même de faire, qui incluent dans leur gestion la délégation du pouvoir de solution/décision à l'avantage de leurs employés. La gestion participative suppose des dirigeants :

1. qu'ils veuillent développer le plein potentiel de leurs employés ;
2. qu'ils souhaitent traiter leur personnel avec équité et respect ;
3. qu'ils tiennent compte de la contribution des autres ;
4. qu'ils entendent associer leur monde au changement ;
5. qu'ils convient leur monde à davantage d'implication par la suite.
6. qu'ils fassent des employés de première ligne, plus indiqués pour résoudre les problèmes liés à la tâche, des acteurs mieux informés pour prendre les bonnes décisions parce qu'ils sont impliqués dès le début des mandats ;
7. qu'ils fassent confiance à leurs employés, non seulement parce qu'ils font partie de l'organisation, mais parce que l'appropriation de leurs tâches respectives assure une meilleure qualité des solutions dans l'accomplissement du travail ;
8. qu'ils reconnaissent et usent des savoirs et des compétences de leurs employés dans l'exécution de leur travail, et apprennent de leurs mandats à leur confier plus de responsabilités encore ;
9. qu'ils instituent par la gestion participative des méthodes d'accomplissement de la tâche mieux adaptées à la résolution des problèmes que supposent tous les mandats de travail.

Les avantages de la gestion participative sont évidents, nombreux et porteurs de résultats utiles pour l'organisation qui se fait fort de relever son niveau de performance. On s'étonnera donc que si peu d'organisations publiques y recourent, alors que nombre de gouvernements se pourfendent en partenariats publics-privés pour désengorger leurs administrations publiques. Serait-ce que la participation ne vaut qu'entre deux partenaires de marché, et non entre deux acteurs d'organisation publique ?

Pourquoi tant insister sur la participation du personnel dans l'organisation, alors qu'il est question dans cette section de culture organisationnelle? Parce que l'organisation, qu'on assimile souvent à un mécanisme de production, n'est pas qu'une structure de réalisation de mandats; elle est aussi un milieu d'accomplissement du travail. Et cela renvoie à des valeurs, des croyances, des us, des règles et des normes qui toutes contribuent à la définition de la culture de l'organisation. Celle-ci, bien que techniquement structurée, doit être humainement coordonnée dans sa gestion. Les rapports de savoirs qui s'y produisent ne sont pas que des manifestations de compétences. Ce sont avant tout des relations d'être entre les acteurs en voie de réalisation d'une tâche. Et même si la *mission* de l'organisation est explicite, elle n'est pas une articulation entre les personnes, mais un énoncé qui situe l'action des personnes dans une structure de tâche axée sur des résultats. Au-delà de la *mission*, les personnes ont besoin de repères culturels (valeurs, croyances, us) pour situer, soutenir et sublimer leurs actions. Et si le sens, dans l'organisation, a une quelconque résonance pour qui veut s'y accomplir par les résultats du travail, c'est bien à travers la culture de l'organisation qu'il faut le fabriquer (*sensemaking*).

Ce sont rarement les cibles de résultats qui expliquent la performance, mais l'application que met le personnel dans la gestion de sa tâche courante à les atteindre. Tâche qui s'inscrit dans le prolongement de la *mission* de l'organisation, soit, mais qui nécessite des balises d'ordre culturel pour être assimilée dans la foulée des attentes de l'organisation. Celle-ci a beau compter des milliers d'employés, elle n'a jamais qu'une seule culture. Ce qui n'oblitére pas le fait que, comme le précise Morgan (1990), l'organisation se présente comme un *centre de culture*, c'est-à-dire une mosaïque de sous-cultures propres aux sous-groupes qui la composent et qui répondent à des critères précis: *a*) un regroupement de personnes qui développent entre elles des **relations** multiples; *b*) un lieu de création de **liens sociaux** qui apparaissent dans le groupe humain ainsi formé; *c*) le produit des appartenances, de l'adhésion ou du rejet de **normes** ou de **valeurs données**; *d*) une image anthropologique par l'imbrication de plusieurs souches **culturelles** d'origine familiale, sociale, professionnelle, nationale.

Que des auteurs parlent de sous-cultures tombe sous le sens; qui a jamais pensé que les systèmes n'étaient pas décomposables? Mais les sous-systèmes, qui ont leur propre culture parce qu'ils ont leur propre monde, ne sont pas la quintessence de l'organisation. Chacun est partie de l'identité de cette dernière, mais non pas son entièreté. Or, ce qui marque le plus profondément l'imaginaire des clientèles de l'Administration publique, c'est l'enveloppe culturelle globale de celle-ci, laquelle ne restitue pas dans sa spécificité la personnalité des organisations qui la

composent. Il faut le regretter, car le service rendu dans le service public provient de la seule organisation qui le rend. Sa culture importe donc, et elle doit lui être reconnue séparément, comme un passeport qu'elle exhiberait pour dédouaner sa performance à l'évaluation du système de services auquel on l'associe. La gestion participative, propice à l'établissement d'un cadre d'imputabilité généralisé dans la sphère publique, est d'autant plus impérieuse que la gestion par résultats ne s'y effectuera jamais sans que les clientèles desservies associent aux actes posés par les organisations qu'elle regroupe un jugement de valeur. Celui-ci, en toute justice, doit être collé à l'organisation prestataire, non au système public tout entier, quand vient le test de l'évaluation annuelle. La *finalité* de l'Administration publique n'est pas la mission de chacune des organisations publiques prises isolément, même si le régime d'État veut que le bien public soit le point de convergence dans l'offre des services.

L'employé qui contrôle ses contenus de mandat les rend mieux, parce que le processus d'appropriation les lui aura mieux fait comprendre. Et c'est cette appropriation du travail qui engage au dépassement personnel, non les formalités liées à la rédaction d'une *convention de performance et d'imputabilité* ou d'un *contrat de service*, surtout s'ils sont paraphés par d'autres. La gestion participative commence là où débute le mandat, c'est-à-dire au stade de la planification, avant même qu'il soit attribué. Les résultats à la tâche seront d'autant plus conséquents, que les actions auront été décidées par les auteurs des actes posés. Et puisque tous seront responsables de ce qu'ils contrôleront personnellement, les résultats de l'unité de travail de chacun seront reconnus à ceux qui le méritent. Et, à ce chapitre, la littérature récente en management indique que ce qui est rendu par l'employé n'est pas ce qui est réclamé, mais ce qui est profitable à l'employé. En d'autres mots, là où l'employé mettra l'accent tonique dans l'accomplissement de sa tâche, c'est ce qui lui apparaîtra être décompté comme mesure de son rendement personnel. La performance de l'organisation, et plus encore celle du groupe d'appartenance, n'a pas la même importance que celle qui vaudra à l'employé une reconnaissance, une rémunération, une promotion nouvelle. Aussi, les régimes de rétribution d'envergure, comme il en existe dans l'Administration publique, continuent d'entretenir chez le personnel un esprit calculateur, qui incite, dans l'application de l'effort individuel, à faire basculer les résultats non du côté des objectifs de départ de l'organisation, mais de ses modes de rémunération et de reconnaissance à la tâche. Au fait, la GPR ne doit-elle pas constituer un cadre de gestion de la performance optimale? Pourquoi alors maintenir intacts, dans la quasi-totalité de l'Administration publique, des conventions collectives qui ne tiennent pas compte dans la mesure de la performance des individus des modes de rémunération et de recon-

naissance à la tâche? Pour démocratiser l'évaluation? Ceux qui croient au « *What gets measured, gets done* » sont-ils les seuls à mettre leurs motivations au travail là où ils seront compensés pour leur effort? Si l'objectif était de *récompenser* la performance dans le sens d'un engagement de relèvement général de la qualité du service public, alors il faudrait bâtir une *culture de la productivité* où la mesure du rendement individuel et les objectifs de tâche collectifs se rejoignent dans l'organisation.

La gestion participative, comprise comme catalyseur d'une culture de la performance, contribuera à rehausser la motivation des employés, et c'est par la mobilisation qu'aura suscitée l'engagement dans le service que ces derniers agiront le plus directement sur le niveau de satisfaction des clientèles servies. Lawler III (1986) a brossé un tableau des avantages et des inconvénients de ce mode de gestion (*High-Involvement Management* dont nous reprenons l'essentiel à l'encadré 9.1).

9.1.3. Les changements culturels qui s'imposent à l'organisation publique

Toute organisation, parce qu'elle actualise et subit le changement, vit des transformations progressives, voire une mutation culturelle durant son existence. Ses croyances, ses valeurs, ses us, ses normes et ses règles s'ajustent, s'adaptent, se transforment et changent, que les membres de l'organisation les aient prévues ou non. Et malgré toute volonté exprimée dans le sens d'une direction à imprimer au changement culturel dans l'organisation, le résultat ne sera pas celui prévu au départ, mais celui issu des interactions entre les acteurs du milieu que l'organisation constitue. Faut-il en conclure que le changement culturel ne doit pas préoccuper l'organisation? Bien au contraire, l'organisation doit y porter la plus grande attention possible. Cependant, tous les plans de changement du monde ne suffiront pas à donner à la culture de l'organisation, au trait près, le visage qu'escomptait en façonner la direction. Des impondérables de situation se présenteront fatalement, dans le cours des rapports entre ses acteurs, qui vont précipiter, ralentir ou annuler tels efforts d'infléchir, dans un sens ou dans l'autre, le profil culturel de l'organisation. La culture n'est pas un moule qu'on fabrique de toutes pièces, mais une matrice qui émerge de toutes parts dans l'organisation. Elle est le résultat d'un ensemble de choses plus ou moins concrètes, plus ou moins contrôlables et plus ou moins stables, même si, souvent, certains dirigeants en viennent à penser qu'on peut en dicter le contour, le contenu et la configuration. La culture organisationnelle, c'est comme la qualité: personne ne peut la définir précisément, mais tous la reconnaissent quand ils la voient!

