

**ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES  
AFFILIÉE À L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL**

**GESTION DU CHANGEMENT DANS L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE EN VUE DE SA MODERNISATION : Études de cas  
canadiens et leçons pour le Maroc**

par

**Hayat BEN SAID**

Sciences de la gestion

Mémoire présenté en vue de l'obtention  
du grade de maître ès sciences  
(M. Sc.)

Avril 2000

© Hayat BEN SAID, 2000

**ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES  
AFFILIÉE À L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL**

Ce mémoire intitulé :

**GESTION DU CHANGEMENT DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN VUE  
DE SA MODERNISATION : Études de cas canadiens et leçons pour le Maroc**

présenté par :

**Hayat BEN SAID**

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

**Professeur : Mr TAÏEB HAFSI**

**Professeur : Mme LINDA ROULEAU**

**Professeur : Mme CÉLINE BAREIL**

Accepté le :

## DEDICACE

*À mon Cher pays.*

*À la mémoire de mon cher père, celui qui m'a appris l'amour,  
le respect et la fierté.*

*À ma mère très chère, C'est elle qui m'a encouragée tout  
au long de mes études. Leurs prières sont toujours avec  
moi.*

*À tous les membres de ma famille.*

*Et à mes amis.*

*Je vous aime tous.*

*Hayat Ben Said*

## REMERCIEMENTS

*Je tiens à remercier Monsieur le Professeur **TAÏEB HAFSI** de m'avoir donné l'opportunité de réaliser ce travail et du temps qu'il m'a accordé.*

*Je remercie également, Mesdames les Professeures, **Linda Rouleau et Céline Bareil**, qui ont bien voulu lire ce mémoire et me faire bénéficier de leurs remarques.*

*Enfin, mes remerciements iront à toutes les personnes dont l'empreinte restera dans ce dit travail plus encore dans ma mémoire, pour leurs conseils scientifiques, leurs aides, leurs talents, leurs motivations,...*

## SOMMAIRE

Dans la perspective du changement stratégique, mon sujet de mémoire porte sur **la gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation : Études de cas canadiens et leçons pour le Maroc.**

Notre point de départ est que les pratiques de la modernisation améliorent la performance du secteur public et que ces pratiques peuvent être transférées d'un pays à l'autre ou du moins servir de leçons.

L'objectif recherché est de construire un modèle intégré de gestion du changement stratégique qui permettra la réussite du processus de modernisation.

Dès lors, entreprendre une telle étude, c'est répondre à une réflexion fondamentale concernant la façon de gérer le changement qui permet la modernisation de l'administration publique. Notre postulat de base est que la manière de faire face au changement pourrait être à l'origine du succès ou de l'échec de l'organisation.

Ceci a été à l'origine d'une revue de littérature portant sur les expériences de modernisation de certains pays et sur le fondement théorique de ces tentatives de changement pour déboucher finalement sur les modèles de gestion du changement, formant le cadre théorique de ce travail de recherche. Cette partie s'est soldée par l'élaboration d'un modèle préliminaire d'analyse de gestion du changement.

Pour répondre à notre question de départ, nous avons formulé trois grandes propositions affirmant que la façon de concevoir et de conduire le changement affecte les chances de sa réussite. Une bonne conception et une bonne conduite se traduisent avec le temps par une amélioration de la performance organisationnelle.

Afin de valider notre modèle et de vérifier nos propositions, nous avons procédé aux études de cas de trois institutions publiques, deux canadiennes et une québécoise, ayant réussi l'expérience de modernisation.

La méthodologie adoptée est à la fois inductive et déductive et fait appel à deux approches différentes et scientifiquement complémentaires : l'approche descriptive et l'approche analytique.

Le résultat de cette recherche, est que la réussite du changement est complètement liée à sa bonne conception, sa bonne conduite ainsi qu'à la cohérence entre les deux. Il ressort aussi que les gestionnaires qui opèrent directement avec le citoyen sont en mesure de proposer les réformes et donc de jouer un rôle considérable dans la réussite du changement. Ceci dépend du rôle du leadership de la haute direction dans les motivations et la mise en place des moyens nécessaires pour l'atteinte de l'excellence.

Comme prévu, nous avons conclu notre travail en élaborant un modèle intégré de gestion du changement stratégique qui pourra aider les gestionnaires désireux d'implanter un projet de modernisation.

## Liste des abréviations

- P.P.B.S: Planning Programming Budgeting System.
- Z.B.B: Zero Base Budgeting.
- N.P.R: National Performance Review.
- O.A.P : Observatoire de l'Administration Publique.
- G.P.R.A: Government Performance and Results Act.
- O.C.D.E : Organisation de Coopération et de Développement économique.
- O.S.S : Organismes de Services Spéciaux.
- F.P.2000 : Fonction Publique 2000.
- P.P.B : Système de Planification – Programmation.
- F.M.I : Fond Monétaire International.
- P.N.B : Produit National Brut.
- P.V.D : Pays en voie de Développement
- C.E.E : Communauté Économique Européenne.
- G.A.T.T: General Agreement on Tariffs And Trade.
- A.L.E : Accord de Libre Échange.
- S.T.C.P : Système Technique, Culturels et Politiques.
- G.R.H : Gestion de Ressources Humaines.
- P.O.D.C : Planifier Organiser Diriger et Contrôler
- I.A.P.C : Institution d'Administration Public du Canada.
- C-B : Colombie-Britannique.
- B.R.G : Bureau de Registraire Générale.
- C.S.S.T : Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail.

## TABLE DES MATIÈRES

DEDICACE .....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
SOMMAIRE .....	v
Liste des abréviations.....	vii
TABLE DES MATIÈRES.....	viii
Introduction générale .....	1
Chap. 1 La mise en situation.....	9
1.1 Qu'est ce que le management public ?.....	10
1.1.1 Les fonctions du management selon Dunlop .....	11
1.1.2 L'environnement externe du management public .....	14
1.1.3 Fondement du nouveau management public (N.M.P) : .....	16
1.2 Les expériences de réformes administratives .....	19
1.2.1 L'expérience de modernisation française.....	20
1.2.2 La réforme au Royaume-Uni.....	26
1.2.3 L'expérience de modernisation aux États-Unis .....	32
1.2.4 La réforme administrative en Nouvelle-Zélande .....	38
1.2.5 Les réformes administratives au Canada.....	40
1.3 Pourquoi ces tentatives de réformes?.....	48
1.3.1 La crise de la gestion publique .....	48
1.3.2 Les besoins de changement en général. ....	51
1.3.3 La mondialisation et la crise de la gestion .....	52
Chap.2 Le changement organisationnel.....	56
2.1 Définition du changement organisationnel .....	56
2.2 Les différentes approches du changement .....	57
2.2.1 L'approche néo-institutionnelle et écologiste .....	58
2.2.2 L'approche culturelle .....	60
2.2.3 L'approche configurationniste .....	61
2.3 Les différents niveaux du changement .....	62
2.4 Le changement stratégique .....	63
2.4.1 Les classiques et le changement stratégique .....	64
2.4.2 Les contemporains et le changement stratégique .....	65
2.4.3 Définition du changement stratégique .....	66
2.4.4 Le rythme d'implantation.....	69

Chap. 3 Le cadre théorique, propositions et modèle .....	71
3.1 Le cadre théorique .....	71
3.1.1 Le développement organisationnel (DO) .....	72
3.1.2 Les modèles de Lewin et de Collerette ( 1951, 1997 ).....	73
3.1.3 Le modèle de changement planifié (1958).....	76
3.1.4 Le modèle intégrateur de Bullok et Batten (1985).....	77
3.2 Le cadre opératoire .....	78
3.2.1 La construction du modèle d'analyse du changement stratégique .....	80
3.2.2 Les propositions de recherche .....	85
3.2.3 Définition des concepts clés .....	86
3.3 La méthodologie.....	91
3.3.1 La méthode de collecte des données .....	92
3.3.2 La méthodologie utilisée pour tester les propositions. ....	96
 Chap. 4 Description des cas.....	 98
4.1 Le cas du Ministère des Finances et des Relations corporatives de la Colombie-Britannique (C-B) : Bureau d'enregistrement des titres mobiliers .....	100
4.1.1 La conception du changement chez le Ministère des Finances et des Relations corporatives de la C-B.....	100
4.1.2 La mise en œuvre du nouveau système ( du changement).....	103
4.1.3 Les résultats .....	105
4.2 Le cas du Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario : Bureau du registraire général.....	106
4.2.1 Les raisons du changement .....	108
4.2.2 La conception du changement .....	108
4.2.3 La mise en œuvre du changement.....	110
4.2.4 Les résultats .....	112
4.3 Le cas de la Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail.....	115
4.3.1 La conception du changement chez la CSST.....	116
4.3.2 La mise en œuvre du changement chez la CSST.....	117
4.3.3 Les résultats .....	119
 Chap. 5 Analyse et discussion .....	 121
5.1 Analyse générale du processus de changement .....	122
5.2 Les modalités d'implantation de la gestion innovatrice selon les besoins de chacune des institutions .....	128
5.2.1 Le Ministère des Finances de la C-B et son modèle de gestion du changement par projet : Modèle partiel.....	129
5.2.2 Bureau du Registraire Général du Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario et son modèle de gestion du changement par programme : Modèle Global .....	130
5.2.3 La CSST et son modèle de gestion du changement par résolution des problèmes : le modèle porte feuille .....	131

5.2.4 La comparaison des trois modèles .....	132
5.3 La discussion des propositions .....	134
Conclusion Générale : Quelles leçons pour le Maroc ?.....	139
<b>ANNEXES .....</b>	<b>149</b>
ANNEXE 1 .....	150
ANNEXE 2 .....	153
ANNEXE 3 .....	154
ANNEXE 4 .....	156
ANNEXE 5 .....	158
ANNEXE 6 .....	159
ANNEXE 7 .....	161
ANNEXE 8 .....	162
ANNEXE 9 .....	165
ANNEXE 10 .....	168
ANNEXE 11 .....	170
Références bibliographiques.....	174

## Introduction générale

Avec la mondialisation économique et l'ouverture des frontières, la transformation des organisations, en vue, non seulement de favoriser la croissance, mais aussi d'assurer leur survie, est un sujet qui est au centre de la littérature managériale. Hafsi et Fabi (1997 : 38) soulignent cette préoccupation.

« En fait, un nombre croissant d'observateurs parlent de transformations organisationnelles (Kilman et Covin, 1988). C'est par cette expression que certains nomment ce phénomène de remise en question de la raison d'être, de la stratégie, de la structure et de la culture organisationnelle. On reconnaît également que cette fin de deuxième millénaire constitue une époque particulièrement turbulente caractérisée par la croissance phénoménale des transformations organisationnelles dans les pays industrialisés. »<sup>1</sup>

Prenant une telle ampleur, le sujet traduit à la fois le souci des chercheurs et des praticiens en matière de gestion des organisations. Ces mêmes auteurs affirment dans le même ordre d'idées que le changement organisationnel est devenu un truisme chez les chercheurs et les praticiens en gestion. En d'autres termes, dans une ère de bouleversements technologiques, économiques et sociaux, l'adaptation, et donc le changement, devient une préoccupation tant de l'entreprise privée que de l'administration publique. À ce titre, beaucoup d'initiatives de changement ont été entreprises, depuis les années 80, tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement.

Au sein de l'administration publique, les changements qui ont vu le jour au cours de ces dernières années prennent plusieurs formes : de nouveaux ministères sont créés, d'autres sont supprimés, fusionnés ou transformés en directions. Cependant, ce mouvement n'est pas l'œuvre des conditions actuelles. Les années 60-70 marquaient le début des transformations organisationnelles dans beaucoup de pays. Les travaux de Dumas (1996) témoignent d'importants changements dès les années 60 dans la gestion des organisations publiques au Québec, en faveur de la révolution tranquille.

---

<sup>1</sup> Taïeb Hafsi et Bruno Fabi `` Les fondements du changement stratégique`` Les éditions TRANSCONTINENTAL inc. 1997, P : 38

Avec l'émergence du nouveau management public, le changement organisationnel prend une autre ampleur. En effet, depuis le début des années 80, la gestion des affaires publiques vit ce qu'on appelle un changement du paradigme (Charih et Landry, 1997). Il s'agit en fait d'une révision en profondeur du mode de fonctionnement des administrations publiques, de la remise en question du rôle de l'État et de sa structure organisationnelle. Le but est de doter l'administration publique d'une grande flexibilité dans les modes et les pratiques de gestion répondant aux exigences de l'environnement national et international.

Ainsi, la gestion du changement n'est pas seulement une préoccupation du secteur privé exposé à la concurrence et à la compétitivité internationale, mais aussi du secteur public doté d'une structure organisationnelle complexe et dynamique, sans pour autant qu'il soit guidé par la concurrence. En effet, avec la complexité croissante, l'administration publique ne peut pas échapper aux conséquences de la concurrence et de la compétition mondiale qui deviennent de plus en plus féroces.

Dans cette perspective du changement organisationnel, mon sujet de mémoire portera sur **la gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation.**

### **1- la pertinence de l'objet de recherche**

De nos jours, comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, le changement est au cœur de l'actualité et occupe une grande place dans les recherches en gestion. Nous citons à ce titre, quelques travaux académiques de l'école de Harvard de Boston (Kotter, 1995), de l'école des Hautes Études Commerciales de Montréal (Hafsi et Demers, 1997; Hafsi et Fabi, 1997; etc.) et du Centre canadien de Gestion (Charih et Paquin, 1993 et Hafsi et Jörgensen, 1992; etc.). Ceci est induit par la turbulence de l'environnement et les mutations successives auxquelles font face nos organisations (Hafsi et Fabi, 1997). En effet, durant les années 50, le changement était le produit d'un système déficient. Actuellement, le changement est devenu une culture organisationnelle; c'est le cas, par exemple, du magazine *New Yorker*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Exemple cité par Hafsi et Fabi (1997), op cite P : 363-364

En plus de cette importance intellectuelle, notre choix se justifie généralement par le fait que l'administration publique n'est pas épargnée par cette vague de changement pour répondre aux attentes accrues des citoyens. De plus, comme l'observe le premier ministre Callbeck de l'Île du Prince Edward, le changement est à la fois un facteur définissant notre temps et une source d'inspiration pour améliorer les choses ( cité par Thomas, 1996). En effet, depuis les années 70, le déficit budgétaire de plusieurs pays n'a pas cessé de s'aggraver. On assiste au passage d'une politique de croissance budgétaire à une politique d'austérité prenant différentes formes de restructuration. Ceci s'explique par le fait qu'on attribue la responsabilité principale des déséquilibres à l'application d'une politique budgétaire expansionniste qui se traduit par un accroissement de la demande gouvernementale, d'une réduction des taxes et d'un accroissement du déficit budgétaire. Pour éviter le déficit de la balance des paiements, les gouvernements seront appelés à contenir les importations à travers la compression de la demande globale, notamment par la politique budgétaire de type Keynésien.

« Ainsi l'analyse Keynésienne de la demande effective aboutissant à une doctrine de soutien de la demande globale dans le cas des économies industrielles des années 1930, parce que l'offre était considérée comme largement élastique. Elle aboutit à une politique de restriction de la demande lorsqu'elle est appliquée par le Fond Monétaire International au pays en développement à la balance des paiements déficitaires, parce que l'offre interne est considérée comme rigide et que la demande ne peut que s'y adapter »<sup>3</sup>.

Ainsi, les années 80 témoignent de l'échec de certains programmes du changement, de l'avortement d'autres et de l'application sans recul de quelques programmes. L'exemple le plus concret est celui de l'application des programmes d'ajustement structurel que les pays en voie de développement étaient contraints de suivre pour rétablir l'équilibre de leurs balances des paiements et leurs comptes extérieurs ( Raffinot, 1991 ; Kaldor, 1988 ; Duruflé, 1988 ; Morrisson, 1992 ; Astier, 1985 ; Reisen, 1991 ; etc). Si au Maroc, la politique de l'ajustement structurel a pu redresser quelques variables macro-économiques pour faire face à la crise de l'endettement, celle-ci était faite au détriment du côté social (l'aggravation du chômage

---

<sup>3</sup> Marie France et Heritan `` Le FMI et le Tiers Monde `` Bulletin du FMI du mai 1988,p146

et de la pauvreté)<sup>4</sup>. Il a fallu attendre le milieu des années 90 pour se rendre compte que le problème n'est pas lié juste aux moyens de financement pour réaliser la croissance dans ces pays, mais beaucoup plus aux modes et pratiques de gestion adoptés par l'administration publique et à sa façon de gérer un changement.<sup>5</sup>

Dans cette perspective, la nouvelle tendance réformatrice inspirée du nouveau courant du management public a mis au monde, entre autres, la modernisation en tant que changement stratégique répondant aux exigences de l'environnement actuel (l'expérience de modernisation en France 1989, aux États-Unis avec rapport Volcker en 1989 et rapport Gore en 1992, en Grande-Bretagne 1988, au Canada et au Québec 1989, etc.) . Celle-ci était à l'origine de la naissance du plan de modernisation du Ministère des Finances marocain qui a manifesté aussi son intérêt pour cette réflexion (janvier 1996). Cependant, le processus de sa mise en application mérite d'être mis en lumière.

Par ailleurs, cette tendance vers la modernisation de l'administration publique marocaine coïncide avec l'avènement d'un nouveau gouvernement d'alternance (pour la première fois dans l'histoire politique du Maroc) exprimant une bonne volonté et de bonnes intentions pour relever l'un des défis majeurs du prochain millénaire, celui du changement.

«L'avènement d'un gouvernement d'alternance est, à cet égard, un moment historique dans le cours de la modernisation de notre vie politique nationale. Il intervient après un long et patient processus qui traduit une volonté nationale d'engager le pays dans une dynamique profonde de changement et de progrès. Cette volonté est avant tout celle de Sa Majesté le Roi, en symbiose totale et complète avec les aspirations du peuple marocain et des forces politiques qui ont milité et œuvré pour cet événement. C'est là que réside l'un des atouts majeurs dont dispose le gouvernement pour conduire le `` pacte pour le changement `` , qui constitue le fondement de son programme, dont j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui les grandes lignes, et auquel j'invite toutes les

---

<sup>4</sup> D'après une conférence sur le bilan d'ajustement structurel, Ministère des Finances et des investissements extérieurs, Maroc 1992.

<sup>5</sup> Le débat prononcé par un consultant expert auprès des Nations Unis lors d'une conférence au Ministère de la fonction publique marocaine. Juillet 1998.

forces vives du pays à adhérer afin qu'ensemble nous en fassions la réalité vivante de demain. »<sup>6</sup>

L'idée est de réformer d'abord l'administration dans la mesure où celle-ci représente la pierre angulaire de l'action publique. C'est dans ce contexte que s'inscrit notre choix spécifique pour examiner ce sujet. Et ce, d'autant plus que notre appartenance au Ministère des Finances et d'Économie du Maroc nous motive davantage à apporter une réflexion sur ce processus de changement. Il est donc important de comprendre la complexité et les enjeux de la modernisation dans un environnement changeant et de plus en plus imprévisible.

## **2-L'objectif de recherche et la question de départ**

Partant de l'idée que la formulation des stratégies pose moins de problèmes aux gestionnaires que leur mise en application et le processus d'y parvenir avec succès, notre objectif à ce propos est d'insister sur la façon de gérer un changement et les critères de choix pour telle ou telle stratégie. De manière générale, nous aimerions comprendre mieux comment on peut gérer le changement lors de la modernisation de l'administration publique.

La conclusion à laquelle nous voulons arriver est celle de construire un modèle de gestion du changement intégré inspiré des cas de la modernisation réussie au Québec et au Canada, et pouvant faire l'objet de transférabilité pour le cas du Maroc, étant donné que ce dernier s'apprête à faire la même chose que l'administration canadienne et québécoise. Il s'agit en fait, de s'interroger sur le processus de changement approprié à l'implantation de la modernisation, qui prend en considération, à la fois, tous les acteurs, la mission et la légitimité de l'administration publique. Ce qui n'est pas évident, à notre sens, tant que le dilemme conceptuel et perceptif ( c.à.d l'existence de deux visions contradictoires) à l'intérieur de l'administration persiste encore. Autrement dit, notre problématique se situe au cœur d'un débat chaud et silencieux qui ne cesse de s'aggraver au fil des années avec le franchissement par de nouveaux diplômés, des portes de l'administration, l'occupation des postes de

---

<sup>6</sup> Le Premier Ministre Abderrahmane Youssoufi `` Déclaration gouvernementale devant la chambre des Représentants`` Thème : Moderniser le pays sur les plans politique, économique et social dans le respect de notre identité. L'opinion du 19 avril 1998, P : 8

responsabilités par certains d'entre eux et donc, l'introduction des nouvelles compétences dans la gestion publique. Un tel débat qui se fait ressentir ouvertement dans le milieu professionnel et intellectuel depuis les années 80, n'a pas reçu jusqu'à maintenant l'attention qu'il mérite. De plus, l'administration continue de négliger ce problème, source de résistance au changement, malgré l'exigence environnementale pour ce dernier. En effet, l'administration publique, qui a longtemps vécu sous la structure pyramidale où la bureaucratie traditionnelle creuse l'écart et exclut toutes sortes de discussions entre le sommet (émetteur de décisions ) et la base (réceptrice et exécutrice de celles-ci ), se trouve actuellement partagée entre deux visions contradictoires. La vision de l'ancienne génération<sup>7</sup> (des années 60-70) basée sur le caractère formel accentuant la rigidité administrative et l'autorité pour renforcer le pouvoir en place, et celle de la nouvelle génération (à partir des années 80) basée sur la flexibilité, l'ouverture et la communication informelle pour renforcer la créativité.

Ainsi, les expériences de modernisation des organismes publics un peu partout dans le monde en général, et celle du Ministère des Finances et d'Économie au Maroc en particulier, n'a fait que réveiller en nous cette réflexion ou ce fameux débat. Cette réflexion est à l'origine de ce travail de recherche dans lequel nous nous intéresserons à la façon de gérer un changement, en tenant compte de tous les acteurs de l'organisation. Il s'agit en fait de rapprocher les écarts de perception entre les deux visions en profitant des expériences des anciens et de la conception et du dynamisme des nouveaux.

Pour limiter notre champ d'investigation et orienter nos lectures, nous avons posé comme question de départ l'interrogation suivante :

**Dans une dynamique de gestion du changement stratégique propre au contexte de l'administration publique, comment gérer le changement induit par la modernisation pour améliorer la performance de celle-ci?**

---

<sup>7</sup> Les dates mentionnées pour indiquer le décalage entre les deux générations désignent bien les dates de recrutement tant que fonctionnaire ou employé de l'état.

Partant de la question de recherche, notre revue de littérature tourne autour des deux axes d'étude suivants :

*1- les réformes administratives.*

*2- la théorie du changement organisationnel.*

C'est à partir de ces deux axes d'étude que nous allons déduire notre cadre d'analyse théorique pour analyser la modernisation en tant que processus de changement dans l'administration publique. En effet, dans un contexte de stabilité politique, l'administration se trouve pour la première fois préoccupée par un changement stratégique qui transforme son champ d'action. La justification avancée est que la modernisation rendra l'administration publique plus flexible et plus performante, en mettant l'accent sur les nouveaux modes et pratiques de gestion et sur le leadership organisationnel. En effet, le concept de la performance englobe les notions d'efficacité et d'efficience (Aucoin, 1996).

Dans cette perspective, notre plan se divise en cinq chapitres. Le premier chapitre qui est intitulé «La mise en situation », présente les expériences de modernisation de certains pays, notamment les États-Unis, la Grande -Bretagne, la France, le Canada, le Québec et la Nouvelle -Zélande, y inclus le fondement théorique du nouveau management public. Le deuxième chapitre porte sur la théorie du changement organisationnel comme fondement théorique de ces tentatives de réformes, en mettant l'accent sur le changement stratégique dans la mesure où la modernisation vise un changement de grande envergure. Comme nous nous intéressons à la façon de gérer le changement, notre troisième chapitre, qui est le cadre théorique de cette recherche, porte sur les modèles de gestion du changement. Au cours de ce chapitre nous avons construit notre modèle d'analyse pour nos données empiriques dans lequel nous avons présenté nos propositions de recherche et la méthodologie à suivre.

Cependant, pour répondre à notre question de départ et vérifier nos propositions, nous avons articulé notre travail autour de trois études de cas ayant réussi la modernisation au Canada et au Québec. La description et l'analyse de ces cas

représentent le chapitre quatre et cinq de ce travail. Enfin, la conclusion porte sur les leçons pour le Maroc.

## Chap. 1 La mise en situation

Pour faire face aux multiples pressions provenant des environnements internes et externes, des mesures énergiques ont été prises presque partout dans le monde pour réformer, rénover ou moderniser l'administration publique. L'objectif est de doter l'administration publique d'une plus grande flexibilité, favorisant ainsi la croissance et la performance des institutions étatiques à travers l'amélioration des services rendus aux citoyens.

Par ailleurs, la mondialisation des marchés et la multiplication des échanges commerciaux mettent les entreprises privées en présence de nouveaux enjeux et de nouveaux défis. En effet, au cours des deux dernières décennies, le libre échange des marchandises a complètement changé les règles de jeu (Royer, 1998). Ainsi, les entreprises qui oeuvraient dans un système plus au moins fermé où les acteurs partageaient les mêmes systèmes de valeurs et les mêmes règles du jeu (règles prédéterminées), doivent faire face actuellement à la compétition mondiale où les règles du jeu échappent à leurs contrôles et sont complètement guidées par la nature de la concurrence.

Conscients de cet état des choses, les chercheurs se sont impliqués dans la perspective managériale pour mettre au monde du management une variété de théories et d'approches organisationnelles et économiques. En effet, ces différentes approches ont bien servi et servent encore le domaine du changement organisationnel et celui de la gestion stratégique des entreprises.

Parallèlement à ces différentes approches qui enrichissent la littérature du management privé afin de répondre aux exigences de l'environnement concurrentiel, se sont développées les approches du changement organisationnel répondant aux exigences environnementales du secteur public. Ces approches se basent dans une large mesure sur les expériences de firmes privées, donnant ainsi un nouveau souffle au management public. De plus, on considère que la gestion du changement dans le secteur

public met en jeu les mêmes principes et approches que ceux utilisés dans le secteur privé ( Thomas, 1996). Si le changement organisationnel prend généralement la forme d'un changement stratégique, structurel, culturel ou technologique, celui de l'administration publique prend la même forme sous une terminologie ou un langage spécifique à l'administration publique : les réformes administratives. On parle actuellement de la modernisation, du renouvellement ou de la rénovation de l'administration publique pour caractériser les réformes des années 90. Ces réformes s'inspirent actuellement de plus en plus du courant du nouveau management public (NMP). Appelé en Amérique du Nord mouvement de réinvention, le N.M.P a été rendu populaire par l'ouvrage de Gaebler et Osborne « Reinventing gouvernement 1992 » ( Charih et Landry, 1997).

## 1.1 Qu'est ce que le management public ?

On parle de plus en plus de management public pour indiquer une réalité nouvelle de gestion des affaires de l'État. Une réalité qui a longtemps été négligée par les gouvernements eux-mêmes, et qui échappe encore largement aux préoccupations des milieux universitaires ( Parenteau, 1994). Il s'agit d'une façon relativement nouvelle de gérer les choses de l'État, qui s'éloigne de la conception bureaucratique traditionnelle.

D'abord, le terme *management* s'appuie sur de nombreuses sciences : droit, économie, sciences politiques, sciences du comportement, mathématiques, comptabilité, finances, etc. Il s'agit d'une discipline de type horizontal, multidisciplinaire. Il se caractérise par son orientation vers l'action dans la mesure où il se tourne vers le savoir faire pour améliorer les habiletés de gestion des administrateurs ( Parenteau, 1994).

Étant une approche multidisciplinaire, le management a fait l'objet de plusieurs définitions et de débats conceptuels. Pour éviter toute confusion, nous allons nous contenter de la définition du dictionnaire webster « Le management serait donc l'organisation et la direction des ressources en vue d'obtenir un résultat désiré » Allison (dans Parenteau, 1994 : 5). On rejoint ici l'idée de certaines approches qui affirment que le management s'intéresse avant tout au « comment faire ». Il s'agit en fait des

moyens pour réaliser les objectifs visés, ce qui est tout à fait différent de la mission traditionnelle de l'administration publique, qui est: « quoi faire ». Il a fallu attendre le développement du management public pour que l'administration publique s'oriente à la fois vers la réalisation des objectifs et le processus d'y parvenir. « Le management public pourrait donc constituer une réponse aux problèmes de l'heure » ( Parenteau, 1994 : 5 ).

Par ailleurs, la définition du terme *management* nous amène à nous interroger sur les fonctions du management au sens large du terme. Dans ce sens, nous sommes appelés à faire une comparaison entre le management privé et le management public, étant donné l'abondance de la littérature et des études sur le management, qui s'intéressent aux fonctions de l'entreprise privée. À cet égard, certains auteurs comme Murray (dans Parenteau, 1994 : 6) affirment que le management, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, n'est pas fondamentalement différent. Selon cette thèse, les fonctions essentielles du management, qui sont planification, organisation, dotation, direction, coordination et évaluation, se trouvent théoriquement dans les deux secteurs. Ainsi, le management dans une conception théorique paraît comme un modèle passe partout pour toute forme d'organisation.

Cependant, d'autres auteurs, comme Rainey, Grogner, Savoie, Plumptre, Gilbert et autres (dans Parenteau, 1994), affirment que l'existence de ces fonctions dans les deux secteurs n'implique pas les mêmes conditions d'exercices. Cette différence s'explique par le fait que les qualifications des managers ne doivent pas être les mêmes dans les deux secteurs. Si au niveau abstrait les différences ne sont pas apparentes, au niveau pratique la distinction entre le management public et le management privé apparaît nettement si on se réfère aux dix fonctions du management, énumérées par Dunlop ( dans Allison, 1983 : 77).

### **1.1.1 Les fonctions du management selon Dunlop**

Dunlop (dans Parenteau, 1994 : 6-8) distingue dix fonctions du management, en traçant à la fois, la différence entre le management public et le

management privé et en définissant l'environnement interne de l'administration publique :

1. Horizon: Les gestionnaires publics tendent à avoir un horizon beaucoup plus court, influencé par l'annualité des budgets, le calendrier politique, les changements d'orientation ou de priorité consécutive aux changements de ministres ou de gouvernements.

2. Durée: La durée d'occupation d'un poste dans le secteur public est de plus en plus courte. Les administrateurs peuvent se voir changer d'affectation dans le même organisme public ou d'un organisme à l'autre, sans qu'on ait pu en général prévoir la préparation d'un successeur. C'est différent de l'entreprise privée où les promotions sont prévisibles parce qu'elles obéissent souvent à des règles précises.

3. Mesure de la performance: Contrairement à ce qui existe dans l'entreprise privée, il existe très peu de mesures de performance, à cause, en particulier, du caractère collectif de beaucoup de décisions publiques et de l'absence d'éléments mesurables comme le profit, le volume des ventes, la part de marché, etc.

4. Contraintes de gestion: il existe beaucoup moins de latitude dans la gestion du personnel quant aux promotions, déplacements, récompenses et punitions. La syndicalisation, jusqu'à un niveau élevé du personnel de gestion, ainsi que le rôle des organismes centraux dépouillent le gestionnaire d'une bonne partie de ses moyens.

5. Équité et efficience: Dans le secteur public, on tend à l'universalité des services offerts à tous les citoyens, alors que dans le secteur privé, ce sont aux biens et services vendables qu'on s'intéresse, dans un contexte de rentabilité et de concurrence.

6. Caractère public des processus: Sous prétexte que leur objectif est de promouvoir l'intérêt public, les organismes gouvernementaux sont soumis au regard et à la critique sévère de l'opinion publique. Cette situation prévaut pour eux bien davantage que pour les entreprises privées et tend même à s'accroître.

7. Rôle des médias: Les organismes publics fonctionnent dans des cages de verre. Non seulement leur performance est connue et analysée par les médias, mais ils sont jugés parfois et prématurément en cours de processus, avant même que les décisions ne soient prises.

8. Persuasion et orientation: La rationalité des décisions est sérieusement compromise par la nécessité de procéder à des arbitrages entre opinions opposées et par la tendance croissante à la consultation tous azimuts. En fait, contrairement à l'entreprise privée où la hiérarchie des responsabilités et de l'autorité est en général facilement identifiable, les managers publics sont souvent obligés de tenir compte de plusieurs autorités tant formelles qu'informelles.

9. Contraintes législatives et judiciaires: Non seulement les managers publics ne peuvent agir que s'ils sont expressément autorisés par la loi, mais leurs actes sont constamment scrutés par le pouvoir judiciaire ou par des organismes de contrôle externes, ce qui oblige parfois à des révisions déchirantes, ou au minimum, à des délais dont on rend le gestionnaire responsable, à tort très souvent. Dans l'entreprise privée, on peut tout faire, excepté ce qui est interdit.

10. Rentabilité: Les gestionnaires publics ont rarement l'obligation de rentabilité contrairement à l'entreprise privée, où celle-ci est non seulement un mécanisme d'évaluation de la performance, mais la raison d'être même de l'organisme.

À travers ces dix fonctions nous pouvons constater que la plupart des points de divergence viennent de la contrainte interne à laquelle fait face l'administration publique. Cependant la distinction entre le secteur public et le secteur privé n'implique pas une ligne de frontière entre les deux. Certaines fonctions propres au privé peuvent être appliquées dans le public et vice versa. C'est le cas, par exemple, de l'introduction de l'évaluation de la performance dans les institutions publiques pour mesurer l'efficacité de celles-ci. Mais l'existence de nombreux points distincts entre le management public et le management privé, selon Parenteau, 1994, justifie la présence du management public en tant que discipline distincte.

Toutefois, ces dix fonctions ne sont pas exercées simultanément par tous les administrateurs publics, car la structure complexe des administrations publiques fait en sorte que la hiérarchie de fonction, qui n'est autre qu'une structure de communication, soit distribuée verticalement et horizontalement entre un nombre important de cadres. De même, la gestion des organismes publics varie d'une institution à l'autre, et chacun peut représenter des modes de fonctionnement très divers. En effet, les institutions étatiques ne sont pas pareilles, vu la nature de leurs activités.

“En réalité, le secteur public constitue un ensemble très hétérogène d'organisme de tailles et de statuts très divers, interdépendants, dont l'autonomie de fonctionnement est très variable, au point qu'à la limite, un des seuls traits communs est qu'ils doivent fonctionner pour l'intérêt public et non en faveur d'un patrimoine particulier.” (Parenteau, 1994 : 8)

### **1.1.2 L'environnement externe du management public**

D'après les diverses fonctions du management, on remarque que l'administration se concentrait sur les facteurs internes à l'organisation pour agir sur son environnement. Mais, il existe d'autres facteurs environnementaux exerçant une grande influence sur l'administration publique et sur lesquelles l'administration n'a aucun contrôle. On distingue souvent à cet égard trois aspects: le légal, le politique et l'économique (Cortner, Malheur, Nicholson (1987 ); Rainey, Backoff, Levine (1983 ), dans Parenteau, 1994)

1- Légalement, l'administration publique ne peut agir en dehors des textes, des lois et des règlements. Celle-ci se traduit par la conformité au modèle bureaucratique, suivant les directives allant des supérieurs vers les subalternes, formant ainsi des procédures préétablies. Par contre, dans le secteur privé, l'initiative privée est mieux valorisée et très encouragée tant qu'elle contribue à la réalisation des résultats recherchés.

2- Politiquement, la stratégie d'intervention, même si elle est admise, peut, dans certains cas, nuire à la démarche administrative. En effet, le changement de gouvernement, le changement de ministre, la catastrophe importante, la grève générale

etc., peuvent bouleverser toute une série d'événements. Ainsi, ces événements affectent à la fois le monde politique et le monde administratif. Ce dernier doit vite réagir pour s'adapter à de nouvelles situations où les fonctionnaires ne sont plus les agents d'exécution chargés de suivre des directives.

Toutefois, avec la complexité croissante, on assiste à l'élargissement des fonctions gouvernementales et à la multiplication des programmes qui nécessiteront la débureaucratization, du moins partielle, de l'appareil gouvernemental. Selon Parenteau (1994 : 10 ), « l'administration devient de plus en plus un gestionnaire de programmes et ses contacts avec le public s'accroissent ».

3- Économiquement, les différences entre le management public et le management privé sont très importantes et apparaissent nettement au niveau des relations avec le marché. Dans ce même ordre d'idées, Weber (1991) explique cette différence par l'existence de deux logiques distinctes:

i- La logique de l'entreprise qui repose sur le compte de bilan où le compte de perte et de profit est le moteur du comportement organisationnel.

ii- La logique de l'État qui repose sur le compte du budget visant l'équilibre entre les dépenses et les recettes de l'État. Donc, il n'y a pas de nécessité pour une rentabilité quelconque.

Cependant, nous ne pouvons pas nier quelques exceptions faites par une minorité d'organismes publics qui procèdent par la logique du marché. Nous pouvons citer à cet égard, les entreprises publiques dont les productions sont presque semblables à celles des entreprises privées et aussi, quelques administrations offrant les biens et les services ( publications, service informatique, les matériaux usagés : les camions). Mais, dans la plupart des cas, l'administration offre des biens indivisibles, consommés collectivement ( le maintien de la paix, la protection de l'environnement...) ou des biens à utilisation individuelle offerts à titre gratuit et dont les relations avec le marché sont quasi inexistantes ( Parenteau, 1994 ). Ce même auteur ajoute que les préférences de l'individu ne s'expriment pas sur un marché, via un cumul des demandes

individuelles, mais plutôt par le processus politique et passent donc par l'interprétation des besoins et des attentes qu'en font politiciens et technocrates.

À cet égard, nous partageons dans une large mesure le point de vue de Parenteau, mais nous ajoutons à cela, que certaines préférences peuvent être exprimées à titre individuel par la confrontation directe avec l'administration ou par le recours à des approches critiques publiées dans les quotidiens (la presse) ou dans les revues spécifiques afin d'attirer l'attention de l'opinion publique sur les nouveaux besoins ou les nouvelles préférences du citoyen. Dans des cas extrêmes, ces nouveaux besoins individuels peuvent passer par la voie du tribunal administratif pour devenir une obligation de l'administration envers ses citoyens. En effet, ce n'est qu'à travers les nouveaux besoins individuels et les conflits de ces derniers avec l'administration ou les administrateurs que les politiciens comprennent, analysent et défendent les intérêts collectifs.

Enfin de compte, l'État n'est pas au service d'intérêts privés, mais plutôt un représentant de la communauté, sans pour autant négliger les désirs du citoyen en tant qu'individu.

Bref, en plus de son importance sur l'action administrative, l'environnement externe fait apparaître à son tour la distinction entre le management privé et le management public. En effet, les conditions de travail des managers publics sont fortement différentes de celles des managers des organismes privés.

### **1.1.3 Fondement du nouveau management public (N.M.P) :**

L'émergence du N.M.P suite à la succession des crises de gestion publique un peu partout dans le monde, traduit une nouvelle réflexion sur le rôle de l'État. Les gouvernements ont de plus en plus recours à des techniques et modes de gestion, à des valeurs et vocabulaires empruntés au secteur privé. On parle de plus en plus de l'efficacité, de l'efficience, de la productivité, de la rentabilité et de l'évaluation de la performance du secteur public. En empruntant les principes et le fondement du management privé, le N.M.P devient un champ d'étude plus vaste, rendant ainsi les

deux disciplines très interdépendantes. En effet, le N.M.P est plein de vocabulaire testé dans le domaine privé que Thomas (1996) a appelé les expressions dramatiques, catégoriques, tournées vers l'action. On trouve, à ce titre, la « réinvention du gouvernement », la « reconstruction », la « revitalisation du service public », la « transformation organisationnelle », la « gestion de la qualité totale », le « champ de modèle », l'« esprit d'entreprise » et le « développement des capacités » ( Thomas, 1996). De même, on parle chez Gagné (1997), de la « re-conception », de la « reconfiguration », de la « restructuration », de la « réingénierie des fonctions et des processus de production » et de « prestation des services publics » pour renouveler la gestion publique. D'autres chercheurs, comme Jacques (1996 : 24), insistent sur la personnalisation et la simplification des modes de fonctionnement de l'acte public et de façon urgente, pour faire valoir l'approche client parallèlement au secteur privé. Actuellement et à travers les expériences de réformes administratives, on a résumé toutes ces expressions dans un langage commun appelé la « rénovation de la gestion publique » ou la « modernisation de l'administration publique ».

Toutefois, et selon Pollitt (1995 ), certains termes et certains concepts reviennent constamment dans les débats au sujet du N.M. P. C'est le cas notamment de :

- La décentralisation, la délégation et la déconcentration
- La qualité et les normes
- La culture de l'organisation
- Les citoyens, les acheteurs, les clients et les utilisateurs.

Généralement, toutes ces expressions forment ce qu'on appelle le fondement de base de plusieurs réformes proposées par les tenants du N.M.P. Il s'agit en fait de la remise en cause des modalités de structuration et de fonctionnement qui ont été prépondérantes au cours du dernier quart du siècle. Dans ce même ordre d'idées Kernaghan et Charih (1997 : 7 ) affirment que :

« Les administrations publiques connaissent, partout à travers le monde une remise en question de leur rôle, de leur mandat, de leurs champs d'intervention et de leur structure organisationnelle. Le Canada n'échappe pas à ce phénomène attribuable à plusieurs facteurs, notamment à la mondialisation, à la marge réduite d'intervention des pouvoirs publics, à la perte de confiance dans les institutions publiques, à l'émergence de nouveaux centres de pouvoir, à la révolution des technologies de l'information et à la crise des finances publiques. Devant ces nouvelles réalités, les organisations publiques canadiennes ont entrepris des réformes substantielles visant la définition du rôle de l'État, la réduction du déficit, la révision des programmes sociaux ( éducation, santé et aide sociale), la production et la prestation des programmes publics de qualité. De plus, des changements ont été apportés aux formes organisationnelles et aux modes de livraison des services publics, tels que la commercialisation, la privatisation, les organismes de services spéciaux, la modernisation de la gestion publique, etc. ».

Toutefois, ces réformes ont été bien accueillies dans le milieu professionnel et politique de plusieurs pays tels que l'Angleterre, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Etats-Unis, notamment sous les administrations Reagan et Clinton, et plus récemment, le Canada ( Charih et Landry, 1997). Ces derniers affirment que l'Angleterre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont été les pionniers du nouveau management public.

## 1.2 Les expériences de réformes administratives

Beaucoup de pays ont manifesté de l'intérêt pour le N.M.P. afin de procéder au renouvellement, à la rénovation ou à la modernisation de leur appareil étatique. Ainsi, l'expérience de modernisation est partagée entre trois modèles : le modèle francophone, le modèle anglophone et un mixage entre les deux (cas par exemple de l'expérience de modernisation en Australie). Dans ce qui suit, nous allons présenter certaines de ces expériences qui ont fait l'objet de modèles de référence pour d'autres pays et continuent de le faire, à savoir :

1- Le modèle francophone à travers l'expérience de la modernisation en France qui inspire beaucoup de ses ex-colonies et des pays à vocation francophone. C'est le cas, par exemple, du Maroc.

2- Le modèle anglophone, dont l'expérience de la modernisation aux États-Unis à travers le mouvement de réinvention du gouvernement et l'expérience de la modernisation du Royaume-Uni à travers la création des agences spéciales représentent les pionniers de ce modèle.

3- L'expérience du Canada et du Québec dans la mesure où les deux subissent l'influence du modèle anglais venant à la fois des États-Unis et du Royaume-Uni.

4- Enfin, un bref aperçu sur l'expérience de la Nouvelle Zélande dans la mesure où celle-ci représente un modèle réussi, du moins à court terme, dont le Canada ne cesse de parler (Bernier et Dubois, 1998).

L'objectif recherché par ces pays n'est pas seulement d'introduire des réformes radicales dans leur administration, mais aussi de rompre avec les modèles et les approches traditionnelles de gestion des affaires publiques (Charih et Landry, 1997). Ces expériences feront l'objet d'étude dans les sections suivantes.

### **1.2.1 L'expérience de modernisation française**

Dès le début des années 80, la France a entrepris une série de réformes substantielles pour corriger son appareil administratif. Des réformes qui se veulent à la fois globales et sectorielles <sup>8</sup> dans la mesure où elles affectent autant l'ensemble de l'État français que certaines de ses composantes principales ( Laforte, 1998).

Par ailleurs, l'origine de la réforme actuelle, qui est celle de la modernisation, remonte aux années (1988-98), à la suite des travaux de la commission «Efficacité de l'État» du 10<sup>ième</sup> plan présidé par François de Closets ( Kelly, 1993 ). Ces travaux sont appuyés par la naissance d'un rapport intitulé «le Pari de la responsabilité» ou « Rapport de Closets» qui envisage la modernisation comme une transformation globale aux multiples dimensions. Celle-ci, n'est ni unique ni nouvelle, mais elle est la prolongation de la transformation radicale envisagée en 1982 par le gouvernement français, lorsqu'il a annoncé la décentralisation comme premier acte de la modernisation ( Laforte, 1998).

À cet égard, il nous paraît important de présenter d'abord un résumé des réformes précédentes avant de citer les plus récentes. En effet, ces réformes ne sont pas mutuellement exclusives mais elles sont plutôt inter-liées, même si chacune d'elle met l'accent sur un aspect particulier.

#### **1.2.1.1 Brève évolution des réformes françaises**

L'année 1982 marque le point de départ de la réforme globale actuelle par le lancement du mouvement de la décentralisation ( la loi de décentralisation de Mars 1982). Cette dernière a constitué des assises de base pour les réformes qui suivent dans le but de rénover la gouvernance de l'État ( Laforte, 1998). À partir de cette date, l'organisation administrative du territoire comportera quatre paliers aux responsabilités bien définies. L'État à Paris, la région, le département et la commune. La division du territoire en 26 régions permettra à Paris de céder une grande partie de ses pouvoirs au

---

<sup>8</sup> Pour les réformes sectorielles voir l'annexe 1.

profit de la région. Une loi de transfert des compétences en 1983 est adoptée pour appuyer la décentralisation.

Parallèlement à la décentralisation, le gouvernement a unifié en juillet 1983, le statut général des différentes fonctions publiques tout en précisant et préservant les spécificités de chaque secteur. En 1984, le gouvernement a créé la fonction publique territoriale suivi de la fonction publique hospitalière en 1986.

«Dorénavant, les emplois seront donc répartis en trois catégories hiérarchiques au sein de plusieurs corps (il y en a plus de 1000) dans les trois fonctions publiques: la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière» (Laforte, 1998 : 3).

Pour assister ces trois fonctions publiques, un processus systématique de la formation, tant pour les cadres que pour les hauts fonctionnaires et les magistrats, est mis en place.

En 1985, on a levé l'anonymat des fonctionnaires dans le but de personnaliser l'administration publique et par conséquent une vague de la qualité totale s'est mis en avant en 1987-88 ( Kelly, 1993). Tous ces éléments forment ce qu'on appelle les préparatifs vers la réforme actuelle visant la modernisation de l'administration publique française.

### **1.2.1.2 Le fondement de la modernisation**

« Le fondement de la modernisation française a été de reconnaître que seuls les responsables opérationnels proches des usagers, du terrain, sont en mesure de définir des objectifs opérationnels. » (Trosa, 1995 : 42)

De ce fait, la modernisation de l'administration est conçue comme un passage d'une administration de procédure à une administration de responsabilité ( Kelly, 1993). Le concept de modernisation est large et inspire son fonctionnement des quatre grandes caractéristiques qui, auparavant, font défaut dans l'administration publique. Ainsi, la modernisation implique le passage de la procédure aux objectifs, de l'exécution à des procédures itératives entre les services extérieurs et les administrations centrales, de la réglementation à l'expérimentation et de la décision unilatérale au

partenariat dans une perspective volontariste de doter les services de plus d'autonomie de gestion ( Trosa 1995). Il s'agit en fait, d'un changement culturel important. En effet, la modernisation vise la rupture avec les pratiques de gestion traditionnelle où le centre fixe les normes et édicte les directives à suivre conformément aux règles de droit écrites. Le fondement philosophique derrière la modernisation est la remise en question du modèle pyramidal (modèle de Shannon), où le sommet stratégique tel qu'il est nommé par Mintzberg (1982), ne joue plus le rôle de décideur de stratégies et d'architecte de finalité Andrews (1987), mais devient plutôt une partie prenante dans ces derniers. On s'est enfin rendu compte que seuls les responsables opérationnels qui opèrent directement avec les citoyens sont en mesure de définir les objectifs et de prendre les décisions appropriées. En effet, et comme l'atteste Trosa (1995 : 42), «le balancier s'est en quelque sorte inversé: plutôt que de croire que le centre décide et que les services extérieurs appliquent, aujourd'hui, l'on estime que les services extérieurs analysent et proposent et que la décision résulte d'un contrat entre le service extérieur et sa hiérarchie».

Cette prise de conscience vient non seulement de la reconnaissance du caractère de prestation de services et d'exécutant des administrations d'État, inspirée des réformes anglo-saxonnes (executive agencies), mais beaucoup plus de la conviction que les conditions de la mise en oeuvre d'une politique font partie de sa définition ( Trosa 1995).

Si le modèle britannique se limite à la quantification des objectifs généraux du ministère, celui de la France suggère en plus de faire des propositions à l'administration centrale, dans le cadre des objectifs globaux d'un ministère, et selon un ordre de priorités.

### 1.2.1.3 Le renouveau du service public

Lancé dans la circulaire du 23 février 1989, la modernisation française actuelle, connue sous le nom de «renouveau du service public» tourne autour de quatre axes majeurs ( Côté, 1990, dans Kelly, 1993) :

1- une politique de rénovation de la relation de travail : Elle vise la création d'une gestion plus dynamique du personnel et le développement du dialogue social au sein du service public à travers une réactualisation des instances paritaires, une extension de la pratique contractuelle, etc. On assiste à l'abandon de la stratégie de la rigueur salariale et de la réduction des effectifs adoptés avant 1989 pour mettre en place la stratégie de re-mobilisation et une gestion plus efficace des ressources humaines. Cette politique a été concrétisée par des outils spécifiques tels que la valorisation des qualifications, des carrières et des expertises, la formation continue<sup>9</sup>, une plus grande mobilité professionnelle, une gestion prévisionnelle des emplois, la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations<sup>10</sup> et la réglementation relative aux conditions de déplacement<sup>11</sup>.

Les nouveaux statuts d'emploi ont permis de dissocier l'état des personnes (leur grade) de leur rôle (leur emploi). Il s'agit en fait, de la remise en question du système hautement hiérarchique de l'administration française (Thoenig, 1992, dans Kelly, 1993).

Généralement, et selon les mêmes auteurs, la modernisation de la gestion des ressources humaines est très remarquable en ce qui concerne la formation continue et le décloisonnement des emplois dans l'administration.

---

<sup>9</sup> L'accord-cadre sur la formation continue est passé pour trois ans (1989-91) et renouvelée pour 1992-1994, cette entente vise trois objectifs (ENAP 1992:17): Améliorer les modalités de la politique de formation, donner une impulsion nouvelle aux moyens, orienter la formation en fonction de la carrière. (Francis Kelly 1993:15)

<sup>10</sup> Cette mesure est connue par «le protocole de sept ans» qui vise trois objectifs (Pêcheur 1990:427)

- valoriser les rémunérations les plus faibles;
- améliorer les déroulements de carrière
- tenir compte des nouvelles qualifications.

<sup>11</sup> On a supprimé toute différenciation d'ordre hiérarchique (Francis Kelly 1993:15)

2- Une politique de développement des responsabilités : Elle constitue le champ propice pour l'application de la déconcentration comme c'était le cas de la décentralisation. Elle se fait tant par la création de projets de service comportant une stratégie, des objectifs et un plan d'action, que par la création d'un centre de responsabilité mettant en œuvre des contrats entre les services et l'administration centrale. Ce mode de fonctionnement permet d'assouplir les règles ( financières et comptables ) et de donner plus d'autonomie administrative aux services.

3- La politique d'évaluation des programmes : elle consiste à établir un bilan de la modernisation afin d'analyser le succès et les erreurs, et par conséquent, d'améliorer la mise en oeuvre pour le futur. Elle repose sur les instruments de gestion modernes quantitatifs ( comptabilité analytique, tableau de bord budgétaire, ratios de fonctionnement) et qualitatifs ( la perception de la modernisation par les gens)<sup>12</sup> ( voir l'annexe 2) .

On a également créé des instances d'évaluation indépendantes capables d'assurer la transparence, l'indépendance et la pluralité du processus ( Kelly, 1993 ).

4- Une politique axée sur le service à la clientèle : elle consiste à instaurer une relation de partenariat entre les citoyens ou (usagers) comme consommateurs des services de l'administration. À ce titre, le gouvernement français prévoit l'intensification de l'information au public et la personnalisation des relations par une simplification des formalités et des procédures.

#### **1.2.1.4 La charte de la déconcentration de 1992**

Après une décennie de décentralisation, le milieu administratif français accueille la déconcentration comme un élément complémentaire du processus de la modernisation du secteur public. En effet, le gouvernement français a poursuivi la politique d'amincissement de l'administration publique centrale en envoyant ses agents exercer sur place les fonctions qu'il s'était réservées ( Laforte, 1998). Ainsi, une redéfinition du rôle de chacun des échelons de l'État et la délocalisation des

---

<sup>12</sup> Les études sur la perception des gens sur la modernisation sont fréquemment réalisées par des équipes universitaires.

fonctionnaires de Paris vers les régions entraîneront une réduction des directions centrales qui passeront de 220 à 150 unités ( Laforte, 1998 )<sup>13</sup> (voir l'annexe 3 ).

Toutefois, ce mouvement réformiste sera complété d'abord par la charte des services publics (1994) où l'utilisateur participe lui-même à l'organisation des services publics et évalue la qualité du service rendu. Ainsi, l'approche client a pris toute l'attention qu'elle mérite dans presque toutes les tentatives de réformes de plusieurs pays ( France, Grande-Bretagne, ÉU...), devenant ainsi au centre de préoccupation des services publics.

Avec l'avènement du gouvernement **d'Alain Jupé** en juillet 1995, l'administration publique est soumise à des objectifs de haut niveau. Ces derniers se focalisent sur cinq grandes orientations ( Laforte, 1998):

- clarifier les missions de l'État et le champ des services publics
- mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens
- changer l'État central qui légifère trop et mal
- déléguer les responsabilités;
- rénover la gestion publique. ( Laforte, 1998)

Ces orientations seront élargies, multipliées et mises à jour par le programme de réforme du gouvernement de **Lionel Jospin** en novembre 1997 ( Laforte, 1998).

Ainsi, le management public se régénère beaucoup plus par la production des événements à l'intérieur de l'appareil politique (le changement du gouvernement, départ d'un ministre, par exemple, etc.) que par les problèmes auxquels fait face l'administratif publique.

---

<sup>13</sup> La charte de la déconcentration en date du 6 Février 1992 ( voir l'annexe 3)

En général, la modernisation française s'inscrit dans le cadre du changement stratégique, axée sur le management participatif, ce qui ouvre la voie vers une stratégie négociée reposant sur l'action. Cependant, l'aspect participatif des démarches et leur état embryonnaire font en sorte qu'actuellement il est tout à fait précoce d'avancer un jugement ou de dresser un bilan.

Par ailleurs, si la vitrine de la modernisation française est attrayante, l'intérieur du magasin, en revanche, laisse un peu à désirer, en particulier pour ce qui est du système de gestion de quotidien (Kelly, 1993).

### **1.2.2 La réforme au Royaume-Uni**

Dans la mouvance du changement organisationnel, les réformes de la fonction publique au Royaume-Uni représentent un modèle de référence ambitieux du 20ème siècle et inspirent beaucoup de pays de l'OCDE, notamment les pays anglo-saxons. À cet égard, le professeur Frédéric F.Ridley, de l'université de Liverpool ( dans Dufour et Pâquet, 1997 : 58) précisait en août 1995, dans un exposé que:

« L'approche britannique a comme caractéristique intéressante de ne pas être conçue spécialement pour concrétiser les politiques d'un gouvernement conservateur. Elle peut également constituer un modèle pouvant tout aussi servir les fins d'efficacité d'un gouvernement social-démocrate. En fait, l'efficacité n'est pas reliée à l'idéologie d'un gouvernement. Les réformes des administrations publiques sont devenues une question universelle, notamment en raison des effets paralysants de la crise des finances publiques sur l'État ».

L'année 1988 annonce le début formel de ce processus de modernisation sous les directives de la Première ministre Thatcher, allant de la privatisation des organismes publics devenus déficitaires à la création d'organismes autonomes (agences) chargés de la prestation de services à la population, des services qui auparavant, étaient assurés par les ministères du gouvernement. Ainsi, la démarche a été inspirée tant par un souci de modernisation des méthodes de gestion que par une volonté de changer les statuts.

### 1.2.2.1 La création des organismes autonomes

«L'agence correspond à la philosophie qui consiste à accorder plus d'autonomie à un service moyennant plus de responsabilité (ce qui la rapproche des centres de responsabilité français) » ( Trosa, 1995 : 68).

On compte 63% des fonctionnaires qui travaillent désormais au sein de 110 nouvelles agences ( Dufour et Pâquet, 1997 ). Il s'agit d'une transformation radicale des structures touchant au rôle du gouvernement et à ses modes d'actions qui se sont traduits dans certains pays au même titre que la Grande Bretagne, notamment la France, par une remise en cause assez générale, en préconisant à la fois moins d'activisme et plus de performance ( Koenig, 1997 ). Par contre, ce même auteur affirme que « le nouveau rôle de l'État n'est pas nécessairement de faire moins, mais surtout de faire autrement et mieux ».

Ainsi, on parle de plus en plus de la réduction du rôle de l'État pour concrétiser les mutations actuelles. De son côté, le professeur Ridley (1995) affirme dans son exposé qu'il n'y a presque plus un seul service public qui ne soit pas susceptible d'être confié à un organisme autonome ou même donné à contrat au secteur privé. Si certains auteurs paraissent contre ce mouvement de « l'État réduit », d'autres comme Hood et Jackson, 1991 (dans Dufour et Pâquet, 1997) sont en sa faveur en préconisant « moins d'État, mieux d'État ».

Suite à cette réforme, les frontières traditionnelles entre le secteur public et le secteur privé se trouvent modifiées : « Cette révolution managérielle a redéfini les frontières entre les secteurs privé et public en même temps qu'elle modifiait le secteur public par l'introduction de modèle et de méthode provenant du milieu des affaires » (les Metcalfe (1993 ), cité par Dufour et Pâquet 1997 : 61).

Cependant, ce mouvement est révélateur d'une contradiction importante dans la mesure où l'approche client met l'accent à la fois sur la compétition entre les agences et entre celles-ci et le secteur privé pour répondre aux besoins et aux attentes des citoyens ainsi que l'équité et l'égalité des citoyens face à l'administration. Il s'agit

en fait d'un paradoxe naissant de deux logiques contradictoires dont nous avons déjà fait allusion plus haut : la logique de l'entreprise vs la logique de l'État. De leur côté, Dufour et Pâquet (1997 : 58 ) avancent un passage intéressant montrant les enjeux futurs de ces agences :

« Ainsi, une partie importante du gouvernement, celle qui assure des services à la population, se retrouve dans une situation semblable à toute autre organisation pouvant potentiellement dispenser des services. Le secteur public devient donc régi par des critères de productivité et d'efficience semblable à ceux du secteur privé. Précisons que les conditions de travail de personnel sont désormais déterminées au sein même des organisations, non plus au niveau central, et que la notion de sécurité d'emploi n'existe pas dans les agences. Cette situation fait maintenant en sorte que la fonction publique, avec le statut particulier qui y était associé, se trouve en profonde mutation.»

Toutefois, l'objectif du gouvernement britannique à travers ces agences est l'introduction d'un système de compétition afin d'assurer des services de qualité, répondant aux besoins des citoyens, et ce, au meilleur coût possible. Cependant, il est fort probable qu'à long terme, ce système se transforme en monopole ou oligopole de services publics dont la substitution n'est même pas possible pour les citoyens.

Bien que le modèle britannique prévoit la présence du gouvernement en matière d'orientation et de détermination budgétaire, la gestion et l'administration de programme relèvent de la responsabilité de ces agences allant jusqu'au dispensateur de services auprès de la clientèle.

### **1.2.2.2 La charte du citoyen**

De ce que nous venons de voir, il découle que la nouvelle philosophie de gestion adoptée par le gouvernement britannique comme ailleurs, est axée sur la gestion par résultats afin de rendre le secteur public plus performant, en s'appuyant sur l'efficacité et le service à la clientèle. Ainsi, le citoyen a pris une place particulière dans le modèle britannique qui l'a doté d'outils lui permettant d'obtenir des résultats en tant que client, consommateur de services publics.

« Les délais d'attente pour les examens de permis de conduire sont passés de 13 à moins de 6 semaines et le bureau des passeports peut maintenant traiter une

demande en sept jour au lieu de vingt-quatre auparavant » ( Mackenny, 1995, cité par Dufour et Pâquet, 1997 : 61 ).

En effet, le Premier ministre Major a instauré la charte des citoyens donnant naissance à plusieurs chartes sectorielles (santé, éducation, douane, emploi, etc ) ( Dufour et Pâquet, 1997). Ces documents définissent des objectifs et des engagements très précis, souvent chiffrés en matière de qualité des services auxquels la population peut s'attendre. C'est en se basant sur le jugement de cette dernière que le gouvernement évalue sa performance :

« Chaque organisation doit, chaque année, consulter sa clientèle, adapter ses services afin de répondre aux besoins exprimés et faire rapport sur les progrès accomplis» ( Dufour et Pâquet, 1997 : 62 ).

### **1.2.2.3 La privatisation**

La privatisation anglaise fut très à la mode au cours des années 80 et a servi de modèle pour d'autres pays, notamment le Canada (Bernier et Fortin, 1997, Bernier et Dubois, 1998). D'ailleurs, la Grande-Bretagne possédait de nombreuses entreprises publiques qui pesaient trop sur le budget de l'État. Et leurs privatisations apparaissaient comme un remède pour les sociétés et l'État. En effet, comme le montre la conviction de Margaret Thatcher, le secteur privé est supérieur au secteur public ( Bernier et Dubois, 1998). Une telle solution radicale, inspirée du néo-libéralisme, semble à l'origine d'une nouvelle orientation des actions gouvernementales. Ainsi, l'idéologie répandue au cours des deux dernières décennies par les défenseurs de la privatisation est que le secteur privé rendra plus efficaces et plus efficientes les entreprises publiques que leur appartenance au secteur public rend déficitaires ou peu rentables ( Bernier et Fortin, 1997 ).

Cette révolution thatcherienne concernant la privatisation s'inscrit dans le cadre de l'État réduit appelé mouvement de désengagement ou de désinvestissement de l'État ( Hafsi et Jorgensen,1992). L'idée est d'alléger le déficit des finances publiques, et donc d'aider le gouvernement à mieux agir en tant que facilitateur et incitateur. «L'État unitaire, hiérarchique et bureaucratique devient peu à peu incapable de gérer

tant de complexité ; et plus il cherche à renforcer un pouvoir qui lui échappe, plus il se rend vulnérable, car plus il agit, plus il génère de demandes » (Crozier 1992, cité par Koenig, 1997 : 14).

Que ce soit la création des agences ou le processus de privatisation, les deux ont marqué l'histoire du succès de la nouvelle orientation du gouvernement britannique, du moins à court terme.

Toutefois, ces deux réformes ne représentent qu'une partie de l'ensemble des réformes entamées depuis les années 80. Dans cette perspective, nous allons présenter le résumé des réformes et transformations au sein de l'appareil étatique britannique dans un ordre chronologique tel qu'il est présenté par Dufour et Pâquet (1997 : 60).

#### **1.2.2.4 Évolution chronologique de la réforme britannique**

1986: Introduction des budgets globaux de fonctionnement.

1987: Accords à long terme sur la flexibilité des rémunérations. Introduction de la rémunération liée à la performance.

1988: Initiative «Next Steps» visant à promouvoir la création d'agences exécutives administrées par les directeurs généraux.

1989: Introduction, dans 21 domaines, de mesures d'assouplissement de l'administration du personnel, des rémunérations des indemnités touchant les ministères et les agences.

1989/1990: Mesures visant à améliorer la formation des cadres supérieurs. Introduction de nouvelles structures et de nouveaux cadres de fixation des rémunérations. Mesures d'assouplissement de procédures de recrutement, de perfectionnement des cadres et de formation.

1990: Lancement de programme de promotion de l'égalité des chances.

1991: Le trésor public publie une liste de 40 mesures d'assouplissement de la gestion du personnel, des traitements et des indemnités au profit des ministères et des agences. Présentation du livre blanc portant sur la charte des citoyens et sur l'établissement de la compétition en vue d'améliorer la qualité des services.

1992: Négociation de nouveaux accords de rémunération plus souples. La loi relative à la gestion dans la fonction publique prévoit une délégation des ressources humaines au profit des gestionnaires opérationnels. Mise à jour de l'opération «Next steps».

1993: Promulgation d'un nouveau code de gestion de la fonction publique.

1994: Délégation aux agences des pouvoirs de négociation des rémunérations. Adoption de la loi visant la déréglementation et l'attribution des contrats de services. Présentation d'un important rapport du comité parlementaire du trésor et de la fonction publique sur l'avenir de la fonction publique.

1995: Présentation au parlement d'un rapport du Premier ministre sur les orientations gouvernementales en matière de réformes de la fonction publique.

Toutefois, il faut mentionner que le processus de réformes en cours au Royaume-Uni se fonde sur un consensus au niveau des parlementaires et des citoyens, qui amène le gouvernement à poursuivre son chemin et à appliquer sa réforme de façon plus systématique.

En conclusion à la modernisation britannique selon Trosa, ( 1995 : 90) les réformes tournent autour des axes suivants :

- . La privatisation des sociétés d'État.
- . La décentralisation au sein des ministères
- . La redéfinition des responsabilités.

. La marge de manœuvre pour les prestations de services sans interférence permanente du politique ou des centrales.

Il soulève que la modernisation britannique est beaucoup plus occupée par la réduction du rôle et de la taille de l'État ainsi que sur une certaine privatisation de l'administration publique. À l'opposé, la France veut confirmer la place et le rôle de l'État et réaffirmer son attachement aux assises de la sociale démocratie ( La forte, 1998)..

### **1.2.3 L'expérience de modernisation aux États-Unis**

Une série de réformes a été adoptée dès les années 60 jusqu'à cette date par le gouvernement des États-Unis pour concrétiser la volonté de restructurer le secteur public. Celui-ci souffre depuis longtemps de l'augmentation d'un déficit budgétaire<sup>14</sup>, du problème général de management des services, de la démotivation des fonctionnaires fédéraux et du problème de la répartition des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les États ( Kelly, 1993 ).

#### **1.2.3.1 Brève évolution historique de la modernisation aux États-Unis**

Les années 60-70 ont vu la naissance successive des programmes de réformes très révolutionnaires : le Planning Programming Budgeting System (PPBS) du président Kennedy, Le Zero Base Budgeting (ZBB), Management by objective, etc., autant de réformes que le changement de la présidence ( Observatoire de l'administration Publique, juin, 1996; Kelly, 1993). Ainsi, sous la présidence Reagan au début de la décennie 80, les réformes marquent un grand tournant dans l'histoire de l'administration publique américaine. Il s'agit de la mise en place de la nouvelle philosophie de gestion axée sur une anti-gestion existante : l'anti-État-providence, l'anti-interventionnisme et l'anti-centralisation ( Kelly,1993 ). L'objectif principal à travers cette politique est d'une part, la restriction des dépenses du gouvernement fédéral et d'autre part, l'accroissement de la liberté et de l'initiative des États. En effet,

---

<sup>14</sup> Le déficit américain se situait autour de 0.6% du PIB au début des années 1960, il a oscillé autour de 3% au cours des années 1980 et a dépassé 4% au début des années 1990. En 1994, le déficit se situait à 3.1% du PIB. ( Pris de l'Observatoire de l'Administration Publique, ENAP, Télescope. Juin 1996, Vol.3, #2, P : 1 )

la commission présidée par M. Paul Volcker a proposé une stratégie de décentralisation vers les États, de déréglementation et de réduction des effectifs ( Observatoire de l'Administration Publique ( OAP), juin1996) ( voir l'annexe : 4).

Il a fallu attendre les années 90 pour se rendre compte véritablement et ouvertement du déficit budgétaire et de l'augmentation de la dette nationale<sup>15</sup> (voir l'annexe 5). Cette prise de conscience était à l'origine de la révision des programmes de l'administration publique dans le but d'atténuer les éléments structurants, responsables de cette crise. En effet, dès le début de l'administration Clinton en 1993, le « National Performance Review (N.P.R) », connu sous le nom de Commission Gore, laquelle portait le nom de son chef, le vice- président Al Gore, a été mis en place ( Peters et Savoie, 1993). L'idée est de déposer dans un délai de six mois des recommandations pour «réinventer, remanier et revigorer le gouvernement national en entier » ( Peters et Savoie, 1993 : iii ).

Par ailleurs, le terme «réinventer le gouvernement » inspiré de l'ouvrage de Osborne et Gaebler (1992), et qui a été contesté et froidement accueilli dans le milieu académique, est devenu le point cible de la commission pour moderniser le secteur public.

Cependant, on reproche aux fondateurs de ce livre, d'après Peters et Savoie ( 1993 ), d'avoir profité de la situation en place pour exprimer un profond désir qu'on retrouve à peu près partout, soit le désir de rétablir l'appareil administratif. En effet, son contenu de compassion avec les citoyens de plusieurs pays en partageant avec eux le sentiment de frustration, d'inquiétude et de méfiance envers leurs gouvernements était à l'origine de son grand succès. On continue à dire que même Bill Clinton a su en tirer profit lors de sa campagne électorale présidentielle en 1992 en exprimant le désir des citoyens américains, et ce, pour défendre sa thèse qui est celle de remettre l'administration en bonne route. Effectivement, dès son arrivée au pouvoir, le livre est devenu le champ fertile pour l'administration Clinton (voir L'annexe 6). Le 7 septembre 1993, la commission dépose un Rapport intitulé « Creating a government that Works

---

<sup>15</sup> La dette nationale est passée de 34.4% du PIB en 1980 à 55.4% en 1989, pour atteindre 70.0% en 1994 ( pris de Telescope, op cit en 1.(voir l'annexe 5)

Better and Costs Less », qu'on appelle communément Le rapport Gore ( Observatoire de l'Administration Publique, juin 1996 ; Peters et Savoie, 1993). Selon ces mêmes auteurs, la commission Gore ne peut être qu'une source importante d'inspiration et que des leçons à tirer pour les responsables des pays qui sont préoccupés par l'état de santé de leur appareil administratif. En effet, le livre traduit les aspirations et les attentes des citoyens, en proposant des solutions opérationnelles pour le dysfonctionnement de la machine administrative.

### **1.2.3.2 Le contenu du rapport Gore**

Ayant pour objectif principal la réforme de l'administration fédérale, la concrétisation des recommandations du rapport s'est déroulée en trois étapes. La première étape, qui a débuté en 1993, vise l'amélioration de la gestion et de l'administration. La deuxième étape, en 1994, vise principalement la redéfinition du rôle de l'État, alors que la troisième, en 1997, porte principalement sur la gestion de la performance ( Auger, 1998).

Dans la première étape, l'accent est mis sur l'efficacité du gouvernement (gouvernement moins dispendieux) et sur le Rôle de l'État. On y prévoit des compressions de 8% du budget de 1993 à 1998 et une diminution du nombre de fonctionnaires fédéraux de 12%, soit 252 000<sup>16</sup> ( voir l'annexe 7 ). Ainsi, les recommandations du rapport tournent autour de quatre grands axes.

1-Réduire la bureaucratie : La commission propose entre autres, de réduire la réglementation, de transférer certains pouvoirs aux États et aux municipalités, de rendre le processus budgétaire biannuel et de décentraliser la gestion du personnel ainsi que l'acquisition des biens et services. L'objectif est de rompre avec les traditions bureaucratiques répandues.

---

<sup>16</sup> Ces quinze dernières années, la main d'œuvre fédérale a connu une stabilisation des affectifs, passant de 2.139 en 1993, au moment de la parution du rapport de la National Performance Review (Voir l'annexe 7)

2-Accorder la priorité aux clients : On recommande d'offrir un large éventail de choix de produits et de services pour les citoyens. Celle-ci ne peut se faire en dehors de la compétition entre les organismes gouvernementaux.

3- Fournir aux employés les outils nécessaires : Pour plus d'efficacité, le rapport prévoit l'utilisation abondante de la technologie de l'information et des communications parallèlement à la décentralisation des pouvoirs de décision. Ce qui rendra les employés imputables des résultats.

4- Revenir à l'essentiel : À ce titre, on recommande de réduire le nombre de programmes et d'en modifier certains, afin d'éliminer les programmes inutiles et non adaptés aux besoins des consommateurs.

Si la première étape portait sur les modalités d'intervention, la deuxième étape porte principalement sur la mission du gouvernement fédéral et par là, la redéfinition du rôle de l'État. On distingue quatre grandes propositions (Observatoire de l'Administration Publique, juin, 1996, ) :

- 1- La restructuration des organismes gouvernementaux
- 2- La dévolution des responsabilités aux États et aux municipalités
- 3- La déréglementation
- 4- La recherche d'une plus grande efficacité dans les interventions

L'idée générale est de restructurer les organismes gouvernementaux sur la base des modèles déjà testés dans le secteur privé, afin d'accroître leur efficacité. Pour ce faire, on a doté ces administrations d'outils nécessaires à cette fin tels que, les mesures de performance et d'étalonnage (benchmarking), la déréglementation, la dévolution et le partenariat, la réingénierie, la nouvelle technologie de l'information et des communications et la privatisation (voir l'annexe 8).

Quant à la troisième étape de cette expérience de modernisation, elle s'inscrit dans le cadre de la gestion de performance. Elle est entrée en vigueur en 1997

avec le dépôt du rapport « Blair House » au président Clinton. Les principaux objectifs tracés sont au nombre de trois ( Auger, 1998) :

1. Améliorer la confiance du public envers le gouvernement
2. Assurer aux administrateurs un support adéquat pour permettre une amélioration constante de l'administration publique
3. Fournir au Congrès les informations nécessaires sur la performance des programmes afin de permettre aux représentants et aux sénateurs de prendre des décisions éclairées.

Pour ce faire, on a recommandé des outils nécessaires pour créer un cadre global de la gestion de performance. Ces outils consistent à l'adoption de ce qu'on appelle le « Government Performance and Results Act (GPRA) », le « Government Wide Performance Plan » et le « Performance Based Organisations »<sup>17</sup>( Auger, 1998) ( voir l'annexe 9).

De plus, le Rapport Gore a donné une place considérable à la gestion des ressources humaines en tant que facteur important pour l'acheminement de toutes sortes de recommandations. En effet, l'inefficacité du gouvernement, due à la fois à la complexité de système et à la contradiction entre les tendances du secteur public et celles du secteur privé, a rendu nécessaire la mise en place d'un nouveau modèle de gestion. Une gestion semblable à celle du secteur privé, qui s'oriente vers les objectifs à atteindre et s'appuie sur quelques principes directeurs plutôt que sur les règles rigides et strictes. On vise par-là une gestion flexible, une formation efficace des employés ou fonctionnaires, une plus grande créativité et une plus grande responsabilisation des employés de première ligne, comme facteurs importants pour le développement des compétences.

---

<sup>17</sup> Le Government Performance and Results Act consiste à déposer un plan stratégique, un plan de gestion de performance et un rapport annuel sur la performance de l'année précédente. Le Government Wide Performance Plan consiste à mesurer trois sortes de performance : la performance fiscale, la performance administrative et la performance de programme. Le Performance Based Organisations consiste à mettre en place un projet pilote calqué sur l'expérience des agences britanniques. Elles fonctionnent dans le cas d'un contrat pour réaliser les buts poursuivis. (voir l'annexe 9)

Pour être jugé sur la performance, le Congrès a autorisé récemment les ministères et les organismes à effectuer leur propre recrutement. Entre autres, le « Office of Personnel Management » a éliminé le manuel de gestion du personnel (Federal Personnel Manuel) pour donner la liberté aux organismes de choisir leur système de gestion du personnel (Observatoire de l'administration Publique, juin, 1996).

Toutefois, il est évident de signaler que ces trois étapes ne sont pas indépendantes l'une de l'autre. Au contraire, chacune des étapes met l'accent sur un aspect particulier de la réforme, sans pour autant négliger les autres aspects ( Auger, 1998).

De même, tout l'ensemble ne représente qu'une ouverture vers la réforme globale de l'administration fédérale américaine. Il reste tout un défi à relever dans l'avenir proche concernant la recherche d'une grande efficacité dans un cadre de compression des dépenses (Works better and costs less). Ce qui demandera un investissement substantiel dans la formation et un leadership dynamique et innovateur pour moderniser l'administration publique dans son ensemble ( OAP, juin, 1996 ).