ENCADRÉ 9.1

Avantages et inconvénients de la gestion participative

Aspects / Avantages

- Méthodes de travail et procédures
(Moins de résistance aux nouvelles méthodes, processus de résolution de problèmes plus innovateurs.)
- Mobilité des employés
(Amélioration des résultats émanant de la satisfaction et de la contribution des employés.)
- Flexibilité du personnel-cadre
(Formation et travail d'équipe qui assurent la qualité des résultats.)
- Qualité des biens et des services
(Plus grande motivation et meilleures méthodes de travail améliorant la qualité.)
- Taux des extrants/*outputs*
(Plus grande motivation et meilleures méthodes de travail améliorant le degré des extrants.)
- Collaboration des cadres
(Autogestion, enrichissement, élargissement des tâches réduisant l'intervention des cadres.)
- Supervision
(Plus de latitude et plus de liberté qui diminuent le besoin de supervision.)
- Grievs
(De meilleures communications et relations syndicales qui limitent le nombre de grievés.)
- Qualité de la prise de décision
(Meilleurs intrants et meilleurs processus de prise de décision qui entraînent une meilleure qualité de décision.)
- Développement des habiletés
(Prises de décision et habiletés techniques fort développées.)

L'avènement de la GPR dans la sphère publique fait partie du changement qui s'impose à toutes ses organisations. Parce qu'elle remet en question de manière profonde les croyances et les valeurs à la base même des attitudes des employés de la sphère publique, et façonne leur comportement au travail, la GPR marquera de manière irréversible la culture des organisations publiques. Aux fins de démonstration de notre affirmation,

Aspects / Désavantages

- Coûts des salaires
(Développement des habiletés et des responsabilités haussant la masse salariale.)
- Coûts de la formation
(Amélioration des connaissances et des habiletés entraînant des coûts supplémentaires.)
- Soutien aux employés
(Nouveaux programmes exigeant de nouvelles structures qui demandent plus de soutien.)
- Attentes à l'égard des changements
(Insatisfaction et cynisme des employés si les changements promis ne s'effectuent pas rapidement.)
- Résistance des cadres intermédiaires
(Absence d'intégration des cadres intermédiaires au changement, résistance de ces derniers.)
- Résistance des groupes de soutien
(Absence d'intégration des groupes de soutien au changement, résistance de ces derniers.)
- Attentes / développement et croissance du personnel
(Absence de formation et de coaching, frustration et insatisfaction.)
- Pertes de temps
(Participation susceptible de ralentir les processus et les prises de décisions parce que les employés ne comprennent pas ou ne sont pas d'accord.)

nous utilisons une grille de lecture du changement culturel dans l'organisation publique qui s'articule autour de deux axes spécifiques: 1) la *conformité*; 2) l'*innovation*. Ces deux axes s'opposent, en ce qu'ils renvoient à deux paradigmes de comportement dans l'organisation, la *conformité* pesant contre le changement et l'*innovation* instituant le changement, pour ainsi dire (voir le tableau 9.1).

TABLEAU 9.1

Conjuguer conformité et innovation dans l'organisation publique

NIVEAU D'ANALYSE	PARADIGME DE CONFORMITÉ	PARADIGME D'INNOVATION
ORGANISATION		
Mission	Buts	Identité
Vision	Tradition	Changement
Leadership	Directif	Participatif
Stratégies	Parité	Dépassement
Structures	Décentralisées	Interdépendantes
FONCTIONNEMENT		
Focus	Institution	Personnes
Style de gestion	Conservateur	Risqué
Ressources	Budgétaires	Intellectuelles
<i>Output</i>	Services	Satisfaction
Qualité	Satisfaisante	Supérieure
PERSONNEL		
Attentes	Sécurité	Reconnaissance
Statut	Titre	Accomplissement
Motivation	Tâche	Service

Source: Inspiré de Sculley (1987).

Dans toute organisation, donc dans tout contexte culturel d'organisation, deux courants de fond s'affrontent toujours, celui de la stabilité et celui du changement dans le comportement des acteurs. Certains œuvrent pour qu'il ait accélération dans la transformation de tout ce qui fait l'organisation, d'autres préfèrent qu'il y ait consolidation des acquis. Personne n'est jamais véritablement opposé au changement. C'est le rythme du changement, et surtout l'imprévu qui viendra du changement, qui effraie. Tout le monde sait que, de toute manière, toute organisation évolue, parce qu'il doit en être ainsi. Comme lieu de travail, qui voudrait ne pas réduire son effort pour accroître le résultat? Comme lieu de socialisation, qui voudrait ne pas ajouter à son influence, en profitant de

meilleures conditions à cette fin? Comme lieu d'accomplissement de soi, qui refuserait de l'expérimenter plus vite, surtout s'il peut en retirer plus encore de satisfaction personnelle?

Le paradigme de la conformité, que nous posons en deuxième colonne du tableau 9.1, porte à dessein sur des variables de type *hard* du profil culturel de l'organisation, c'est-à-dire plus matérielles dans certains cas ou plus patentes dans d'autres. Le paradigme de l'innovation, *a contrario*, renvoie à des variables de type *soft*, c'est-à-dire plus immatérielles dans certains cas et plus imprécises dans d'autres. La grille de lecture est articulée autour de trois niveaux d'analyse permettant de caractériser la culture d'une organisation.

1. Le niveau organisationnel comprend les variables d'institutionnalisation de la culture dans l'organisation, à savoir la *mission* (raison d'être), la *vision* (projet), le *leadership* (engagement), les *stratégies* (orientation de l'action) et les *structures* (mise en œuvre de l'action).

Le niveau fonctionnel comprend des variables opérationnelles de l'organisation, à savoir le *focus* (stratégies d'action), le *style de gestion*, la nature des *ressources* mises en avant, les *outputs* (services aux bénéficiaires) et les *outcomes* (contributions à la communauté d'implantation).

2. Le niveau d'analyse dit personnel comprend des variables de comportement individuel et de groupe dans l'organisation, à savoir les *attentes* (besoins), le *statut* (reconnaissance) et la *motivation* (satisfaction) des preneurs à l'action dans l'organisation.

D'aucuns s'étonneront que nous ayons soutenu que toutes ces variables ne puissent être décidées par l'organisation. Cela tient au fait qu'une confusion persiste quant aux facteurs de management dans l'organisation et aux variables de culture de l'organisation. Ce que notre propos impliquait, c'est que la culture de l'organisation n'est pas sujette à un déterminisme administratif même si les décisions de l'organisation vont très certainement agir sur celle-ci, un jour ou l'autre. Mais aucune décision administrative n'aura d'effet d'ajustement mécanique précis sur une seule dimension à la fois. La culture résulte d'une configuration de l'ensemble des facteurs que compte l'organisation, le tout modulé par les interactions survenues et à survenir entre tous ses acteurs, et ce, dans toutes les circonstances et dans toutes leurs activités. Or, nulle organisation ne peut prétendre avoir le contrôle parfait sur toutes ces interactions en son sein. Agir dans un sens donné ne veut pas dire, pour l'organisation, pas plus que pour l'individu, avoir obtenu très exactement le résultat recherché.

Et gérer l'adaptation d'une organisation suppose aussi que l'on gère sa culture. Plusieurs praticiens de la gestion imaginent que l'on peut façonner la culture par simple décret administratif. S'il est vrai que les décisions de l'organisation influent indiscutablement sur la culture de celle-ci, elles n'emportent pas d'ajustements localisés là où l'on voulait les contenir dans le corps social qu'elle constitue. La culture n'est pas localisée, parce qu'elle n'est pas parcellisée. Elle forme un tout, auquel tous participent et dont tous retirent quelque chose, sans que personne en soit jamais la personnification complète. En être l'emblème, l'ambassadeur, le défenseur, passe encore. Mais en être la preuve à soi tout seul, non !

Si la culture organisationnelle ne se décide pas comme telle, elle se gère, en ce sens qu'on voudra l'identifier, l'influencer, la mettre en valeur. Et pour mieux la gérer, l'organisation, ou plus spécifiquement ses dirigeants et ses gestionnaires verront à se doter d'une grille de lecture de ses composantes et à en définir au mieux de leurs connaissances la portée, l'évolution et les retombées. Et qu'il y ait des tenants de la *conformité* à tel ou tel égard dans l'organisation n'implique aucunement que ces mêmes personnes soient des anti-innovateurs par essence, c'est-à-dire opposées à tout changement sur toute autre question. La complexité de l'être humain se mesure par sa capacité à générer et à gérer les contradictions et les paradoxes, et s'il n'en était pas ainsi vous auriez affaire à des automates. Au chapitre des variables liées à l'organisation (voir le tableau 9.1), on aura tantôt des intervenants principalement braqués sur les *buts*, la *tradition*, le commandement, la parité et la décentralisation, et tantôt des intervenants essentiellement fixés sur l'identité, le changement, la participation, le dépassement et l'interdépendance. Et comme le droit à l'erreur se généralise, des va-et-vient entre ces deux paradigmes, de la part de chaque catégorie d'intervenants dans l'organisation, sont devenus non seulement possibles mais inévitables. Il en ira de même des variables liées au fonctionnement et au personnel. Et c'est au mélange des variables, entre deux paradigmes qui s'imposent ou tentent de s'imposer, que le profit culturel de l'organisation se dessinera, évoluera et s'affirmera.

En somme, les stratégies d'intervention, l'affectation des ressources et la composition des équipes de travail doivent faire partie des mutations culturelles de l'appareil public de gestion des affaires de l'État. La GPR porterait à faux, si d'aventure elle n'était qu'un instrument de justification des actions après le service, alors qu'au départ elle se réclamait d'une réforme dans ses principes, pratiques et procédures de gestion. Elle n'est pas un constat mathématique sur dépenses contenues, mais un engagement au dépassement du rendement qu'a pris l'État en souscrivant, ne serait-ce que par le discours et la rhétorique politique, aux principes et pratiques de la performance. Précisons que celle-ci doit être perçue,

notamment par les gestionnaires de la sphère publique, comme une amélioration du régime par les réalisations et non comme une justification, par comparaison avec le privé, du système public. Ainsi, c'est tout le métier du gestionnaire public qui s'en trouvera transformé.