### **1.2.3.3 Cinq ans plus tard**

L'évaluation préliminaire du Rapport Gore sur le plan effectif par le « National performance Review (N.P.R) », selon Auger (1998), énumère la réalisation des objectifs suivants :

- 1- l'abolition de 348 000 postes fédéraux, soit 18% des 1.9 millions qu'on y retrouvait en 1993. Les républicains prétendent toutefois, que cette réduction des effectifs a été effectuée presque exclusivement dans le secteur militaire et que l'administration proprement dite n'a pas été affectée ;
- 2- la réalisation d'environ 60% des 1500 actions recommandées dans le rapport Gore ;
- 3- l'élimination de 16 000 pages de réglementation ;

- 4- l'élaboration de près de 4000 normes de qualité ;
- 5- la mise en place de 325 laboratoires de réinvention ;
- 6- l'adoption des 75 nouvelles lois nécessaires à la mise en application des recommandations du N.P.R.

Il est à signaler que la réduction du budget de 58 milliards, soit 53% des 108 milliards proposés, n'a pas empêché l'augmentation de la dette nationale, soit une augmentation de 800 milliards en trois ans (OAP, juin, 1996).

Cependant, le rapport Gore a soulevé certaines controverses. En effet, comme le fait observer Ketti (OAP, juin, 1996), le gouvernement américain fait face à deux types de déficits, un déficit budgétaire et un déficit de la performance, et qu'il devait viser à ce qu'il maîtrise les deux (cost less and Work better). D'autant plus que la mesure de la performance comme moyen de réduire ces deux déficits est axée sur les résultats, non sur le processus.

En conclusion à cette réforme, l'approche américaine comme d'autres réformes (Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande etc.) tend vers un fonctionnement plus simple de la gestion publique (Auger 1998). Elle s'appuie sur de multiples éléments orientés vers l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience, ainsi que vers une amélioration de la gestion budgétaire. Selon le même auteur, il s'agit d'une volonté ferme de l'exécutif et du Congrès.

#### **1.2.4 La réforme administrative en Nouvelle-Zélande**

Les réformes entreprises par la fonction publique en Nouvelle-Zélande de 1984 à 1994 sont très pertinentes aux yeux du personnel de bureau du Vérificateur général du Canada. Selon ces vérificateurs, ces réformes constituent un véritable effort d'innovation et certaines d'entre elles pourraient être transférées au Canada (Bernier et Dubois, 1998). La justification avancée est que la Nouvelle-Zélande jouit d'un système parlementaire hérité de la même mère patrie, d'une conjoncture économique en mutation, d'un accroissement des attentes du public vis-à-vis du gouvernement et de la nécessité de moderniser la gestion de la fonction publique. Les réformes en Nouvelle-

Zélande ont touché de nombreux secteurs d'activité : privatisations, santé, logement, indemnisation des accidents, recherche scientifique.

Par ailleurs, la politique de compression des dépenses et de suppression des subventions s'est traduite en Nouvelle-Zélande, entre autres, par la privatisation de certaines entreprises publiques et par l'introduction des mécanismes du marché pour d'autres, y compris d'autres organismes à caractère social (ex: Santé ). Autrement dit, parallèlement à la privatisation, une loi sur les entreprises publiques a vu le jour en 1989. L'objectif est de rendre ces entreprises plus compétitives en les privant de leurs anciens monopoles et en les forçant à être en concurrence directe avec le secteur privé ( Bernier et Dubois, 1998).

Toutefois, les transformations des programmes sociaux ont trouvé un milieu propice pour s'amorcer et s'épanouir. En effet, le facteur le plus important qui a contribué à la réussite de ces programmes est que le chômage était quasiment inexistant à cette époque.

Il est à signaler que d'autres transformations radicales ont été apportées lorsqu'on a opté pour les agences gouvernementales au lieu des directions ministères. Pour ce faire, on a séparé « le policy advice » de la prestation de services à la population ( Bernier et Dubois, 1998). L'idée générale est d'instaurer le mécanisme de gestion par résultat.

L'évaluation du processus de transformation montre qu'à partir de 1985, la Nouvelle-Zélande a opté pour la déréglementation de l'économie, l'instauration des accords de libre échange avec l'Australie, la fin des subventions des accords à l'industrie et à l'agriculture, ainsi que pour une réforme fiscale. Il s'agit en fait d'une série de réformes allant du changement du cadre légal du fonctionnement de l'administration publique en 1988, à l'acheminement de la réforme sur la gestion financière en 1994, qui avait débuté en 1989. Tout ça s'est produit en parallèle avec la gestion du service de la dette lourde et la subsistance d'un déficit budgétaire, malgré la compression des dépenses, surtout entre 1993 et 1994 ( Bernier et Dubois, 1998).

Généralement, et selon une étude faite par l'OCDE (octobre, 1994), les mesures adoptées pour résoudre la crise de 1984 en Nouvelle-Zélande ont été couronnées de succès vers 1995.

( Pour plus de détails, voir l'annexe 10).

### **1.2.5 Les réformes administratives au Canada**

Sous le gouvernement Mulroney (1984), le Canada a créé un comité pour revoir en profondeur les programmes fédéraux et recommander la consolidation ou l'élimination de ceux qui ne répondent plus aux besoins et aux attentes des canadiens. L'idée est de focaliser sur la prestation de services de qualité et sur l'amélioration des modes et pratiques de gestion. Ainsi, les réformes entamées depuis cette date concrétisent l'influence du courant de N.M.P venant soit des Etats-Unis, soit de la Grande Bretagne. Parmi les idées suggérées par ce courant et qui ont retenu l'attention des deux gouvernements (fédéral et provincial), on trouve le projet de réforme de renouvellement de la fonction publique du Canada appelé : « fonction publique 2000 » et celui de la création « d'organismes de services spéciaux (OSS) » ( Jabes et Paquet, 1994).

#### **1.2.5.1 La Fonction publique 2000**

Le projet de réforme de recherche élaboré en 1989 sur la « fonction publique 2000 » avait comme objectif de transformer l'administration publique fédérale en administration entrepreneuriale. Tellier, 1990 (cité par Jabes et Paquet 1994 : 30) définissait les grands objectifs du projet de la fonction publique 2000 en trois grands volets:

- Améliorer le service au public
- Clarifier les relations d'imputabilité dans la gestion du personnel
- Mettre en place un système de gestion du personnel qui permette aux institutions et aux employés de répondre mieux aux problèmes et défis posés par un contexte en mutation.

Ainsi, l'amélioration des services à la clientèle apparaissait comme un objectif prioritaire. L'idée est de préparer le pays à relever le défi du 21 siècle, en prenant les mesures nécessaires pour la transformation de la fonction publique. Celle-ci se concrétise par la déclaration du Premier ministre, le 12 décembre 1989, qui précisait que « la fonction publique 2000 » est une initiative qui vise à renouveler la fonction publique du Canada et notamment (gouvernement du Canada, 1990 : 3) :

« ... à favoriser l'essor d'une fonction publique:

- qui se caractérise par son excellence, sa grande compétence, son impartialité et son profond souci de bien servir le public,
- qui considère ses employés comme un atout à mettre en valeur,
- qui met le plus de pouvoir possible entre les mains des employés et gestionnaires qui traitent directement avec le public, et
- qui permet, dans un seul et même cadre, de répondre à des besoins variés en se servant de formules organisationnelles différentes ».

À cette fin, ajoute le Premier ministre, il faut que:

- « le système gouvernemental d'embauche et d'administration du personnel soient simplifiés et allégés au profit des gestionnaires et des employés tout à la fois.
- les contrôles administratifs centraux soient réduits afin de laisser aux sous-ministres plus de latitude pour gérer leurs ministères et de les rendre plus distinctement comptables des résultats.
- le rôle des organismes centraux et des différents systèmes gouvernementaux d'administration du personnel et de contrôle administratif soit précisé et simplifié ».

Suite à cela, l'administration publique a fait l'objet d'un examen intense visant la création d'une nouvelle philosophie de gestion et par là, d'une mentalité axée sur le service, le client et la consultation ( voir l'annexe 11).

Un rapport d'évaluation en juin 1992, selon Tellier ( dans Jabes et Paquet, 1994 ), souligne le début des efforts investis dans ce projet et selon un ordre prioritaire afin de réaliser ce qu'on appelle le renouvellement de la fonction publique du Canada.

On cite dans le premier temps, les enquêtes auprès des clients pour améliorer les services rendus, la diminution du niveau de la hiérarchie pour accroître la flexibilité et l'efficacité, la délégation de plus de pouvoir en faveur de la région et une meilleure planification des carrières, surtout pour les femmes ( Jabes et Paquet, 1994 ).

### **1.2.5.2 Les organismes de services spéciaux**

Parallèlement à la privatisation, le «NEXT STEPS » constitue le 2<sup>ème</sup> volet des gammes de réformes venant de la fonction publique britannique pour inspirer l'expérience de la modernisation de l'administration canadienne. La récession du début des années 90, comme d'ailleurs celle des années 80, a forcé le gouvernement canadien à opter pour une révision en profondeur du mode de fonctionnement de l'administration publique en cherchant des solutions déjà testées ailleurs. Bernier et Dubois (1998 : 1) avancent à cet égard :

« Une situation fort difficile semblait appeler des solutions radicales. La gamme des instruments disponibles aux gouvernements s'est conséquemment élargie : privatisations, partenariats, sous traitance, agences de services spéciaux, etc., dont les effets ne sont pas encore tous bien connus (Lindquist, Evert et Tammy Sica 1997). Le modèle keynésien de développement de l'État providence était à bout de souffle mais le modèle de remplacement, connu sous le vocable de nouveau management public forme un tout moins cohérent (Aucoin, Peter 1995). On s'est mis à la recherche des solutions déjà employées ailleurs et qui pouvaient être transposées ici rapidement. Les réformes administratives sont un nouveau produit échangé sur le marché mondial ».

Ainsi, juste après le lancement de la «FP2000 » en décembre 1989, Robert de Cotret, le président du conseil du trésor, annonçait la création de cinq organismes de service spécial (OSS) qui vont se multiplier par la suite<sup>18</sup> ( Jabes et Paquet, 1994).

On définit les OSS comme « des unités opérationnelles distinctes des ministères, à qui l'on confère une plus grande souplesse en matière de gestion et une

---

<sup>18</sup> Les cinq premiers furent : Conseils et Vérification Canada, Bureau des passeports, Formation et Perfectionnement Canada, Groupe Communication Canada et Agence gouvernementale des télécommunications. Une douzaine d'autres unités vont être ajoutées en décembre 1993 et une vingtaine d'autres groupes ont été identifiés comme candidats potentiels à l'été de 1993 (News SOA, Dec. 1993 ) ( dans Jak Jades et Gilles Paquet 1994)

plus grande responsabilité quant aux résultats » Bernier (dans Charih et Daniels, 1997 : 215).

Ainsi, les OSS forment une sorte de regroupement des opérations mesurables d'un ministère dans une ou plusieurs agences. Pour ce faire, on a identifié les caractéristiques des unités qui peuvent faire l'objet de OSS en énumérant cinq caractéristiques selon Jabes et Paquet (1994 : 32) :

1. Unité séparée et taille suffisante
2. Vocation de livrer les services au public
3. Susceptible d'imputabilité séparée dans un ministère
4. Pour laquelle des normes de rendements sont définissables
5. Disposant d'un mandat clair dans une politique stable

Toutefois, ces caractéristiques nous paraissent trop générales et difficilement identifiables dans la mesure où elles s'appliquent à plusieurs institutions publiques prises séparément. Ayant les objectifs centrés sur les besoins de leurs clients, l'accent a été mis sur la performance, la productivité et la qualité du service contrôlé au moyen des résultats escomptés (gestion par résultat ). En vertu de ça, les OSS fonctionnent selon un mode d'entente négocié ou de contrat tout en respectant le cadre politique tracé par les ministères. Il s'agit d'un mode de fonctionnement empruntant les techniques à la mode dans le secteur privé, pour les introduire dans le secteur public.

Cependant, certains spécialistes en management affirment que les résultats escomptés de ce modèle anglais, naturalisé canadien, ne sont pas encore clairs. Luc Bernier (Dans Charih et Daniels 1997 : 216 ) souligne à ce titre : « Les premières expériences pilotes d'OSS au Canada ont été lancées en 1989 par le gouvernement fédéral, mais les résultats obtenus jusqu'ici ne sont pas clairs et il faudra encore un certain nombre d'années avant que la formule soit ajustée à la réalité canadienne ».

Toutefois, l'année 1993 témoigne du souci du gouvernement libéral à restreindre les dépenses publiques. Celui-ci se traduit sur le plan de la politique budgétaire par la réduction du déficit en utilisant des mesures très audacieuses. On cite

l'élimination en trois ans de 45 000 emplois par attrition et mises à pied, la compression des dépenses de programmes de 10.4 milliards d'ici 1996-1997, le recouvrement des coûts, la diminution des transferts sociaux aux provinces, la dévolution des responsabilités à ces dernières et au secteur privé et l'annonce entre autres de la commercialisation et de la privatisation de certaines activités ( Charih, 1995).

Le gouvernement du Québec n'est pas épargné de cette vague de réformes. À cette fin, il a initié des réformes dans le domaine de la santé, du développement régional, de l'éducation, etc. En 1991, l'approche client prend une large place dans le programme de réformes donnant naissance à la politique de l'amélioration des services aux citoyens. Actuellement, l'assise de la modernisation est axée sur la gestion des résultats. Il s'agit de mettre en place une gestion basée sur la finalité même de l'administration publique. On laissera ainsi aux gestionnaires une grande liberté d'action dans l'utilisation des moyens et on les rendra plus imputables de l'atteinte d'objectifs mesurables, ce qui amène une responsabilisation accrue de tous les acteurs.

On a également gelé les salaires des fonctionnaires pendant deux ans et lancé en 1993 l'opération de réaligement et l'élimination du déficit d'ici l'an 2000, sous le gouvernement provincial de M. Bouchard ( Charih et Landry, 1997 : 1 ).

Ainsi, pour l'objectif de recherche, nous allons présenter un peu plus de détails sur la modernisation au Québec.

### **1.2.5.3 Les expériences de modernisation au Québec**

En suivant l'évolution de l'expérience de réforme, on constate que la réforme entamée entre la période 86-95 est partagée entre deux axes principaux ( Gagné, 1997) :

- La création d'emplois par le développement économique.
- L'assainissement des finances publiques.

En plus de ces deux préoccupations, un projet de rénovation de l'administration publique québécoise est soulevé entre 1986-89. En effet, l'accent a été

mis sur le renouveau de la gestion publique, qui influencerait le système de gestion, les mécanismes et les méthodes. Il s'agit en fait, de la mise en place de la méthode de gestion des résultats et l'application du principe de réédition de comptes en se focalisant sur les moyens, les activités et sur les productions gouvernementales et leurs répercussions. On qualifie cette phase par la gestion extravertie : « Il était alors question d'une gestion moins introvertie dans la tradition bureaucratique et plus extravertie dans la perspective d'une gestion stratégique » ( Gagné, 1997 : 32 ).

Généralement, les tendances globales de la réforme visaient l'amélioration du service à la clientèle, l'accroissement de la productivité, l'évaluation du programme et l'imputabilité et la continuation du mouvement de la décentralisation. Elles ont été introduites dans le plan d'action social (Santé et main d'œuvre, développement écologique et régional et richesses naturelles) ( conseil du trésor, 1987, dans Gagné, 1997 ).

Avec le déficit budgétaire, on a mis l'accent sur la consolidation des services existants tout en gardant la part des dépenses stables dans l'économie. Dans les années 90 la réforme a débouché sur l'opération de réaligement de l'administration publique, suite à un contexte de lourdeurs et de lenteurs administratives freinant la créativité et la contribution des organismes publics et à la redéfinition des tâches et la nature des fonctions pour améliorer les services aux citoyens. Cette opération permet de revoir l'organisation et le fonctionnement des unités administratives en vue d'améliorer la productivité, l'efficacité et l'équité des services publics. En plus de renforcer le système de gestion, le réaligement permet de consolider les efforts déployés afin d'accélérer le processus de reconception et de reconfiguration de l'appareil administratif ( conseil du trésor 1993, 1994 et 1995 ) ( dans Gagné, 1997).

Toutefois, l'expérience de réforme administrative actuelle n'est pas un phénomène isolé, mais elle s'inscrit plutôt dans le cadre de la continuation, de la modification et des ajustements des réformes déjà mises en place dès les années 60 et 70. La réforme vise le changement d'orientation et la modification des approches globales qui peuvent aller jusqu'à la rupture totale avec le passé. À cet égard, nous pouvons citer le début de la modernisation de l'administration publique québécoise

entre 65-75 qui continue de faire l'objet de réformes, mais sous différents angles. À cette époque, on a fixé comme objectif essentiel la mise en place d'un système de gestion d'ensemble dans un contexte plus interventionniste pour renforcer l'action des organismes centraux. Celui-ci s'est traduit sur le plan pratique par la création des unités administratives et l'application de processus d'analyse, de planification et d'élaboration des politiques et des programmes d'intervention et d'exécution.

Contrairement à ce qui s'est produit entre 65-75, la période 76-85 a marqué un changement d'orientation et d'approche, en passant d'un système de gestion global au début des années 70, à un système de gestion par projet au début des années 80, et cela en donnant la priorité au développement régional sous la politique d'encadrement de la déconcentration et de la décentralisation, tout en maintenant le contrôle budgétaire. Pour cela, nous allons nous référer à trois citations de Gagné, ( 1997 : 30-31) qui confirment l'idée de cette nouvelle approche :

« Au cours de cette période, nous observons plus particulièrement un changement de perspective qui se manifeste par le passage d'une approche par le haut et globale à une approche par le bas plus atomisée. »

« L'approche globale globalisante en vertu de laquelle les interventions dans les différents secteurs d'activités étaient élaborées, exécutées et contrôlées au moyen d'un cadre de gestion centralisé était en partie remise en cause »

« Nous passons donc d'une approche de gestion globale véhiculée par un système de gestion mis en place au début des années 1970, à une approche de gestion par projet pour sortir de l'impasse devant laquelle l'analyse et la planification des politiques et des programmes des années 1960 nous avaient placés »

Avec l'émergence du courant rationalisant entre 70-75, reposant sur le système de planification-programmation ( PPB ), la philosophie de gestion a changé radicalement. Ce courant devait permettre le passage d'une gestion de moyens à une gestion de résultats ( conseil du trésor, 1971, dans Gagné, 1997). Celle-ci ne sera amorcée que dans les réformes de la deuxième moitié des années 80 et celles des années 90 que nous venons de voir plus haut.

L'examen de l'évolution historique des expériences de réformes au Québec par Gagné (1997), soulève les enseignements suivants dont nous partageons largement l'avis:

- 1- La relation entre les besoins de la population et la capacité de les satisfaire.
- 2- L'articulation de la conception et de la mise en œuvre des éléments de réforme administrative.
- 3- La dichotomie entre les aspects politiques et administratifs.
- 4- La relation entre les dimensions sectorielles et territoriales
- 5- Le caractère discontinu du mouvement de réforme administrative.
- 6- La stratégie encadrant les expériences de réforme administrative.

Que ce soit au Canada, au Québec ou ailleurs, aux États-Unis, par exemple, l'objectif des réformes tourne autour de deux volets : la lutte contre le déficit et l'amélioration des services à la clientèle ( Charih et Landry, 1997). Or, celles-ci ont fait appel à des solutions radicales, et dans une certaine mesure, inhumaines. Des solutions, qui paraissent, à notre sens, contradictoires dans la mesure où l'adoption de l'approche client coïncide avec l'élimination des emplois (45 000 au Canada et 160 000 au États-Unis) et la démotivation des autres fonctionnaires suite au gel de leur salaire pendant deux ans et suite à l'augmentation de la charge du travail. En effet, ce climat d'incertitude et d'insécurité au travail qui démoralise les fonctionnaires diminuera les chances de réaliser d'importantes réformes ( Hafsi, 1995).

Par ailleurs, l'évaluation du rapport Gore ( phases 1et 2) montre que malgré les efforts amorcés pour réduire le budget par le moyen de la déduction des effectifs, cela n'a pas empêché la dette nationale d'augmenter de 800 milliards en trois ans ( Ketti, dans OAP, juin, 1996). Il s'agit d'une démarche d'inspiration technocratique, accaparée par les experts, portant plus sur les solutions que sur les problèmes ( Kelly, 1993). En d'autres termes, au lieu d'attaquer les origines des problèmes ou de la crise, les gouvernements de certains pays notamment le Canada et les États-Unis, ont préféré des mesures urgentes d'intervention pour atténuer les conséquences qui en découlent.

En effet, le déficit budgétaire dont on a trouvé le remède par le moyen de la réduction des dépenses sur le dos des fonctionnaires ou des employés de l'État du premier niveau, n'est autre qu'une conséquence de la mauvaise gestion des recettes de l'État et du service de la dette par les « gouroux » de l'administration publique.

Si le modèle britannique et celui de la Nouvelle-Zélande a opté pour le transfert de l'emploi pour alléger le budget de l'État, celui de la France a vite opté pour une approche humaniste de gestion en valorisant les ressources humaines : « Jusqu'à 1989, la stratégie déployée en matière de ressources humaines était axée sur la rigueur salariale et la réduction des effectifs. Avec la réforme actuelle, elle est plutôt basée sur une remobilisation et une gestion plus efficace des fonctionnaires.» ( Kelly, 1993 : 15). À ce titre, Hafsi (1995) affirme que les organisations qui font des coupures finissent par réembaucher des personnes sous une forme ou une autre, donc, autant de réformes que de crises et autant d'ajustements que de réformes, et ainsi de suite.

Au-delà de toutes lacunes et des difficultés rencontrées pour instaurer un tel changement, il y a sûrement des fortes raisons expliquant les préoccupations des gouvernements de plusieurs pays par la restructuration de leur appareil administratif. Ce qui était à l'origine de plusieurs tentatives de réformes un peu partout dans le monde. D'où, il est temps d'avancer des réflexions sur les raisons poussant les gouvernements à adopter ce genre de réformes à travers la question suivante :

### **1.3 Pourquoi ces tentatives de réformes?**

Au premier niveau, la réponse est simple: « Crise de l'État ». Mais, cerner les raisons exactes de cette crise et comprendre le processus déclencheur sont toutefois, beaucoup plus difficiles. Dans ce qui suit, nous allons essayer d'aborder quelques raisons de la crise actuelle.

#### **1.3.1 La crise de la gestion publique**

La crise actuelle vécue par les gouvernements n'est pas un élément nouveau, mais elle trouve plutôt son origine dans les séries de crises qui se sont produites dans le passé, formant ainsi un cercle vicieux. En effet, la dégradation de la

situation économique et financière des pays en développement s'est soldée par une série de crises (Naka, 1998) : crise de paiements, crise d'endettement, crise de la croissance économique, etc. Cependant, « la crise que nous vivons s'est distinguée jusqu'ici de celles qui l'ont précédée par la subtile diffusion de ses conséquences... » (Naka, 1989 : 16).

Ainsi, les pays développés ne sont pas à l'abri de ce phénomène désastreux (OCDE, 1989). Une généralisation de la crise des finances publiques, de la crise d'emplois, de la crise du service de la dette, ou généralement une crise de l'État, est devenue la maladie de la fin du siècle. On constate que, dès les années 80, la fonction publique dans de nombreux pays occidentaux est partie à la dérive (Savoie, dans Peters et Savoie, 1995). De son côté, Parenteau (1994 : 2) affirme que :

« La crise vécue par les gouvernements un peu partout dans le monde est peut être un élément nouveau pour l'opinion publique, mais il s'est trouvé dans le passé des Cassandres qui ont tenté d'alerter cette opinion, sans grand résultat il faut le dire. En effet, des économistes ont prévu depuis plusieurs années la dégradation constante de la situation, ce qui n'a pas empêché les gouvernements de dépenser à qui mieux mieux, multipliant les gâteries de toutes sortes, au prix d'un endettement dont on ne sait plus comment se défaire maintenant. »

En d'autres termes, cette constatation était porteuse de nos maux actuels aggravés par d'autres facteurs qui sont enchaînés entre eux. En effet, pour faire face au déficit externe, les grands experts en économie, plus particulièrement le FMI et la Banque Mondiale, ont recommandé à plusieurs pays de dépenser plus que leur PNB. Ce qui a entraîné les gouvernements dans une spirale d'endettement au cours des années 70. Celle-ci à son tour engendrait une politique d'ajustement structurel durant les années 80 dont les conséquences sociales, notamment l'augmentation de l'armée de chômeurs et la généralisation de la pauvreté, sont dévastatrices pour beaucoup de pays. Ainsi, les générations actuelles et futures sont contraintes de supporter le grand fardeau du service de la dette pour corriger les erreurs, les abus et la défaillance des gestionnaires publics du passé et la crise de l'État qui en résulte.

Par ailleurs, Savoie ( 1995 : 71) souligne que :

« Il est évident, néanmoins, que les bureaucraties publiques ont été la cible d'attaques de toutes parts, pour divers motifs, dans le contexte de la mondialisation de l'économie. L'État-Nation évolue aujourd'hui dans une conjoncture de plus en plus interdépendante et concurrentielle et, selon certains, « l'État-Nation évolue est devenu trop petit pour les grands problèmes et trop grand pour les petits problèmes de la vie » (Bell, 1986, p.6 ); les dirigeants politiques des années quatre-vingts sont devenus ouvertement hostiles à leur fonction publique, l'accusant de tous les torts, notamment d'être « démesurée, prodigue, inefficace sans imagination et trop puissante » (Savoie, 1994 ); enfin, les contraintes budgétaires ont poussé les gouvernements à réformer l'appareil gouvernemental et à faire naître ainsi un engouement pour la privatisation et d'autres formes d'assimilation de l'activité gouvernementale à l'activité commerciale (Boston, 1991 ). Depuis, les fonctions publiques sont demeurées sur la défensive, s'interrogeant sur leur rôle de conseillères en matière de politique et même sur leur responsabilité d'exécution des programmes ».

Cependant, certains gouvernements ont remarqué l'incompétence de leurs gestionnaires et ont réagi en émettant des avertissements ou en souhaitant le changement de l'appareil administratif. Ainsi, le gouvernement fédéral a soulevé ce problème en 1969 avant même la mondialisation. Se rendant compte que son propre personnel n'était pas à la hauteur de la situation, il a émis un sévère avertissement :

« S'il ne peut compter sur des cadres supérieurs et des administrateurs publics d'un niveau de compétence beaucoup plus élevé, le gouvernement ne réussira pas à élaborer des politiques et à exécuter des programmes de façon expéditive, progressiste et inédite, et devra par conséquent renoncer à se gagner la confiance des fonctionnaires et du public et à obtenir leur participation au fonctionnement d'une administration gouvernementale moderne, efficace et consciente de ses responsabilités sociales » (Kernaghan, 1975 : 20) (cité par Parenteau dans l'ouvrage de M. Charih et M. Paquin, 1994 : 3).

Actuellement, on qualifie la crise par l'existence de deux phénomènes contradictoires: l'augmentation accrue des attentes des citoyens et l'incapacité du gouvernement d'y répondre. À cet égard, Richard Simon, 1976 ( dans Parenteau, 1994 : 2) affirme que : « les gouvernements modernes se trouvent de plus en plus coincés entre, d'une part, non pas nécessairement des besoins nouveaux, mais des

attentes et des exigences croissantes de la population et d'autre part, une incapacité croissante à les satisfaire ».

Face à cet état des choses, au lieu de multiplier les efforts pour répondre aux exigences croissantes des citoyens, les gouvernements ont tendance à réduire les services offerts, voire même d'en supprimer au cours des dernières années. Il est évident que le service rendu ou la marchandise livrée perd de plus en plus sa qualité, cela sans parler des délais d'attente.

Avec la contrainte de la mondialisation, les gouvernements se trouvent obligés de réformer, rénover, restructurer ou transformer, peu importe le terme utilisé, leur appareil administratif en s'interrogeant sur les réformes les plus appropriées à leur contexte. Beaucoup de chercheurs sont d'accord sur le fait que les gouvernements ont intérêt à adapter leurs administrations à l'environnement actuel en avançant des raisons que nous allons examiner.

### **1.3.2 Les besoins de changement en général.**

Le changement est devenu presque une mode, mais une mode induite par un impératif d'adaptation qui force l'organisation à choisir entre changer ou mourir. Certains auteurs selon Hafsi et Fabi (1997) affirment que l'organisation doit s'adapter à la turbulence de son environnement externe, aux facteurs de mondialisation, à la déréglementation des marchés, à l'intensification de la concurrence, à la constitution des marchés communs, à l'augmentation des acquisitions et des fusions, à l'implantation croissante de nouvelles technologies, à la différenciation dans la consommation, de même que l'évolution rapide des valeurs et des comportements sociaux etc.,. D'autres affirment que le changement est lié à l'évolution relative de certaines caractéristiques démographiques telles que le vieillissement de la population, l'augmentation du taux de féminisation dans les organisations et la généralisation de la scolarité. On rejoint ici l'idée que les firmes ne sont jamais stables et par conséquent, elles doivent s'ajuster en fonction des mutations actuelles. Les travaux de Hafsi et Demers (1989) soulignent que le changement stratégique apparaît comme une réponse, soit au déséquilibre interne (les stratégies ), soit au déséquilibre externe

(l'environnement). De ce fait l'organisation doit ajuster sa structure et ses stratégies à son environnement, soit pour assurer sa survie ou sa croissance. En effet, pour les organismes exposés à la concurrence, le changement apparaît comme le seul moyen d'accroître les chances de leur survie. Dans cet ordre d'idées, Hannan et Freeman (1984) affirment qu'à long terme, seules les entreprises qui évoluent régulièrement avec leur environnement peuvent survivre.

Par contre, pour l'administration publique, le changement s'inscrit dans le cadre de la politique gouvernementale répondant aux attentes des citoyens. Il s'est avéré qu'avec le temps, ces derniers sont mieux équipés que leurs administrations (équipement informatique, etc.). En effet, les citoyens attendent de leurs institutions gouvernementales d'être plus efficaces et modernes, d'offrir des services de haute qualité et d'être menées par les hommes et les femmes les plus compétents (Synopsis/ gouvernement du Canada 1990). Généralement, les organisations traversent une époque très turbulente induite par les pressions venant de l'environnement ou de leur fonctionnement. Cette turbulence est à l'origine de ce qu'on appelle les transformations organisationnelles (Hafsi et Fabi 1997).

On parle de plus en plus de la mondialisation et de ses effets chez certains auteurs pour contourner plus au moins sa dimension. Que veut-on dire par la mondialisation?. Et quelle relation existe-t-il entre la mondialisation et la transformation organisationnelle?

### **1.3.3 La mondialisation et la crise de la gestion**

La liaison entre la crise de la gestion publique, la réforme administrative et la mondialisation, nous amène, à notre tour, à faire une réflexion sur la relation de causalité, autrement dit à savoir si la mondialisation est une cause ou une conséquence de la crise. Savoie (1995) traite la mondialisation en tant que phénomène qui ne cesse d'exercer son influence sur la fonction publique en tant qu'institution, mais qui n'a pas encore reçu l'attention qu'il mérite.

D'abord, les années quatre vingts enregistrent le baptême du mot mondialisation. Il n'est rendu populaire et familier dans le langage intellectuel qu'au

début des années 90 ( Savoie 1995, Hafsi et Toulouse, 1996). Ainsi, la mondialisation a fait l'objet de beaucoup de réflexions et de travaux de recherche. Pour les uns, elle constitue un danger pour l'économie mondiale notamment celle des PVD qui n'ont d'autre choix que celui d': « annuler la dette ou ouvrir les frontières » ( Astier, 1990) . Dans ce contexte, nous pouvons dire que la mondialisation constitue pour ces pays une problématique de l'époque ou plutôt le monstre du nouveau millénaire. Pour les autres, elle est la conséquence du développement du néo-libéralisme, permettant ainsi d'explorer d'autres pistes de recherche. Pour tous, elle fait partie du paysage habituel du cycle de vie économique.

Que ce soit cause ou conséquence, il est à noter que la mondialisation est un phénomène qui ne cesse d'exercer une grande influence sur la fonction publique ( Savoie, 1995). À ce titre, le même auteur souligne l'intégration forte de l'économie internationale et le secteur des télécommunications comme un des effets de la mondialisation.

Par ailleurs, l'ordre mondial a toujours subi des restructurations multiples et douces, suite à des périodes creuses. Bell, 1986 ( dans Savoie 1995) a fait une analogie entre ce processus et les mouvements d'un « accordéon, se détendant et se contractant selon la mesure qu'il bat », mais les gouvernements en place parviennent rarement à prévoir. Dans le même ordre d'idées, on parle au Québec de la révolution tranquille pour qualifier le mouvement de restructuration des années 60 ( Mc Roberts et Postgate, 1983).

L'émergence des firmes multinationales, de nouveaux réseaux qui unissent les finances et les communications et le mouvement ascendant des institutions supranationales, comme la « communauté économique européenne (CEE) ou l'Union européenne », le « FMI », la « Banque Mondiale », l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) parallèlement à des ententes commerciales régionales telles que l'accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis (ALE), transforment de façon radicale le processus administratif et les outils d'intervention gouvernementale ( Savoie, 1995).

De plus, on assiste à un transfert volontaire des attributions de la prise de décision et de la souveraineté vers ces organismes supranationaux ( Savoie, 1995 ). Selon lui, l'économie mondiale oblige à sacrifier la liberté souveraine aux règles internationales suivant lesquelles la politique commerciale, par exemple, est de plus en plus définie par des accords internationaux.

Dès lors, la mondialisation n'est pas un mot à la mode, mais plutôt une réalité qui est en train de réduire le monde à un petit village.

Jusqu'à présent nous avons essayé de répondre à la question importante sur les raisons du changement : Pourquoi changer ?

Nous avons argumenté que la réponse à cette question s'inscrit dans le cadre d'une approche réaliste mettant les organisations devant l'impératif du changement. Ce dernier n'est pas induit par les effets de mode mais plutôt par les exigences de l'environnement turbulent et en pleine mutation. En d'autres termes, on change pour remonter le moral de l'administration publique qui est en crise depuis deux décennies. À cette question, s'ajoutent, bien entendu, des questions de modalités de changement et donc, de détermination du timing et des acteurs qui doivent intervenir dans le changement. Ceci nous amène à examiner le processus par lequel le changement est réalisé.

En effet, avec le poids des dépenses publiques dans la richesse nationale et la perte de la légitimité et de l'efficacité de l'administration publique, la transformation, le renouvellement ou la modernisation devient la seule solution à adopter. Dans ce contexte, le souci urgent et majeur des gestionnaires est celui de réussir un processus de changement puisqu'il ne reste plus de place pour l'échec. Autrement dit, les praticiens sont préoccupés beaucoup plus par la façon de transformer cette institution complexe dont les valeurs sont bien enracinées. Il s'agit en fait d'une question organisationnelle faisant appel à des théories et des approches du changement organisationnel répondant à la soif des praticiens. Ces dernières font l'objet d'étude dans ce deuxième volet de notre revue de littérature.



## **Chap.2 Le changement organisationnel**

Étant au centre des préoccupations des chercheurs et des praticiens, le changement organisationnel représente le champ d'investigation de ce sujet de mémoire. Il est à la fois, un axe de notre revue de littérature et un cadre d'analyse théorique pour nos données empiriques. C'est autour de lui que notre sujet de recherche a pris naissance, vu les tendances vers le changement. Le but est de formuler les modèles de gestion du changement qui peuvent servir le mouvement réformiste de l'administration publique de l'an 2000. D'où la question suivante : Que signifie le concept de changement organisationnel ?

### **2.1 Définition du changement organisationnel**

S'agissant d'un concept large et ambigu, le changement organisationnel est difficile à cerner. Il a fait l'objet de plusieurs définitions. À ce titre, la littérature en management distingue plusieurs facettes du changement représentant une richesse conceptuelle dans le domaine managérial. Il s'agit en fait, de différentes sortes de changements liées aux différents types d'organisations. En effet, Chandler (1962) a énuméré différentes sortes de stratégies de croissance parallèlement aux différentes formes d'organisation. Ces stratégies sont conditionnées par les allocations de ressources, la détermination des objectifs à long et à court terme et l'adoption des choix d'action (planification). Dans le même ordre d'idées, on parle chez Kenneth Mac Crimmon (1993) du changement de la firme et du changement de stratégie. Ainsi, l'absence d'une définition globale et unique de ce qu'est le changement organisationnel s'explique par le fait que dans un même contexte, le changement n'est pas conçu de la même façon dans deux organisations différentes (Hafsi et Fabi, 1997).

S'il n'est pas évident de s'entendre sur une définition du concept de changement, du moins, un consensus s'est dégagé sur la non stabilité des organisations. En effet, et comme le montrent Hafsi et Fabi (1997), tous les tenants des changements affirment que les firmes ne sont jamais stables. On rejoint ici la définition formulée par Livian, 1978, dans Ferland, 1994), une organisation fait rarement face à une situation de non-changement. Tel un organisme vivant, elle s'adapte ou cherche à s'adapter

constamment à son environnement. Dépourvue de ce mécanisme permanent, une organisation ne peut survivre. L'idée est que les organisations doivent s'ajuster en fonction des mutations actuelles. Dans cet ordre d'idée, certains auteurs soulignent que le changement résulte bien souvent des forces évolutives ou encore d'événements sur lesquels l'organisation n'a, en générale aucun pouvoir (société des Comptables en management du Canada, 1995 ). Ainsi, le changement a lieu :

- Lorsque l'organisation s'efforce d'atteindre un but précis qui est nécessaire à son succès, amélioration de son rendement opérationnel, par exemple.

Cependant, les travaux de Bartoli et Hermel (1986), (dans Ferland, 1994) définissent le changement d'une façon générale comme « une démarche stratégique nécessaire pour l'organisation qui souhaite maîtriser ou du moins conduire les mouvements qu'elle est contrainte de réaliser ou de subir, pour survivre ou se développer ». C'est dans le contexte du développement et de la croissance que notre démarche analytique pour la gestion du changement auprès de l'administration publique se situe. En effet, étant l'infrastructure de base, l'administration publique n'est en aucun cas menacée par la mort ni par la concurrence en tant que telle, mais son déclin sans cesse pose autant de problèmes au niveau de l'équilibre économique, politique et social.

## **2.2 Les différentes approches du changement**

Comme nous l'avons déjà mentionné auparavant, le changement organisationnel est un concept large. Il a fait l'objet de plusieurs débats conceptuels qui n'ont fait qu'enrichir le domaine managérial. En d'autres termes, ce débat a mis au monde plusieurs approches du changement répondant aux préoccupations à la fois des chercheurs et des praticiens dont nous allons présenter quatre que nous avons jugé utiles pour notre étude : l'approche neo-institutionnelle, l'approche écologiste, l'approche culturelle et celle configurationniste. Le choix de ces approches s'explique par le fait que ces quatre approches se complètent mutuellement et pouvant contourner le mouvement de la modernisation dans son ensemble. Autrement dit, la modernisation en

tant que changement stratégique fait appel à la fois au changement de culture, de structure, des stratégies, etc., en corrélation avec le changement environnemental.

Par ailleurs, l'approche neo-institutionnelle et celle de l'écologie mettent toutes les deux l'accent sur la pression de l'environnement sur l'organisation. De ce fait nous allons les présenter ensemble pour passer par la suite aux deux autres.

### **2.2.1 L'approche néo-institutionnelle et écologiste**

Selon cette approche néo-institutionnelle, les organisations ne changent pas, du fait qu'il y a homogénéisation entre le changement organisationnel et le changement environnemental. En effet, le changement environnemental est institutionnalisé. Et c'est l'environnement qui dicte le changement pour les organisations, tel que l'affirment les néo-institutionnalistes. À cet égard, on trouve les travaux de DiMaggio et Powell (1983). Ces derniers distinguent trois types d'isomorphisme expliquant cette approche. En partant de la coercition où la pression se fait sur l'organisation afin de se conformer aux normes standards prédéterminées, l'organisation va vers ce qu'on appelle la normativité résultant d'une forte influence de l'expertise professionnelle. En effet, ce sont les experts professionnels qui apportent leurs normes de prise de décision. Ce passage se fait par l'intermédiaire de la dépendance aux autres organisations en imitant ses concurrents qui réussissent mieux leurs affaires. C'est ce qu'on appelle le mimétisme. Pour ces auteurs, les structures organisationnelles sont rationnellement adaptées aux modes d'organisation qui prévalent et sont soutenues par les règles normatives du moment (Hafsi et Fabi, 1997).

L'applicabilité de la théorie néo-institutionnelle par Goodrick et Salancik (1996), conclut que cette vision de l'environnement institutionnalisé fait de l'environnement un milieu socio-politique qui ne cesse d'exercer son influence sur le comportement organisationnel.

Cependant, une critique de ce courant suggère que les organisations font face à des pressions à travers une variété de réponses stratégiques, certaines de ces pressions les amènent au-delà de la conformité passive (Oliver, 1991).

Quant à l'approche écologiste, détenue par Hannan et Freeman (1984), elle met l'emphase sur l'idée de sélection dans la mesure où l'environnement sélectionne les organisations qui s'adaptent mieux aux opportunités et aux menaces environnementales. En effet, la sélection exerce une influence sur d'autres dimensions que la reproductibilité de la structure (Hafsi et Fabi, 1997). Inspirés du courant biologiste, ces deux auteurs suggèrent de repenser les organisations de manière collective.

Lors du changement, le niveau de l'inertie varie selon l'âge, la taille, le cycle de vie et la complexité de l'organisation. Les facteurs internes et externes (la réglementation, les barrières à l'entrée, etc.), peuvent provoquer l'inertie. À ce propos, la théorie de l'écologie évolutionniste affirme que l'adaptation de l'organisation à l'incertitude du changement environnemental est importante pour accroître les chances de survivre. Pour y parvenir, l'organisation doit prendre en considération l'importance du temps, la vitesse du processus d'apprentissage, l'obtention des informations nécessaires, le changement technologique, l'ajustement des structures, etc. Généralement, l'inertie, selon ces deux auteurs, permet aux organisations de survivre dans la mesure où le retard de réaction au changement donne l'occasion à l'organisation de bien repenser son environnement. Le concept d'inertie fait référence à la correspondance entre la capacité d'adaptation du comportement des membres de l'organisation et leur environnement.

Par ailleurs, la validité de la théorie de l'écologie est appréhendée par la vérification de ses 5 théorèmes par Hannan et Freeman et par les autres auteurs qui les ont suivis tels que Amburgey et Kelly (1991), (dans Hafsi et Fabi), qui ont étudié des sociétés aériennes aux États-Unis. Ainsi, Hafsi et Fabi (1997 : 274) nous présentent les 5 théorèmes de la façon suivante :

*Théorème 1* : La sélection dans les populations d'organisations des sociétés modernes favorise les organisations dont la structure présente une grande inertie.

*Théorème 2* : L'inertie structurelle augmente de manière uniforme avec l'âge.

*Théorème 3* : Le taux de mortalité des organisations diminue avec l'âge.

*Théorème 4* : les tentatives de réorganisations augmentent le taux de mortalité.

*Théorème 5* : la complexité augmente le taux de mortalité due à la réorganisation.

Une autre étude empirique réalisée par Amburgey, Kelly et Barnett (1993) concernant ce courant a été effectuée sur 1011 journaux finlandais pour une période de 193 ans. Ces auteurs montrent que les forces qui rendent les organisations rigides sont aussi celles qui les rendent plus malléables.

Généralement, la théorie reste particulièrement importante dans la mesure où elle est considérée parmi les théories les plus convaincantes pour comprendre et réaliser le changement d'orientation stratégique dans les organisations dont l'âge et la complexité sont élevés.

Faisant partie du déterminisme environnemental et de l'adaptation des organisations à leurs environnements interne et externe, on peut conclure que la structure et l'environnement déterminent l'action de l'organisation qui, à son tour, est fonction du système existant.

Le changement ainsi décrit nous permet de réfléchir sur l'approche radicale du changement où l'organisation est préoccupée par un changement stratégique visant à la fois le changement de structure, des stratégies et de processus technique de production ( exemple : l'introduction de la technologie ) en concordance avec son environnement. Ceux-ci induisent l'organisation dans un processus de changement culturel. À cet égard, nous allons évoquer deux approches : l'approche configurationniste et l'approche culturelle.

### **2.2.2 L'approche culturelle**

Cette approche indique que le changement de la culture est difficilement réalisable et parfois même douloureux. En effet, l'enracinement de la culture commence dès la naissance de l'organisation et continue avec le temps parallèlement à son évolution. À ce propos, Lodahl et Stephen (1980) nous parlent de la maturité de l'entreprise en se référant aux idéaux et aux valeurs qui se transfèrent d'une génération

à l'autre. On rejoint ici l'idée de Tunstall (1985) qui affirme que les leaderships introduisent leurs visions et leurs croyances dès la création de l'organisation à l'occasion de la définition des tâches et des objectifs de l'organisation. En effet, selon ce même auteur, les dirigeants investissent le temps et les ressources dans l'innovation, le recrutement, les motivations des gens, l'instauration d'un système de contrôle et dans leurs développements et la réalisation d'une façon systémique ( Gagliardi, 1986 ; Hatch, 1993 ; Tunstall, 1985 ; Lodahl et Michell, 1980 ). Ainsi, la rupture avec sa culture signifie la rupture avec son passé. Bref, la culture n'est pas liée au changement d'un produit ou d'un service mais plutôt à sa raison d'être, à sa mission principale, formant ainsi son identité. La culture organisationnelle est présentée comme une force de succès de l'organisation. Ainsi, le déclin de l'organisation, s'il n'est pas lié à un problème technique, implique un examen approfondi de sa culture.

### **2.2.3 L'approche configurationniste**

Partant de l'idée que la pression de l'environnement pousse les organisations à changer, certains auteurs ont mis l'accent sur le désir de changer rapidement et dramatiquement dans un intervalle court pour en tirer profit dans les périodes de stabilité. Cependant, d'autres suggèrent que le changement graduel ou incrémental est moins risqué, moins perturbateur et admis politiquement. Dans ce cadre, les travaux empiriques de Miller et Friesen (1982) montrent que la densité du grand changement, qui est un changement radical, concerté et dramatique, est associée à une performance plus élevée que le changement petit à petit et incrémental. On parle du changement radical (quantique) dans le cas du changement de la configuration où le changement devient nécessaire lorsque l'organisation fait face à des problèmes majeurs.

À partir de ces différentes approches, on peut dire que les adaptations incrémentales ont tendance à affiner la configuration stratégique alors que les transformations révolutionnaires ont tendance à la rejeter pour la remplacer. À ce titre, l'école de l'écologie de la population Hannan et Freeman (1984), est un appui pour le changement incrémental dans la mesure où ces auteurs considèrent que les tentatives du changement radical représentent une légitime menace si elles ne sont pas accompagnées d'un support institutionnel.

En résumé, de ce bref aperçu sur les approches du changement, on retire qu'il y a quatre types de changement liés à ces différentes approches : les changements structurels, culturels, technologiques et stratégiques ( Hafsi et Demes, 1990 ; Hafsi et Fabi ,1997 ; Dewar et Dutton, 1986). Bien qu'étant très différents les uns des autres en ce qui concerne leurs contenus, il est à noter qu'ils sont interdépendants ( Tichy, 1983). En effet, un changement technologique peut entraîner un changement structurel qui, à son tour, entraînera un changement stratégique. De plus, on peut les trouver simultanément dans un changement organisationnel de grande ampleur. C'est le cas, par exemple, de la modernisation de l'administration publique qui vise un changement stratégique à travers l'implantation de la technologie et le changement de structure, et par là, le changement de culture.

En conclusion, on peut dire qu'à quatre types de changement sont associées les différentes approches du changement. Or, celles-ci se font selon trois niveaux de changement, que ce soit dans le contexte du management privé ou dans le contexte du management public, que nous allons présenter dans ce qui suit.

### **2.3 Les différents niveaux du changement**

L'approche systémique selon Laflamme, (1981, dans Ferland 1994), distingue trois niveaux de changement dans une organisation : la régulation, l'adaptation et la mutation.

La régulation, qui correspond au fonctionnement courant, produit de manière permanente les ajustements nécessaires à la vie même de l'organisation. Ainsi, les employés, aux différents niveaux, agissent quotidiennement sur elle par leur flot d'actions et de décisions. C'est dans ce sens que l'on peut affirmer qu'il n'y a pas de situation de non-changement absolu.

L'adaptation correspond à un cycle de réduction plus long, s'applique à des modifications plus importantes et met en jeu des efforts plus intégrés. Elle se situe au niveau des pratiques et modes de gestion.

Quant à la mutation, elle est liée au changement stratégique. En effet, la mutation nécessite un effort collectif, touchant l'ensemble des aspects organisationnels et dont la mise en œuvre s'étale sur une assez longue période. Il s'agit d'un changement de plus grande ampleur pouvant aller jusqu'à la remise en cause des buts ou des structures de l'organisation.

C'est ce dernier qui nous intéresse dans le cadre de ce mémoire. La justification que nous pouvons avancer est que l'administration publique est consciente du fait que si elle veut vraiment relever un défi, elle a besoin d'un changement stratégique.

## **2.4 Le changement stratégique**

Le changement stratégique représente un champ nouveau dans la théorie du changement organisationnel. Ce n'est que récemment qu'on a commencé à étudier ou à traiter l'organisation d'une façon précise. En effet, pour les précurseurs en management, le changement n'était pas un champ d'étude particulier, mais plutôt il fait partie de l'étude globale au sein de l'organisation. D'ailleurs, le changement n'était pas un phénomène assez fréquent et répandu comme ce qui se passe actuellement. À ce titre, Hafsi et Fabi (1997 : 40 ) affirment : «Ce n'est pas seulement le monde qui change vite qui incite au changement d'ordre stratégique, c'est aussi et surtout la véritable révolution dans l'esprit qui se produit actuellement et qui force chacun à bouger ou à mourir ».

Néanmoins, plusieurs auteurs classiques ont parlé d'une façon implicite sur le changement stratégique, préparant ainsi la voie pour leurs successeurs à aborder le changement organisationnel dans un cadre précis. On assiste au passage des approches globales touchant l'organisation dans son ensemble, aux approches spécifiques répondant à la complexité croissante dans le domaine managérial. D'où la question suivante : Comment ce passage est-il effectué ? À ce titre, nous allons passer en revue le changement stratégique à travers les auteurs classiques et contemporains.

### **2.4.1 Les classiques et le changement stratégique**

Les classiques marquent un début important dans le domaine de la recherche et de l'enseignement spécifique en management. Ce qui sera à l'origine par la suite de l'enrichissement de la littérature et des pratiques managériales. Leurs contributions sont très significatives en ce qui concerne l'analyse du changement stratégique.

Les travaux de Barnard, Lawrence et Lorsh, Cyert et March, Thompson ou Allison ( dans Hafsi et Fabi, 1997) en ce qui a trait à l'organisation et ses individus, constituent le cadre de référence pour la majorité des auteurs. Bien sûr, il y a d'autres auteurs classiques qui méritent une attention particulière dont nous allons citer quelques-uns.

L'étude de Simon (1945) sur le processus décisionnel et la rationalité limitée annonce déjà la préparation vers un champ d'étude précis lorsqu'il a porté son attention sur les individus dans l'organisation et sur les dirigeants et l'influence de leurs décisions sur l'organisation.

Quant à Selznick, 1957 ( dans Carpentier, 1994), il s'est préoccupé par le changement réussi puisqu'il a mis l'accent sur la capacité d'adaptation des organisations à un environnement hostile. Chez lui, la notion d'institution englobe les organisations capables de s'adapter et de survivre. Les contributions de ces auteurs constituent une assise de base pour le développement du concept du changement stratégique par Chandler (1962) et Ansoff (1965).

Si Chandler a identifié plusieurs changements stratégiques (Intégration verticale, horizontale, etc..) liés aux différentes étapes de l'évolution de l'entreprise ; de son côté, Ansoff a caractérisé le changement stratégique comme un passage de l'organisation d'une position à l'autre lorsqu'il a étudié les vecteurs de croissance. Toutefois, la notion du changement stratégique pour les auteurs classiques est liée à la gestion stratégique ( Mintzberg et Waters, 1982).

Ces réflexions restent comme une base solide pour le développement du champ d'étude portant sur le changement stratégique en intégrant divers concepts développés auparavant.

### **2.4.2 Les contemporains et le changement stratégique**

Lié aux différents aspects du domaine de la gestion, le concept «stratégie» est à l'ordre du jour. Il s'agit d'un concept large et complexe qui a servi et continue de servir le domaine militaire pour enfin s'incliner dans le domaine civil. Ainsi, le concept stratégie a fait l'objet de plusieurs débats conceptuels. Certains auteurs, comme Andrews et Bower (1973), définissent la stratégie comme une concordance entre les ressources de l'organisation, les habiletés, les opportunités environnementales et les risques auxquels fait face l'organisation. D'autres comme Hafsi (1985) et Hafsi-Toulouse (1996) affirment qu'une stratégie implique une certaine cohérence dans les décisions qui sont prises, le test de la cohérence étant le lien entre les décisions et les objectifs à atteindre. Il s'agit en fait, de tenir compte des intelligences internes et externes pour la création d'une stratégie. Cette complexité sera amplifiée lors du mariage entre la théorie du changement organisationnel avec le concept stratégie, mettant au monde du management le changement d'ordre stratégique. Par conséquent, un très grand nombre de définitions du changement stratégique sont mises en place, couvrant ainsi plusieurs pages des livres du management stratégique. Ces définitions varient d'un auteur à l'autre, selon la qualification qu'on donne au concept stratégie. Hafsi et Fabi (1997 : 41) nous ont facilité la tâche en regroupant différents concepts caractérisant le changement stratégique ainsi que leurs auteurs :

« Le changement stratégique a été défini de différentes façons dans la littérature spécialisée. On y parle notamment de Double-loop learning (Argyris et Schon, 1978), de frame-breaking change (Nadler et Tushman, 1986), de réorientation et de re-création (Nadler et Tushman, 1986), de changement de culture (Kilman, Saxton et Serpa, 1986), de changement stratégique (Tichy, 1983), de changement de grande envergure (Mohrman et autres, 1989), de quantum change (Miller et Friesen, 1984), de transformation corporative (Kilman et Covin 1988) ainsi que de changement radical (Hafsi et Demers 1989) ou de régénération stratégique (Hamel et Prahalad 1995). »

Néanmoins, tous ces auteurs ont donné la même signification à ce type de changement dans la mesure où les concepts utilisés convergent tous vers un grand changement bouleversant l'organisation dans son ensemble. À ce titre, Hafsi et Fabi (1997 : 41) affirment :

« Bien qu'il soit difficile, voire impossible, d'établir les équivalences sémantiques et conceptuelles entre ces différents termes, ils semblent tous avoir trait à des changements fondamentaux en ce qui concerne autant les stratégies et les structures organisationnelles que les perceptions, les façons de penser et les comportements chez les membres de l'organisation »

On parle actuellement du changement dans la stratégie et le changement à caractère stratégique, l'un et l'autre indiquent différentes façons du changement, bien qu'ils ne soient pas nécessairement séparés (Ginsberg, 1988). Cependant, le changement stratégique peut englober plusieurs types de changements ( le changement culturel, le changement structurel, le changement technologique). À ce titre, Hafsi et Fabi (1992) soulignent l'existence de plusieurs façons de décrire le changement stratégique, de l'étudier et de l'analyser. À quoi fait allusion le concept de changement stratégique ?

### **2.4.3 Définition du changement stratégique**

Au cours des années 80, les littératures en management traitant du changement stratégique se sont multipliées en prenant une place importante dans le monde de la gestion, autant dans le milieu académique que dans le milieu professionnel. Pourtant le débat n'est pas encore clos en ce qui concerne les définitions et l'ampleur du changement stratégique. Ainsi, une quantité de définitions presque aussi grande que le nombre d'auteurs, s'est mise en place impliquant la largeur et l'ambiguïté du concept.

Pour Tichy (1983), le changement stratégique mobilise et affecte les trois systèmes qui composent l'organisation : les systèmes techniques, politiques et culturels (TCP), et donc divers changements organisationnels. Le mérite de son approche réside dans le fait qu'il apporte une vision intégrale de l'organisation, mettant en relief l'étroite relation qui existe entre les différents types de changement.

Cette perspective intégrale de l'organisation prendra une autre forme avec la contribution de Ginsberg (1988), lorsqu'il a introduit deux sortes d'intervention (processus et contenu) dans le changement stratégique. En effet, et selon lui, le changement stratégique est essentiellement une affaire de contenu stratégique et de processus dans la transformation de la relation de l'organisation avec son environnement. À ce titre, Hafsi et Fabi (1997 : 47-48) avancent trois définitions mettant l'accent sur les aspects importants du changement stratégique.

Définition 1 :

« Un changement stratégique est un changement dont les manifestations peuvent être de quatre types : un changement de leadership, une modification de la perception que l'organisation a de son environnement, une modification de la nature et de la qualité des ressources dont elle dispose et une modification des objectifs à long terme »

Définition 2 :

« Un changement stratégique est un changement dont les manifestations sont la modification de l'un ou de l'autre des principaux mécanismes de gestion (structures, systèmes et culture ou valeurs), qui fait en sorte de rompre l'équilibre qui prévalait auparavant pour le remplacer par un équilibre nouveau. »

Définition 3 :

« On peut dire qu'un changement est stratégique lorsqu'il touche soit le contenu (objectifs, appréciation de l'environnement et nature et disponibilité des ressources et du savoir-faire), soit le processus (structure, systèmes, culture et valeurs), de manière à modifier de manière durable la performance de l'organisation, et qu'il est perçu comme une rupture par les personnes clés de l'organisation. »

À travers cette revue de littérature et notamment en confrontant les objectifs et les étapes de chaque expérience de modernisation étudiée avec la théorie du changement organisationnel, nous pouvons dire que l'administration vise, partout dans le monde, un changement de grande ampleur. En effet, au cours de ces dernières années l'administration publique opère dans deux sens contradictoires. L'un se concrétise par la réduction de son champ d'action dans le cadre de la nouvelle conception de l'État réduit (Bernier et Iain 1994). Il s'agit en fait du mouvement de désengagement et de

désinvestissement de l'État (Hafsi et Jorgensen,1992 ; Hafsi, Jorgensen et Koenig, 1993). L'autre se concrétise par l'élargissement de son champ d'action et de son mandat d'intervention à travers le mouvement de rénovation de la gestion publique ou ce qu'on appelle la modernisation de l'administration publique. Celle-ci est le résultat de la prise de conscience de la part du gouvernement des besoins nouveaux de ses usagers. On assiste en fait au passage de l'État contrit à l'État stratège ( Kornig, 1997).

Que ce soit l'une ou l'autre, les deux actions s'inscrivent dans le cadre d'un changement stratégique.

« Tandis que le rythme du changement s'accélère et que le défi que pose la fonction gouvernementale semble de plus en plus complexe, la nécessité de prévoir et de comprendre l'environnement organisationnel contraint les gestionnaires dans le secteur public à avoir recours à une approche stratégique » (Heintzman , dans Charih et Paquin 1993).

Ainsi, la modernisation vise à long terme la rupture avec le passé. Il s'agit en fait du changement dans le contenu et le processus du système organisationnel en entier afin de modifier durablement la performance. On rejoint ici la définition du changement stratégique formulée par Hafsi et Fabi (1997). La justification avancée est que la modernisation améliore durablement la performance de l'administration publique. Celle-ci se fait par étapes à travers trois logiques :

- Une nouvelle logique de gestion dans le cadre des stratégies de réorganisation (modes et pratiques de gestion, informatisation, stratégie et décentralisation etc.). Celle-ci se rapporte au changement de stratégie et au changement technologique.
- Une nouvelle logique de gestion des ressources humaines dans le cadre des stratégies de restructuration ( développement des compétences, GRH, redéfinition des responsabilités, gestion participative, auto-évaluation, contrôle etc.). Celle-ci renvoie au changement de structure.
- Une nouvelle logique politique dans le cadre des stratégies de réorientation (redéfinition du rôle de l'État, nouvelles règles et procédures, réduction du

déficit, révision des programmes, etc.). Cette dernière se rapporte au changement de culture.

Par ailleurs, les trois définitions de Hafsi et Fabi (1997) prises ensemble sous un même angle et en insistant sur les concepts clés de chaque définition, peuvent mieux servir, à notre sens, l'action de la modernisation de l'administration publique en tant que changement stratégique. Autrement dit, il est temps pour l'administration publique de se focaliser sur le leadership, sur les modifications de perception, sur les modifications des principaux mécanismes de gestion et sur le contenu et le processus du changement (Hafsi et Fabi, 1997), afin de mener à bien son changement stratégique.

#### **2.4.4 Le rythme d'implantation**

Bien que la modernisation vise un changement radical et une rupture avec le passé, son rythme d'implantation devrait se faire petit à petit selon une approche incrémentale pour déboucher en fin de compte sur l'approche radicale. . À ce titre Hafsi et Fabi ( 1997) soulignent que le changement stratégique même si il est nécessaire, il ne doit pas se faire d'une façon urgente mais, il doit se faire constamment, à petites doses, pour éviter les grandes chambardements.

En effet, ayant opté pour le sujet concernant l'administration publique où le caractère essentiel est la continuité dans le temps, le changement incrémental est le plus approprié dans la mesure où la remise en question de tout n'est autre que la remise en question de la politique gouvernementale dans son ensemble. Alors, celle-ci ne peut se produire que dans les cas extrêmes.

Par ailleurs, l'examen des expériences de modernisation des modes et des pratiques de gestion montre que ces dernières ont fait appel à un changement petit à petit qui se traduira dans le temps par un changement de grande envergure (radical) rompant avec les traditions passées.

À ce titre, le modèle de l'équilibre ponctuel de Tushman et Romanelli (1985), qui indique l'évolution de l'organisation dans le temps, nous semble approprié pour le processus de la modernisation de l'administration publique. En effet,

l'organisation évolue à travers les périodes convergentes ponctuées par les réorientations (recréation). La période entre la réorientation et l'orientation est caractérisée par le changement incrémental et le changement adaptatif des structures, du système et du processus qui devraient être alignés avec les stratégies d'orientation. Le modèle est centré d'abord, sur le changement continu (incrémental) en période de convergence en élaborant les stratégies particulières d'orientation. Ce sont les structures qui conduisent les stratégies dans cette période. Ensuite, il met l'accent sur le changement discontinu dans les stratégies, le pouvoir, le contrôle, les valeurs, etc., en cas de réorientation. Ce sont les stratégies qui conduisent la structure dans cette période. Ainsi, le processus de modernisation vise d'abord des ajustements dans les périodes convergentes pour arriver petit à petit à une nouvelle situation impliquant une rupture avec le passé.

Cette réflexion nous amène à s'interroger sur les modèles de gestion du changement stratégique prenant en considération les éléments précités pour réussir le processus de modernisation dans l'administration publique. L'examen de ces modèles forme le cadre théorique pour ce modeste travail de recherche.

## **Chap. 3 Le cadre théorique, propositions et modèle**

Après cette revue de littérature sur les expériences de modernisation et la théorie du changement organisationnel (en mettant l'accent sur le changement stratégique) que les administrations publiques de plusieurs pays sont contraintes d'adopter, il est temps d'examiner la dynamique du changement stratégique. Ce dernier répond à l'objectif même de notre recherche. Autrement dit, nous allons consacrer notre cadre théorique à l'étude de quelques modèles de gestion de changement stratégique, y compris leurs composantes constitutives. Cette étude sera porteuse de réflexions prometteuses pour la construction de notre propre modèle, y compris la déduction des propositions de recherche.

### **3.1 Le cadre théorique**

Dans la perspective de la gestion du changement stratégique, les théoriciens ou les chercheurs ont opté pour la construction des modèles dynamiques de gestion du changement. Une quantité de modèles presque aussi grande que le nombre d'auteurs ou de spécialistes en management est à la disposition des gestionnaires ou des consultants pour mener à bien les tentatives du changement.

Toutefois, dans le cadre de ce travail nous allons nous référer spécifiquement à quelques modèles de gestion du changement stratégique qui peuvent nous inspirer dans la construction de notre propre modèle, un modèle théorique décrivant les étapes appropriées à l'implantation de la modernisation en tant que changement stratégique. Le choix de ces modèles sera effectué selon les caractéristiques suivantes : faciles, globaux et dynamiques dans le temps. Il s'agit de modèles pour lesquels n'importe quelle organisation optant pour un changement stratégique peut se servir. En un mot, il s'agit « des modèles standards ». Mais avant de les présenter, il est préférable d'aborder d'abord l'approche de développement organisationnel origine des modèles de gestion du changement qu'on appelle les modèles du changement planifié.

### **3.1.1 Le développement organisationnel (DO)**

L'examen du changement stratégique à travers les auteurs classiques place l'organisation dans une approche macro. Cependant, une association d'une approche micro organisationnelle où l'organisation est examinée de plus près selon son processus à contribuer à l'émergence de l'approche du développement organisationnel vers le début des années 80. Celle-ci doit beaucoup son mérite aux praticiens. A cet égard, Hafsi et Fabi (1997) souligne que la particularité du développement organisationnel réside dans le fait que beaucoup de praticiens interviennent dans ce champ.

Son développement est le fruit de mutation sociale de l'époque (les années 80). En décrivant l'évolution de cette approche, Hafsi et Fabi (1997) rapporte l'émergence du développement organisationnel au contexte social de prospérité d'après guerre, surtout au cours des années 60. Selon eux, le développement organisationnel a constitué une réponse managériale à ce contexte socio-économique. De même son développement coïncide avec la remise en cause de l'état providence des années 60-70, récession des années 82-85, l'augmentation du chômage, le déclin de la productivité occidentale, l'accentuation de la concurrence notamment celle du Japon (Boucher, 1995), etc... On assistait au passage de l'économie s'appuyant sur le secteur secondaire de la transformation vers une économie tertiaire de service. En effet, cet environnement changeant a favorisé les recherches sur cette problématique et ainsi permis la naissance de nouveaux paradigmes : le développement organisationnel.

#### **3.1.1.1 Définition du développement organisationnel**

C'est un concept élaboré par les praticiens, consultants auprès de la direction des entreprises qui au début des années 80 croit que la performance de l'entreprise passe par le développement des individus. (Boucher, 1995). Il s'agit en fait d'une approche humaniste qui vise le développement de potentiel humain en contexte organisationnel (Hafsi et Fabi, 1997). Ainsi la pratique du développement organisationnel englobe une grande diversité d'activités à savoir l'amélioration du travail d'équipe auprès de cadres supérieurs, des changements structurels ou l'enrichissement des tâches dans une organisation (Hafsi et Fabi, 1997). Porras et

Robertson (dans Hafsi et Fabi, 1997) définissent le développement organisationnel de cette façon :

« Le développement organisationnel constitue un ensemble de théories, de valeurs , de stratégies et de techniques basées sur les sciences du comportement visant un changement planifié de l'environnement de travail afin d'améliorer le développement individuel et la performance organisationnelle à travers la modification des comportements au travail chez les membres de l'organisation ».

À la différence de l'approche managériale où la perspective adoptée est celle du dirigeant , l'approche du développement organisationnel prend plutôt celle du consultant. En fait, l'approche du DO se concentre à la fois sur l'humain dans l'organisation et sur le processus organisationnel tel que la communication, la résolution des problèmes et la prise de décision. En un mot, le DO vise un changement planifié qui puisse améliorer l'efficacité et la performance organisationnelle, ce qui était à l'origine de l'élaboration de plusieurs modèles de changement planifié décrivant les différentes phases du processus de celui-ci. A ce titre, nous allons présenter deux modèles simples et généraux pour aller ensuite vers des modèles plus détaillés.

### **3.1.2 Les modèles de Lewin et de Collerette ( 1951, 1997 )**

Les théories expliquant les phénomènes du changement doivent leur mérite à la psychologie sociale et à la psychologie. Certaines mettent l'accent sur les facteurs qui font changer l'organisation en tant que système global ( étude macroscopique). D'autres s'intéressent aux mécanismes du changement et aux facteurs qui le produisent où l'individu dans l'organisation est pris comme unité d'analyse (Collerette 1997). Les travaux de Lewin (1947) sont les plus connus de ce courant. Sa théorie met l'accent sur le processus de changement que traverse l'acteur. D'ailleurs, Lewin est considéré comme étant le premier chercheur qui a proposé un modèle fondamental du changement planifié (Hafsi et Fabi 1997). Selon lui, le processus du changement passe par les trois stades suivants :

- 1- La décristallisation : C'est la phase de remise en question des perceptions, des habitudes ou des comportements habituels.
- 2- La transition : l'acquisition de nouveaux comportements et de nouvelles attitudes
- 3- La recristallisation : l'intégration du changement.

Les mécanismes que nous venons de décrire conditionneront les chances de succès d'une entreprise de changement et l'agent de changement devra les prendre en considération dans ses interventions.

Toutefois, Le modèle de Lewin a le mérite de proposer une lecture dynamique du processus de changement plus au moins longue, difficile et intense selon les personnes ou les groupes concernés (Collerette, 1997).

Quant à Collerette (1997), le processus de changement qu'il appelle le processus de construction du réel, comporterait quatre grandes phases correspondant à quatre types d'activités mentales. Ces phases sont :

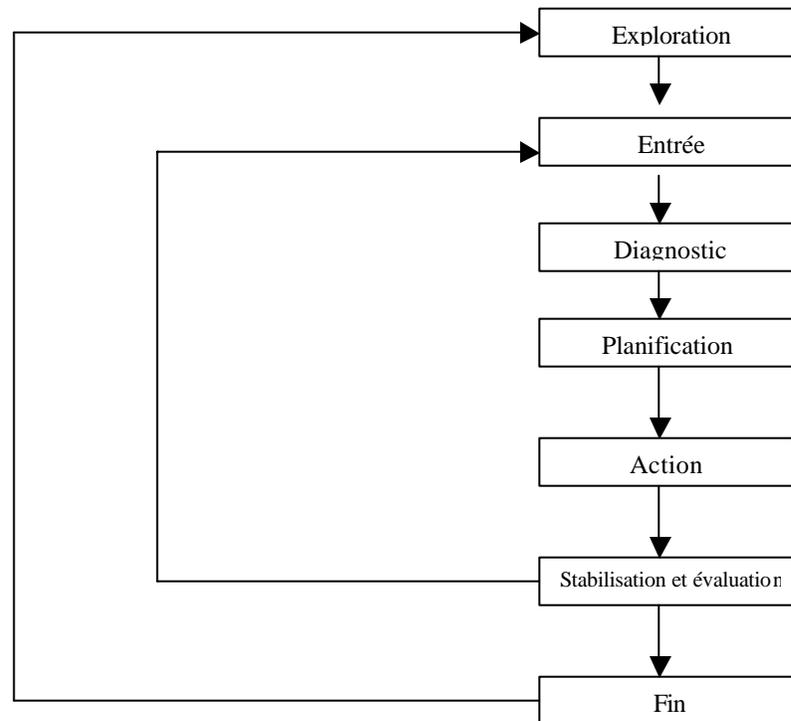
- 1- L'éveil : la phase d'interrogation sur le processus.
- 2- La désintégration : la phase de jugement des aspects non adaptés au système.
- 3- La reconstruction : La phase de reconstruction d'une perception nouvelle.
- 4- L'intégration : La phase d'adaptation avec la situation nouvelle.

Toutefois, ces deux modèles paraissent très identiques et leurs mérites résident dans le fait qu'ils décrivent les états d'âme des acteurs dans l'organisation lors d'un grand changement. Or, ceux-ci ne sont d'autres que des conséquences psychologiques du grand changement que l'on devrait prendre en considération lors de son implantation. Dès lors, il nous semble que ces modèles s'intéressent beaucoup plus à la description du processus psychologique ( subjectif) qu'à celle du processus social du changement (le sujet et l'objet). Ainsi, le modèle suivant va tenir compte des

activités spécifiques dans chaque étape du développement organisationnel. Le but est de faciliter l'implantation du changement en décrivant le processus nécessaire pour sa gestion. Une étude plus détaillée des modèles de planification attirera l'attention de beaucoup d'auteurs pour gérer ce que Wtźlowik ( dans Du Roy, 1989) appelle le vrai changement. En effet, il y a beaucoup de faux changements dans la mesure où plus ça change, plus c'est la même chose.

### 3.1.3 Le modèle de changement planifié (1958)

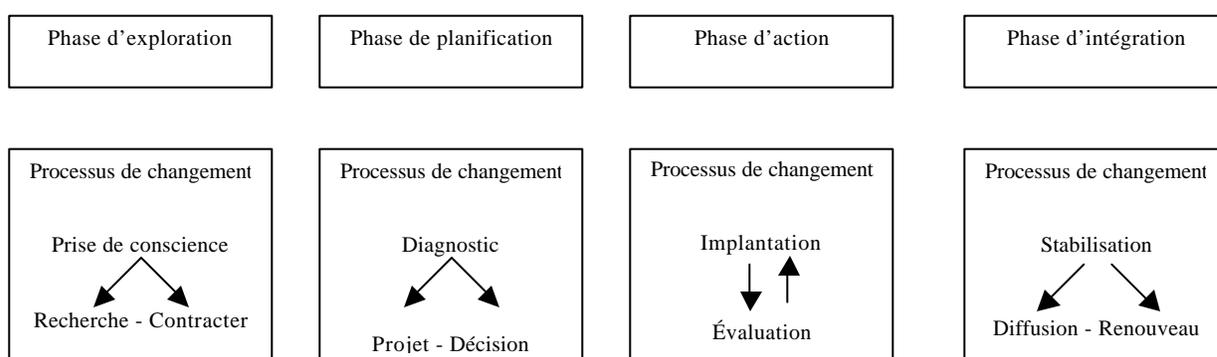
Développé par Lippitt, Watson et Westey (1958), (dans Hafsi et Fabi 1997), le modèle de planification se veut plus détaillé et plus raffiné que celui de Lewin. Ce modèle distingue 7 étapes pour implanter un changement planifié (Hafsi et Fabi, 1997).



Cependant, ces trois modèles se trouvent complémentaires dans la mesure où Lewin et Collerette mettent l'accent sur le processus *psychologique* du changement en général, alors que Lippitt met l'accent sur le découpage des activités du développement organisationnel à travers les étapes du changement. Pour cela, nous allons nous référer au modèle intégrateur du changement planifié qui décrit à la fois, les états de l'organisation et le processus de changement (Hafsi et Fabi, 1997). L'objectif est de remédier à ce déséquilibre mental pour débloquer la résistance et faciliter l'intégration au changement.

### 3.1.4 Le modèle intégrateur de Bullok et Batten (1985)

Le modèle intégrateur du changement planifié décrit à la fois les états de l'organisation et le processus de changement (Hafsi et Fabi, 1997). Ainsi, l'implantation du changement se déroule en quatre phases à travers ce modèle. Ces phases ne sont pas mutuellement exclusives et les activités qui les composent sont toutes interreliées. On distingue la phase d'exploration, la phase de planification, la phase d'action et la phase d'intégration.



Le modèle intégrateur, qui se veut général et abstrait, décrit les activités propres de chaque étape du changement dans une séquence linéaire. En effet, le processus de changement à travers ce modèle devient des mécanismes utilisables par les consultants pour faire passer l'organisation d'un état à l'autre (Hafsi et Fabi, 1997).

L'introduction de nouvelles variables lui donne un caractère plus raffiné et plus spécifique par rapport aux autres modèles. Cependant la spécificité de chaque étape peut prêter à confusion aux yeux des praticiens dans la mesure où elle peut être à l'origine de la séparation entre la conception et la mise en œuvre du changement. Elle peut aller même jusqu'à la division des tâches du processus de changement, alors que le modèle apporte l'essentiel de la dynamique du changement stratégique, sans pour autant faire une séparation entre les phases.

### 3.2 Le cadre opératoire

Depuis les années 80, la modernisation de l'administration publique occupe une place importante dans les politiques gouvernementales de plusieurs pays. Aussi, elle est également au centre d'intérêt des chercheurs et des praticiens. Si le consensus s'est formulé à propos de la modernisation de l'administration publique, le débat sur le processus d'implantation n'est pas encore clos. Au Canada ou ailleurs, au Maroc par exemple, le phénomène de la modernisation apparaît comme un moyen pour remédier à la défaillance de la gestion de l'administration publique prouvée jusqu'à ces dernières années. Le but est d'améliorer la performance de l'administration publique.

La vision traditionnelle qui fait du contrôle gouvernemental la variable explicative de la performance est controversée actuellement. En effet, Hafsi et Koenig (dans Bernier et Fortin, 1997) démontrent que le contrôle n'est pas déficient au départ, mais qu'il le devient au cours d'un cycle. Autrement dit, à long terme, ce n'est pas le contrôle gouvernemental qui conduit à la meilleure performance, mais plutôt le leadership associé aux modes et pratiques de gestion moderne qui répondent aux exigences de l'environnement. En effet, la performance des institutions étatiques dépend davantage des équipes de gestion qui les dirigent. Cependant, l'administration publique souffre depuis deux décennies de l'inefficacité de ses actions.

« Le constat sur les carences de l'État, sur sa fréquente inefficacité et sur les effets néfastes de certaines de ses actions semble partagé presque partout dans le monde » (Koenig, 1997 : 13).