9.2. LE MÉTIER DE GESTIONNAIRE DANS LA SPHÈRE PUBLIQUE

La gestion par résultats dans la sphère publique, et ce plus que jamais, exige des habiletés spécifiques de la part de ceux et de celles qui auront comme mandat de satisfaire des citoyens, d'optimiser des ressources et de rendre des comptes au risque et péril des changements dans des organisations qui leur seront confiées par l'État. Si l'on veut instaurer dans la sphère publique un cadre de gestion axé sur les résultats pour soutenir la *Bonne Gouvernance publique*, force est d'admettre qu'un virage managérial pour bon nombre de directeurs généraux d'organismes publics, de directeurs de services, de chefs d'unité administrative devra être négocié. Le type de changement culturel qu'il n'est jamais facile d'amorcer, parce que des pratiques anciennes ont conforté certaines personnes dans leur succès passé et que l'avenir des méthodes nouvelles effraie. Le partage des rôles, dans toute forme nouvelle de gestion, ne va pas sans une reconsidération du principe de dévolution du pouvoir de solution/décision. Et c'est à cet égard que les résistances sont souvent les plus marquées. D'une part, les détenteurs du pouvoir de solution/décision ne veulent pas perdre de leur ascendant sur les autres et, d'autre part, les délégués ne tiennent pas à assumer des responsabilités pour des tâches qu'ils ne contrôlent pas de fait.

L'Administration publique sera amenée à remettre en question sa structure de fonctionnement traditionnelle et, partant, les fonctions, pouvoir de décision et responsabilités dévolus à chacun (Murphy, 1991). Elle doit tendre à centrer l'action sur une participation élargie aux affaires de l'organisation, bien plus que sur un contrôle pointu de la tâche. La gestion doit être plus humaine, donc plus personnelle qu'impersonnelle. Selon Iazykoff (1990), la *psychologie*, ce qui motive l'individu au travail, et la *psychosociologie*, ce qui anime les groupes dans le travail, de même que la *sociologie*, ce qui régule les interrelations sur le lieu de travail, doivent présider aux rapports nouveaux à instituer entre les différents acteurs dans l'organisation.

Vue à travers le prisme des engagements que suppose la GPR, la participation aux affaires de l'organisation publique ne peut être que généralisée, c'est-à-dire comprendre tous les acteurs et toutes les fonctions par

rapport à la mission et aux projets-résultats de cette dernière. Ce qui ne veut pas dire que tout le monde possède l'autorité pour régir la tâche des autres. Cela signifie que la gestion des affaires de l'organisation, qui peut et devrait se faire dans la concertation des acteurs, ne suit pas la logique du « *one-size-fits-all* ». Il faut procéder au cas par cas et, pour Archier et Sérieyx (1984), la concertation doit avant tout se concrétiser par le dialogue franc entre les preneurs à l'action dans l'organisation. Ce dialogue implique la diffusion de l'information, mais suppose d'abord l'écoute des autres.

Bennis et Nanus (1985) reconnaissent qu'un bon leader n'est pas celui qui impose, mais celui qui partage, qui inclut et qui convie. Ce qui est à la portée de tout individu, au sein de toute organisation, qui sait se mettre à contribution lui-même avant d'inciter les autres à l'effort (McNeil et Clemmer, 1990). Et, pour paraphraser Archier et Sérieyx (1984), nous dirons que les habiletés requises pour les dirigeants publics, aux termes de la GPR comme cadre de gestion dans l'organisation publique, devraient s'articuler autour des empreintes d'« humanité » que sont la capacité d'écoute, le feedback, l'influence, l'animation, la mobilisation et la reconnaissance.

9.2.1. Capacité d'écoute

Les vrais « agents du changement » dans l'organisation publique savent exercer leur métier de gestionnaire avec vigilance. Le style directif, issu de la forte hiérarchisation et de la centralisation des pouvoirs au sommet de l'organisation ayant consacré le style dit *boss-management*, doit se transformer en *lead-management* (Glasser, 1992). Et si l'attitude du *boss* cadre mieux avec une organisation *top-down*, celle de *leader* convient mieux à l'organisation *bottom-up*. De plus, si la première relève du modèle de gestion par décret, la seconde est associée à la gestion par apport général des participants. Ce qui fait que les *boss-managers* parlent, alors que les *lead-managers* écoutent d'abord. Glasser (1992) rappelle que les gestionnaires à l'écoute, ceux qui font les meilleurs leaders parce qu'ils savent en quoi et pourquoi mobiliser leurs groupes, évitent les pièges des méthodes coercitives de gestion du travail (déterminer les cibles de résultats, les tâches et les normes sans consulter les intéressés, donc décider seul et évaluer seul le rendement à la tâche).

Les structures de fonctionnement étant de plus en plus décentralisées dans l'organisation à l'ère postindustrielle, parce que le temps alloué au service est de plus en plus court, cela impose aux gestionnaires d'être coordonnateurs plus encore qu'acteurs de première ligne. À cet effet, ils

doivent faire preuve d'une haute capacité de dialogue, laquelle n'a de résonance valable que si elle repose sur l'écoute préalable. Les données transférées sont des informations fournies, alors que les communications sont l'aboutissement d'un processus de participation à un contenu d'échange intelligent. En somme, s'il y a échange il y a communication parce qu'il y a eu assimilation par le partage des contenus, sans quoi il n'y a eu que transmission d'information entre les acteurs. Et c'est l'adhésion mutuelle aux contenus de communication qui fait le management, non la diffusion simple d'information aux exécutants.

9.2.2. Capacité de *feedback*

L'échange communicationnel auquel s'adonnent les gestionnaires lorsqu'il y a pratique de l'écoute de l'autre n'est pas qu'un mode de partage d'opinions sans conséquence avec les autres. Il forme un espace-temps de solidarité dans la gestion du travail au sein de l'organisation. L'échange réussi fait tomber les tensions qui existaient et favorise le consensus face aux projets-résultats que met en œuvre l'organisation. Le rapport devient interpersonnel et non impersonnel. Le dialogue qui s'établit fait que toutes les parties pourront mieux conclure au terme de l'échange dans le sens du « je crois que vous comprenez mon point de vue » et du « je crois comprendre votre point de vue ». Ainsi, l'employeur informe l'employé sur l'état réel de la situation de l'organisation, et l'employé tient informé l'employeur sur l'état réel de sa tâche. Sans quoi l'information reste bloquée en amont comme en aval, et les parties se privent mutuellement d'un contenu qui est indispensable à la gestion efficace de leur organisation. Ce qui compte le plus ce n'est pas tant la décision que le résultat de l'échange (Ouchi, 1982). Et pour éviter les dérapages, les décisions prises dans l'organisation doivent être fondées sur des informations valables. Or, ces informations ne sont jamais aussi pertinentes que lorsqu'elles viennent des personnes les plus autorisées à les livrer : pour les gestionnaires, l'orientation ; pour le personnel, la tâche.

9.2.3. Capacité d'influencer

Pour Bennis et Nanus (1985), *diriger* consiste à exercer une influence, à guider, à orienter pour atteindre des objectifs communs. En somme, c'est faire montre de leadership. Or le leadership n'a jamais tenu à la capacité de régir les autres. Il tient à celle d'influer sur des situations qui nous associent aux autres. La confrontation n'influence personne ; elle

suscite des oppositions. Malheureusement, dans la sphère publique, la hiérarchisation des rapports comme celle des fonctions et des processus ont souvent eu pour effet d'engendrer entre les personnes des relations marquées au fer patronal-syndical. Il faut aujourd'hui admettre que la philosophie inhérente à la GPR, et associée à la *Bonne Gouvernance*, ne trouve pas appui sur la discipline, mais sur l'engagement des personnes à transformer des objectifs en réalisations chacune dans le cadre de son milieu de travail. Et l'accomplissement de soi génère la motivation, corollaire de la mobilisation de tous dans l'organisation. Sachons donc influencer sur la capacité de chacun à contribuer à l'effort collectif de réalisation des projets-résultats de l'organisation publique. Ainsi, chaque acteur sentira le besoin de jouer le rôle de régulateur de système.

9.2.4. Capacité de reconnaissance

Les gestionnaires qui veulent atteindre les cibles de résultats de l'organisation publique auront à fournir à leur personnel les outils requis par la tâche. Mais cela ne constitue jamais qu'un apport matériel à l'exécution du travail. Encore leur faut-il soutenir, psychologiquement parlant, les efforts du personnel à toutes les étapes de ses projets-résultats. Cette capacité des gestionnaires commande qu'ils sachent remplacer le « je » par le « nous », lorsqu'ils mobilisent leurs équipes de travail. Mais cela exige aussi qu'ils sachent, sur une base individuelle, attribuer aux bonnes personnes les mérites qui leur reviennent. Il ne s'agit pas là d'un appel à la solidarité dans le groupe, mais d'une indication d'appréciation sentie de la valeur d'apport à l'organisation de chaque personne concernée.

Selon De Bettignies (1989), « l'Occident a besoin de modestie en ces temps de mutation pour accepter de se remettre en cause, et d'ouverture pour savoir apprendre des autres ». Étrangement, on pourrait en dire autant de certains gestionnaires crispés dans leur possession tranquille de la compétence, qui, oubliant d'où vient le travail, s'attribuent tout le mérite des succès de leur organisation. Imai (1989) avait raison de prétendre qu'en Occident on répugne à reconnaître aux autres leur valeur propre, préférant adopter l'attitude du « seul maître à bord ». On ne perd rien à reconnaître aux autres leur valeur ; on gagne leur estime et on stimule la sienne propre. Au lieu de vivre seuls un « *power trip* », les gestionnaires qui savent agir, les gestionnaires animateurs-pédagogues dans l'organisation, reconnaissent aux autres leur mérite.