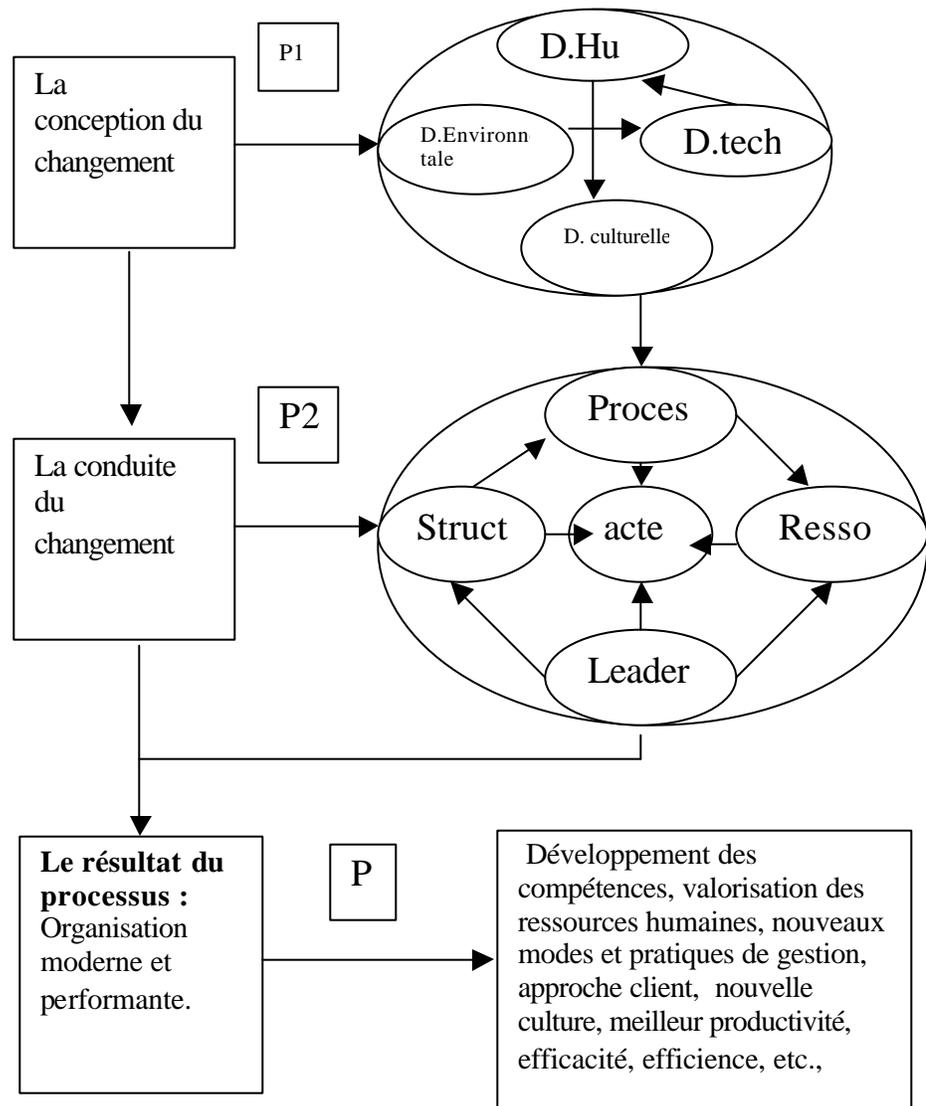
Cette inefficacité est due au manque de visionnaires et à l'incompétence, à l'irresponsabilité ou à la rigidité de certains dirigeants de l'administration publique. Ainsi, toutes les tentatives du changement se heurtent à la résistance venant davantage du sommet que de la base. Avec le changement d'équipes à la tête de certaines directions ou organismes étatiques, la performance devrait nécessairement fluctuer (Bernier et Fortin, 1997). L'idée est de ne pas changer les dirigeants juste pour changer, mais plutôt de changer la façon de voir, les pratiques et techniques de gestion, la

structure organisationnelle etc., en empruntant les méthodes modernes réussies dans le secteur privé.

Actuellement, et sous l'exigence de concilier la performance et la politique gouvernementale, l'administration publique est capable de repenser ses objectifs à la lumière des nouvelles logiques apportées par la modernisation. Or, la réussite de cette dernière dépend du processus de sa mise en route (conception et conduite). En effet, beaucoup d'auteurs affirment que la manière de faire face au changement pourrait être à l'origine du succès ou de l'échec de l'organisation, ceci rejoint notre idée de départ. Rappelons que notre question de recherche porte sur la façon de gérer le changement induit par la modernisation dans le but de rendre l'administration publique performante.

Cette réflexion nous permet de construire un modèle d'analyse faisant apparaître les propositions de recherche comme réponse à notre question de départ pour analyser nos données empiriques ( les études de cas). En d'autres termes, le modèle permet de décrire les relations de causalité ou les interrelations entre les composantes de l'organisation et son environnement lors de la gestion du changement.

### 3.2.1 La construction du modèle d'analyse du changement stratégique



Le modèle ainsi présenté montre que la modernisation est le résultat d'un processus de changement stratégique long, cohérent et inter-lié. De ce fait, le changement passe par trois phases nécessaires à son intégration et qui se complètent mutuellement. Il s'agit de la phase de conception, la phase de conduite ou de la mise en œuvre et celle des résultats. Les deux premières étapes nécessitent des compétences de gestion distinctes et complémentaires pour obtenir des résultats satisfaisants ( Ouellet et Pellerin, 1996 ; Collerette, Deliste et Perrou, 1997 ; Rouzier, 1995). En fait, c'est à travers ces résultats qu'on peut évaluer le taux de réussite ou d'échec du changement.

Elles font également appel à des coordinations, à des cohérences entre le système organisationnel en entier ainsi que à des relations étroites entre l'organisation et la pression environnementale.

En effet, à travers notre revue de littérature beaucoup d'auteurs mettent l'accent sur les liens entre l'organisation et son environnement et entre celle-ci et sa structure, ses stratégies, ses ressources, sa technologie, etc. Il existe autant de relations que de différentes perspectives du développement organisationnel.

Nous rappelons à ce titre, les travaux de Andrews et Bower (1973) ( dans Alain Noël, 1989 : 85) qui définissent «l'organisation comme une concordance entre les ressources d'organisation, les habiletés, les opportunités environnementales et les risques auxquels fait face l'organisation». Pour sa part, Miller (1986) insiste sur la configuration stratégique à travers le rapport fonctionnel entre différents types de stratégies et différents types de structure. À travers son approche configurationniste, il met l'accent sur la relation entre stratégie, structure et environnement. De même, on insiste Chez Habib et Victor (1991) sur la notion de Fit stratégie-structure afin de permettre une meilleure performance et une meilleure adaptation.

Également, certains auteurs comme Venkatraman et Prescott, 1990 ; Rasheed, 1992 ; Bourgeois, 1980 ; Hafsi et Toulouse, 1996 ; Thompson, 1967 ; Hannan et Freeman, 1984 ; Pfeffer et Salancik, 1978, mettent l'accent sur la relation entre l'environnement et les orientations stratégiques. L'idée est de mettre en lumière les stratégies qui vont de pair avec l'environnement. En effet, la stratégie sert de moyen

d'harmonisation entre les ressources et l'environnement externe de l'organisation (Hafsi et Toulouse, 1997).

Si pour Lawrence et Lorsh (1967), l'environnement joue un rôle important dans la détermination de la structure de l'organisation et que pour Thompson (1967), le design organisationnel est influencé par l'environnement-tâche et la technologie, il y en a d'autres qui affirment que la structure de l'organisation est étroitement liée à son système technique de production.

Généralement la plupart des auteurs sont d'accord sur l'existence d'une relation séquentielle entre la structure, les stratégies et l'environnement, relation qui a été affirmée par Chandler dès 1962, et sur l'existence d'une relation entre ceux-ci et la technologie, le processus, les ressources, etc.

Cependant, le passage de l'organisation d'un archétype à l'autre implique une certaine coordination entre la culture de l'organisation, la structure organisationnelle et le processus organisationnel (Hining, C.R. et Greenwood, R. 1988).

Ces différentes relations sont concrétisées et récapitulées dans notre modèle à travers les deux étapes de gestion du changement qui vont faire l'objet d'une description détaillée dans ce qui suit.

Ainsi, dans la 1<sup>ière</sup> étape qui est celle de la conception du changement, on devrait prendre en considération tous les éléments constitutifs de l'organisation ainsi que leurs interactions entre eux et avec leur environnement. En d'autres termes, cette phase met en relation l'organisation en tant que système composé de sous-systèmes (humain, ressources, stratégies, technologie, structure, etc.) avec son environnement. Nous avons qualifié ces quatre aspects par les dimensions suivantes:

1. Dimension humaine qui représente les ressources humaines composées des dirigeants et des fonctionnaires de tous les niveaux.
2. Dimension technique en rapport avec la structure de l'administration, décrivant l'aspect technique du processus de

production et de communication, y compris la technologie de l'information.

3. Dimension environnementale qui englobe les attentes et les besoins des citoyens, ceux des partis politiques et les exigences de l'environnement international.
4. Dimension culturelle qui n'est autre que la mission principale de l'administration, ses valeurs et ses croyances. S'agissant de l'administration publique, celle-ci devrait refléter les valeurs de la société en respectant son identité.

Pour cela, les gestionnaires opérationnels doivent s'assurer de bien comprendre la problématique et le besoin de changement de l'administration publique. Nous croyons que la nature du changement augmente les chances de sa réussite (P1). En effet, cette phase sert à simplifier le domaine complexe du changement, notamment la résistance au changement, à le rendre plus accessible et ainsi, à aider les gestionnaires à passer à l'action.

Tout d'abord, la stratégie du changement repose sur l'analyse de l'environnement en tant que premier élément à prendre en considération dans la conception du changement. Il s'agit là de bien maîtriser les variables macro-environnementales pour agir sur les variables micro-organisationnelles. L'idée est de relier la stratégie du changement au contexte de l'organisation. Pour cela, il faut identifier les contraintes environnementales qui affectent la structure, la gestion, les décisions, les stratégies, les techniques et par conséquent, le comportement organisationnel à travers l'ensemble du comportement individuel dans l'administration ( la culture de l'organisation). C'est pourquoi le diagnostic de la situation et la planification détaillé du changement ne peut se faire en dehors de la participation effective et opérationnelle de tous les acteurs de l'organisation, notamment ceux qui sont concernés directement par le dit changement. Nous supposons à ce titre, que ce sont les gestionnaires eux-mêmes qui sont en mesure de proposer les réformes dans la mesure où ils sont en contact direct avec la réalité (P1.1). Le but est de rendre l'administration très flexible aux mutations environnementales. En prenant en

considération les quatre dimensions dans la planification du changement, on facilitera bien entendu la définition du plan de mise en œuvre, ce qui augmente les chances de la réussite du changement ( P1.2).

En plus, de la nature de conception du changement ( la clarté des objectifs, la définition des responsabilités, etc.), la 2<sup>ième</sup> étape repose sur la nature de conduire celui-ci .Autrement dit, en plus des défaillances ou des qualités du diagnostic et de planification qui pourront conditionner les chances de succès, il faut également compter sur la plus ou moins grande habilité de ceux qui exécutent le plan d'action (Collerette et delisle, 1982). En fait, cette phase fait appel à la capacité des dirigeants à concrétiser ce plan de mise en œuvre du changement en aidant les personnes concernées à s'engager dans le changement désiré. Notre proposition à ce propos est que la façon de conduire le changement conditionne la réussite de celui-ci et donc l'amélioration de la performance de l'administration publique (P2).

Le véritable défi de la mise en œuvre du changement dépend des dirigeants qui se devront d'impliquer les gestionnaires (acteurs) afin de s'appropriier le changement et de contribuer à sa réussite (P2.1). Nous croyons à ce titre, que les gestionnaires devraient être responsables et autorisés à prendre l'initiative et à jouir d'une grande marge de manœuvre dans la réalisation du changement. Pour cela, il faut mettre à la disposition des gestionnaires les ressources nécessaires, la structure adéquate et le processus d'apprentissage continu (P2.2).

Un ajustement de structure en rapport avec les ressources disponibles est déterminant pour faciliter les mobilités et l'action des gestionnaires. En effet, la structure doit faciliter la coordination entre les actions et les éléments interdépendants. Celle-ci se justifie par le fait que l'organisation est soutenue par sa structure qui n'est autre qu'un moyen de communication entre différents départements ou unités. De plus, la structure doit permettre de faire face à l'environnement et par conséquent, à son degré de stabilité et d'homogénéité.

Cependant, les ressources se définissent en fonction des objectifs tracés dans le plan du changement lors de l'analyse de l'environnement. Autrement dit, une

harmonisation entre les ressources et les exigences de l'environnement facilite bien entendu le plan de mise en œuvre.

Le succès de cette phase se traduit par l'intégration ou l'appropriation du changement ( nouvelle situation ). Or, celle-ci se concrétise par les résultats escomptés et l'atteinte des objectifs visés. Il s'agit en fait des résultats qui rendent l'organisation moderne. Ainsi, L'intégration du changement ou de la modernisation sera le fruit de ce processus de changement qui ne peut qu'améliorer la performance de l'administration publique ( P3 ).

En effet, l'intégration des nouveaux modes et pratiques de gestion, le développement des compétences, la résolution des problèmes, la simplification de procédures, l'adoption de l'approche client, l'adoption de nouvelle culture, etc., sont autant d'éléments conduisant l'organisation vers la performance. Celle-ci se traduit par une meilleure productivité, l'efficacité, l'efficience et la satisfaction du client.

Nous regroupons les propositions et les sous-propositions de recherche de la façon suivante :

### **3.2.2 Les propositions de recherche**

**P 1** : La réussite du changement dépend de la nature de la conception de ce changement. En particulier :

P 1.1 : Plus les gestionnaires, en contact avec les réalités opérationnelles, contribuent à la conception du changement et plus les chances de réussite du changement augmentent.

P 1.2 : La prise en compte de dimensions autres qu'économique (humaine, environnementale, culturelle, organisationnelle) dans la conception du changement augmente les chances de la réussite de celui-ci.

**P 2** : Tout comme la conception du changement, la nature de sa conduite détermine la réussite du changement. En particulier :

P 2.1 : L'engagement effectif de la haute direction dans la conduite du changement est un déterminant de la réussite .

P 2.2 : L'implication des gestionnaires opérationnels (ceux en contact avec les citoyens) concerné par le changement est un déterminant de la réussite.

P 2.3 : Les chances de réussite du changement augmentent lorsque les gestionnaires opérationnelles s'engagent sur la base de ressources raisonnables, de responsabilités clairement spécifiées et de résultats mesurables.

**P 3 :** La réussite du changement se traduit par la modernisation et l'amélioration de la performance de l'administration publique. En particulier :

P 3.1 : Il y a amélioration de la qualité et de la quantité des services rendus au citoyen.

P 3.2 : Il y a amélioration de la capacité de l'organisation à faire face à des situations nouvelles à travers le développement des compétences et valorisation des ressources humaines.

P 3.3 : Il y a amélioration des modes et des pratiques de gestion existants.

À partir de ces propositions, un examen des modèles réussis des cas de modernisation au Canada et au Québec nous paraît nécessaire afin de vérifier la relation entre le processus du changement et le résultat escompté, à savoir la réalisation de la gestion innovatrice. Pour cela, nous allons décrire le processus de chacun des cas à la lumière de notre modèle d'analyse de gestion du changement. Le but est de déduire un modèle intégré de gestion du changement stratégique qui servira comme modèle de référence. Il s'agit d'un modèle dynamique qui fera l'objet d'ajustements pour l'administration publique marocaine.

### **3.2.3 Définition des concepts clés**

#### **a- Les réformes administratives**

Elles indiquent l'adoption par l'administration des instruments essentiels au développement économique et social du pays. Il s'agit de mettre en place des services

de base à la population dans les domaines de l'éducation, de la santé, des services sociaux, entre autres, et d'ériger les infrastructures de base sur l'ensemble du territoire pour en faciliter l'occupation ( Gagné, 1997)

Cependant, nous visons par les réformes administratives toute tentative de changement visant l'amélioration de la performance ( efficacité et efficience) et de l'image de l'administration vis-à-vis de ses citoyens. Ce qui nous intéresse à ce titre est le volet modernisation dans la mesure où celle-ci constitue un changement radical dans le temps. En principe, il s'agit de l'implantation de la nouvelle philosophie de gestion et de l'adoption pour la première fois de l'approche client dans le secteur public. En un mot, elle est actuellement au centre des réformes administratives.

### **b- La modernisation**

La modernisation vise un changement de grande envergure, une modification des objectifs à long terme dans la mesure où elle touche plusieurs domaines organisationnels.

Pour notre part, nous visons d'abord, par la modernisation, l'implantation des nouveaux modes, des nouvelles pratiques et techniques de gestion empruntés du secteur privé visant le développement de l'approche client et l'amélioration de la performance, sans pour autant nuire aux objectifs politiques de l'État, ensuite, nous visons la coordination entre les directions à l'intérieur du même ministère et entre tous les ministères pour encourager la communication et favoriser la gestion intégrée des ressources humaines. Enfin, nous visons, par ce processus de modernisation, la créativité dans l'administration et la prise de l'initiative à tous les niveaux hiérarchiques. Le but est de bien servir les citoyens.

### **c- La gestion du changement**

Nous visons par ce concept la démarche d'un changement planifié qui se résume en trois grandes phases :

- 1- le diagnostic de la situation et la planification de l'action
- 2- L'exécution de l'action
- 3- L'évaluation de l'action ou du processus de changement ( résultats )

On rejoint ici la définition de la société des comptables en management du Canada (1995), qui soulignent que le changement doit être planifié et souvent, on peut orchestrer méthodiquement et exécuter rapidement les aspects purement mécaniques.

Il est à noter que le changement organisationnel s'exerce à tous les niveaux et fait intervenir des individus et des groupes du premier au dernier échelon de la hiérarchie.

#### **d- La conception du changement**

Il s'agit de la première phase du changement qui se rapporte à la diagnostic de la situation, aux études des projets pilotes et à la planification détaillée.

#### **e- La conduite du changement**

Comme son nom l'indique, c'est le moment où on met en œuvre le plan d'action qu'on s'est tracé dans la phase de conception. On parle chez Collerette et Delisle, 1982 de l'exécution qui prend la forme d'une expérimentation où le degré de succès sera variable selon les circonstances. En effet, la mise en œuvre revêt une importance évidente en soi. Cette évidence ne garantissait nullement que la mise en œuvre serait effectuée correctement ou avec habileté ( OCDE, 1980)

#### **f- La performance**

C'est dans le souci de la performance que l'administration publique a lancé le mouvement de la modernisation ou de la gestion innovatrice. En effet, la performance est conçue comme le résultat de la réussite du programme de modernisation. À cet égard, il nous semble évident de définir ce qu'on entend par la performance.

Ce concept englobe à la fois l'efficacité et l'efficience Aucoin (1995).

L'efficacité égale productivité rendement, économie et tous les ratios « résultats/ ressources et résultats / organisation du travail.

L'efficacité égale pertinence des objectifs, degré d'atteinte des objectifs, utilité et satisfaction des besoins de la clientèle, conséquence à moyen et long terme.

Si Hambrick et Mason (1984) divisent la performance en quatre composantes qui sont la rentabilité, la variation de la rentabilité, la croissance et la survie, Parker (1992) (dans Marie-Michèle Guay 1997) distingue deux types de performance : l'une économique mesurée par les ratios de productivité et l'autre financière mesurée par les ratios financiers. À l'exception de la composante survie, il s'agit d'une perspective purement économique où la performance est mesurée. Celle-ci a attiré l'attention de beaucoup de chercheurs. En effet, plusieurs auteurs comme Bokhari, Bernier, Denison (1995) (dans Marie-Michèle Guay 1997), mettent l'accent sur l'aspect financier pour mesurer la performance des organisations du fait qu'elle est reliée à la rentabilité de l'entreprise. Elle permet d'évaluer si l'entreprise atteint son objectif, si la gestion est orientée vers la satisfaction de cet objectif, si le capital est bien placé et si l'entreprise est financièrement solide.

Cependant, il y a d'autres éléments à prendre en considération pour définir la performance, comme l'atteinte des buts fixés par l'organisation, l'impact social de la mission de l'organisation, l'acquisition de nouveaux modes et techniques de gestion qui rendent l'organisation plus flexible, facilitatrice et ouverte. La réputation de l'organisation, l'effort collectif, le climat de confiance, la culture de coopération et de solidarité, la gestion humanitaire, l'auto-évaluation, l'apprentissage individuel, etc. sont autant d'éléments indiquant la performance sans passer par la logique du bilan ni par l'avoir des actionnaires. C'est ce que nous appelons la performance non mesurée. Il est à signaler que même si on essaie de quantifier de plus en plus le qualitatif, beaucoup de comportements individuels et sociaux échappent à la logique du calcul.

Par ailleurs, certains auteurs parlent de la performance stratégique pour désigner les choix stratégiques effectués par l'organisation, la valeur d'une organisation ainsi que son avenir. Cette façon d'évaluer la performance a été l'œuvre du programme de recherche en stratégie «Profit Impact of Market Strategies», en 1972. L'idée est de développer une forme d'évaluation qui permet d'intégrer à la performance, des éléments liés à d'importantes variables négligées par la mesure de la performance économique (Buzell et Gale, 1986, dans Marie-Michèle Guay 1997). L'accent a été mis sur la qualité du produit ou service rendu et sur le leadership. C'est cette dernière qui nous intéresse dans le cadre de ce mémoire.

### **g- La performance du secteur public**

La performance peut être comprise comme la réalisation par quelqu'un de buts, d'objectifs, de devoirs et de responsabilité pour distinguer de son potentiel, de sa capacité, de ses connaissances, de son habilité et de son aptitude (Banki, 1986, dans Guay, 1997).

Certains auteurs relient la performance du secteur public au renforcement des valeurs de l'État à travers le renforcement de ses relations avec les citoyens, notamment, l'amélioration de la qualité des services rendus. En effet, le service aux citoyens est au cœur de la mission de l'État.

Cependant d'autres comme Payett, 1995, ( dans Guay,1997) relie la performance à l'efficacité des gestionnaires. Or celle-ci n'est pas seulement lié aux quatre domaines de compétences qu'on peut trouver chez tout le monde de façon variable à savoir : les capacités intrapersonnelles, les capacités interpersonnelles, les capacités intellectuelles et les capacités d'expertises, mais aussi au besoin d'accomplissement, l'ambition, l'énergie, la ténacité, l'initiative, le goût de pouvoir pour réaliser une mission ( par opposition au goût de pouvoir le plaisir narcissique ), l'honnêteté et l'intégrité et la confiance en soi ( qui inclut une sorte d'équilibre émotif) comme élément important ( payett, 1995, dans Guay, 1997). Parallèlement, à l'efficacité des gestionnaires, la conduite de personne occupant des places privilégiée au sein de l'administration influe directement sur la performance.

Nous pouvons ajouter que l'émergence de nouveaux courants de penser et des lignes d'action innovatrice exercent une influence grandissante sur la performance organisationnel tel que le nouveau courant du management public qui fait de la modernisation un grand facteur d'amélioration de la performance.

### **3.3 La méthodologie**

Dans le cadre de la présente recherche, nous allons essayer de répondre à la question posée au départ et de vérifier certaines propositions de recherche à travers une méthode exhaustive. Celle-ci se justifie par le fait que nous avons opté pour un travail qui porte sur la façon de gérer un changement stratégique dans l'administration publique (cas de la modernisation ). En effet, la modernisation touche beaucoup d'aspects organisationnels. Le but est d'examiner les modèles de gestion du changement de certaines institutions publiques canadiennes et québécoises ayant relevé le défi dans la gestion innovatrice afin d'en tirer des leçons pour l'administration publique marocaine.

Ainsi, pour ce faire, nous utilisons deux démarches méthodologiques différentes et scientifiquement complémentaires :

1- Une démarche méthodologique faisant appel aux études de cas en prenant chaque cas pour examiner son processus de gestion du changement qui s'est traduit dans le temps par la gestion innovatrice, permettant ainsi une certaine performance de son appareil administratif. À ce titre, nous sommes invités à faire une étude descriptive de chacun des cas pour passer à l'analyse et à la discussion des trois modèles à la fois. Il s'agit d'une étude comparative entre trois organismes étatiques ayant réussi la modernisation. Le but est de tester les principales propositions par lesquelles nous avons affirmé que la façon de gérer un changement peut être à l'origine du succès ou de l'échec d'une organisation.

Pour cela, nous allons utiliser la méthode inductive dans la mesure où nous allons partir de cas concrets pour faire une analogie avec notre modèle d'analyse, ce qui permettra de valider nos propositions.

2- Une démarche méthodologique utilisant l'examen du projet de modernisation pour dégager la perspective générale de l'action de modernisation. L'idée est d'essayer de faire une évaluation préliminaire sur les axes de modernisation et leurs impacts sur la performance administrative future. Pour cela, nous allons utiliser la démarche déductive dans la mesure où nous examinerons d'une façon générale le rôle, les caractéristiques et les problèmes de l'administration publique marocaine notamment le Ministère des Finances et d'Économie afin de porter quelques réflexions sur le processus de modernisation de celui-ci. En effet, ce dernier, vient de lancer son plan de modernisation.

Pour des raisons méthodologiques, nous allons expliciter notre question de départ de la façon suivante :

- Comment gérer le changement stratégique dans le cadre de la modernisation ?
- La modernisation rend-elle l'administration publique plus performante ?

### **3.3.1 La méthode de collecte des données**

Pour étudier la relation entre la façon d'implanter la modernisation et sa réussite, nous allons étudier les modèles de gestion du changement stratégique tirés des expériences de modernisation réussies au Canada et au Québec.

Les institutions dont la performance a été reconnue suite à l'adoption de la nouvelle approche de gestion moderne sont les institutions ayant gagné le prix d'excellence de la part de l'Institution d'Administration publique du Canada (IAPC), comme récompense des efforts investis. En effet, l'IAPC a lancé en 1990 un nouveau prix s'intitulant « Prix IAPC » pour la gestion innovatrice, commandité par Coopers et Lybrand. Ce prix vient s'ajouter à la « médaille d'or Vanier de l'IAPC » qui est décernée en reconnaissance de réalisations individuelles. Par contre, le « Prix IAPC »

pour la gestion innovatrice a été créé pour reconnaître l'excellence et les réalisations organisationnelles exceptionnelles dans le secteur public.

Les trois institutions sont choisies parmi les 24 autres sélectionnées pour l'excellence en gestion innovatrice depuis 1991, date d'instauration du prix d'excellence. Ces 24 institutions se distribuent ainsi : huit ont gagné la palme d'or, huit la palme d'argent et huit autres la palme de bronze. À ce titre, nous présentons un tableau récapitulatif de ces institutions de la façon suivante :

## Tableau Récapitulatif du Prix IAPC pour la gestion innovatrice

<b>Années</b>	<b>Palme d'or</b>	<b>Palme d'argent</b>	<b>Palme de bronze</b>
<b>1991</b>	B.C Hydro	Conseil de l'éducation du comité de Frontenac	Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'artisanat
<b>1992</b>	Ministère des Richesses Naturelles de L'Ontario	Centre d'éducation/ Office des personnes âgées/ Ministère des affaires civiques de l'Ontario	Office de la promotion de la santé/ Ministère de la santé de la Colombie-Britannique
<b>1993</b>	Ministère des Finances et des relations corporatives de la C-B	Centre de réadaptation de la commission d'indemnisation des accidents du travail de l'Alberta	Pêches Océans Canada
<b>1994</b>	Ministère de la consommation et du commerce de l'Ontario/ Bureau du registraire Général.	Conseil québécois de la recherche Sociale	Développement Communautaire de l'Alberta / division des aménagements culturels et des ressources historiques
<b>1995</b>	Protection des Forêts de la Colombie-Britannique	Saskatchewan ( société de services de communication)	Programme d'alphabétisation Communautaire du Nouveau-Brunswick
<b>1996</b>	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Ministère des Pêches et Océans	Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario
<b>1997</b>	Ville de Vancouver	Ministère des transports de l'Ontario	Développement des Ressources Humaines de Canada
<b>1998</b>	Industrie Canada	Ministère des transports et des services publics de l'Alberta	Ministère de la consommation et du commerce de l'Ontario

Produit par : Hayat Ben Said

Sources : Les revues du Management et Secteur Public  
1991,1992,1993,1994,1995,1996,1997 et 1998

Les trois cas choisis parmi les 24 récipiendaires du prix IAPC sont : Le Ministère des Finances et des Relations Corporatives de la Colombie-britannique (Enregistrement des titres mobiliers), le Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario ( Bureau du registraire général) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Pour faciliter la comparaison nous avons choisi les institutions ayant obtenu le même prix d'excellence, soit la « Palme D'or ».

Généralement, ces organismes vont être choisis en raison tout d'abord de la disponibilité des données concernant leurs activités et leurs modes de gestion, ensuite en raison de leur accessibilité, et enfin selon leur importance au niveau national. Par contre, notre choix se justifie par le fait que ces trois organismes sont différents par la nature de leurs activités, par les motifs du changement et par les objectifs tracés pour réaliser l'innovation.

Cependant, cette différenciation n'empêche pas la complémentarité entre les processus de modernisation utilisés par chacune des institutions, étant donné que le but est le même soit « la gestion innovatrice ». Ceci nous permet de profiter de la richesse de cette diversité en forgeant un modèle intégré de gestion du changement.

Au-delà de ces justifications, il existe des considérations spécifiques pour le choix de chaque cas. D'abord le Ministère des Finances a été choisi à cause de la réussite dans un programme assez rigoureux « Faire mieux avec moins ». Ensuite, le choix de la Commission de santé et de la sécurité du travail s'explique par sa grande victoire concrétisée par le passage d'une double crise ( financière et de confiance) à la recherche d'une solution à l'intérieur de l'organisation. Enfin, le choix du Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario se justifie par son triple succès (trois palmes) dans le domaine de la gestion innovatrice.

### 3.3.2 La méthodologie utilisée pour tester les propositions.

Comme nous cherchons à vérifier si la façon de gérer le processus de modernisation entant que changement stratégique améliore la performance de l'administration publique, nous allons tester cette dernière à travers les trois grandes propositions que nous avons formulées auparavant ( dans modèle d'analyse). Celles-ci feront l'objet de vérification à travers l'analyse des cas choisis pour études. Pour valider nos propositions, nous allons procéder d'abord par une analyse générale du processus du changement des trois institutions avant de passer à la discussion des propositions. Ainsi, Chaque proposition fera l'objet d'un examen à travers sous proposition qui en résulte. Chacune des propositions est lié à une phase spécifique du modèle de gestion du changement stratégique. Rappelons que le modèle propose trois grande étapes de gestion du changement.

Toutefois, la performance est un concept large et abstrait et pour le concrétiser, nous avons choisi certains critères spécifiques à l'administration publique et qui sont conformes aux principaux axes de la modernisation énumérés dans le courant de N.M.P. à travers les expériences de modernisation des pays étudiés. Ainsi, l'analyse empirique de celle-ci (la performance) porte sur le rôle du leadership, lors de la gestion du changement, dans le développement des compétences, la motivation et l'implication des fonctionnaires, la valorisation des ressources humaines, l'évaluation de l'effort collectif, les rôles des cadres moyens et l'amélioration du service à la clientèle, etc.

Il s'agit de faire une relation entre le processus de changement et les critères de la gestion innovatrice ou de la modernisation, dans le but d'améliorer la performance de l'administration.

Bref, à travers ces volets, il apparaît que notre étude empirique comporte deux dimensions :

- La dimension descriptive dans la mesure où nous allons faire une description des cas selon les étapes de modèle d'analyse et selon les dimensions de la modernisation entamées par chacune des institutions.

- La dimension analytique dans la mesure où nous allons analyser et discuter le processus à la lumière des propositions de recherche pour valider les prédictions avec les résultats obtenus.

Il est à signaler que la modernisation n'a émergé comme nouveau mouvement de réforme administrative et comme mode fréquent qu'à partir de la fin des années quatre-vingts. Ce courant de pensée qui a soufflé de la Grande-Bretagne et des États-Unis pour envahir le Canada, et par conséquent le Québec, a dévié sur le Maroc sous l'émergence du nouveau management public venant de l'expérience de la modernisation française, sans négliger aussi l'influence du système américain sur le Maroc, ces derniers temps.

## Chap. 4 Description des cas

« Depuis quelques temps déjà, les sondages d'opinion et les groupes de réflexion indiquent que les Canadiens ne veulent pas nécessairement moins de gouvernement mais un meilleur gouvernement » ( Aucoin, 1998 : 8 )

Pour faire face aux contraintes et aux attentes des citoyens sous les exigences du nouvel ordre économique et technologique, le gouvernement canadien est conscient qu'il est temps de gérer la chose publique d'une façon innovatrice. Pour cela, l'Institut de l'Administration Publique du Canada a lancé en 1990 un nouveau prix s'intitulant ``Prix IAPC`` comme mesure incitative pour encourager la créativité des gestionnaires au sein des organismes publics, dans le but d'améliorer la qualité du service. En d'autres termes, le prix donne l'occasion aux organismes canadiens de services publics relevant de tous les paliers du gouvernement de s'efforcer de rendre la gestion publique très efficace.

Beaucoup d'institutions ont donné suite à cet appel ou à cette préoccupation en mettant à l'épreuve leur potentiel humain, intellectuel et matériel. Le prix IAPC constitue une récompense et une reconnaissance de cet effort. Il est accordé suite à un concours dont les normes, les objectifs et le règlement de concours sont bien précis et déterminés préalablement. Ces derniers font l'objet de diffusion et de publication dans des revues spécifiques de l'administration publique, notamment dans la revue du *management et secteur public*. Ainsi, chaque année, il y a un thème de concours touchant à un volet spécifique de la gestion innovatrice, que le gouvernement veut instaurer dans la « Fonction Publique 2000 », ce qui donne autant d'occasions aux institutions étatiques ( organisme ou une section, une division ou une direction de celui-ci, selon le choix des concurrents) de participer chaque année, y compris ceux qui ont déjà gagné le prix. Il s'agit en fait, des institutions qui se trouvent au cœur du thème de l'année.

On témoigne d'une importante augmentation du nombre des participants chaque année. «À lui seul, le nombre de candidats admissibles au Prix de l'IAPC révèle l'intérêt que portent les organismes de services publics à une gestion innovatrice. Bien sûr, la quantité en soi ne veut rien dire et c'est avant tout, la qualité qui compte. Néanmoins, et les membres du jury de cette année (1998) peuvent en témoigner, le nombre élevé de candidatures n'exclut pas forcément la qualité des dossiers soumis.» (Aucoin, 1998 : 8).

Le concours définit les grandes lignes qui devraient être prises en compte par chaque institution candidate pour le prix, lors de la présentation et de la réalisation de son projet d'innovation. Défini ainsi, le concours permet d'abord une évaluation objective et égalitaire des candidats par les membres du jury, en les soumettant tous aux mêmes critères de jugement. Ensuite, elle permet aux institutions d'être en mesure d'évaluer leur capacité à donner suite aux objectifs de concours et d'évaluer leur chance de gagner le prix parmi beaucoup de participants.

On énumère jusqu'à maintenant un nombre important de gagnants. On sélectionne chaque année trois lauréats parmi un petit nombre de finalistes. Ces lauréats ont le privilège de gagner des prix d'excellence (Prix IAPC) en recevant selon l'ordre de mérite les palmes correspondantes (Or, Argent et Bronze), ce qui confirme que les candidats sélectionnés répondent aux normes les plus élevées.

Dans cette perspective, qui est celle du succès, nous allons décrire les cas choisis pour l'étude tels qu'ils sont décrits par leur organisme et tirés de la revue du *management et secteur public* où ils ont fait l'objet de publication. Ainsi, l'article concernant le Ministère des Finances et des Relations corporatives de la Colombie-Britannique (Bureau d'Enregistrement des titres mobiliers) a été publié dans le volume 4, numéro 1 de l'année 1993. Celui du Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario (Bureau du Registraire générale) a été publié dans le volume 5, numéro 1 de l'année 1994. Enfin, celui de la Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail du Québec a été publié dans le volume 7, numéro 2 de l'année 1996.

Cependant, cette fois-ci, la description sera faite à la lumière de notre modèle d'analyse afin de faciliter l'analyse et la discussion des cas qui représentent le deuxième volet de cette étude empirique.

#### **4.1 Le cas du Ministère des Finances et des Relations corporatives de la Colombie-Britannique (C-B) : Bureau d'enregistrement des titres mobiliers**

En 1993, le Ministère des Finances et des Relations corporatives de la C.-B. a gagné de la part de l'IAPC la palme d'or, comme reconnaissance de l'excellence des réalisations organisationnelles exceptionnelles en matière de gestion innovatrice dans le secteur public. Cependant, son succès dans le concours mérite beaucoup d'attention dans la mesure où sa candidature était acceptée dans un concours rigoureux, car son thème « faire mieux avec moins » préoccupait à la fois, les économistes et les gouvernements de beaucoup de pays. Il s'agit de réussir le processus du changement dans une approche où l'efficacité et l'efficience vont ensemble, ce qui représente le défi du prochain millénaire.

Par ailleurs, son succès est le fruit d'un investissement qui a débuté en 1990. En effet, dès le 1<sup>er</sup> octobre de cette date, la province de la Colombie-Britannique a édicté la loi sur les titres mobiliers et introduit le premier **système d'enregistrement des titres mobiliers à distance en Amérique du Nord**.

D'abord, les titres mobiliers sont des biens meubles, notamment les véhicules motorisés, les avions, les titres et les biens d'équipement. La loi sur les titres mobiliers a remplacé les règlements en vigueur sur les biens meubles par un simple Code de droit visant à réglementer l'ensemble des transactions sur les sûretés. Celle-ci veut que l'enregistrement de ces transactions soit effectué par une seule entité, le Bureau d'enregistrement des titres mobiliers.

##### **4.1.1 La conception du changement chez le Ministère des Finances et des Relations corporatives de la C-B**

La conception du changement dans le cadre du thème « faire mieux avec moins » a commencé par le diagnostic de la situation générale dans laquelle se trouvait

l'organisation en relation avec son environnement. Il s'agissait en fait, de bien définir les problèmes auxquels faisait face le bureau d'enregistrement, d'identifier ses clients et d'énumérer les objectifs du nouveau système avant de passer à son élaboration. Le but du ministère n'est pas seulement de résoudre les problèmes et de faciliter les procédures, mais aussi d'opter pour un nouveau système pour répondre aux attentes élevées de ses clients. En effet, ce nouveau système « enregistrement des sûretés mobilières à distance » offre aux clients un meilleur contrôle, un meilleur service et moins de frustrations et de retards. De plus, il permet au bureau d'enregistrement de fournir un meilleur rendement et d'accroître les profits tout en réduisant le nombre de membres du personnel et le montant des dépenses.