9.2.5. Capacité d'animation et de mobilisation

La multiplicité des engagements pris à l'égard des représentants de l'État, la complexité des mandats, le cumul des tâches, mais aussi la rapidité des changements de toute nature font que l'organisation doit instituer des pratiques de délégation de son pouvoir de solution/décision vers les lieux de proximité du service. Une coordination de l'activité devient alors imparable, si l'organisation veut atteindre au meilleur compte possible ses cibles de résultats. Or l'animation des groupes est au cœur de la coordination. Il s'agit bien d'un processus de gestion, mais il recouvre également un processus de communication. Et ce dont l'Administration publique, parfois rigidifiée dans son fonctionnement, pourrait avoir le plus besoin, c'est bien d'animateurs-pédagogues. Le succès n'y sera pas le fruit d'une nouvelle « théorie du contrôle », mais celui d'une capacité démontrée à fonder sa gouvernance sur une GPR comprise, assumée et mise en œuvre par tous ses acteurs. Et cela exigera une présence soutenue de leaders-mobilisateurs dans l'ensemble de l'appareil public.

En résumé, nous dirons que si, dans un système démocratique, les élus votent des lois et décident du choix de l'offre des services publics, ce sont les représentants de l'administration centrale qui héritent de la responsabilité de l'application des nouvelles lois et, de ce fait, coordonnent le suivi de gestion des changements d'orientation que cela entraîne dans la prestation des services publics. Enfin, ce sont les gestionnaires publics qui ont la charge de la transformation des moyens, voies et ressources en services offerts aux citoyens. Pour qu'il y ait une bonne mise en œuvre des politiques, programmes et projets publics, les habiletés des uns et des autres devront être redéfinies.

9.3. LES HABILITÉS REQUISES PAR LA GPR

Les gestionnaires publics qui sont contraints de maîtriser le coût relatif aux prestations de services tout en rehaussant le standard de qualité de ceux-ci, bien que dans les limites des ressources disponibles et dans le respect des règles et des normes administratives en vigueur, seront certainement fort différents de ceux qui avaient à bâtir les bureaucraties après la Deuxième Guerre mondiale. Dans une perspective de GPR, s'ils visent à améliorer les services rendus aux citoyens, les gestionnaires publics doivent moins voir dans ces contraintes des limites à leur imagination que des conditions à leur pouvoir de disposer des capacités administratives de l'État. En somme, il s'agit là d'une forme de contrôle institutionnel de l'appareil public, plus que d'une défense opérationnelle d'agir au mieux

des situations dans la prestation des services. D'ailleurs, il n'y aurait pas lieu de discuter d'imputabilité à l'endroit des gestionnaires publics, si tout ce qu'ils font pouvait être réalisé à leur discrétion entière tant en nombre qu'en valeur de services rendus aux populations bénéficiaires. L'État, et c'est là l'objet poursuivi par la réforme de son mode de gouvernance, tend vers une optimisation de ses ressources disponibles. De cette obligation lui vient celle de rendre imputables les équipes managériales. Le gouvernement affecte des fonds et des ressources humaines à ses différentes fonctions, d'où la potentialité qu'il a de servir des clientèles publiques. Mais il ne peut gérer, selon les besoins exprimés, l'utilisation des fonds consentis dans le service. En somme, il contrôle un budget au départ, puis attribue des enveloppes à chacun de ses ministères, organismes et projets. Mais il ne gère pas les tâches lors de la prestation des services, bien qu'il contrôle les coûts à l'évaluation de la performance de ces premiers. Le processus de sa gestion financière se trouve compliqué par le nombre élevé de recouvrements que suppose une offre de services variée à une même clientèle (citoyens), mais à titres divers (bénéficiaires) et par canaux différenciés (ministères, organismes, projets) avant, pendant et après le service rendu. De cette quasi-redistribution des rôles entre élus, administrateurs centraux et gestionnaires d'organisme émerge une dualité relationnelle somme toute profitable à l'ensemble du système.

9.3.1. Dualité des relations entre élus, administrateurs et gestionnaires publics

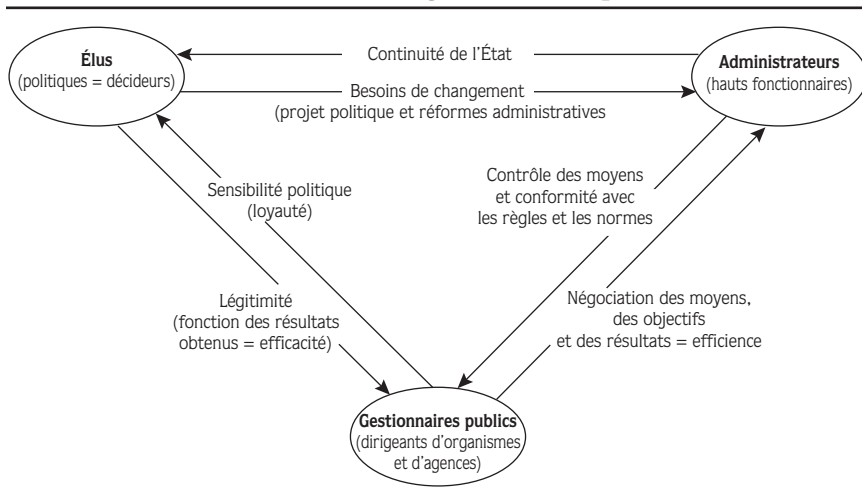
Il n'aura pas fallu attendre la nouvelle gestion publique pour constater qu'une dualité relationnelle existait entre les élus politiques, les administrateurs et les gestionnaires d'organismes publics. Cette dualité vient du partage des rôles dans l'appareil d'État : d'une part, les détenteurs du pouvoir de décision, les élus ; d'autre part, les détenteurs du pouvoir d'exécution des services publics. Ce qui est moins évident, dans cet éventail de rôles, c'est l'émergence du gestionnaire public, qui doit concilier la conception et la mise en œuvre des services aux citoyens. D'un côté, les élus (gouvernement) répondent à une demande politique d'ajustement, sans égard sérieux aux coûts des services lors de leurs engagements électoraux. D'un autre côté, les administrateurs tentent de répondre aux promesses des élus envers les électeurs en ajustant les voies et moyens qui assureront la capacité requise de service de leurs organisations respectives. Finalement, ce sont les gestionnaires publics qui doivent satisfaire la demande effective telle qu'elle se présente et d'où qu'elle vienne, et ce, en fonction d'engagements politiques souvent changeants, rarement ajustés à leur contexte organisationnel. Un processus dont les maillons se succèdent mal

dans la logique de responsabilisation élargie, se conjuguent peu ou prou dans une perspective de coût contenu et se renforcent rarement dans une attente de résultats supérieurs dans l'organisation publique. L'esprit, non plus que la lettre, de la réforme n'est ici en cause. Ce qui l'est, c'est l'application qu'on entend faire pour que le renouvellement de la gouvernance publique soit fondé sur de véritables interactions générées et nourries par la GPR. Les intentions ne suffiront pas à redresser une situation où, à l'évidence, l'inconsistance prévaut dans la gestion globale de l'appareil public. Des formules plus ajustées d'interactions fonctionnelles s'imposent, qui ne priveront pas les élus de leur rôle politique. Or, le détachement de la politique de l'appareil public devrait être aussi pressant aujourd'hui qu'à l'époque des Lumières où l'on a senti le besoin de séparer les trois fameux pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire). L'exécutif, partout dans les pays développés, a fini par occuper un espace tel qu'il a mis en échec à plus d'un égard le législatif (G8, Davos, ALENA, etc.). Et le gonflement des recettes, depuis cinquante ans, l'aura amené à user de l'appareil public comme d'un objet de construction électorale (fiducies émergeant au budget, dépenses discrétionnaires des ministériels, le tout échappant au contrôle immédiat du Vérificateur général). Durant ce temps, la demande de services des plus élémentaires que sont la santé, l'éducation et la sécurité publique continue de croître à un rythme exponentiel, même si les revenus, eux, diminuent à vue d'œil. Les élus attendent des performances des administrateurs, et ceux-ci des miracles des gestionnaires publics. Le gouvernement semonce l'appareil public de se constituer imputable, sous prétexte que désormais la transparence sera de rigueur dans le service de l'État. Et, par la transparence, les élus ont compris que seule la gestion publique était couverte, ce qui excluait les engagements politiques qu'ils faisaient. Bien sûr, les élections sanctionnent les élus aux quatre ans. Mais, entre-temps, les redditions de comptes des administrateurs et des fonctionnaires se font annuellement, pour ne pas dire quotidiennement. De ces questionnements devrait naître une nouvelle configuration de la gestion publique, dont le gestionnaire devrait être le maillon fort.