### **1- Les problèmes du Bureau d'enregistrement**

Avant 1990, la population de la Colombie-Britannique se référait à cinq statuts pour enregistrer les charges financières sur les biens engagés. Il existait trois registres indépendants. Pour mettre en vigueur la loi sur les titres mobiliers, on a demandé à la Direction de l'enregistrement des sûretés mobilières du ministère des Finances et des Relations corporatives d'élaborer un système qui permettrait d'appliquer les nouvelles procédures d'enregistrement.

### **2- La clientèle du Bureau d'enregistrement**

Les clients du Bureau d'enregistrement des titres mobiliers sont des sociétés et des personnes qui ont besoin d'enregistrer un droit ou une charge financière contre le bien meuble d'un débiteur. Cette clientèle inclut les vendeurs et prêteurs, notamment les banques, les caisses de crédit, les compagnies de leasing et de finance, les compagnies fiduciaires, les créanciers, les détaillants d'équipement agricole et de gros outillage. L'enregistrement des charges financières est une façon d'établir la priorité des demandes entre les parties en concurrence.

Les clients du bureau d'enregistrement comprennent également les sociétés et les personnes qui effectuent des recherches sur les biens meubles pour déterminer si des charges ont été déposées contre ceux-ci.

### **3- Les objectifs du nouveau système**

Ce système a été instauré pour :

- 1- permettre aux vendeurs et aux prêteurs d'enregistrer des droits de titres sur les biens meubles.
- 2- permettre aux vendeurs et aux prêteurs de déterminer avec rapidité et exactitude l'état des titres mobiliers
- 3- se conformer aux règlements et aux échéances
- 4- veiller à la satisfaction de la clientèle dans la prestation de services
- 5- optimiser la prestation de services
- 6- générer des profits raisonnables pour le Bureau d'enregistrement.

Ce diagnostic a préparé un champ fertile pour l'élaboration d'un nouveau système d'enregistrement à distance.

### **4- L'élaboration du nouveau système**

En se basant sur la phase de diagnostic, l'élaboration a fait appel aux membres du personnel et de la direction qui ont travaillé en étroite collaboration avec la clientèle. Cinq systèmes possibles de recueil des données ont été évalués en fonction de la technologie utilisée et de la capacité du système à répondre aux besoins. Les systèmes considérés comprenaient :

- le traitement à accès direct intégré
- le traitement par lots en sous-traitance
- les lecteurs optiques
- les imageurs
- le traitement d'entrée et d'accès directs.

Le système d'entrée et d'accès directs a été retenu, car il semblait le mieux approprié aux besoins du bureau d'enregistrement et de sa clientèle.

### **4.1.2 La mise en œuvre du nouveau système (du changement)**

Pour mettre en œuvre le nouveau système d'enregistrement des titres mobiliers, on a procédé aux étapes suivantes :

- Se conformer aux règlements relatifs aux données juridiques soumises électroniquement.
- Mettre sur pied une autoroute électronique par l'intermédiaire de BC on-line afin de pouvoir procéder aux classements et enregistrements électroniques.
- Veiller à ce que le personnel et les clients acceptent d'utiliser ce système révolutionnaire pour enregistrer des pièces judiciaires.
- Mettre le système en œuvre et le faire essayer par la clientèle et le personnel.
- Former les utilisateurs
- Établir les procédures organisationnelles

Le système d'enregistrement des titres mobiliers à distance a été élaboré et implanté en 18 mois, pour un coût total de 1 022 102 \$. La mise en œuvre du nouveau système a mis l'accent sur les éléments suivants dont les caractéristiques de celui-ci sont bien définies :

- Enregistrement à distance : les clients ont accès à un système en direct et peuvent de leur bureau enregistrer électroniquement leurs charges financières au lieu de soumettre des pièces judiciaires au bureau d'enregistrement. Le système comprend des menus complets et simples à utiliser, guidant le client à chaque étape du processus d'entrée, de vérification et d'enregistrement définitif des données. Un avis de confirmation est imprimé et envoyé au client pour vérifier les renseignements enregistrés.

- Consultation à distance : le client peut consulter électroniquement la banque de données en utilisant le numéro d'enregistrement du dossier, le nom d'un débiteur, un numéro de série ou dans certains cas, le numéro d'enregistrement du ministère des transports.
- Règlement automatique des frais d'enregistrement : les comptes de dépôt payés d'avance sont conservés pour les clients disposant d'un système d'accès direct et débités au moment de l'enregistrement. Si les fonds du système sont insuffisants, le système retient automatiquement les services.
- Calcul automatique des frais de remboursement : les frais d'enregistrement varient en fonction du type d'enregistrement et de sa durée. Dans chaque cas, le système calcule automatiquement les frais et débite le compte du client. Il effectue automatiquement un remboursement dans le cas de versements excédentaires.
- Révision, correction et rejets automatiques : le système permet aux clients de corriger en direct, de leur bureau, les erreurs ou les omissions. Le personnel du Bureau d'enregistrement peut également effectuer des révisions durant le traitement des documents. Le système enregistre les révisions et prépare automatiquement les avis d'erreurs et les lettres de remboursement.
- Contrôle et recherche de documents : toutes les formules soumises au bureau d'enregistrement pour être traitées sont pré-imprimées et comprennent un numéro de contrôle à codification numérique et à barres. Le personnel du bureau d'enregistrement scanne le code à barres dans le système qui assigne automatiquement une date et une heure aux documents.
- Capacité d'annulation à distance : le client peut annuler l'enregistrement des charges à partir de son bureau lorsqu'un débiteur s'est acquitté du prêt ou d'une autre obligation. Des mesures rigoureuses de sécurité sont appliquées.

### 4.1.3 Les résultats

Depuis l'implantation du système d'enregistrement des sûretés mobilières à distance, le 1<sup>er</sup> octobre 1990, beaucoup de résultats satisfaisants ont honoré les efforts du bureau d'enregistrement dans cette tentative du changement, à savoir :

- Le nombre d'enregistrements mensuels de titres mobiliers a augmenté de 10%.
- Le nombre de consultations mensuelles en matière de sûretés mobilières a augmenté de 20 %.
- Les enregistrements à distance sont passés de 58 à 83 %.
- Le nombre de postes au bureau d'enregistrement a été réduit, passant de 36 à 18
- Le rapport entre les profits bruts et les dépenses a augmenté passant de 3.5 :1 à 5.6 :1.
- Les consultations à distance sont passées de 78 à 89 %.

Cependant, une poursuite des efforts continuera de faire preuve de la bonne volonté du bureau d'enregistrement de rester en constante évolution afin de maîtriser les bouleversements du futur. En effet, le bureau continue de travailler en étroite collaboration avec un forum d'utilisateurs pour contrôler le système et y apporter des améliorations possibles et de nouvelles technologies. Les projets d'avenir prévoient l'utilisation de la technologie à distance dans le système d'enregistrement des maisons préfabriquées. De plus, un système d'enregistrement uniforme est en cours de révision.

Le mérite de cette expérience réside dans le fait que d'autres ministères étudient la possibilité d'étendre le système de manière à y inclure l'enregistrement à distance, des privilèges de la couronne, des privilèges sur les normes en matière d'emploi et des ordonnances, conformément au Code criminel.

**En conclusion**, l'instauration d'une nouvelle loi, la révision des systèmes d'information et l'application des techniques d'information modernes ont conduit à une

transformation dans la façon d'enregistrer les droits de titres en Colombie-Britannique. On attribue ce grand succès à la participation active du personnel et de la clientèle. Ceci a permis d'apporter les améliorations importantes dans les services offerts à la clientèle, les prises de responsabilité et la disponibilité de renseignements exacts et mis à jour.

Ce nouveau système reste un modèle de référence pour d'autres bureaux d'enregistrement des titres mobiliers dans d'autres provinces, notamment la province de l'Alberta et celle d'Ontario. Ces dernières se sont inspirées du succès du bureau d'enregistrement des sûretés mobilières de la C-B pour lancer un projet pilote dans le but d'introduire, en direct, un système d'enregistrement et de consultation à distance. De plus, le bureau d'enregistrement a été sollicité par d'autres organismes concernant l'achat possible de son système.

## **4.2 Le cas du Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario : Bureau du registraire général**

En 1994, le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario a reçu le prix IAPC pour la gestion innovatrice. Il est à signaler que ce succès n'est pas le seul défi relevé par ce ministère dans le domaine de gestion mais plutôt, il représente le point de départ pour d'autres succès qui vont se succéder avec le temps. En effet, jusqu'à cette date, le Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario reste le seul organisme qui a marqué l'histoire de l'IAPC par trois prix d'excellence : la palme d'or en 1994 et deux palmes d'argent en 1996 et 1998. Ce qui témoigne de l'effort de ce ministère à aller plus loin dans le domaine du nouveau management public afin de concrétiser l'action innovatrice sur tous les plans.

Ainsi, sa candidature pour la palme d'or a été acceptée parmi les sept finalistes dans un thème, pour le concours de 1994, qui s'intitule « Remodeler le gouvernement ». En effet, le ministère a profité de la réinstallation de la direction du bureau du registraire général à Thunder Bay, à plus de 1000 kilomètres dans le Nord-Ouest de la province d'Ontario, pour procéder à la refonte totale de ses opérations.

D'abord, le bureau du registraire général (BRG), qui est chargé de l'enregistrement des statistiques démographiques de la province de l'Ontario, a été établi dans un double but : la garde des registres et l'émission de renseignements qui y sont inscrits. Il est au service du public, des avocats, des membres du clergé, des médecins, des coroners, des entrepreneurs des pompes funèbres et les dirigeants fédéraux, provinciaux et municipaux. Le public a recours aux registres pour des besoins d'identification personnelle; les avocats s'y rapportent pour la prescription de lois; les membres du corps médical s'y réfèrent à des fins de statistiques et les coroners et entrepreneurs des pompes funèbres ont besoin de certificats de décès pour les enterrements.

Dans cette panoplie d'activités, le ministère a pu rénover son appareil administratif dans le cadre de remodelage gouvernemental et d'autant plus avec un grand succès. Ce dernier nous semble beaucoup plus approprié à sa manière de gérer le changement qu'aux objectifs tracés. À ce titre, nous allons présenter son processus du changement en trois phases comme d'ailleurs le cas précédent : phase de conception, phase de mise en action et phase d'intégration du changement où on évalue les résultats escomptés du processus de changement.

Cependant, ce processus de changement, qui traduit la volonté du Ministère de relever le défi du prochain millénaire, cache derrière lui la crise de la gestion publique vécue par cet organisme. En effet, la résolution des problèmes en matière de service par le BRG n'est jamais apparente ou prédéterminée. Les retards dus à la réinstallation du Bureau à Thunder Bay ont considérablement augmenté et la productivité a baissé de 35 % du fait surtout, du manque d'expertise.

Donc, il existe autant d'éléments déclencheurs de cette crise, à savoir, des problèmes chroniques et des situations complexes sur lesquels le Ministère ne peut plus, à certains moments, fermer les yeux. Ainsi, l'impulsion vers le changement devient une nécessité absolue et une réalité bien accueillie par le personnel du Ministère. C'est pourquoi, il est préférable de présenter d'abord les raisons qui ont poussé le ministère à adopter un tel changement avant de présenter la démarche poursuivie.

### **4.2.1 Les raisons du changement**

Les registres maintenus dans le bureau du registraire sont parmi les plus anciens retenus par la province, certains remontant à 1869, tels que les enregistrements des naissances. Ce bureau est depuis longtemps connu pour s'occuper méthodiquement du maintien de l'intégrité des registres contenant des événements importants et d'en avoir la responsabilité.

À cette tradition d'exactitude et de méthode dans la tenue à jour des registres, s'ajoutaient la responsabilité d'accès limité et la prestation de services qui, d'après les sondages publics du milieu des années 1980, étaient loin d'être satisfaisantes. Un examen de la structure organisationnelle a révélé que le bureau du registraire général reflétait une structure typiquement bureaucratique : de nombreux niveaux de gestion ( 6 rangs entre le poste de directeur et celui de gestionnaire de premier niveau ) et d'unités aux fonctions spécialisées (12) ; descriptions de tâches trop précises et responsabilités contrôlées à l'excès (41 postes différents dans 23 classifications différentes pour 147 employés).

La fréquence des services reflétait la structure surannée de l'organisation et du système de classement. Les clients devaient revenir deux fois au bureau en l'espace de trois jours pour accéder aux registres; la charge de papier était critique avec ces quelques 20 millions de registres sur les bras et la charge de travail était lourde; les demandes d'émission de certificat adressées par courrier devaient passer par six unités avant d'être traitées; les communications entre les départements se limitaient à la chaîne de commandement habituelle; le moral était bas, le roulement du personnel était élevé et les retards dans la prestation des services persistaient.

### **4.2.2 La conception du changement**

En février 1987, on a annoncé que le BRG serait l'un des bureaux à faire partie du projet de réinstallation du gouvernement dans le Nord de l'Ontario. Le principal but de cette initiative était de profiter de la technologie des communications pour décentraliser dans le nord les opérations choisies du centre ville de Toronto, et

d'offrir des débouchés dans la fonction publique aux communautés du Nord de l'Ontario. Les changements effectués au ministère de la consommation et du commerce ont donné l'élan à une initiative de maximisation des possibilités.

Ainsi, la réinstallation du bureau du registraire général à Thunder Bay traduit cette initiative et en même temps reste l'unique occasion pour rénover le système en entier. En effet, la direction ne voulait pas simplement transplanter l'organisation existante, mais plutôt, créer un bureau modèle où la technologie de pointe servirait d'outil aux représentants du nouveau service, au sein d'une équipe qui encouragerait l'apprentissage et la variété. Il s'agit en fait, de faire du BRG un modèle d'innovation complète. L'étude sur l'innovation portait principalement sur le remaniement au complet du bureau, ainsi que la reconnaissance et l'intégration de deux systèmes de travail. Le système technique comportant la capacité, le plan, le degré d'automatisation de l'équipement existant et le système social se rapportant au profil de l'employé, à la structure organisationnelle, aux réseaux de communication, aux niveaux de responsabilité ou d'autorité, aux rôles de supervision et aux systèmes de mérite.

L'exercice de réingénierie a été un défi extraordinaire : une planification était nécessaire pour s'installer dans les nouveaux lieux, implanter les nouveaux locaux, la nouvelle structure de travail et la nouvelle technologie et rechercher de nouveaux employés. D'où la question suivante : comment a-t-on planifié l'innovation ?

#### **4.2.2.1 Le processus de planification de l'innovation**

Le groupe de travail chargé du processus de planification de la restructuration du bureau a adopté l'approche socio-technique : tout exercice de restructuration devrait nécessairement comprendre une analyse technique ( activité et opération engagées dans le processus de transformation des intrants et extrants ) et une analyse sociale (contexte dans lequel la coordination et l'intégration des tâches à exécuter favorisent la productivité). Cette double analyse permet d'adapter le mieux possible ces deux importants sous-systèmes de travail.

La restructuration de la nouvelle organisation repose sur les principes fondamentaux de l'approche socio-technique :

- Double emploi des compétences mais non de la main- d'œuvre : les employés aux compétences variées peuvent être affectés à d'autres postes et différentes fonctions.
- Brève description des postes : le fait de fournir trop de précisions vole un organisme du jugement et de la créativité de ses plus grandes ressources.
- Phase incomplète : le processus d'élaboration devrait demeurer ouvert et continu.

### **4.2.3 La mise en œuvre du changement**

Un projet de cette envergure ne peut guère réussir qu'avec les ressources internes. La direction du ministère a fait appel aux services et à l'expertise de plusieurs groupes extérieurs en formant des partenariats mutuellement avantageux :

#### **4.2.3.1- Partenariat des secteurs publics, privés et non lucratifs**

Avant la réinstallation, 10 millions de registres importants devaient être convertis en images optiques. Le BRG a formé un partenariat avec la société Goodwill Industrie et le cabinet Arthur Anderson Consulting. Le ministre a fourni les utilisateurs et le système de gestion ; il s'est occupé du barème des coûts et de la gestion contractuelle. Goodwill a formé les scanneristes et le personnel surveillant pour assurer le fonctionnement de 18 postes de travail de deux équipes travaillant sept jours par semaine. Le personnel comprenait 86 ouvriers, anciens assistés sociaux ne possédant aucune expérience en informatique. Anderson Consulting a fourni la technologie, s'est chargé de la configuration du milieu et a appuyé le personnel préposé au service de scanographie. Le projet a été réalisé dans les délais et le budget établis, et a permis à des personnes défavorisées d'acquérir des compétences techniques hautement spécialisées. Le ministère des services sociaux a ainsi réalisé une épargne de 750 000 \$ grâce à la réduction des prestations d'aide sociale. Une intervention notable visant à réduire la crise du chômage et la dépendance de l'assistance sociale.

#### **4.2.3.2- Partenariat communautaire intergouvernemental**

Le recrutement d'une main-d'œuvre représentant la démographie locale était l'une des principales composantes du plan général de réinstallation du BRG à Thunder Bay. Le personnel du ministère a travaillé avec un groupe intergouvernemental organisé par le ministère des services sociaux et communautaires. Ce groupe représentait les personnes à capacité réduite, les parents, seul soutien de famille, les autochtones, les minorités visibles et les francophones. 60% des 110 nouveaux membres du personnel du BRG provenaient de ces groupes ciblés. Cinquante personnes étaient finissantes d'un programme de formation que le ministère avait contracté auprès d'agences commanditées par le gouvernement fédéral. Pour avoir commandité six mois de formation sur des connaissances pratiques et des compétences en informatique ainsi que sur des tâches propres au BRG, le gouvernement fédéral a réalisé un million de dollars par suite d'une réduction des coûts d'assistance sociale, un bon nombre d'assistés sociaux étant ainsi devenus salariés.

#### **4.2.3.3- Partenariat syndicat-direction**

L'équipe de remaniement a beaucoup compté sur les contributions des syndicats en ce qui concerne les questions relatives au redéploiement du personnel non transférable, en particulier la compilation d'une lettre d'entente énonçant les paramètres d'un nouvel énoncé de principes, de l'équité d'emploi, d'un plan de formation et de stratégies de réaménagement des horaires.

Cette phase a été appuyée par des éléments cohérents (entre les ressources internes et externes) favorisant le succès de mise en œuvre du changement et facilitant ainsi, l'innovation complète du bureau. On parle des caractéristiques novatrices mises en place par le ministère.

#### **4.2.3.4 Les caractéristiques novatrices**

- Nouvelle structure : on a procédé à l'élimination de deux paliers de gestion ( deux paliers au lieu de quatre ), l'élimination de sept niveaux dans les emplois de bureau et l'intégration de 12 unités fonctionnelles dans un département multifonctions.

- Nouveaux postes : on a créé un poste de commis général aux compétences multiples ( représentant d'équipe ) et sept chefs d'équipe dans une position multi-fonctions.
- Nouvelle culture : celle-ci qui est le fruit de ces transformations socio-techniques se traduit sur le plan pratique par les éléments suivants :
- Programme d'extension pour le recrutement utilisé dans l'embauche du nouveau personnel.
- Main-d'œuvre très variée reflétant les membres de la communauté
- Processus d'apprentissage continu intégré aux opérations ; l'acquisition de connaissances devient la clé de l'avancement au sein du service et de l'équité d'emploi.
- Énoncé de principes utilisé comme directives générales dans les politiques en matière de ressources humaines.
- Réaménagement des horaires de travail (travail permanents à temps partiel et horaires flexibles) pour répondre aux besoins des employés.
- Nouvelle technologie : on a installé les terminaux informatiques à proximité du lieu de travail pour servir de partenaires informatiques. Également, on a installé les postes de visualisation permettant d'accéder aux données, de les traiter, de les mémoriser et de les diffuser. Cette installation avait été faite en fonction de la charge de travail dans le but de maximiser l'efficacité de l'approche socio-technique adoptée.

#### **4.2.4. Les résultats**

Les résultats atteints jusqu'à présent concrétisent bien l'effort du ministère dans l'action innovatrice. On parle de plusieurs réalisations à savoir :

- La productivité monte et les coûts de production baissent : d'après le dernier rapport du vérificateur de la province, le taux de productivité du BRG a augmenté de 55 % par rapport à 1991. Le coût salarial par unité

de production a diminué par rapport à celui enregistré avant la réinstallation.

- Nouvelle technologie et meilleur service : ce nouveau système de traitement des documents offre, entre autres, l'usage direct de besoins particuliers (par exemple : les ordinateurs qui répondent à une commande vocale pour sortir un dossier) aux employés à capacité réduite. Il fournit une base de données informatisée que peuvent utiliser les employés suivant leurs responsabilités et leurs capacités. La visualisation informatique a également permis d'améliorer la prestation de services à la clientèle par le biais de la production en direct de certificats dans les régions éloignées. Les temps de délivrance immédiate de certificats ou les demandes faites au comptoir se mesurent à présent en minutes au lieu de jours.
- Des emplois plus intéressants et plus variés dans un milieu de travail égalitaire : la reconnaissance et l'avancement sont fondés sur les connaissances acquises. L'apprentissage par la rotation des postes est une condition et non un avantage. Que l'on s'occupe de la compilation de statistiques, du service à la clientèle ou du dépouillement du courrier, on ne fait pas de distinction. On n'a pas non plus une série de concours, coûteux et perturbateurs, lorsqu'un poste de cadre supérieur devient vacant. Ce qui compte c'est pouvoir communiquer : il n'y a au plus qu'un seul niveau hiérarchique entre les employés et le directeur du service. On ne dit plus «ce n'est pas mon service », mais «puis-je vous aider ? ». On s'intéresse aux questions reliant le travail et la famille : il y a sur les lieux un jardin d'enfants où les personnes responsables sont sensibles aux différents milieux culturels ; il y a dans chaque équipe des postes permanents à temps partiel et il est possible de travailler selon un horaire flexible.
- L'équité d'emploi : 60% de la main d'œuvre représentent les groupes ciblés, sous-représentés dans d'autres secteurs de la fonction publique de l'Ontario.

**Conclusion :** En tant qu'organisme d'apprentissage, le BRG comprend dans sa structure des mécanismes qui permettent d'adapter ou d'acquérir des compétences multiples. Ce mouvement vers des postes génériques et des équipes aux compétences multiples détruit la logique fondamentale du taylorisme. La technologie ouvre l'accès à la nouvelle information disponible et l'étend même au-delà des frontières de la description classique des tâches.

La capacité de la nouvelle organisation à s'adapter et à faire face à cette « crise » au niveau du service démontre l'efficacité de sa nouvelle structure. Pour réduire les retards, les représentants d'équipes ont été régulièrement affectés aux domaines qui en avaient le plus grand besoin. Avec une seule description des tâches couvrant tous les aspects des opérations du service, il était impossible à un employé de refuser une tâche. Les emplois génériques ont été également d'une valeur inestimable pour assembler des équipes tactiques d'actions spéciales avec un personnel performant.

Cependant, et selon le regard du ministère sur l'avenir, nous pouvons dire que le combat du ministère avec son environnement est devenu une lutte continue et donc, le changement deviendra une culture organisationnelle. En effet, pour exploiter au maximum cette nouvelle technologie dans laquelle la fonction publique de l'Ontario a beaucoup investi, Le BRG comptait investir de façon notable dans son personnel.

En instaurant le changement et le développement soutenus dans la culture de la direction, le BRG se prépare à affronter avec succès les troubles, inévitables, à venir.

Dans l'avenir, les emplois génériques du BRG vont évoluer vers des équipes génériques : groupes engagés de représentants d'équipes autonomes capables de contrôler la charge de travail, de distribuer les tâches et de régler les problèmes survenant au sein de l'organisme, afin de faire stratégiquement face aux changements de priorités ou de besoins.

### **4.3 Le cas de la Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail**

C'est dans le cadre du thème de concours «Maîtriser le changement » que la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) a gagné le prix d'excellence « la palme d'or » en 1996 pour la gestion innovatrice.

D'abord, La CSST est un organisme public dont la mission est définie à travers ses champs d'activité et ses mandats d'action qui portent sur l'indemnisation et la réadaptation, la prévention et l'inspection et sur le financement. Sa structure est formé de 21 directions régionales et deux unités centrales (Québec et Montréal). À la tête de son organigramme, on trouve un conseil d'administration paritaire formé de sept représentants patronaux, sept représentants syndicaux et le président de conseil. Son personnel compte 3875 employés. Ses clients sont au nombre de 180 000 employeurs et 2.5 millions de travailleurs assurés, dont 135 000 travailleurs accidentés.

Il y a peu de temps, c'est à dire en 1992, la CSST était en double crise : une crise financière et une crise de confiance.

La crise financière se caractérisait par une dette accumulée de près de 3.5 milliards de dollars. Les employeurs qui financent le régime parlaient de privatisation. Ce n'était guère mieux pour les travailleuses et les travailleurs accidentés.

Quant à la crise de confiance, celle-ci est due aux procédures lourdes et aux délais longs de traitement des dossiers. Trop souvent, pour les cas de réadaptation, les délais de traitement des dossiers faisaient perdre aux travailleuses ou travailleurs leur droit au retour au travail. Il s'agit d'un droit fondamental, dont la durée se limite à un ou deux ans, selon la taille des entreprises. Pour les travailleurs, l'enjeu est important : c'est leur emploi, leur capacité de travail et de revenu. Bref, la situation était difficile, l'atmosphère était sombre et tout le monde était insatisfait. La seule solution qui restait pour la CSST était de bien maîtriser le changement.

Autrement dit, face à cette alternative : changer ou mourir en tant qu'organisme public, la CSST s'est trouvée obligée de maîtriser le processus du

changement. Son effort était couronné de succès grâce à une démarche de changement cohérent que nous allons présenter de cette façon :

### **4.3.1 La conception du changement chez la CSST**

Partant de ses problèmes majeurs, la CSST au fil des années a oublié le client et a développé une gestion trop légaliste et procédurière. Or, une entreprise qui oublie son client est une entreprise qui meurt. Cela est vrai aussi pour les services publics. Il fallait rendre le client au centre des préoccupations de la CSST. « Nous ne traitons pas un dossier mais une personne qui a des droits et qui veut être traitée avec considération ». Tel a été le mot d'ordre passé à tous. Cette approche client a fait appel à ce que l'organisation a de plus précieux, sa grande force : son personnel. « À cet égard, j'ai toujours été convaincu qu'il y avait à la CSST un personnel compétent et dévoué, et qui était –oh combien ! – conscient des difficultés du régime » ( Directeur de la CSST).

On avait à l'interne des solutions pour régler les problèmes. Mais il a fallu créer un climat de confiance en favorisant la libre expression des opinions et la libre circulation de l'information, pour qu'ensuite tous soient solidaires dans les décisions. Un esprit d'ouverture et d'écoute a guidé les échanges de l'information. On a mis les vrais problèmes sur table, sans tenter de trouver des coupables, mais plutôt de chercher ensemble des solutions originales et adaptables aux réalités régionales.

Les comités ont été formés pour analyser les dossiers prioritaires de la CSST qui correspondent aux grands volets de sa mission. Ces dossiers portent sur :

- 1- le maintien du lien d'emploi
- 2- l'approche médicale
- 3- l'indemnisation
- 4- la déjudiciarisation
- 5- la communication écrite avec les clients et les partenaires
- 6- la prévention et inspection

## 7- le financement

On a regroupé du personnel directement concerné par les problèmes avec une forte représentation d'employés des directions régionales, des employés choisis sans égard à la hiérarchie. Le personnel a donc participé à toutes les étapes de la démarche de changement. En d'autres mots, « nos employés ont été nos consultants ».

Pour chaque dossier, l'objectif était de faire vivre les lois de ne pas s'en tenir à la lettre de la loi, mais à son esprit. Les gestionnaires avaient le devoir de trouver les solutions en améliorant les façons de faire avant de réduire les services aux citoyens.

### **4.3.2 La mise en œuvre du changement chez la CSST**

L'implantation de la nouvelle façon de faire fait appel à plusieurs éléments, à savoir :

- Une bonne stratégie de communication, étant donné que celle-ci était essentielle surtout dans le contexte paritaire, et qu'auparavant elle faisait défaut ou plutôt était négligée trop souvent, non seulement par la CSST mais aussi dans des grands organismes publics et privés. À ce titre, on a opté pour trois sortes de communication :
  - 1- La communication interne : elle repose sur les colloques concernant les nouvelles façons de faire, la formation de l'équipe de soutien aux régions ( Swat Teams), l'utilisation et l'élargissement des lignes téléphoniques, la publication des articles dans le journal interne et les tournées régionales.
  - 2- La communication externe : elle consiste à faire des présentations publiques (groupes patronaux et syndicaux, communauté médicale), la publication d'articles dans les revues et des campagnes de publicité ( journaux, radio).
  - 3- Les communications écrites avec les clients et partenaires : on a procédé à la révision des lettres et formulaires afin qu'ils

deviennent plus simples, plus clairs, plus concis et plus personnalisés.

- Une vaste opération de mobilisation interne et externe. Différents moyens ont été utilisés pour mobiliser le personnel, les partenaires, les clients, les travailleurs et employés, car sans leur collaboration, il aurait été difficile de changer.
- Un processus technique de production pour répondre aux attentes des clients dans des brefs délais. En effet, pour que le personnel puisse se consacrer davantage au service à la clientèle, il fallait, de toute évidence, lui fournir les outils les plus efficaces et les plus performants. L'ordinateur est un de ceux-là, car la technologie pouvait servir aussi bien les utilisateurs à l'intérieur que les clients et les partenaires. Également, dans cette optique, la CSST s'est associée avec un consortium privé, formé de la Banque Nationale, de la Caisse Desjardins et de Bell Canada, pour le développement d'un projet d'autoroute électronique.

La CSST dispose d'un vaste réseau informatique pour communiquer facilement et rapidement avec les 21 régions du Québec. De même, l'ordinateur permet aux intervenants d'échanger les connaissances et de partager les données, les dossiers et les responsabilités. Les améliorations qui ont été apportées au cours des dernières années ont eu pour conséquence de dégager les employés des tâches routinières, pour qu'ils puissent se centrer sur le service à la clientèle. Celles-ci étaient appuyées par le développement du commerce électronique grâce aux facilités des échanges avec les grandes entreprises du Québec. Ces liens électroniques auront aussi des impacts sur l'administration du régime de santé et de sécurité du travail, puisqu'ils permettront de simplifier et d'accélérer le traitement des dossiers et de réduire les coûts d'environ 35 millions de dollars par année.

Partant d'un objectif commun partagé entre tout le personnel, qui est la survie du régime de la santé et de sécurité du travail, l'accent a été mis sur le travail d'équipe. Comme une opération de sauvetage, il a fallu plonger rapidement et parfois à

contre-courant, bien qu'il n'y eut pas au début un plan d'action très précis. En effet, dans une situation pareille, il y a trop d'impondérables. Il faut se réajuster au fur et à mesure, en tenant compte des réactions des clients et des partenaires, et en fonction de l'environnement social et économique. Donc, on n'a pas de plan d'action, mais des objectifs bien précis, tant humanitaires que financiers.

### 4.3.3 Les résultats

Les résultats obtenus jusqu'à maintenant sont encourageants, en matière de redressement financier d'abord, mais aussi sur le plan humain :

- 1- Surplus budgétaires de 65.6 M de \$ en 1995 et de 125.6 M de \$ en 1994
- 2- Niveau de capitalisation de 65.1% en 1995 contre 54% en 1992
- 3- Taux moyen de cotisation de 2.52 \$ en 1996, 2.60 \$ en 1992 et -2.75\$ en 1994
- 4- Accroissement de la satisfaction des clients : diminution des contestations
- 5- Collaboration des partenaires aux nouvelles approches
- 6- Sentiment de fierté et d'appartenance du personnel
- 7- Meilleure image publique

De plus, on a réalisé un réalignement d'envergure sans réduire les bénéficiaires de la loi et le personnel en déployant les ressources vers les régions et vers les clients.

Par ailleurs, la CSST est très consciente des exigences de l'avenir. Donc son objectif est de rester vigilante et de faire sans cesse une auto-évaluation avant qu'il y ait un problème, afin de garder le même rang et pour pouvoir s'améliorer continuellement. Pour ce faire, on a misé sur l'amélioration collective qui doit nécessairement passer par une amélioration individuelle de chacun des employés de la CSST.

Enfin, cette démarche de changement, qui se poursuit partout dans l'organisation, est difficile et exigeante pour tout le personnel. Mais elle est très

bénéfique. On attribue le succès de cette démarche à un remarquable travail d'équipe, animé par une conviction partagée par tout le personnel, à tous les niveaux de l'organisation. Cette conviction était la nécessité de sauvegarder l'un des acquis les plus précieux de la société québécoise : le régime de santé et de sécurité du travail. Finalement, s'il y a un gage de succès pour l'avenir et une récompense pour l'équipe de direction, c'est d'avoir réussi ces changements avec la contribution soutenue du personnel.

## Chap. 5 Analyse et discussion

Sous la pression du citoyen, l'amélioration des services rendus à ce dernier est devenue un important souci pour les gouvernements de plusieurs pays. Il s'agit en fait, de la prise de conscience de la part des administrations publiques de l'une de ses principales obligations envers les citoyens qui les financent. En un mot « c'est sa mission principale ».

Cependant, avec le déficit budgétaire, l'administration publique vise, non seulement l'amélioration de la qualité des services et de son image afin d'inspirer de nouveau confiance aux citoyens, mais aussi l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de son appareil administratif. La justification que nous pouvons avancer est que cette tendance vers la modernisation s'inscrit davantage dans le cadre de l'amélioration de la performance des organisations publiques (à moyen et à long terme). En fait, c'est la voie la plus appropriée vers celle-ci.

Ainsi, les études de cas portant sur le processus de l'implantation de la gestion innovatrice à travers les trois institutions publiques canadiennes, illustrent bien cette nouvelle manifestation sur le plan réel et concret.

En effet, nous avons jugé utile d'étudier de façon systématique ses implications pratiques réussies. Dans ce chapitre, nous voulons discuter les trois grandes étapes du processus de changement de chacune des institutions, à la lumière des prédictions ou intere-relations que nous avons avancées dans notre modèle d'analyse en corrélation avec la réussite de leur démarche, ce qui va nous permettre de valider ou d'abandonner certaines de nos propositions de recherche en analysant le processus de changement de ces organismes, à travers les résultats de l'effort qu'ils ont mis à se conformer aux règles du concours, et par conséquent à réaliser la gestion innovatrice.

Pour pousser plus loin notre étude, nous allons d'abord analyser leur mode de fonctionnement et leur processus en général lors de l'implantation de la gestion innovatrice dans une approche holistique.

## 5.1 Analyse générale du processus de changement

Tout d'abord, la première constatation que nous avons soulevée est que toutes les institutions participantes au concours de l'IAPC ont le même but à atteindre qui est celui de la gestion efficace des affaires publiques et que l'on qualifie sous le terme de la gestion innovatrice. Or, celle-ci s'inscrit dans le cadre de la politique gouvernementale qui veut que les choses publiques soient faites autrement ou plutôt d'une façon innovatrice pour assurer la qualité totale des services publics. Quand il faut faire mieux et même plus avec la même somme d'argent, il faut faire autrement Serieyx, (dans Jacques, 1996). Ainsi, l'encouragement des contributions exceptionnelles de quelques organismes publics par l'IAPC, a pu stimuler l'innovation dans le secteur public et par conséquent, la mise en marche de cette politique s'est concrétisée.

Cependant, les moyens d'y parvenir et les outils utilisés sont différents d'une institution à l'autre. Ceux-ci s'expliquent par la nature des activités et par les problèmes spécifiques à chacune des institutions. En effet, tout au long de notre étude descriptive de trois institutions, le Ministère des finances et des relations corporatives de la Colombie-Britannique (Bureau d'enregistrement des sûretés mobilières), le Ministère de la consommation et du commerce d'Ontario (Bureau du registraire général) et la Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail, nous avons observé que l'origine de l'implantation d'un projet de gestion innovatrice est différente pour chacune des organisations. Il pouvait s'agir d'un problème interne à l'organisation paralysant le système en entier ; ce pouvait aussi être un individu, un groupe ou un service en particulier qui était plus sensible que d'autres à cette nouvelle façon de gérer les affaires publiques afin d'améliorer la performance de celles-ci. Ou encore, les résultats décevants de certains modes et pratiques de gestion traditionnelle qui avaient suscité la prise de conscience et la mobilisation de quelques-uns pour une gestion innovatrice. Enfin, nous ne pouvons pas nier la contribution des chercheurs en management notamment, ceux de la théorie du changement organisationnel et des stratégies des organisations qui cherchent à aider les gestionnaires à comprendre la complexité organisationnelle à laquelle ils font face quotidiennement (Hafsi et Toulouse, 1996). En effet, les « gourous » du changement organisationnel ont

certainement contribué par leurs écrits à sensibiliser certains organismes publics à ce nouveau modèle de gestion.

Par ailleurs, derrière toutes ces différentes causes, il y a un élément commun déclencheur du processus de modernisation dans les trois institutions, à savoir la pression environnementale venant des citoyens qui veulent que l'administration soit mise à niveau et réponde à leurs aspirations. En effet, les protestations contre les services rendus, la complexité des procédures, la rigidité de structure et la lenteur du processus ont augmenté chez les trois institutions.

Face à l'insatisfaction des citoyens, les trois institutions étaient obligées de réagir vite selon le contexte du moment et les besoins urgents à travers un ou plusieurs aspects de la modernisation. Il s'agit de faire face aux attentes accrues des citoyens qui changent au fur et à mesure que l'évolution technologique et économique, forçant ainsi les organisations que ce soit dans le privé ou le public à changer. Ceci est induit par la nécessité de faire face à la mondialisation rapide de l'économie et de se maintenir sur le marché de la concurrence.

Ainsi, l'origine de l'implantation de la gestion innovatrice pour la CSST est liée à la mauvaise gestion, à la fois, financière et administrative. En d'autres termes, la CSST était secouée sous l'effet de deux crises : une crise financière due au cumul de déficit et une crise de confiance due à la négligence de ses clients et de ses employés. Un niveau de performance était exigé pour qu'elle assure sa survie en tant qu'organisme public et en tant qu'acquis précieux de la société québécoise. De plus, la menace de privatisation était comme un signe d'alarme et une cause spécifique vers un projet d'innovation.

Donc, le changement devient pour la CSST la seule solution à adopter. Mais pour le maîtriser, il faut bien le gérer. Pour cela, la CSST a mobilisé tout son personnel pour qu'elle puisse sortir de ses crises et par la même occasion, implanter son nouveau projet de la gestion innovatrice avec succès. En effet, le thème « Maîtriser le changement » dont la CSST a réalisé le grand succès en 1996, visait le changement déjà effectué au cours de cinq années précédant la date du concours avec preuve des

résultats. En tout cas, la CSST a fait preuve d'un changement très bien géré que nous allons discuter un peu plus loin. Il s'agit d'une expérience novatrice qui a certainement mérité le premier Prix de l'IAPC.