La continuité de l'État doit venir d'un resserrement des liens entre les élus et les administrateurs au niveau des ministères, mais à raison d'une meilleure compréhension du départage des rôles. Ce qui veut dire que les élus cesseront de gérer en coulisse les services, qu'ils s'engageront dans des voies (projets) plus conséquentes par rapport à l'atteinte d'une meilleure performance de l'appareil d'État. Les besoins changeants dans la demande à satisfaire ne devront plus échapper complètement aux administrateurs, non plus que les stratégies de positionnement de l'offre de l'appareil public. Les réorganisations de structures seront moins fréquentes, parce qu'elles engendrent plus de coûts que de bénéfices et les choix de services

suiront une ligne plus probante d'amélioration des conditions sociales et économiques de la communauté d'implantation. Les négociations entre les administrateurs et les gestionnaires ne seront pas limitées aux échelles de rémunération ou aux autres contenus normatifs des conventions collectives. L'efficacité dans la gestion des affaires de l'appareil public prendra un sens nouveau. La mesure de la gouvernance nouvelle sera liée à une appréciation de la performance qui implique autant le résultat que les objectifs de départ dans l'exercice d'évaluation. Le calcul des économies d'échelle réalisées sur mandat ne sera plus au cœur de l'effort d'amélioration du rendement dans le service public. Quant à la légitimité et à la pérennité du système public, étrangement, elles ne viendront pas des relations élus/administrateurs, personnes à verser au même corps de préoccupation politique qu'est l'État, mais des rapports élus/gestionnaires, à associer au corps d'exécution administratif qu'est l'appareil public. Chaque tandem pourra d'autant mieux compléter l'autre que les deux sauront où commence et où s'arrête le champ d'intervention de sa contrepartie. L'État est et demeure un organe politique, nous n'en disconvenons pas. Mais la gouvernance publique, celle qui répond de l'usage des fonds publics, donc de l'offre qui est satisfaite à travers l'Administration publique, est et doit demeurer économique, sociale et culturelle.

FIGURE 9.1
Dualités des relations entre élus,
administrateurs et gestionnaires publics



Source: Maltais et Mazouz (2004), p. 83.

L'efficacité, issue de la conciliation des dualités entre les différents intervenants de l'appareil d'État, viendra d'un choix de services plus conséquent, c'est-à-dire d'une stratégie de positionnement des services de l'Administration publique dont ne sont pas complètement coupés les gestionnaires publics. L'efficience, pour sa part, viendra de la qualité de la gestion au quotidien de l'appareil de services publics qu'est l'Administration publique. De cette synergie politico-administrative, de ce postulat des interfaces indispensables entre le politique et l'administratif, se joue l'appareil public. Il faut déduire de cette hypothèse qu'une logique de cohérence des actions qui se situent au sommet du système de relations que forme l'appareil public peut seule dégager la gouvernance qui assurera la bonne *continuité de l'État*. Logique qui est à la fois économique, sociale et culturelle, puisqu'elle doit émaner des interfaces réussies entre les cibles de résultats et les engagements des gestionnaires, les modes de gestion et les mécanismes de contrôle des administrateurs, de même que les choix de services comme les relations avec la communauté d'implantation. Ce réseau complexe de relations, que décantent des rôles différenciés, doit se prolonger par une volonté de respecter les attributions des uns et des autres, le tout dans une perspective de performance non seulement économique, mais également sociale et culturelle d'organisation publique et de société. Et la performance n'a de sens vrai que lorsqu'elle se vérifie dans toutes les dimensions de l'action publique, peu importe qui la recherche, qui l'évalue ou qui la réclame. La *Bonne Gouvernance* ne doit pas demeurer une fausse pierre de rhétorique politique ou administrative, mais s'avérer un écrin pour les réalisations de l'appareil public.

9.3.2 Le rôle du gestionnaire public face à la finalité de l'État

Malgré les nouvelles avenues empruntées ici et là en vue de réformer la gouvernance publique, ainsi que nous l'avons abordé au chapitre 1, dont les cas d'instrumentation managériale mis en place dans maints pays de l'OCDE, l'attitude du *laissons les gestionnaires gérer* n'est pas largement répandue. De l'avis des auteurs de cet ouvrage, la tendance veut que *les gestionnaires doivent gérer*. L'imputabilité, qui implique la responsabilité des actes, demeure une formule creuse sur le plan stratégique des choix de services, alors qu'elle s'avère explicite sur le plan des structures d'exécution de la tâche. La reddition de comptes, comme mode de confirmation de la performance, a l'aspect d'une prévention politique contre l'excès dans la dépense publique engagée bien plus que d'une stimulation à l'amélioration des conditions de services dans la communauté d'implantation. On calcule encore et toujours en *outputs*, sans compter les *outcomes* qui doivent découler des services publics dispensés pour que le bien public

soit collectif. Cela donne à penser que, dans la sphère publique, la réforme aura rendu « responsables » des structures d'offre de services, mais laissé intactes des personnes de qui dépendait moins l'administration que le choix des services (les élus). La gestion de la performance, comprise de la sorte, n'enlève rien à la responsabilité des actes posés par les gestionnaires, mais elle limite sérieusement leur volonté d'innover dans le service public. Or, s'il est une attente que la *Bonne Gouvernance* a fait planer partout, c'est bien celle d'une efficacité doublée d'une efficience publique accrue dans le service aux populations. Responsabiliser n'est donc pas tout ; il faut aussi qualifier la performance. En termes plus clairs, il faut ajouter de la valeur au service public rendu, en lui assurant non seulement un meilleur contrôle à l'acte (dépenses courantes), mais un rendement supérieur à la prestation (investissement dans l'apport capital à la société).

L'État postindustriel, et l'administration postbureaucratique qu'il suppose (Mazouz et Tremblay, 2006), doit mieux prendre conscience de la réalité nouvelle que, sans doute à cause de la circulation des idées que permet la mondialisation de l'activité humaine, la société civile présente. Les économies nationales sont en mutation et, à travers elles, les communautés nationales sont en voie de transformation profonde. Plusieurs pays, qualifiés d'émergents hier encore, sont au nombre des économies présentant le taux de croissance le plus remarquable qui soit aujourd'hui. La libéralisation des marchés, la conglomération des entreprises et la rationalisation de leurs modes de production, mais aussi l'élévation des niveaux de savoirs des populations et l'instantanéité des communications sont au nombre des facteurs qui expliquent que les sociétés, et l'État qu'elles comprennent, bougent. Les gestionnaires de l'État ne peuvent vivre reclus ; ils doivent prendre conscience de cette dynamique nouvelle de civilisation et composer avec elle. D'ailleurs, c'est elle qui, au demeurant, est la cause de la remise en question des modes de gouvernance publique partout dans le monde. L'État, en ce début de XXI^e siècle, n'est plus une adjonction au système économique-social, mais un acteur de première impulsion dans la poursuite harmonieuse de la croissance de la richesse et du développement du bien-être général.

L'État, et partant sa gouvernance, aura à faire place, dans son milieu, aux transformations que requièrent ces revirements de situation économique-sociale. L'Administration publique devra se transformer non seulement dans sa structure mais aussi dans sa stratégie. Autrement dit, il faut que l'État puisse répondre autrement aux attentes qui lui viennent de sa communauté d'implantation. Ses décideurs politiques et ses agents administratifs doivent se rendre à l'évidence : les anciennes *façons de penser* et *de faire* sont inappropriées dans le contexte d'une société actualisée. Les dirigeants des organismes publics devront se révéler innovateurs et fins

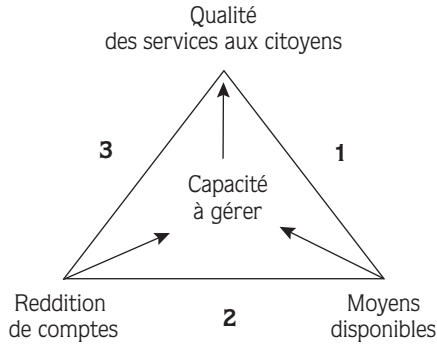
stratégiques, et non plus de simples propagateurs d'idées ou exécutants de services publics (Maltais et Mazouz, 2004 ; Castells, 1999). Les dirigeants dans l'Administration publique qui, traditionnellement, ont limité leur capacité à la conformité aux règles établies gagneront à fonder leur capacité nouvelle d'agir sur l'ordre des besoins réels à satisfaire dans leur communauté avant de prétendre répondre efficacement à la demande publique effective. Cela explique que les habiletés qu'il nous faudrait retrouver chez les gestionnaires devraient également être celles des élus, des dirigeants et des administrateurs publics. L'État n'est pas à dépecer en tranches de gestion, voire à évaluer par segments de performance, mais à regrouper dans ses capacités de réponse à la demande de services publics. L'efficacité et l'efficience du système public, compris comme régime de gouvernance globale, en dépend. Voyons comment peut se décomposer, pour une meilleure compréhension, ce qui doit se recomposer, pour une meilleure gestion, dans l'appareil public qu'est l'Administration publique.

Nous disons la capacité à livrer de l'Administration publique, comprise comme un système global de fonctions, de potentialités et de missions socioéconomiques, parce qu'il s'agit, dans la foulée d'une gouvernance légitimée par les résultats, d'optimiser des ressources mises à contribution par la communauté d'implantation en vue de répondre aux besoins de bien-être collectif accru. Dans notre cadre de réflexion (voir le chapitre 4, figure 4.1), la *capacité de gestion* est définie par rapport aux *facteurs managérial* et *organisationnel*. Et, nous l'avons souligné à plusieurs reprises, elle augmente en fonction du questionnement permanent sur les stratégies de positionnement de l'offre et les structures de réponse à la demande effective que s'impose l'organisation publique. Ce sont là deux avenues du *facteur adaptatif* de notre modèle. Nous ne tenterons pas de définir cette demande et nous ne définirons pas non plus ces stratégies et ces structures, parce que toutes les organisations que comprend l'Administration publique sont distinctes par la *mission* qu'elles doivent accomplir. Ce sur quoi il y a lieu d'appuyer, ce sont les liens premiers qui existent, dans le système que constitue l'appareil public de services, entre les voies et moyens de réponse à la demande, la responsabilisation des acteurs à leur égard et la qualité à démontrer pour affirmer que la performance dans la gouvernance a été améliorée.

Trois pressions vont s'exercer qui pèseront parallèlement sur ceux qui hériteront de la charge de gestion des affaires de l'État. Pour compléter la lecture globale de la performance dans le système d'offre publique, la *capacité à gérer* sera appréciée à partir des réponses fournies par l'organisation au regard des exigences qui émanent à la fois des élus (niveau stratégique), des administrateurs (niveau du contrôle) et des gestionnaires eux-mêmes (niveaux des structures organisationnelles).

FIGURE 9.2

Les axes définissant la capacité à gérer dans l'organisation publique



Source : Adaptation de Maltais et Mazouz (2004), p. 85.

Les élus, qui sont à la jonction du choix politique et de la prestation administrative des services publics, vont exercer leur pression sur l'axe qualité des services (axe 3), en ce qu'ils vont attendre, voire exiger, des services de qualité à la suite des redditions de comptes antérieurement fournies par l'organisation visée. L'axe redditions-moyens (axe 2) sera celui des exigences formulées avant de consentir les crédits budgétaires requis par l'organisation. Enfin, on retrouvera sur l'axe moyens-qualité des services (axe 1) les pressions qui résultent des attentes de l'organisation au chapitre de l'efficacité et de l'efficacé.

Quant aux administrateurs, ils s'inquiéteront des moyens-qualité des services (axe 1), avant d'affecter les ressources nécessaires à la prestation des services attendus, pour en venir à la qualité-reddition (axe 3) au stade de l'exécution des projets-résultats. Ils termineront par la reddition-moyens (axe 2), pour mieux assurer leurs arrières à la prochaine ronde d'attribution des crédits budgétaires à l'organisation qu'ils dirigent.

Enfin, les gestionnaires, dans les différentes organisations, vont d'abord fonder leur quête de moyens sur l'axe reddition-moyens (axe 2), où leur crédibilité sera d'autant plus confirmée qu'ils auront satisfait à leurs engagements par le passé (axe 1). Cela leur permettra de justifier leur demande de fonds additionnels, puisqu'une amélioration continue à la tâche se profilera dans leurs demandes de crédits nouveaux, pour aboutir à l'axe qualité-reddition (axe 3) où disposer de leur capacité à s'acquitter de leurs engagements en termes d'ajout de valeur aux services rendus.

Somme toute, ce que cette triple logique d'action nous dit, c'est qu'à partir des mêmes étalons de mesure, mais selon des temps différenciés dans la démarche, on peut en venir à confirmer ses propres attentes de rendement à la tâche, sans que cela dénature en rien la fonction que l'on occupe (élus, administrateurs, gestionnaires). Mieux, cela étant établi, sans coup férir, on peut être différent dans sa démarche générale, sans pour cela devoir recourir à des cadres de gestion autres que ceux que le système suppose. Et c'est dans cette perspective que nous disons que la gouvernance publique n'est pas différente de la gouvernance privée, bien que la vérification ne se fasse pas en vertu des mêmes objectifs même si elle est faite selon les mêmes techniques. Après tout, les théories des organisations ne sont pas applicables au seul secteur privé, parce que les organismes de l'économie publique ne sont pas censés être comparables à ceux de l'économie de concurrence. Si les techniques devaient décider de la nature des organisations, alors nous n'aurions pas fini d'élaborer des théories nouvelles, parce que toutes les organisations, publiques et privées, sont par construction sinon par finalité différentes.

Nous tenons à apporter un éclaircissement terminologique, avant d'en venir au but ultime du service public : la qualité améliorée. Nous entendons par capacité une potentialité technique à réaliser une tâche. Cette capacité s'appuie sur des savoirs acquis par les personnes. Les capacités peuvent, dans cette perspective, être transmises, et donc évaluées, avant que les mandats de tâche ne soient dévolus. Ces capacités sont d'ordinaire, du moins dans le cas des administrateurs et des gestionnaires, susceptibles d'être évaluées au recrutement du personnel. En ce qui a trait aux élus, ces capacités sont évaluées par l'électorat lors des élections. En ce qui concerne les habiletés, elles sont des prédispositions à la tâche. Elles portent sur les comportements des personnes, et sont donc d'ordre psychologique plus que technique. Les habiletés sont sollicitées par la tâche. On ne peut véritablement en évaluer l'impact sur le rendement à la tâche sans avoir pu juger des comportements, avant, pendant ou après l'exécution des mandats des personnes concernées. Enfin, les compétences sont des constats de résultats à l'évaluation du travail accompli. Elles ne sont jamais évaluées, à proprement parler, avant l'exécution d'une tâche, et elles varieront vraisemblablement suivant les mandats remplis. Les compétences sont démontrées, et ce sont ces mêmes compétences qui donnent la mesure de la performance à la tâche. Pourtant, lors de tout mandat nouveau, ce ne sont pas les compétences passées qui pourront le mieux dicter l'à-propos des délégations du travail comme les capacités acquises et les habiletés personnelles des personnes. De là à dire que les capacités et que les habiletés importent plus que les compétences, il n'y

à qu'un pas... à ne pas franchir. Si les compétences ne sont pas vraiment établies à demeure, c'est que les capacités et les habiletés de la personne qui les suppose sont appelées à fluctuer dans le temps et dans l'espace.

9.3.3. Spécificités des habiletés de gestion requises par la GPR

En nous inspirant des résultats obtenus lors d'une recherche menée par Morely et Vilkinas (1997), nous présenterons des habiletés propres à la gestion dans la sphère publique suivant quatre facteurs distincts :

Habiletés relationnelles

Le gestionnaire public doit savoir composer avec différentes logiques de personnes et de groupes de personnes à l'intérieur et à l'extérieur des frontières de l'organisation : 1) ses supérieurs hiérarchiques ; 2) ses coéquipiers ; 3) ses clientèles ; 4) ses fournisseurs et ses distributeurs. Il doit au besoin recevoir leurs mandats, leur faire rapport ou les soutenir dans leurs démarches, les guider, les encadrer, les investir de pouvoirs, les former ou les informer selon le cas. Ce qui va au-delà de la simple capacité d'entretenir des relations cordiales, fréquentes et personnelles, c'est-à-dire communiquer, avec ces personnes. Cela veut dire faire le pont entre différentes logiques et mandats propres à l'organisation.

Habiletés stratégiques

Le gestionnaire doit planifier, organiser, coordonner, évaluer (apprécier), être attentif aux variations de son environnement et décider suivant les priorités, l'urgence et la nature des situations. Il doit donc savoir reconnaître ce qui est vital pour l'organisation, c'est-à-dire ce qui menace ses valeurs et sa *mission*. Il doit comprendre, mettre en œuvre et évaluer les politiques de l'organisation, dans le sens de la *mission* que poursuit celle-ci. Le gestionnaire doit agir dans la concertation, puisqu'il doit convier ses partenaires d'action à la poursuite des cibles de résultats que se fixe l'organisation qu'il représente. Il doit rechercher le consensus et non la confrontation, en se faisant le promoteur de la *finalité* de l'organisation publique ; en somme, faire en sorte que celle-ci n'existe pas pour elle-même mais pour la société au total. En agissant au profit de l'organisation, il fera en sorte que sa *mission* s'accomplisse à moyen et à long terme.

Habiletés fonctionnelles

Le gestionnaire doit être autonome, et ce, pas moins que les équipes de travail qu'il supervise. Il doit être tenace devant l'adversité, mais demeurer flexible, donc patient à l'égard des erreurs de parcours des autres, bien qu'exigeant en termes de qualité du travail rendu. On s'attendra à ce qu'il soit créatif dans la quête d'amélioration de ses modes d'acquiescement de la tâche. Par-dessus tout, on voudra qu'il assume la responsabilité de ses actes et qu'il en rende compte dans les temps et les formes prévus, et cela, correctement et complètement. La conformité de réponse à ses engagements de tâche ne doit pas être mécanique pour autant; le gestionnaire entretiendra donc un esprit d'ouverture à l'égard des politiques et des règles d'éthique visant le comportement à la tâche que prescrira de temps à autre son organisation.

Habiletés décisionnelles

Le gestionnaire doit savoir analyser les faits, en dégager des enseignements et, après synthèse, prendre le plus objectivement possible les décisions qui s'imposent. Le gestionnaire public doit, à cet effet, savoir composer avec une multitude de personnes, d'agences et de groupes tant à l'interne qu'à l'externe. Cette diversité dans le rapport aux autres ne doit pas lui faire perdre son indépendance d'action, mais faire en sorte que, par une sage interdépendance des apports de chacun, il en dégage une synergie propice à son organisation. La complexité du travail, dans la sphère publique, commande qu'il y ait une coordination de proximité au regard de la tâche à accomplir, non par le contrôle immédiat des actes mais par la conjonction des procédures suivies et des décisions prises par tous ceux qui sont impliqués dans un même projet-résultats. L'intégration des intérêts des parties prenantes de l'organisation que cela suppose dépendra grandement de l'habileté du gestionnaire à décider correctement devant la complexité de la tâche à exécuter.

Les habiletés que nous venons de définir sommairement sont regroupées dans la tableau 9.2 ci-après.

Les attitudes sont liées au comportement des personnes. Elles sont personnelles quand elles impliquent plus particulièrement l'acteur, et relationnelles quand elles supposent un rapport avec les autres dans le milieu de travail. Gérer la responsabilité requiert qu'on s'évalue soi-même dans ses attitudes consistant à agir de manière autonome, avec ténacité devant la difficulté, avec flexibilité par rapport aux mandats, avec créativité en

fonction des attentes de l'organisation face aux mandats confiés. Gérer les fonctions veut aussi dire faire montre de leadership, d'accommodation, d'intégration dans le groupe de référence, savoir déléguer du pouvoir de décision aux autres, faire preuve de sensibilité dans ses rapports avec ses partenaires de travail et de capacité de communication avec tous. Gérer les structures d'exécution de la tâche implique que l'on sache comprendre les situations, donc induire des faits des généralités desquelles déduire des applications, et, en toute objectivité, mettre en branle le mécanisme de réponse approprié à l'accomplissement des mandats reçus. Enfin, gérer les stratégies (non pas celles imputées aux élus), c'est savoir planifier, organiser, coordonner, apprécier (évaluer), demeurer attentif aux besoins et aux attentes de la demande et savoir décider de la bonne réponse en vue de bien rendre les services nécessaires.