Si le Ministère des finances et des relations corporatives de la Colombie-Britannique a choisi de « faire mieux avec moins », c'est que celui-ci voulait concrétiser la volonté du gouvernement canadien à réduire les coûts tout en renforçant les programmes et les services. Une volonté exprimée par les gouvernements de beaucoup de pays notamment, les États-Unis et la Grande-Bretagne. Il s'est avéré que c'est la seule solution optimale pour que le Ministère des finances de la Colombie-Britannique réponde à deux objectifs à la fois : la satisfaction du citoyen qui était perdu entre les paperasses et la lenteur des procédures administratives, et la rationalisation des dépenses gouvernementales.

En effet, ce nouveau système sans papiers donne aux « clients » la possibilité de soumettre électroniquement au Bureau les données à enregistrer ; il réduit aussi le montant des dépenses et le nombre du personnel du Bureau ( Savoie 1993). « Faire mieux avec moins » donne l'occasion au ministère de faire face à un grand défi financier dans une période difficile.

« Les observateurs parlent de déséquilibres structurels entre les dépenses gouvernementales et les revenus, et les dettes gouvernementales semblent de plus en plus inquiéter les citoyens. D'après un récent sondage public, 80% des canadiens pensent que le problème est maintenant « sérieux ». Mais, en même temps, ils s'opposent fortement aux réductions, au niveau des programmes ou des services gouvernementaux en vigueur. L'objectif n'est plus de « faire plus avec moins » mais de « faire mieux avec moins » ( Savoie 1993 :16)

Toutefois, ce thème englobe deux caractères essentiels du Ministère des finances : le caractère financier et le caractère managérial. Et la réussite dans celui-ci n'est autre que la réussite dans sa mission principale qui est la bonne gestion financière des recettes et des dépenses de l'État.

Quant au Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario (Bureau du Registraire Général), l'origine de l'implantation de son projet de gestion

innovatrice est liée à la forte pression interne et externe. D'autant plus, le Ministère reconnaît que de nombreux programmes ne répondent pas aussi efficacement qu'ils le devraient aux besoins du public. En effet, en plus des problèmes internes, le ministère a profité de la réinstallation de son service à Thunder Bay, à la suite d'une décision du gouvernement, pour effectuer une refonte complète de ses opérations. « Remodeler le gouvernement » vient comme une réponse à la décision du gouvernement qui s'est montré, dans beaucoup d'occasions, très sensible à l'idée de la créativité dans le secteur public et de l'inventivité dans les idées et les approches. Ceci a amené le groupe de planification à élaborer le nouveau programme comportant ce qu'on appelle la refonte intégrale du processus existant.

Par ailleurs, nous avons constaté que le processus du changement dans les trois organisations était cohérent et bien coordonné. On a bien identifié les problèmes, les besoins des citoyens, et les objectifs par ordre de priorité. C'est à partir de ces éléments qu'on a pu évaluer les ressources nécessaires, la structure adéquate permettant la communication et la mobilité du personnel ainsi que la circulation des informations et, en même temps, la facilité d'accès du citoyen aux services. Enfin, pour mettre en action tous ces éléments, on a opté pour un nouveau processus visant la personnalisation de l'administration publique et la redéfinition des tâches, et permettant aussi la responsabilisation des gestionnaires de tous les niveaux.

Ce processus a été appuyé par deux supports :

1. Un support d'apprentissage qui offre une formation contenue sous forme de programmes de formation selon les besoins, l'échange de données et d'informations, des stages et des tests d'essayage pour certains projets.
2. Un support technique contenant une base de données et une équipe technique pour assister l'implantation de la nouvelle technologie d'information et assurer, par la suite, la continuité et le contrôle du nouveau système informatique.

Ce qui veut dire que les trois institutions ont opté presque pour la même démarche. Même si le contenu du changement pouvait changer d'une organisation à l'autre les étapes du processus sont bien respectées. En d'autres termes, et comme nous l'avons décrit auparavant dans notre partie descriptive, les étapes du processus étaient sensiblement les mêmes, bien que les thèmes de concours aient été différents. En effet, le processus d'implantation de la gestion innovatrice dans chacune des organisations a débuté par la phase de conception, suivie de la phase de mise en œuvre pour déboucher sur la phase du résultat (l'intégration du changement).

Une constatation, qui est plutôt le point fort de leur démarche, est que leur processus était continu et dynamique dans le temps, dans la mesure où il n'y avait pas de séparation effective entre les phases. Celle-ci s'explique par le fait que tous les acteurs concernés par le changement étaient tous impliqués, mobilisés et motivés dans le processus de changement pour réaliser les objectifs visés.

Cependant, pour les projets pilotes ou stratégiques, nous avons remarqué que le rôle des experts dans le domaine informatique et des spécialistes dans le changement organisationnel était très important et leur présence pour aider les gestionnaires à implanter la gestion innovatrice était nécessaire. Nous visons par là, les ministères suivants :

1. Le Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, qui a fait appel à l'expertise de certaines boîtes de consultation selon le besoin du projet.
2. Le Ministère des Finances et des Relations corporatives de la C-B qui, même avec ses réalisations honorables dans la gestion innovatrice, continue de faire appel à la collaboration d'un forum d'utilisateurs pour le contrôle de son système.

De même, la structure organisationnelle de chacune de ces institutions diffère largement de l'une à l'autre, même si elle reste au fond très bureaucrate. Certains n'ont pas procédé à la révision de leur structure ; c'est le cas, par exemple, de la CSST. Mais, cette dernière a profité de l'amélioration de son réseau informatique pour

communiquer et échanger de l'information entre les deux unités centrales et les 21 directions régionales, tandis que les deux autres étaient obligées d'adapter leur structure au besoin de la nouvelle gestion.

Cependant, l'objectif social de chacune des institutions diffère complètement selon nos observations. En effet, le Ministère des Finances et des Relations corporatives a procédé à la réduction des postes pour prouver la validité de l'approche « faire mieux avec moins », tandis que le Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario s'est penché, dès le début de son approche, sur la création d'emplois génériques dans des domaines intéressants et variés. Quant à la CSST, elle se situe entre les deux. Elle a préféré le milieu dans la mesure où sa maîtrise du changement était faite sans réduire dans les postes.

En fait, certaines approches paraissent plus humanistes que d'autres, ce qui épargne pour les gouvernements futurs le grand problème du chômage, devenu actuellement incontournable. Sans oublier que l'ampleur du chômage n'est pas juste un fardeau pour l'État, mais aussi pour la société dans la mesure où la minorité sera obligée de supporter la majorité.

Par ailleurs, nous avons constaté que le succès du processus du changement pour ces trois institutions est attribué beaucoup plus à la culture de coopération, de solidarité et de confiance entre le personnel et les dirigeants ou l'équipe chargée de l'étude et de la planification du changement. Dans certains cas, cette coopération est allée jusqu'à l'implication des citoyens dans le processus. Nous visons par là, le Bureau d'enregistrement du Ministère des Finances et des Relations corporatives de la C-B qui a travaillé en collaboration avec les clients du Bureau. Cette culture a eu pour effet la redéfinition de la mission de chacune des institutions en s'éloignant de plus en plus des règles et procédures rigides et bien précises, et en rendant le citoyen au centre des préoccupations. Il s'agit en fait, d'une mission basée sur la créativité des organismes publics, l'esprit de groupe, la responsabilisation du personnel, le consensus sur l'objectif à poursuivre et les priorités à faire en corrélation avec l'approche client.

De plus, aucune institution n'a négligé l'importance de la formation, de la technologie et de la disponibilité de l'information dans la réussite du processus du changement.

Au-delà de toutes ces ressemblances et de ces divergences, chacune des institutions a opté pour un modèle spécifique concrétisant l'origine de l'implantation du changement et répondant à l'objectif spécifique de chaque institution.

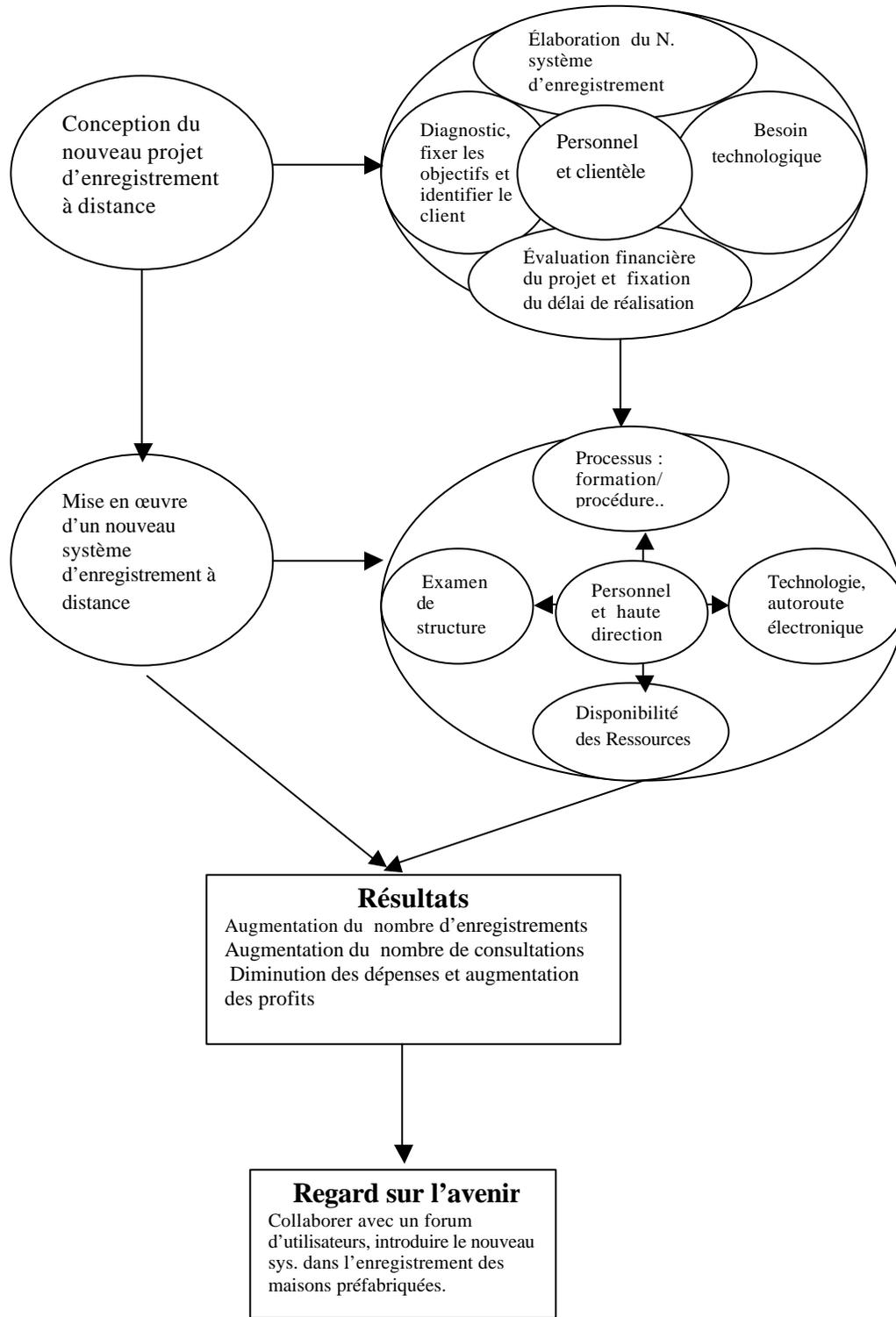
D'où il est temps maintenant de présenter ces trois modèles de la gestion innovatrice que nous avons déduits tout au long de cette analyse, afin de mettre au clair la comparaison et de faciliter la discussion de nos propositions.

## **5.2 Les modalités d'implantation de la gestion innovatrice selon les besoins de chacune des institutions**

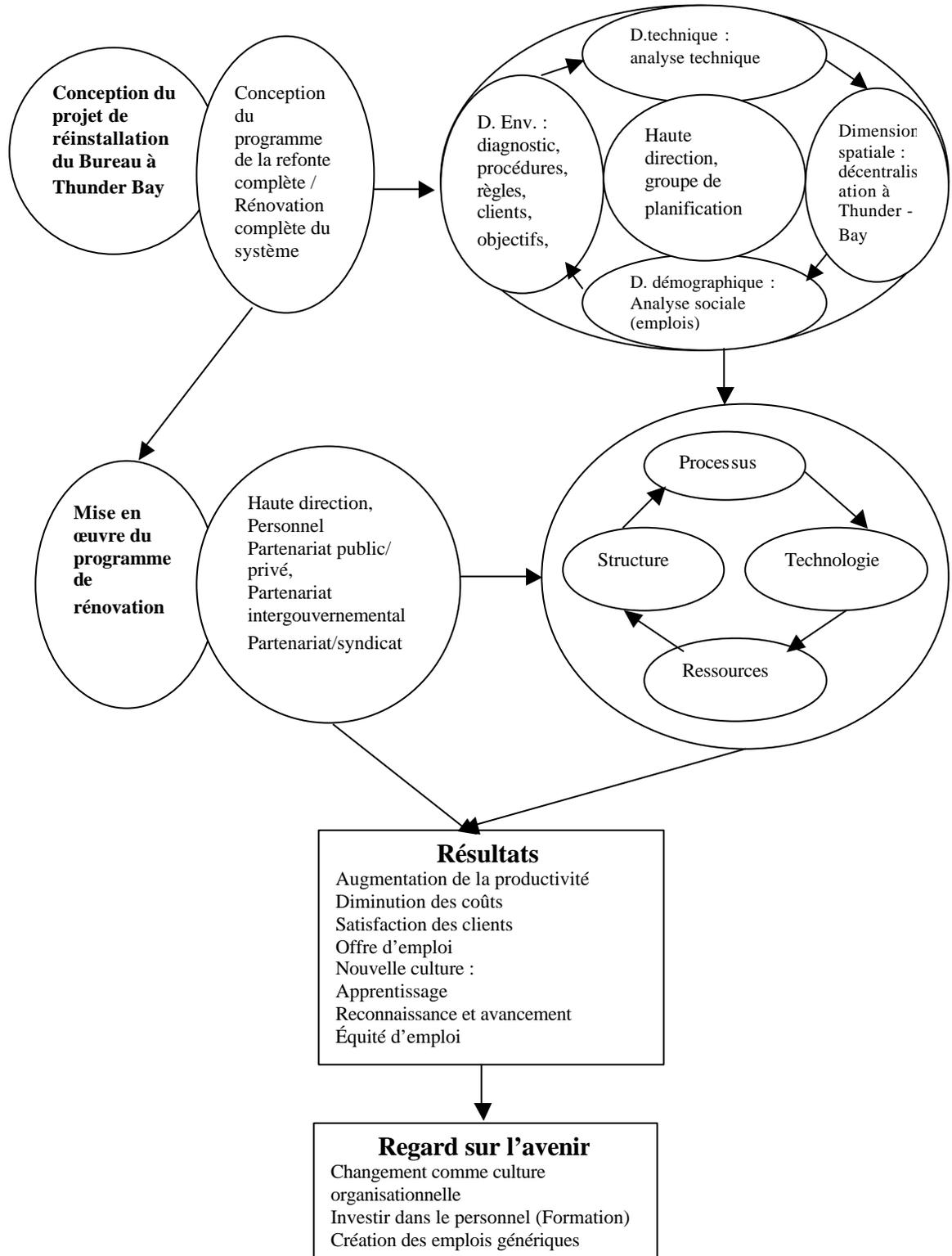
Si la gestion du changement paraît la même pour les trois institutions en ce qui a trait aux phases du processus de changement, du point de vue du contenu, il y a quand même une grande différence. Certaines de ces approches se situent à court terme, d'autres à moyen et long termes, en fonction des objectifs fixés et de la pression environnementale. Autrement dit, chaque institution a des préoccupations spécifiques et la concrétisation de l'une de ses préoccupations constitue un aspect ou quelques aspects de la modernisation, que nous appelons les sous-projets de la modernisation.

En effet, la modernisation est le fruit d'un processus de changement long et dynamique nécessitant une implantation par tranches selon les besoins du moment (environnement), sans pour autant qu'il y ait une discontinuité ou une séparation entre les sous-projets de celle-ci.

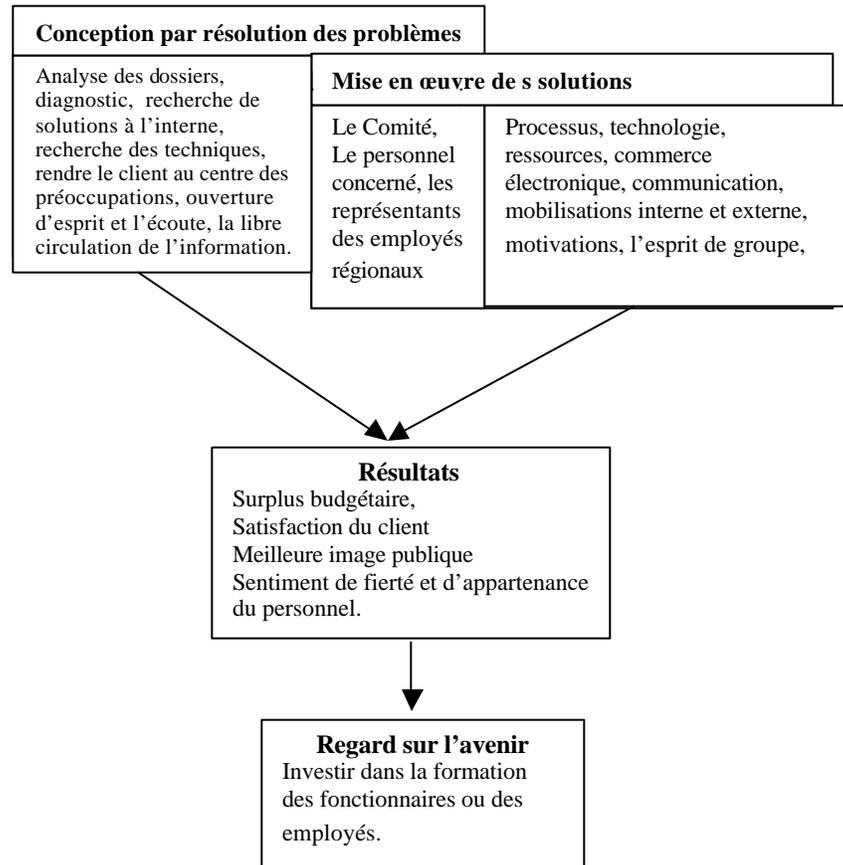
### 5.2.1 Le Ministère des Finances de la C-B et son modèle de gestion du changement par projet : Modèle partiel



## 5.2.2 Bureau du Registraire Général du Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario et son modèle de gestion du changement par programme : Modèle Global



### 5.2.3 La CSST et son modèle de gestion du changement par résolution des problèmes : le modèle porte feuille



### 5.2.4 La comparaison des trois modèles

La qualification que nous avons donnée au modèle de la CSST, « Modèle de porte-feuille », s'explique par le fait que la conception et la conduite du changement vont de pair. Celle-ci s'explique à son tour par l'absence d'un plan d'action. En effet, l'urgence de la situation a fait en sorte que la CSST a opté pour la fixation d'objectifs bien précis selon la nature des problèmes vécus par l'organisme et a procédé directement à la mise en œuvre des solutions choisies. Il s'agit en fait, d'une situation claire et bien précise où les solutions se trouvent à l'intérieur même des pratiques et des modes de gestion existants « faire les choses autrement » ; ce qui a nécessité un mode d'intervention rapide pour remédier à la défaillance gestionnaire.

À cet égard, l'accent a été mis beaucoup plus sur la technologie d'information et sur la motivation et l'implication des fonctionnaires pour résoudre les deux grands problèmes et améliorer les pratiques de gestion en place. Cependant, ce modèle ne peut pas servir, à notre sens, un projet stratégique où la complexité organisationnelle ( la relation de cause à effet n'est pas bien déterminée) (Hafsi et Toulouse, 1996) prend place dans le processus d'implantation.

Le modèle de gestion du changement du Ministère des Finances et des Relations corporatives (Bureau d'enregistrement) et celui du Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario (Bureau du registraire) illustrent bien cette idée.

En effet, à travers leurs modèles de gestion innovatrice, nous remarquons que la conception précède la mise en œuvre dans les deux institutions. Celle-ci s'explique par le fait que ces deux institutions sont préoccupées à la fois par la résolution de leurs crises et par la modernisation de leur appareil administratif. Autrement dit, tous les deux ont opté pour un changement qui prévoit, à la fois, la résolution des problèmes, l'amélioration des pratiques de gestion existantes et l'introduction d'un nouveau système de gestion moderne.

Il s'agit d'un processus de changement qui s'intéresse au présent et au futur de la gestion des affaires publiques. Ceci explique les effets considérables ou énormes sur le processus et les techniques de production, la structure, les ressources, les stratégies futures, le style de gestion et sur le comportement et la culture organisationnelle.

Ainsi, le modèle du Bureau d'enregistrement des titres mobiliers à distance, que nous avons qualifié de partiel dans la mesure où certaines activités ont été retenues, vise à la fois l'introduction d'un nouveau système d'enregistrement parallèlement au système existant, dont le bureau a retenu une partie jugée utile et a procédé à l'amélioration de l'autre partie. Le nouveau système permettra à la fois de résoudre les problèmes de paperasses et de procédures administratives lentes, de répondre aux attentes accrues des citoyens et de relever le vrai défi exigé par le monde moderne, un monde où la technologie de l'information devient au centre de la gestion, facilitant ainsi, l'accès des citoyens aux services publics.

En fait, l'actualisation des anciens registres s'est traduite par un vrai rapprochement de l'organisation aux citoyens ou aux clients du bureau : « décentralisation à domicile ». Un rapprochement qui a pris le temps convenable pour être bien conçu et bien mis en œuvre.

Cependant, le Bureau du registraire du Ministère de Consommation et du Commerce de l'Ontario a profité de la réinstallation du bureau modèle à Thunder Bay pour décentraliser ses activités et pour procéder à la rénovation complète de ses opérations. Il s'agit d'une rupture avec le passé. Donc, un modèle global de gestion du changement stratégique était nécessaire pour mener à bien son nouveau programme.

En effet, il est évident qu'un tel projet avec une telle ampleur exige la présence d'un plan d'action stratégique mettant le même poids sur la formulation et sur la mise en œuvre, ainsi que la cohérence entre les deux phases.

### 5.3 La discussion des propositions

En modélisant le processus de ses trois institutions, nous observons que les propositions que nous avons formulées sont bien vérifiées. Aucune de ces institutions n'a pu négliger l'importance de la phase de conception ni de celle de mise en œuvre dans la réussite du changement stratégique.

À ce titre, nous signalons que toutes les trois ont mis l'accent sur la coordination entre l'organisation en tant que système, les sous systèmes constituant celle-ci et son environnement dans la conception du changement, et ceci, pour assurer la réussite de la mise en œuvre. En effet, en partant de la pression environnementale venant de l'interne et de l'externe, les trois institutions ont pris en considération les interrelations qui existent entre la dimension humaine (le personnel et la clientèle), la dimension technique ( le besoin technologique), la dimension culturelle ( le retour à la culture de solidarité et de coopération en instaurant le climat de confiance) et la dimension financière (l'évaluation financière du projet ) pour réussir la phase de conception.

Ainsi, le Bureau d'enregistrement des titres mobiliers a fait appel aux membres du personnel et de la direction qui ont travaillé en étroite collaboration avec la clientèle pour bien concevoir le changement, ce qui eut pour conséquence d'impliquer tout le personnel dans le changement. À son tour, le Bureau du registraire du Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario ( la haute Direction) a désigné un groupe «le groupe de planification» constitué du personnel du ministère pour concevoir et conduire le changement. Vu l'ampleur du projet, la haute direction a fait appel à une force externe (les consultants) à l'organisation qui a travaillé en collaboration avec le groupe désigné. Cependant, dans la mise en œuvre, une autre force s'est ajoutée pour concrétiser efficacement le projet. Il s'agit d'un groupe intergouvernemental organisé par le Ministère des Services sociaux communautaires, qui s'est impliqué dans le processus après avoir eu la formation nécessaire. Encore une fois, la CSST était bien consciente que les gestionnaires ( ou employés) sont mieux placés pour proposer et conduire le changement puisqu'ils sont plus proches des

citoyens et par conséquent, connaissent mieux les aspirations de ces derniers. En effet, la CSST a fait appel à ce que l'organisation a de plus précieux, à sa plus grande force : son personnel. Ce dernier est devenu son consultant sans égard à la hiérarchie. Ce personnel a participé à toutes les étapes du changement.

Donc, la réussite de la première phase du changement est liée à la fois à la coordination entre les éléments constitutifs de l'organisation et son environnement, ainsi que l'implication de son personnel dans la conception. Ce qui confirme notre proposition de départ et y inclut ses sous propositions facilitant celle-ci :

- La réussite du changement dépend de la nature de la conception de celui-ci.

Parallèlement à la nature de la conception du changement, la réussite du changement est liée aussi à la nature de la conduite de celui-ci. Celle-ci est à son tour liée au rôle joué par les dirigeants lors du processus du changement. La présence d'un leadership solide, visionnaire et motivant au sein de l'organisation est essentielle pour mener à bien un changement organisationnel.

Ainsi, dans toutes les institutions étudiées, nous avons soulevé un consensus sur le rôle primordial du leadership de la haute direction. L'implantation du changement stratégique ou de la gestion innovatrice ne pouvait pas se faire en dehors d'un engagement ferme de cette partie stratégique de l'organisation. Celle-ci joue un rôle important dans l'implication et la motivation du personnel vis-à-vis du changement. Ce qui a permis de créer chez ce dernier un sentiment d'appartenance et d'identification à son organisation, dans la mesure où il a bien accueilli le changement.

En effet, dans aucun cas, la résistance de ce dernier au changement n'a été soulevée. De même, nous observons que la haute direction a assuré toutes les énergies nécessaires pour mettre en marche le projet : la structure adéquate, les ressources nécessaires (humaines, matérielles et financières) et le processus de production (les procédures simples, les règles vivantes, la formation continue, la technologie, y compris le support technique, etc.). En fait, les premières personnes qui doivent croire au besoin

du changement et à la réussite de la nouvelle philosophie de gestion dans le but d'améliorer la qualité des services publics sont celles placées au sommet de la hiérarchie. Et c'est à elles que revient le devoir de soutenir les efforts du personnel et de le doter des moyens nécessaires.

Cependant, le leadership n'est pas seulement l'affaire de la haute direction ou des cadres supérieurs. Ce trait doit être présent chez tous ceux qui sont chargés de l'implantation d'un projet d'innovation et cela rejoint les gestionnaires situés au plus bas de la hiérarchie. En fait, ce sont eux qui vivent quotidiennement les problèmes administratifs et peuvent apporter des réflexions intéressantes dans ce sens. D'autant plus, se sont eux qui vont vivre au jour le jour un tel changement, car l'innovation demande aussi bien les talents nécessaires que la diversité de visions pour qu'elle se concrétise. Ceci a été bien démontré dans les trois cas à travers la représentation forte des employés et à travers le groupe de travail hétérogène formé du personnel à compétences diversifiées, abstraction faite de la hiérarchie. Ceci est vrai aussi pour tous les candidats pour le Prix d'excellence de l'IAPC de l'année 1994. À ce titre, Thomas (1994 : 21) souligne lors de son analyse des dossiers des candidats pour le dit prix :

« Notre conception du rôle de chef est en train de changer. En effet, nous sommes conscients qu'il existe des chefs de file à tous les rangs hiérarchiques d'un organisme, mais ces chefs doivent se mériter la confiance de leurs adeptes avant que ceux-ci leur soient fidèles. Les sept finalistes comprenaient des chefs de file inspirants et engagés. Les 112 candidats ont présenté de nombreux exemples de leadership remarquable. »

Ce qui confirme encore notre deuxième proposition à travers ses sous-propositions et à travers les résultats escomptés par chacune des institutions :

- La nature de la conduite du changement conditionne la réussite de celui-ci.

Pour ce qui est de la troisième proposition :

- La réussite du changement se traduit par une amélioration des performances de l'administration publique.

À cet égard, les résultats honorables réalisés par chaque institution restent un grand témoin de sa validité. L'investissement dans le personnel ( formation contenue), l'augmentation de l'efficacité et de l'efficience, la satisfaction des clients, la nouvelle culture (coopération solidarité et esprit de groupe) la nouvelle structure ( flexibilité de la communication) et les nouveaux modes et pratiques de gestion sont la voie la plus appropriée vers la performance organisationnelle.

En conclusion, les innovations, dans le secteur public, comporteront toujours une part d'incertitude et de risque qui peut être à l'origine de réajustements du processus de changement, ce qui n'était pas le cas pour ces trois institutions. En d'autres termes, bien que nous nous soyons situés dans la perspective du succès, nous ne nous attendons pas à ce que le processus d'innovation dans le secteur public, où la complexité prend une large place, soit parfait. Nous aurions souhaité que les institutions en question aient fourni plus de données et plus d'informations notamment, en ce qui concerne les obstacles confrontés et les difficultés surmontées lors de l'implantation de leur processus d'innovation, un processus complet comportant les points forts et les points faibles de leur démarche et le processus de dépassement de ces derniers, afin de nous permettre de faire une analyse assez large du processus du changement.

De plus, nous avons beau essayer de combler cette lacune qui représente l'inconvénient de cette étude en contactant directement l'IAPC afin qu'elle nous fournisse des informations autres que celles que nous avons déjà présentées dans nos études de cas, or celle-ci ne possède pas des informations supplémentaires sur leur processus du changement. De son côté, Thomas (1994 : 23) affirme bien cette remarque en soulignant que :

« le conseil à donner aux futurs concurrents, si on nous le demandait, serait qu'ils fournissent une évaluation complète de leur innovation. Étant donné qu'il existe une certaine incertitude dans la plupart des innovations, il est important de présenter aussi bien les réussites que les échecs obtenus au cours du processus de mise en œuvre. C'est en admettant les problèmes rencontrés que vous favoriserez l'avancement des connaissances et augmenterez vos chances de remporter l'un de ces prix prestigieux ».

Cependant, cet inconvénient ne remet aucunement en question leur démarche, bien au contraire, elle reste une approche cohérente et un modèle à inspirer d'autres organismes et d'autant plus elle peut servir de leçons pour d'autres expériences d'innovations. La preuve est que ces institutions ont mérité le prix d'excellence de l'IAPC pour la gestion innovatrice.

D'où la question suivante : Quelles leçons pour l'administration publique marocaine?. La réponse à cette question représente la conclusion générale de ce travail de recherche.

## **Conclusion Générale : Quelles leçons pour le Maroc ?**

L'administration publique a toujours occupé une position particulière au sein de la société marocaine en raison de la conception même de l'État dans l'esprit des citoyens et de l'importance attachée au concept de puissance publique.

Le Maroc est un Royaume dirigé par le Roi avec un Premier ministre à la tête du gouvernement. Le service public marocain est réparti en trois fonctions publiques : l'administration centrale (les ministères), l'administration régionale (services locaux) et les établissements publics, avec une forte concentration au centre. En d'autres termes, l'administration centrale joue un rôle important dans la prise des décisions, la planification des activités, le contrôle et l'évaluation des programmes. En fait, il est l'émetteur des stratégies et les services locaux sont les exécuteurs de celles-ci. Cependant, Hafsi et Toulouse (1996) affirment que la centralisation est très efficace au début, mais avec la multiplication et la diversité des activités, elle devient problématique à tel point que la décentralisation devient une nécessité.

Quant à l'interventionnisme étatique auprès des établissements publics en ce qui concerne la politique des prix, le mode de gestion et de recrutement ainsi que le contrôle des activités, il a privé ce secteur d'une capacité concurrentielle semblable à celle des entreprises privées. Ce n'est pas étonnant si actuellement la privatisation commence à prendre place dans ce secteur pour remédier à sa gestion défaillante.

Par ailleurs, le besoin de recrutement au sein de l'administration publique s'est traduit par une offre massive à certaines époques (1970-80) de postes de travail à tous les niveaux hiérarchiques. Autrement dit, ayant besoin de fonctionnaires, le service public a joué un rôle important dans la résorption du chômage auprès des diplômés jusqu'à la moitié des années 80. Il en a résulté une augmentation considérable des effectifs de fonctionnaires. En fait, le secteur public a été le seul secteur qui absorbe un nombre important de la population jeune marocaine titulaire d'un diplôme universitaire ou collégial.

Les raisons motivant la modernisation sont nombreuses. D'une manière générale, les études de l'État lui-même citent la mal-gestion des affaires publiques, le déficit des Finances publiques, les exigences environnementales aussi bien nationales qu'internationales, les exigences accrues des citoyens qui ne peuvent plus se contenter du minimum. À cela s'ajoutent la mondialisation, la globalisation, la libéralisation, le bouleversement technologique, la compétitivité etc., qui réconfortent les entreprises privées et qui forcent l'État à s'adapter à son environnement. Il est temps pour l'État de renforcer son action en tant que régulateur et facilitateur.

D'une manière spécifique, le fonctionnement interne de l'administration demeure globalement inadapté et marqué par une lenteur excessive qui tranche avec un monde en pleine mutation. Les modes de fonctionnement suivent une approche archaïque et trop procédurale induite par une structure trop verticale où la communication est quasi inexistante. Bien que la prise de décisions soit centralisée, elle souffre de l'éparpillement de l'informations entre les différents niveaux hiérarchiques ; ce qui cause la lenteur de la transmission de celle-ci. Trop d'escalas alourdissent le processus administratif et retardent l'aboutissement des dossiers et le règlement de problèmes aussi simples soient-ils. Le citoyen est obligé de faire le va et vient entre le centre et son administration locale et de revenir plusieurs fois sur les lieux pour satisfaire ses besoins. Les fonctionnaires de la base sont démunis et font face à la situation en rassurant le citoyen que « son dossier est à la signature ». En outre, cette lourdeur génère des frais supplémentaires, aussi bien pour l'administration que pour le citoyen.

Certaines directions, comme la direction de contrôle et des engagements des dépenses ( ministère des Finances et de l'Économie) a fait l'objet de critiques ouvertes et sévères dans le rapport de la banque mondiale de septembre 1995. On a reproché au système de contrôle des dépenses publiques son inefficacité et son inadaptation à l'environnement actuel. De plus, il existe des contrôles de diverses natures (régularité-opportunité; contrôle budgétaire-contrôle d'engagement ou comptable; contrôle sur pièces ou de matérialité), répartis entre plusieurs organes de contrôle (Direction du budget, Direction de contrôle des engagements de dépenses, Direction de la

comptabilité publique, Direction de l'inspection générale des Finances..), qui prètent à confusion et ralentissent encore plus le processus. Il a été recommandé de simplifier les procédures, d'actualiser les règles et de clarifier les objectifs afin que l'ensemble de ces contrôles forme un système cohérent. Il est de même souhaitable que ces divers contrôles soient effectués par une seule entité et assistés par l'organisme d'origine qui, au fond, reste le premier responsable du contrôle des dépenses publiques. L'idée est de responsabiliser les gestionnaires en amont et en aval et à tous les niveaux.

Malgré les efforts déployés pour concrétiser le projet de réforme du système de rémunération, notamment en optant pour le projet de gestion intégrée du personnel, il n'en demeure pas moins que le Ministère des Finances et de l'Économie, à travers le service concerné doit redoubler d'efforts pour rattraper les retards chroniques dans la régularisation des dossiers du personnel, de simplifier les procédures, d'unifier les règles et d'adopter un système automatique d'avancement et de régularisation. Il s'agit en fait, une façon de valoriser nos ressources humaines et de les motiver en tant qu'acteurs principaux du ministère. En plus, en optant pour cette nouvelle approche de gestion des dossiers du personnel, on pourrait libérer le fonctionnaire des tâches cléricales qui sont devenues inutiles et trop routinières avec l'introduction de l'informatique (la technologie de l'information ) dans la vie de l'organisation.

Dans cette mouvance, l'administration marocaine fait l'objet actuellement d'un examen détaillé et d'un effort soutenu dans le but d'en faire un outil mieux adapté aux exigences nouvelles de son environnement. En effet, l'allègement des procédures et des modalités de fonctionnement est ressenti partout comme une priorité.

De ce fait, la modernisation du Ministère des Finances et de l'Économie est apparue comme une réponse à ces problèmes et un modèle à suivre par d'autres ministères. En effet, le plan de modernisation du Ministère des Finances et de l'Économie, qui se situe au cœur de ce débat, traduit une volonté de dynamiser le système en entier, en se préoccupant de l'efficacité et de l'efficience de l'administration et en utilisant l'approche client. Ses objectifs du plan se résument ainsi :

- S'ouvrir sur les partenaires et clients du Ministère.

- Optimiser l'utilisation des ressources.
- Entretenir la motivation des hommes et des femmes du Ministère.
- Faire vivre une dynamique permanente.

Cela doit préparer le ministère à faire face au défi du nouveau millénaire. Étant le moteur de l'économie, le ministère se doit de jouer le rôle moteur d'entraînement pour l'ensemble de l'administration.

Le plan traduit la bonne volonté du ministère de rendre la gestion des affaires publiques très flexible et à la hauteur. En même temps, il reste une initiative très forte et très ambitieuse. Il s'agit en fait de rompre avec les modèles de gestion traditionnels en faveur d'une nouvelle culture organisationnelle (la coopération, l'ouverture à la population et la motivation des fonctionnaires) et d'une nouvelle philosophie de gestion (une gestion participative). Entre autres, le plan vise à doter le ministère d'instruments d'anticipation et de prévision et à mettre en place une gestion efficiente des ressources humaines (Al Malia, 1997).

Néanmoins, sa concrétisation avec succès mérite une attention particulière dans la mesure où le Ministère, à travers ce plan, opte pour un changement radical qui transforme son champ d'action, ses stratégies, sa structure et sa façon de voir. Même s'il est encore précoce d'avancer un jugement, il est temps de porter des réflexions sur le processus.

Par ailleurs, bien que le plan fasse preuve d'un changement structuré à travers la conception des objectifs et les moyens de les atteindre, le risque de l'échec est très présent si on ne s'interroge pas sur la meilleure façon d'y arriver, car, beaucoup d'organismes ont été engagés dans ce genre de changement avec une bonne volonté, mais peu d'entre eux l'ont réussi. Dans cette perspective, notre curiosité scientifique a pour but de contribuer à la réussite de cette mutation. L'élaboration d'un modèle intégré de gestion du changement avec un caractère standard et dynamique ne peut qu'aider les organisations à mener à bien le processus du changement.