TABLEAU 9.2

Des habiletés propres au gestionnaire public

LES ATTITUDES		
	PERSONNELLES	RELATIONNELLES
	Gérer les fonctions	Gérer les relations
	Autonomie	Leadership
INTELLECTUELLES	Ténacité	Gestion de groupes
	Flexibilité	Délégation
	Créativité	Sensibilité
	= Responsabiliser	= Communiquer
LES APTITUDES	Gérer les structures	Gérer les stratégies
	Analyse	Planification
	Synthèse	Organisation
MANAGÉRIALES	= Objectiver	Coordination
		Appréciation
		Attention
		= Décider

Source: Tardif (2008, à paraître).

Le croisement des deux axes, attitudes et aptitudes, renvoie à la formule de la performance que nous avons évoquée antérieurement, à savoir: la performance résulte du produit des compétences (aptitudes) par les comportements (attitudes) au travail. Notre grille des habiletés

est donc résolument tournée vers la performance, soit l'objet même de la GPR dont se réclame la *Bonne Gouvernance publique*. Quant aux dimensions personnelles et relationnelles, intellectuelles et managériales, elles recourent des aspects individuels et collectifs de réalisation de la tâche du gestionnaire. La grille couvre, sans être parfaite, un large éventail d'habiletés susceptibles de doser, par gestionnaires publics interposés, le rendement de l'Administration publique. Nous tenons à préciser que ces habiletés ne décrivent pas un gestionnaire type ; d'ailleurs, il n'est pas plus de gestionnaire idéal qu'il n'est de rendement idéal à la tâche. Celle-ci ne demande pas tant des gestionnaires parfaits que des gestionnaires qui, au départ, se sont responsabilisés avant d'en arriver aux décisions que supposaient les mandats qui leur avaient été confiés dans l'organisation.

En guise de résumé, disons que la *Bonne Gouvernance publique*, si l'on veut qu'elle ait une utilité à terme pour la communauté d'implantation et non pas que pour l'Administration publique comme système d'offre de services, doit s'inscrire dans le sens d'une consolidation des habiletés des gestionnaires et des motivations au comportement à la tâche des acteurs. La réforme ne doit pas s'effectuer dans un rappel du *managérialisme*, mais dans un appel de la *managérialité*, dans l'appareil public tout entier. Bien sûr, certains concepts révolutionnaires en gestion des affaires, qui ont cours dans le monde de l'entreprise privée, doivent subir l'adaptation aux conditions de l'appareil public avant d'y être implantés. Toutefois, l'organisation publique aurait tort de se réfugier derrière sa spécificité de *bien public*, pour échapper aux pressions croissantes de l'économie de marché et de la concurrence que supposent ses services de substitution à la personne. Des stratégies audacieuses de positionnement de l'offre, en passant par les structures aplanies de gestion du travail, sans compter les mécanismes d'intégration des personnes aux processus de prise de décisions et de partage des avantages dans l'organisation, bien des progrès peuvent être accomplis par l'Administration publique en s'inspirant de l'entreprise privée... surtout si elle cherche à partager avec cette dernière des mandats de services (les partenariats publics-privés). De fait, bien qu'il y ait abondance d'écrits sur l'organisation publique, les plus nombreuses tentatives de reconfiguration de l'organisation depuis cinquante ans sont venues du secteur privé.

Les hommes et les femmes qui travaillent au sein de l'Administration publique vivent et retournent tous les soirs dans le milieu socioéconomique d'où ils sont issus et où baignent les entreprises privées desquelles sont tirés les fonds qui justifient l'offre de services qu'ils font aux citoyens. Ils ne peuvent se couper de leur communauté d'origine, parce qu'ils y appartiennent toujours, et surtout parce que c'est elle qu'ils sont appelés

à servir. Cela ne fait pas de la sphère publique une entreprise privée, mais cela ne fait surtout pas de celle-ci un centre de dépense ou un domaine d'organisation impropre aux modes de gestion des affaires qu'une majorité d'experts estiment porteurs de plus grande performance à la tâche. Il n'y a pas là de critique. Il y a tout simplement rappel que l'Administration publique est un service à la communauté, et que les percepts et les préceptes qui dominent l'imaginaire public sont ceux qui vont influencer sur les attentes des clientèles publiques au chapitre des services publics à recevoir. Et, pour paraphraser Friedrich Nietzsche (1844-1900), si l'homme n'existe que pour être dépassé, gestionnaires publics, qu'avez-vous fait pour le dépasser?

BIBLIOGRAPHIE

- ARCHIER, G. et H. SÉRIEYX (1984). *L'entreprise du 3^e type*, Paris, Éditions du Seuil.
- BENNIS, W. et B. NANUS (1985). *Diriger : les secrets des meilleurs leaders*, Paris, InterÉditions. Traduction de *Leaders* par Christine Durieux.
- BENNIS, W. et B. NANUS (1985). *Leaders*, New York, Harper-Collins.
- CHANLAT, J.-F. et F. SÉGUIN (1987). *L'analyse des organisations, tome 2: Les composantes de l'organisation*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur, 508 p.
- DE BETTIGNIES, H.C. (1989). *Kaizen : la clé de la compétitivité japonaise*. Préface de l'ouvrage de Masaaki Imai, Paris, Édition Eyrolles.
- D'IRIBARNE, P. (2004) « Face à la complexité des cultures, le management interculturel exige une approche ethnologique », *Management international*, vol. 8, n^o 3, p. 11.
- GLASSER, W. (1992). *The Quality School: Managing Students without Coercion*, New York, Harper-Collins.
- GODELIER, E. (2006). *La culture d'entreprise*, Paris, La Découverte, 121 p.
- HELMS, M.M. (2000). *Encyclopedia of Management*, 4^e éd., Detroit, Gale Group.
- IAZYKOFF, V. (1990). *Science humaine et qualité totale. Traité de la qualité totale de Vincent Laboucheix*, Paris, Dunod Entreprise.
- IMAI, M. (1989). *Kaizen : la clé de la compétitivité japonaise*, Paris, Éditions Eyrolles.
- LAWLER III, E. (1986). *High-Involvement Management*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- MALTAIS, D. et B. MAZOUZ (2004). « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *Revue internationale de gestion*, vol. 29, n^o 3, septembre, p. 82-92.

- MAZOUZ, B. et B. TREMBLAY (2006). « Toward a post-bureaucratic model of governance: How the institutional commitment is challenging Quebec's administration », *Public Administration Review*.
- MCGREGOR, D. (1962). *The Human Side of Enterprise*, New York, McGraw-Hill.
- MCNEIL, A. et J. CLEMMER (1990). *La stratégie V.I.P.*, Saint-Laurent, Éditions du Trécarré.
- MORLEY, K. et T. VALKINAS (1997). « Public sector executive development in Australia: 2000 and beyond », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 10, n° 6, p. 401-416.
- MURPHY, J. (1991). *Restructuring School: Capturing and Assessing the Phenomena*. New York, Teachers College, Columbia University.
- O'TOOLE, J. (1988). *Le management d'avant-garde*, Paris, Éditions d'Organisation.
- OUCHI, W. (1982). *La théorie Z: faire face au défi japonais*, Paris, InterÉditions.
- PETERS, T. et R. WATERMAN (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies*, New York, Harper & Row.
- POPOVICH, M.G. (1998). *Creating High-Performance Government Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- SCULLEY, John en collaboration avec J.A. BYRNE (1987). *Odyssey, Pepsi to Apple, A Journey of Adventure, Ideas, and the Future*, Toronto, Fitzhenry & Whiteside, p. 95.
- SÉGUIN, F. et J.-F. CHANLAT (1983). *L'analyse des organisations, tome I: Les théories de l'organisation*, Montréal, Éditions Préfontaine, 482 p.
- TARDIF, M.J.B. (à paraître). *Gérer les savoirs dans la sphère publique*.

Conclusion

*L'optimisme est un regroupement confus
de tous les possibles comme autant de raisons d'espérer.*

W. JANKÉLÉVITCH, 1940

Au terme de cet ouvrage, le lecteur critique pourrait imaginer que les auteurs ont eu peine à déterminer s'il fallait se féliciter ou se mortifier du potentiel que présente l'Administration publique de se réformer pour obtenir de meilleurs résultats. Qu'il nous soit permis de le rassurer. Il aura eu raison de penser que les auteurs sont d'avis que tant et plus reste à faire, et que bien peu a été accompli pour atteindre le niveau de performance que peut dégager une administration publique postbureaucratique. Nous sommes fermement persuadés que les acteurs publics sont en mesure d'atteindre les objectifs de performance des plus ambitieux que suppose la gestion par résultats dont nous avons traité tout au long de cet ouvrage. Bien sûr, il est des réaménagements stratégiques et structurels et des évolutions culturelles à prévoir, à mettre en œuvre et à améliorer au fur et à mesure de la progression des chantiers de la réforme de la gouvernance publique si les gouvernements veulent satisfaire aux attentes de leurs citoyens : populations et entreprises. L'indispensabilité de l'État comme instrument d'encadrement de la croissance économique et du développement social n'a pas à être remise en cause dans ses fondements. En revanche, pour que la *mission* de l'État puisse continuer à répondre adéquatement du *bien commun*, de l'*intérêt général* et du *service public* – sachant que les modes administratifs antérieurement pratiqués par les gouvernements auront été mis à mal par une certaine critique parce que non économiques –, les méthodes d'administration de la chose publique devaient être repensées, voire définies en relation avec les nouveaux rôles qui lui incombent.

La critique qui s'est fait valoir a mené à un mouvement profond de remise en cause des systèmes de gouvernance publique, partout dans le monde et plus particulièrement parmi les pays membres de l'OCDE. Les organisations prestataires de services dans l'appareil public ont été contraintes par la force des choses de se rendre à l'évidence de l'impératif d'imputabilité face aux populations et aux entreprises en attente de services de leur part. La reddition de comptes doit devenir systématique dans l'Administration publique non seulement pour justifier l'usage des deniers publics, mais pour démontrer combien d'efforts ont porté sur la réduction des coûts de prestation. L'État ne devrait plus continuer à se rendre responsable de l'unique offre de services publics, mais d'une prestation plus soucieuse des besoins spécifiques des citoyens. La modernisation de l'État prendra alors la forme d'un réaménagement de la fonction publique, par l'offre plus responsabilisée des services qu'elle suppose. Il ne s'agit plus de rhétorique sur les mérites du recentrage de l'action politique comme mesure de réponse adaptée à la demande de services, mais d'action, de mesure et d'évaluation pour démontrer que l'appareil public est capable de gérer dans la perspective de résultats supérieurs pour satisfaire la *mission publique* de l'État. Les gouvernements étant des appareils à très longue portance temps-espace, il leur faudra décentraliser davantage leur pouvoir de décision et, compte tenu de la régionalisation de leurs activités, déconcentrer encore plus les structures d'offre en services publics. Dans maints pays, comme la Grande-Bretagne, on a délégué des responsabilités accrues à des agences autonomes nouvelles dotées d'une personnalité morale, pour ainsi dire, parce que devenues plus autonomes dans leur gestion courante des affaires. Des contrats de services, des conventions de performance et des *ententes de gestion*, pour ne citer que ces outils de gestion de la performance, ont été conclus entre l'administration centrale et ces agences, et la formule de contractualisation dans l'appareil public s'en sera trouvée renforcée et étendue à presque toutes les organisations de la sphère publique. En dotant des unités administratives d'autonomie de gestion et de pouvoir de décision, les administrations centrales auront amorcé une démarche de responsabilisation accrue de la part des acteurs publics au regard de leurs engagements dans le service. Mieux encore, elles auront instrumenté la gestion de leur appareil public comme on fait avec un *centre de profit*, c'est-à-dire une instance qui doit non plus contrôler ses coûts de fonctionnement, mais optimiser ses retombées (confiance des citoyens à l'égard des services publics), et ce, au profit de la communauté d'implantation qu'elles servent. Mais l'instrumentation en question ne se fera pas sans quelques outils d'application, dont le cadre de gestion et les indicateurs de mesure de la performance, qui, ensemble, forment l'ossature du rendement opérationnel dont les fonctionnaires se serviront pour encadrer leurs actions et activités quotidiennes.

Le modèle de gestion intégrée par résultats, présenté dans cet ouvrage, s'inscrit dans la perspective générale de *Bonne Gouvernance publique* et se veut un cadre conceptuel qui soutient la gestion de la performance désormais devenue salubre pour tout l'appareil public. Si des résultats sont attendus, encore faut-il savoir de quels résultats il s'agit. Disons qu'ils devront être en nombre et en valeur à la mesure des attentes des citoyens qui en font les frais d'abord et qui en bénéficient ensuite. Notre modèle est articulé autour de quatre capacités organisationnelles à la base de la performance : les capacités à *comprendre*, à *livrer*, à *s'adapter* et à *apprendre*. Les résultats supérieurs réclamés par les citoyens, au terme d'un cycle de renforcement des capacités de l'organisation publique, seront au rendez-vous, puisque tout aura été mis en œuvre pour élever la qualité dans le service offert et dans l'appréciation du niveau de satisfaction chez qui l'aura réclamé, en aura bénéficié et en aura payé les frais.

Des mises en garde s'imposent tout de même : d'abord, la GPR ne doit pas être un viatique au *managérialisme*, cette forme insidieuse d'administration de la chose publique où la *finalité* est confondue avec les moyens dans la recherche de résultats. La *managérialité*, à laquelle nous en avons appelé, qui repose sur une approche holiste de la gestion publique, considère les *améliorations globales* comme moyens d'aboutissement de l'action publique. Les résultats, à moins d'être un leurre en vue d'une justification des options politiques à l'égard des dépenses engagées pour les services rendus, doivent se décompter en termes d'*effets* (les prestations dont les bénéficiaires tirent avantage) et d'*impacts* (les retombées socio-économico-culturelles dont la communauté d'implantation tire profit), pour que l'on puisse parler d'améliorations globales dans l'appareil public.

Un cadre de gestion orienté vers les résultats ne s'effectuera pas sans heurts de parcours ni sans quelques échecs de systèmes. Ce qui ne consacrera pas pour autant l'inertie de l'appareil public, comme instance de gestion des affaires collectives. Nombreux sont aujourd'hui les cas de transformation réussies d'unités administratives et d'organismes publics qui se sont engagés sur la voie des résultats. Cela dit, les changements dans les stratégies, les structures et les cadres de gestion, qu'ils soient privés ou publics, donnent tous lieu à des échecs sur essais. Tout comme l'entreprise privée, qui affiche des scores impressionnants de défaillance au chapitre de la gestion du changement, les équipes de gestion et les employés dans la sphère publique font les frais d'une situation pénible.

Nous sommes d'avis qu'il y a émergence de fonctions et de rôles nouveaux dans l'organisation publique. À terme, la réforme de la gouvernance sur fond de résultats pourrait bien avoir donné prise au véritable *gestionnaire public*, malgré les réticences politiques que suscite le partage du

pouvoir de décision des acteurs politiques, et la réticence administrative que suscite la perte du pouvoir de contrôle et de conformité exercé par les hauts fonctionnaires de l'administration centrale. Sensible à l'évolution de la demande, toujours à l'affût de solutions aux problèmes organisationnels, parce que engagé institutionnellement, et responsable, donc imputable, le gestionnaire public saura comment et quand engager des projets-résultats en vue de livrer un service amélioré dans le cadre des lois, des politiques publiques et des programmes décidés par les politiciens et contrôlés par l'administration centrale. Parce qu'il aura appris à mieux composer avec la réalité de son organisation, ses fonctions, ses ressources et son réseau de relations, et ce, au profit des bénéficiaires en particulier et de la société en général, le gestionnaire saura comment obtenir un niveau de coopération et de mobilisation des employés et des équipes qu'il gère dans une perspective de *mission* publique. Gestionnaire public, encore et toujours, mais acteur à une condition sociétale améliorée et preneur à une croissance économique de sa communauté d'implantation. Gestionnaire d'État, mais gestionnaire par résultats avant tout !

La performance dans la sphère publique n'est pas uniquement faite de résultats de lectures sur indicateurs divers, en vue de justifier des niveaux d'atteinte d'objectifs financiers percutants parce que comparés à des engagements sous-optimaux au départ. Elle est d'abord une manière de stimuler l'imagination en matière d'innovation dans la prestation des services aux populations. Personne n'attend que la compression des dépenses publiques soit à ce point extrême que la mission de l'État ne puisse être rendue dans sa portée et dans sa substance par l'appareil d'offre publique de services. Mais nul n'entend non plus que la prestation des services publics ne devienne l'excuse rituelle pour éviter d'améliorer les stratégies et les structures d'offre, de gestion et d'évaluation de l'appareil d'État. Tous s'attendent à ce que l'État serve ses *finalités*, dans la contenance de ses moyens et dans la performance de ses méthodes. Gérer le *bien commun*, c'est servir le mieux-être collectif, sans exagération mais sans atténuation inutile.

Dans le présent ouvrage nous avons préconisé un modèle d'amélioration de l'appareil de prise en charge du service public orienté sur et par les résultats, parce qu'il nous a semblé émerger une volonté, une capacité et une instrumentalité managériale et organisationnelle susceptibles d'améliorer la gouvernance dans la sphère publique. Mieux gérer et mieux gouverner, c'est à la fois un pari sur l'intelligence collective et un espoir de voir, dans un avenir plus proche, une administration publique performante. Notre espoir n'est en rien déraison, mais sensation d'être sur la voie de l'accomplissement collectif !

Notices biographiques

Bachir Mazouz est professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP), de l'Université du Québec, rédacteur en chef de la revue *Management international* de HEC Montréal, et membre de plusieurs comités scientifiques de revues et d'associations savantes opérant à l'échelle internationale. Titulaire d'un doctorat ès sciences de gestion de l'Université des sciences et technologies de Lille (France) et d'un Master in Project Management Science de la Lille Graduate School of Management (France), il poursuit ses activités de recherche sur la gouvernance, la capacité des organisations publiques à se transformer, ainsi que sur les effets structurants des nouveaux cadres de gestion, dont la gestion par résultats et la gestion par projets, et des nouvelles configurations de l'intervention publique, dont le partenariat public-privé, sur la performance des organisations publiques. Les articles publiés par le professeur Mazouz sont disponibles sur le site Internet de l'ENAP, <www.enap.ca>.

Jean Leclerc, Ph. D. en administration publique et politiques scolaires, est professeur en management à l'École nationale d'administration publique (ENAP) de l'Université du Québec depuis 1988. Ex-gestionnaire municipal (fonctions qu'il a occupées pendant quinze ans), il intervient comme consultant en gestion stratégique auprès des organismes publics, parapublics et péripublics. Ses enseignements portent sur la gestion par résultats, les structures des organisations et l'organisation moderne du travail. Ses activités de recherche et d'intervention ont trait à la performance, à la nouvelle culture et au design des organisations bureaucratiques et postbureaucratiques.

Marcel J.B. Tardif est chargé de cours à HEC et à l'École nationale d'administration publique du Québec. Il a également enseigné à l'Université de Sherbrooke. Consultant pendant dix ans en stratégie et structures organisationnelles, affaires gouvernementales et publiques auprès de la direction d'entreprises connues, chef de direction d'entreprises et de grands organismes pendant vingt ans, il a publié de nombreux articles dans des revues scientifiques et d'affaires. Il fut notamment directeur général de la Chambre de commerce du Québec, de l'Institut canadien des valeurs mobilières et de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, de même que de l'Association canadienne de télévision par câble. Monsieur Tardif est titulaire d'un MBA et d'une formation de 3^e cycle en pédagogie de l'enseignement supérieur.