La leçon que nous avons tirée de cette recherche, et qui est confirmée par les études de cas réussis, est que la réussite d'un changement stratégique est liée à la bonne conception et à la bonne conduite de celui-ci. Ainsi, l'élaboration du modèle de gestion du changement vient répondre à cette préoccupation, dans la mesure où elle montre aux gestionnaires les éléments à prendre en considération dans chacune des phases. De même, elle met l'accent sur la cohérence entre la conception et la mise en œuvre. À titre d'exemple, on ne peut concevoir une nouvelle culture si on est incapable de mettre en place un processus de production, de communication, de formation, etc., nécessaires à cette fin. Pour moderniser avec succès, il est important de réunir tous les éléments d'une approche cohérente. Cependant, nous attirons l'attention du ministère sur certaines erreurs à éviter :

- 1- Le changement stratégique ne devrait pas être urgent
- 2- Il ne devrait pas être dirigé contre le personnel de l'organisation
- 3- Il ne faut pas mettre la pression sur la performance à court terme

Par ailleurs, afin d'assurer la continuation et le succès du processus, nous suggérons au ministère d'opter pour les sous-plans de modernisation pour chaque direction, qui s'inscrivent dans le cadre du plan général de la modernisation du Ministère des Finances. En effet, le Ministère est composé de 15 Directions dont la mission, la nature des activités, les problèmes et les clients diffèrent largement d'une direction à l'autre. Ainsi, il convient à chaque direction d'établir son plan de modernisation et le délai de sa réalisation, tout en respectant les grands axes du plan général. Il s'agit, en fait, d'impliquer directement tous les acteurs de l'organisation dans le changement à travers les sous-projets de modernisation. Cette conception pluraliste de l'organisation et de la stratégie, qui introduit la compétence de tous les acteurs et leur rôle dans la prise de décisions stratégiques (Hafsi et Toulouse, 1996), permet de rompre avec les modèles de gestion traditionnels. Cependant, le comité de pilotage continuera de jouer son rôle en tant que superviseur, orienteur, évaluateur et appréciateur et notamment coordinateur entre toutes les directions.

Ainsi pouvons-nous attirer l'attention du ministère sur le fait que le changement de culture de l'organisme et celui de l'attitude des fonctionnaires sont souvent la partie la plus difficile du processus de modernisation ; ce qui nécessite une auto-transformation des personnes de l'organisation qui est liée, à son tour, à la compréhension de ce qui va arriver à l'action collective et donc, aux personnes elles-mêmes et à leurs interactions avec les autres (Hafsi et Toulouse, 1996). À ce titre, une explication des objectifs et des buts à atteindre d'une façon simple est nécessaire, étant donné que le ministère ou l'organisme en général est constitué d'un ensemble de niveaux différents, ce qui fait d'ailleurs sa force. En plus, la formation ne peut que jouer un rôle favorable dans la réussite du changement et par la même, de l'organisation. C'est pourquoi beaucoup d'auteurs ont accordé une importance considérable à la formation. Les travaux de Simon, depuis 1945, ont montré l'importance de la formation dans l'accroissement de la rationalité des personnes dans les organisations. Ces éléments ont été bien affirmés par beaucoup de théoriciens et approuvés par les expériences de modernisation, que nous avons présentées dans ce travail de recherche.

Généralement, tout ce travail de recherche propose des leçons à tirer, des modèles à transférer et des erreurs à éviter pour chaque organisme ou institution préoccupée par un projet de modernisation. En effet, dès le début de notre approche nous avons mis l'accent sur les expériences de modernisation de certains pays, qui servent comme modèle pour d'autres pays. À ce titre, nous avons vu que la modernisation vise, partout dans le monde l'amélioration de la qualité des services publics, l'introduction d'une nouvelle philosophie de gestion axée sur l'introduction de la nouvelle culture (solidarité, coopération, esprit de groupe), sur la nouvelle technologie, sur la communication informelle, sur la créativité dans le secteur public, etc., l'amélioration de la performance de l'administration publique et le rapprochement de l'administration aux citoyens. Cependant, les moyens utilisés et les objectifs tracés diffèrent d'un pays à l'autre selon les besoins et les priorités de chacun. Or, celles-ci s'expliquent par le fait que la modernisation vise un changement de grande envergure, un changement stratégique. À cette fin, nous avons présenté dans notre revue de littérature la théorie du changement organisationnel comme un cadre de référence général pour toutes les tentatives de changement et celle du changement stratégique

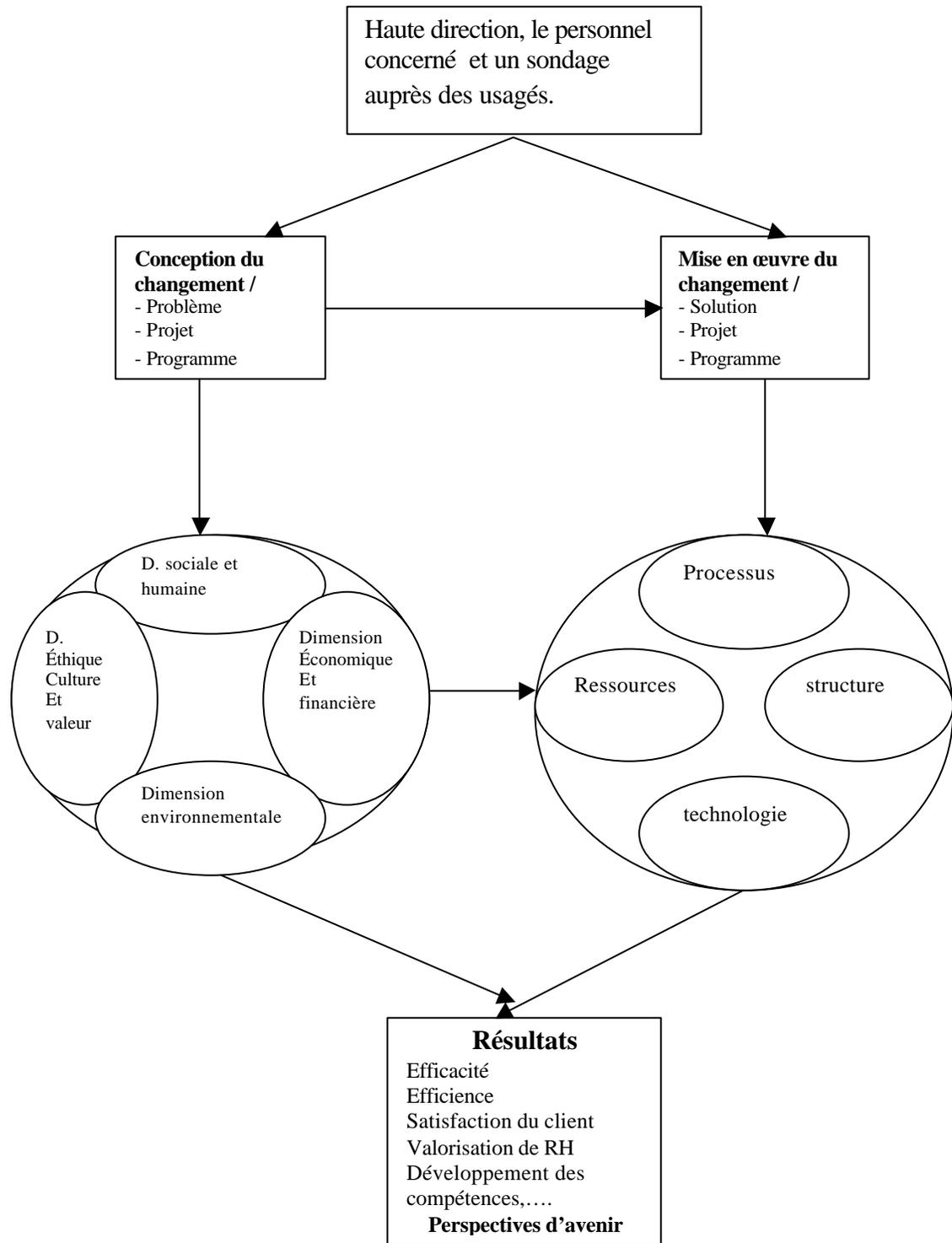
comme fondement théorique spécifique pour la modernisation. L'idée est de mettre en lumière le lien de rencontre entre les praticiens et les théoriciens à travers les contributions de ces derniers. En fait, ces auteurs cherchent à aider les gestionnaires à faire face aux pressions grandissantes provenant d'environnements externes et internes plus turbulents et imprévisibles.

Notre contribution s'inscrit dans ce sens dans la mesure où nous cherchons, à notre tour, à aider les gestionnaires à mener à bien un projet de modernisation. Pour cela, nous avons jugé utile l'examen de trois institutions ayant réussi la modernisation. Ceci a pour but de valider notre modèle d'analyse afin qu'il serve comme modèle de référence pour tout organisme s'intéressant au changement stratégique, et en même temps, de savoir comment les autres font pour réussir leur processus.

Ainsi, nous clôturons notre étude par la présentation d'un modèle intégré de gestion du changement qui n'est autre que notre modèle ajusté. En effet, comme toutes nos propositions sont confirmées, le modèle reste un cadre d'analyse valable pour réaliser avec succès un changement organisationnel stratégique.

Cependant, pour lui donner le caractère intégrateur répondant aux divers aspects du changement stratégique, et une formule standard qui convienne à toutes les organisations, nous allons introduire quelques détails et précisions, inspirés des cas étudiés. Ce qui répond à notre objectif de départ qui est celui de forger un modèle intégré de gestion du changement stratégique, qui pourra aider les gestionnaires préoccupés par l'implantation de la modernisation dans le secteur public. En effet, Il fallait tout un investissement et autant d'efforts pour arriver à cette fin.

## Le modèle intégré de gestion du changement stratégique



Étant le fruit d'une étude théorique (la théorie du changement organisationnel et le modèle de gestion de celui-ci) et pratique ( les expériences réussies : Comment font les autres ?), le modèle a davantage le mérite d'être un moyen de rapprochement des écarts entre la haute direction et le personnel, dans la mesure où les deux unités sont obligées de travailler en étroite collaboration pour réussir le processus du changement. En effet, l'implantation du changement exige la participation de tous les acteurs concernés par celui-ci dans toutes les phases de son processus. La participation ne peut pas se faire en dehors d'une structure flexible permettant la communication informelle, la créativité et la libre circulation des informations, ce qui met ainsi fin à la structure rigide.

Bien que le modèle permette le succès du changement, il n'en demeure pas moins que la gestion du changement exige des chefs de file de qualité, de leadership visionnaire et dynamique, afin de pousser les gens à coopérer pour la réalisation d'un but commun. Enfin, rappelons quelques recommandations qui devraient être toujours présentes à l'esprit non seulement au cours du processus de changement, mais aussi après la réussite de celui-ci. En effet, comme l'affirme Hafsi (1995) dans son article, le changement c'est la vie, « il n'y a de permanent que le changement », « il faut faire le changement, [...] ne serait –ce que pour rester la même (l'organisation). »

**Les recommandations sont les suivantes :**

- 1- Être à l'écoute.
- 2- Avoir l'esprit de groupe.
- 3- Instaurer une culture de coopération et de solidarité.
- 4- Valoriser les ressources humaines et développer les compétences (formation et motivation).
- 5- S'ouvrir vers le client.
- 6- Responsabiliser les fonctionnaires à tous les niveaux.

- 7- Doter le client des moyens de contrôle (on fixe les délais d'attente à 15 jours au maximum, par exemple).
- 8- Personnaliser l'administration.

Cependant, une question qui nous revient constamment à l'esprit tout au long de l'examen des expériences de modernisation réussies et que nous laissons ouverte pour les recherches ultérieures :

**Comment peut-on gérer les imprévus qui surviennent au cours du processus de changement et qui peuvent influencer négativement ce dernier ?**

## **ANNEXES**

## ANNEXE 1

### LES RÉFORMES SECTORIELLES EN FRANCE DEPUIS 1995

#### Les réformes sectorielles en France ( surtout depuis 1995)

Sous ce titre, n'ont été retenues que les principales réformes à caractère administratif, même si elles comportent des aspects politiques non négligeables. Quant au programme d'action gouvernemental, lancé par le Premier ministre Lionel Jospin en janvier 1998 et intitulé *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information*, il s'agit d'une réforme à caractère plus politique qu'administratif. Mais compte tenu de l'ampleur de son champ d'action, elle mérite une attention particulière.

#### La Sécurité sociale

*-Gouvernement Juppé, novembre 1995*

L'objectif majeur de cette réforme est la reprise en mains des dépenses de la sécurité sociale par le parlement, c'est-à-dire les élus. Sous la coupe de comités paritaires, les diverses caisses de sécurité sociale échappaient au contrôle des élus et engendraient des déficits imprévisibles et incontrôlables. Le second objectif visait à moderniser le système, à accroître son efficacité et à corriger les abus majeurs.

#### L'Éducation

*-ministre Bayrou, janvier 1997*

Le milieu de l'Éducation en France a toujours représenté un secteur délicat de la société et mai 1968 témoigne de cette sensibilité. Aussi, est-ce avec prudence, voire une certaine lenteur qu'a d'ailleurs relevée le président de la république, que le gouvernement Juppé s'attaque à ce secteur. Les principaux éléments de sa réforme viseront à faire du premier semestre d'entrée à la Faculté (université) un semestre de détermination, permettant à l'étudiant une acclimatation et une formation plus générale qui l'avantageront tout en lui permettant de fixer définitivement son choix d'orientation. L'allocation logement sera transformée en allocation sociale d'études, plus généreuse que la précédente. Quant aux professeurs, dorénavant, les activités d'enseignement seront comptabilisées dans le cheminement de leur carrière.

*-ministre Allègre, automne 1997*

Le nouveau ministre de l'Éducation nommé en juin 1997 voudra forcer la marche et, dès l'automne, réduira, au ministère de l'Éducation Nationale à Paris, les directions administratives de 16 à 12, Il amorcera une réforme des lycées par la remise en question du baccalauréat et voudra implanter de nouvelles modalités de contrôle des connaissances. Enfin, les Instituts Universitaires de Technologie (IUT) jouiront dorénavant d'une autonomie financière au sein des universités auxquelles ils sont rattachés. Les suites de cette volonté de réforme ne sont pas encore connues.

## **La Justice**

*-président Chirac, janvier 1997*

Soucieux de «couper le cordon ombilical» entre parquet et garde des sceaux, le Président de la République veut rendre la justice plus indépendante et améliorer la présomption d'innocence. Il lance cette réforme par la création d'une commission d'étude, avec mandat de faire rapport et recommandations au mois de juillet de la même année. Le 10 juillet suivant, la commission Truche, du nom de son président, remet ses conclusions : elles ne reprennent pas l'hypothèse d'une séparation entre le parquet et le ministre de la justice, mais proposent des changements pour améliorer la situation.

*-ministre Guigou, janvier 1998*

La nouvelle ministre de la justice veut aller plus loin et proposera carrément la nomination des magistrats du parquet par un conseil de la magistrature et non plus par le gouvernement. En outre, si elle maintient les prérogatives du gouvernement en matière de définition de la politique pénale, elle entend supprimer toute instruction du garde des Sceaux aux procureurs dans les affaires individuelles. Enfin, elle veut instaurer la possibilité de recours contre « l'inertie » des juges pour les responsabiliser.

## **La Défense**

- président Chirac, février 1996

- Soucieux de maintenir la France dans le concert des grandes nations, mais également conscient des impératifs de la nouvelle donne dans les relations internationales depuis la chute du mur de Berlin en novembre 1989 et des changements apportés par la mondialisation, le président lance, au début de 1996, la réforme la plus importante que l'armée française aura connue depuis la révolution de 1789. Dans une volonté de professionnaliser l'armée, il réduit les effectifs de 500000 à 350000 hommes et le nombre d'installations militaires en conséquence (casernes, etc.). Cette réforme entraîne une restructuration majeure de l'industrie de la défense et une réduction des dépenses budgétaires de l'État de l'ordre de 20%. Dans les industries apparentées, le gouvernement envisage la perte de 50000 emplois d'ici 2002. Pour amoindrir la brutalité des conséquences, le gouvernement met en place des mesures financières qui permettront de tempérer les impacts de la réforme.

## **Des privatisations**

La France a connu des vagues de nationalisations et de privatisations depuis la dernière guerre mondiale. Il semble cependant que la concurrence, qui découle de la mise en marche politique et économique de la communauté européenne ainsi que de la mondialisation, dicte la voie aux récents gouvernements et les invite à un délestage de l'implication de l'État dans les opérations commerciales. C'est la voie de la privatisation.

Ainsi, France Télécom est cotée en bourse depuis le 20 octobre 1997 et le secteur des assurances est en bonne voie de privatisation. Les chemins de fer et les banques suivraient cette voie. Pour l'instant, les seuls projets importants de privatisation remis en cause par le gouvernement actuel sont Air France et le secteur maritime. Quant à la volonté de privatisation de l'Aérospatiale (exigée par les partenaires européens) pour la fusionner avec Dassault, le gouvernement Jospin semble y avoir renoncé. C'est l'impasse dans les négociations avec la firme Dassault.

Source : Denis Laforte, « France : réformes horizontales et sectorielles 1982-1998 », synthèse d'expériences dans l'administration publique, *Observatoire de l'administration publique, ÉNAP, (téléscope)*, volume 5, numéro 2, Mai 1998, pp.5-7

## ANNEXE 2

### Les instances d'évaluation des politiques publiques en France

À la suite du rapport Viveret publié en janvier 1990, le gouvernement, dans sa stratégie de modernisation, a créé trois nouvelles instances d'évaluation (ENAP 1992 : 30-33) :

A) Le comité interministériel de l'évaluation (CIME) : présidé par le Premier ministre et formé de plusieurs ministres avec un secrétariat situé au sein du commissariat général du Plan, il est chargé de développer et de coordonner les initiatives gouvernementales. Il voit aux choix des projets et aux modalités de l'évaluation;

B) Le fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) : ce fonds sert à financer des projets d'évaluation;

C) Le conseil scientifique de l'évaluation (CSE) : composé de 11 personnalités indépendantes, il est le garant de la qualité de l'évaluation. Consulté sur toute étude susceptible de recevoir des fonds du FNDE, il rend deux avis ( un avis préalable et un avis final). Il joue également un rôle pédagogique et méthodologique (par la diffusion de l'information sur l'évaluation et après l'aide à la formation de spécialistes et au développement de la recherche en évaluation).

Source : Francis Kelly, *la modernisation des administrations publiques : analyse comparée (France, Grande-Bretagne, Canada Australie, Etats-Unis et Japon), document annexe 4, Saint-Foy (Québec), École nationale d'administration publique, 1993, P :16*

## ANNEXE 3

### La charte de la décentralisation en France 1992

La charte de la déconcentration vient préciser les orientations et fixe les principes de transfert d'attributions et les modalités et répartition des compétences entre les administrations centrales et les services territoriaux de l'État.

Présidé par le Premier ministre, le Comité interministériel de l'administration territoriale (CIATER), assisté d'un comité permanent, a été rénové et veille dorénavant au respect des principes fixés par la loi d'orientation relative à l'administration territoriale et la charte de la déconcentration. Le CIATER fait office d'organisme de consultation en ce qui concerne la création de toute nouvelle organisation dans les administrations civiles, il veille aussi à l'harmonisation et propose des mesures de simplification tant organisationnelles que structurelles.

Ainsi, le rôle de chacun des échelons de l'administration est précisé et clarifié (ENAP 1992 :25) :

- les administrations centrales : rôle de conception, d'impulsion, d'orientation, d'évaluation et de contrôle;
- les circonscriptions régionales : rôle de mise en œuvre des politiques nationales et communautaires en matière de développement économique et social ainsi qu'en aménagement du territoire;
- les circonscriptions départementales : rôle de mise en œuvre des politiques nationales sous réserve des compétences des régions;
- les arrondissements : rôle d'animation du développement local et de l'action administrative de proximité sous réserve des compétences territoriales.

Des plans ministériels de modernisation ont été dressés et chacun précise un échéancier de réalisation et les actions qui sont envisagées. Cet exercice visait trois objectifs (BARGAS 1990 :310) :

- l'obligation de prendre un certain recul ( deux à trois ans) par rapport au traitement des problèmes;
- la mise en évidence des besoins de cohérence entre les diverses actions sectorielles;
- une incitation à mettre en place une coordination stratégique permettant de définir les priorités des ministères.

Les principes directeurs des projets d'administration déconcentrée exigent une concertation entre préfets de région, préfets de département et chefs de services extérieurs de l'État. Cette plus grande cohésion des services doit se manifester d'une part, par un renforcement des échanges de la coordination et, d'autre part, par une conduite plus efficace dans les politiques interministérielles (BRAGAS 1990 :311).

Les projets de service et les centres de responsabilité représentent quant à eux des démarches très voisines (BARGAS 1990 :312) :

a) Le projet de service : son objectif est de clarifier les missions du service, les stratégies déployées, les objectifs et les plans d'action adoptés;

b) Le Centre de responsabilité : un contrat (généralement de trois ans) est passé entre le centre et son administration centrale. Le centre bénéficie d'une enveloppe indemnitaire globale. Il s'engage par ailleurs à la maîtrise de ses coûts, à la mise en œuvre d'un projet de service et à la mise en place d'un contrôle de gestion.

La responsabilisation française constitue une stratégie participative, une déconcentration du pouvoir autant horizontale que verticale. Elle met l'accent sur la redéfinition des missions des services, sur la formation et l'intégration des agents. Le rythme de mise en œuvre d'un projet de service est déterminé par le service même dans un cadre qui n'est pas précisé à l'avance.

L'aspect participatif des démarches et leur faible ancienneté font en sorte qu'à l'heure actuelle il n'est pas facile d'établir un bilan. D'une façon générale, on peut mentionner cependant que si la vitrine de la modernisation française est attrayante, l'intérieur du magasin, en revanche, laisse un peu à désirer, en particulier pour ce qui est du système de gestion au quotidien.

Source : Francis Kelly, op.cit, P14

## ANNEXE 4

### RAPPORT VOLCKER (Etats-Unis)

Publié en 1989, au cours de la première année de la présidence de George Bush, le rapport de la commission Volcker a exprimé des craintes vis-à-vis du service public américain.

La commission Volcker était composée d'universitaires, d'anciens hommes politiques et hauts fonctionnaires et de représentants du secteur privé et des syndicats.

Le rapport Volcker a soulevé en particulier l'importance de la question du management public. Les trois principaux enjeux qui ont été identifiés sont les attitudes du public, la direction politique et les systèmes de gestion interne (ABERBACH 1991: 463). De plus, trois points ont été soulevés (CROZIER 1988: 91) :

- l'expérience récente montre que l'efficacité de l'action gouvernementale dépend autant de la façon dont les décisions sont mises en œuvre que de la qualité de décisions;
- or, l'importance du management a été sous-évaluée;
- en conséquence, il faut revitaliser les systèmes de management en affirmant la place du leadership et en valorisant les responsables opérationnels.

Afin de restaurer le leadership et la motivation dans l'administration fédérale, la commission Volcker proposait trois stratégies (CROZIER 1988 :91) :

- valoriser l'initiative des fonctionnaires (surtout les managers des niveaux intermédiaires et les opérationnels);
- compter sur le personnel pour promouvoir l'innovation et améliorer la qualité des services;
- créer une agence fédérale de management, distincte de l'« Office of Management and Budget (OMB) », chargée notamment de promouvoir une politique de management au sein des agences qui serait fondée sur la continuité et la prise en compte des problèmes des fonctionnaires.

Le rapport recommandait également le renforcement des relations entre les responsables nommés par le président et les fonctionnaires de carrière en misant sur la coopération; l'ouverture des postes supérieurs aux fonctionnaires actuels; l'augmentation de la compétitivité des salaires afin d'attirer les meilleurs candidats (ABERBACH 1991: 464).

Nous pouvons énoncer une stratégie qui se développe autour des axes suivants :

- décentraliser des responsabilités vers les États;
- déréglementer la gestion;
- réduire les effectifs;
- améliorer les services aux usagers;
- développer la responsabilisation;
- évaluer les politiques et les programmes publics.

Source : Francis Kelly, *la modernisation des administrations publiques : analyse comparée (France, Grande-Bretagne, Canada Australie, États-Unis et Japon)*, document annexe 4, Saint Foy (Québec), École nationale d'administration publique, 1993, p 31.

**ANNEXE 5**  
**ÉVOLUTION DU DÉFICIT ET DE LA DETTE DU GOUVERNEMENT**  
**FÉDÉRAL (Etats-Unis) 1990 À 2000**

<b>Années</b>	<b>PIB en (milliards \$)</b>	<b>Déficit en % du PIB</b>	<b>La Dette en %Du PIB</b>
<b>1990</b>	5481,5	4,0	58,5
<b>1991</b>	5676,4	4,7	63,4
<b>1992</b>	5921,5	4,9	67,6
<b>1993</b>	6258,6	4,1	69,5
<b>1994</b>	6633,6	3,1	70,0
<b>1995 (estimation)</b>	7004,5	2,3	70,3
<b>1996 (estimation)</b>	7336,0	2,0	71,0
<b>2000 (estimation)</b>	8945,8	0,3	69,1

Note : L'année budgétaire va du 1<sup>er</sup> octobre au 30 septembre et est désignée par l'année de fin de la période; c'est ainsi que le budget 1993 et termine le 30 septembre 1993.

Source originale : Compilation effectuée par l'observatoire de l'administration publique de l'ENAP, à partir des Historical Tables fournies par le gouvernement américain dans le site W3 du budget 1996 : <http://www.doc.gov/Budget FY97//txt/his01.txt>

Source : *Observatoire de l'Administration publique* « La réforme de l'administration fédérale américaine » (synthèse d'expériences dans l'administration publique), (*Télescope*), V.3 #2, 1996, p9.

## ANNEXE 6

### RÉINVENTER LE GOUVERNEMENT

L'expression « réinventer le gouvernement » a séduit l'imagination de nombre de personnes qui aimeraient réformer la fonction publique. En fait, cette expression est aujourd'hui à la mode un peu partout dans le monde, « de l'Australie en Grande-Bretagne, de Singapour à la Suède, des Pays-Bas à la Nouvelle-Zélande, les gouvernements, quelque soit le parti (et) l'idéologie..., cherchant ainsi à se réinventer. ». Cette expression nous vient du livre de David Osborne et Ted Gaebler (1992), intitulé *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the public sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*. Même si l'on a beaucoup lu et amplement cité cet ouvrage, celui-ci n'a pas été acclamé dans tous les milieux. Le milieu universitaire en particulier a accueilli froidement ce livre en soutenant essentiellement qu'il contenait beaucoup de slogans et de phrases faciles à retenir, et que les solutions proposées se fondaient sur une compréhension superficielle des rouages des gouvernements tout particulièrement des gouvernements centraux forts. On a ainsi affirmé que, tandis que les auteurs présentent divers principes visant à remanier les opérations gouvernementales, on ne reconnaît que dans une faible mesure que les obstacles possibles à la mise en application de ces principes. Un étudiant passionné de l'administration publique soutient que Osborne et Gaebler comptent sur la « mystique d'autrefois » pour faire valoir leur point de vue, et « à l'instar d'autres genres de messages évangéliques, les auteurs s'attendent à ce que les lecteurs leurs témoignent une confiance aveugle et mettent en particulier la vision qu'ils décrivent. »

Cependant, il ne fait aucun doute que Osborne et Gaebler tirent parti d'un profond sentiment de frustration que partagent les Canadiens, les Américains, les Australiens, les Suédois et d'autres relativement au fonctionnement, ou mieux, au non-fonctionnement de leur gouvernement. Ils ont exprimé un profond désir qu'on retrouve à peu près partout, soit le désir de rétablir les choses à l'intérieur de l'appareil gouvernemental.

Bill Clinton a compris ce sentiment de frustration et a su en tirer parti lors de la campagne présidentielle de 1992, en se présentant comme l'« homme qui remettrait le gouvernement en état de fonctionnement. » Quelques mois seulement après son entrée en fonction, il a mis sur pied le « *National performance Review* » (communément appelée Commission Gore) chargée de « remanier, réinventer et revigorer le gouvernement national en entier. »

Le but du présent document est d'examiner les travaux de la Commission, d'indiquer ses sources d'inspiration, son origine, de quelle façon elle en est venue à certaines constatations (processus) et comment cette étude diffère d'études semblables effectuées dans le passé. On veut également présenter diverses leçons pouvant être dégagées de l'étude de la commission Gore. Tôt ou tard (probablement plutôt que tard), d'autres gouvernements emboîteront le pas, lesquels pourraient grandement tirer parti

de l'expérience des autres avant de se lancer dans un ambitieux projet d'étude des rouages de l'appareil gouvernemental et de la fonction publique.

Source : B. Guy Peters et Donald J. Savoie ``*Réinventer Osborne et Gaebler : leçons à tirer des travaux de la commission Gore*`, Centre canadien de gestion, 1993, P1-2

## ANNEXE 7

**Tableau du personnel dans l'administration Fédérale des États-Unis  
(Équivalents temps complet)**

	<b>Ensemble de l'effectif (milliers)</b>	<b>Défense (milliers)</b>	<b>Total sans la défense (milliers)</b>	<b>Effectif / 1000 hab.</b>	<b>Effectif fédéral/ total des effectifs publics en %</b>
<b>1990</b>	2 174	1006	1 168	12,3	15,0
<b>1991</b>	2 112	969	1 143	12,1	14,8
<b>1992</b>	2 169	973	1 196	11,8	14,6
<b>1993</b>	2 139	932	1 207	11,4	14,2
<b>1994</b>	2 053	868	1 184	11,2	13,9
<b>1995</b>	1 970	822	1 148	10,8	13,6
<b>1996</b> (estimation)	1 941	800	1 141		
<b>1997</b> (estimation)	1 911	767	1 143		
<b>1998</b> (,,)	1922				
<b>1999</b> (,,)	1882				

Source originale : Compilation effectuée par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, à partir des Historical Tables fournies par le gouvernement américain dans le site W3 du budget 1996 : <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/omb>

Source : *Observatoire de l'Administration publique* « La réforme de l'administration fédérale américaine »(synthèse), ( *Télescope*), Vol.3, numéro 2, juin 1996, p. 10.

## ANNEXE 8

### Les outils utilisés pour appliquer les recommandations du rapport Gore (phase 1 et 2)

Pour réaliser les objectifs mis de l'avant par la *National Performance Review*, le gouvernement américain a développé et utilisé principalement les outils ou concepts suivants : Les mesures de performance et d'étalonnage (benchmarking), la déréglementation, la dévolution et le partenariat, la réingénierie, les nouvelles technologies de l'Information et des communications et la privatisation.

#### 1 Les mesures de performance et d'étalonnage

Pour inciter les organismes à se préoccuper davantage de l'atteinte des résultats et de la qualité des services à la population que de la conformité aux procédures, on entend implanter dans les organismes fédéraux un ensemble de mesures de performance et d'étalonnage. Pour appliquer cette méthode, chaque organisme doit mettre en place une unité appelée *Performance-Based Organization* dont la fonction consiste à superviser le travail d'implantation et d'administration des mesures de performance.

#### Les réalisations et projets en cours

Au cours des derniers mois, le Président a signé des ententes pour la mise en place de plans d'action sur les mesures de performance avec le tiers des plus grandes agences. De plus, le gouvernement a soumis deux lois qui ont été approuvées par le Congrès, la *Government Performance and Result Act* et la *Gouvernement Management Reform Act*. Ces dernières assurent une plus grande flexibilité pour atteindre les objectifs visés.

Plusieurs organismes ont entrepris de transformer leur administration afin de répondre aux ententes signées avec le président. Les plus avancés sont les ministères de l'Agriculture, du Commerce, de la Défense, de l'Habitation, du Transport et des ressources humaines. On a aussi développé un site Internet qui permet une interaction avec le public.

#### 2 La déréglementation

Depuis la publication du premier rapport en 1993, l'administration a voulu éliminer ou modifier les règlements inutiles ou désuets et favoriser le partenariat avec les entreprises dans l'application de la réglementation; on se concentre sur l'atteinte des résultats recherchés plutôt que sur la chasse aux contrevenants.

### **Les réalisations et projets en cours**

Les travaux déjà réalisés ont permis de réduire de plus de 15% les textes de règlement. De plus, l'administration a mis à jour environ 40% de ces règlements en vue d'alléger le fardeau administratif des citoyens. Selon l'estimation gouvernementale, ces ajustements réduiront de 28 milliards les coûts des biens et services pour le public. Le vice-président a aussi demandé aux organismes fédéraux d'examiner la possibilité de préparer des cadres réglementaires qui pourraient s'adapter aux besoins spécifiques de différentes entreprises.

### **3 La dévolution et le partenariat**

Suite à l'adoption par le congrès du *Government Performance Act*, l'administration Clinton entend désormais gérer, en partenariat avec les États et les municipalités, les programmes d'aide financière qui leur sont alloués, en mettant l'accent d'abord sur l'atteinte d'objectifs plutôt que sur le suivi des procédures administratives et de la réglementation.

#### **Réalisations et projets en cours**

Au cours des trois dernières années, de nombreuses expériences ont été réalisées. Ainsi, l'administration fédérale a développé des ententes de partenariat avec plus de cent municipalités parmi les plus importantes. Les municipalités concernées ont élaboré un plan stratégique relié au développement de l'économie et de la main-d'œuvre et précisé un ensemble d'étalons pour permettre de mesurer le niveau d'atteinte des objectifs visés par chacun des programmes. Dans son dernier budget, le président Clinton a demandé de consolider du tiers des 600 programmes qui s'adressent aux municipalités et aux États en 27 nouveaux ensembles plus facilement négociables dans le cadre du partenariat.

### **4 La réingénierie au moyen des technologies de l'information**

Le rapport Gore propose aussi que les organismes fédéraux modifient leurs relations avec le public et s'orientent autant que possible vers un gouvernement qui utilise davantage les technologies de l'information avec les citoyens et leurs fournissent un accès efficace à l'information et aux services.

#### **Réalisations et projets en cours**

Tout dernièrement, le vice-président a annoncé que les organismes qui ont le plus de contacts avec le public devront déposer des plans d'action dans lesquels seront précisées les initiatives mises de l'avant pour améliorer les services et permettre aux citoyens de communiquer plus facilement avec les organismes.

Au cours des trois dernières années, plusieurs organismes fédéraux ont restructuré leur façon de travailler et ont mis en place de nouvelles méthodes. Ainsi, on retrouve sur internet un site du gouvernement fédéral intitulé *FedWorld Information Network* contenant la liste des principaux sites du gouvernement; ce site est

régulièrement mis à jour. On y retrouve, par exemple, le *Gouvernement Information, Documents and Files* qui donne de l'information, en mode interactif et multimédia, sur plus de 10000 dossiers reliés, entre autres, au commerce, à la santé et à l'environnement. Le gouvernement fédéral a aussi implanté un *Gouvernement Information Locator Service* dont l'objectif est de permettre de localiser les services offerts par les organismes gouvernementaux. On y retrouve aussi le *Federal Job Announcement Search* qui permet de consulter l'ensemble des emplois offerts par le gouvernement ainsi que plusieurs autres sites généraux sur l'ensemble des services gouvernementaux.

De plus, on peut y consulter plusieurs sites associés plus spécifiquement à certains organismes comme le *Looking for Tax Form* du Internal Revenue Service ou encore le Ressource Locator Web Page qui permet d'établir des contacts reliés au commerce électronique. Les bénéficiaires des différents programmes sociaux disposent également d'une carte électronique qui permet de suivre l'ensemble des services d'aide sociale que chacun reçoit, et ce, tout en réduisant les possibilités de fraude.

Le gouvernement fédéral entend créer dans chaque communauté un guichet unique qui regroupe l'ensemble des services offerts par le gouvernement fédéral. Plusieurs administrations ont déjà amorcé cette intégration avec leurs propres programmes, par exemple la Small Business Administration qui s'est associée à d'autres organismes fédéraux, États et municipalités, pour mettre en place un guichet unique répondant aux besoins des petites entreprises.

Source : *Observatoire de l'Administration publique* « La réforme de l'administration fédérale américaine »(synthèse), (*Télescope*), Vol.3, numéro 2, juin 1996, pp.4 -5

## ANNEXE 9

### Les outils nécessaires pour l'application de la gestion de performance

#### 1 Government Performance and Results Act ( GPRA)

Afin de créer un cadre global pour la gestion de la performance, le Congrès et le président ont adopté le *Government Performance and Results Act (GPRA)*. Ce dernier demande à chaque responsable d'organisme de :

1) déposer au Président et au Congrès, au plus tard le 30 septembre 1997, 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 au Président et au Congrès, au plus tard en janvier 1999, un **plan de gestion de la performance** qui doit contenir l'identification d'objectifs opérationnels et quantifiables, une description des mesures de performance et de la façon dont elles sont reliées aux objectifs poursuivis, une description de la procédure d'évaluation et, enfin, une échéance d'implantation;

3) Présenter au Président et au Congrès, à partir de l'an 2000, un **rapport sur la performance** de l'année précédente. Ce rapport sera, dès lors, préparé sur une base annuelle.

La plus importante caractéristique associée à cette loi est l'obligation faite aux organismes gouvernementaux de soumettre les plans stratégiques simultanément au Président et au Congrès, en plus d'avoir à consulter ce dernier lors de la préparation du plan.

Il est difficile de prévoir, à moyen terme, les impacts de l'implication du congrès par le biais du GPRA, dans un cadre, jusqu'à maintenant, réservé exclusivement à l'exécutif. Comme on le fait remarquer dans un rapport de la *National Academy of Public Administration*, le Congrès a facilement accepté le GPRA, car son niveau d'abstraction est tel qu'aucun politicien ne se sentait impliqué directement. Cependant, l'application de cette loi signifie la mise en place de mesures de performance et d'objectifs précis susceptibles d'affecter de façon significative la distribution des ressources, ce qui peut entrer en conflit avec les intérêts particuliers des politiciens.

#### 1 Government-Wide Performance Plan

Le président a aussi tenu à montrer que la politique de gestion de la performance pouvait compter sur le soutien du plus haut niveau de l'administration gouvernementale avec le dépôt, en 1998, d'un premier *Government-Wide Performance Plan*. Ce plan s'appuie sur trois grands secteurs de performance :

## 2.1 La performance fiscale

Depuis le rapport Gore en 1993, des taux d'intérêt relativement faible, une croissance économique soutenue, des coupes importantes dans les dépenses et les ajustements entrepris dans la gestion de l'administration fédérale ont permis de réduire le déficit de façon significative. Cependant, en dépit de cette réduction, *l'Office of Management and Budget et le Congressional Budget Office* ont émis l'opinion que le déficit recommencera à augmenter. Aussi, afin d'assurer un budget équilibré pour les années à venir, le président et le Congrès ont décidé, en 1997, de renforcer le *Budget Enforcement Act* dont l'objectif était d'équilibrer le budget pour 1998. Pour ce faire, ils ont adopté le *Balance Budget Act* qui vient compléter les efforts amorcés.

## 2.2 La performance administrative

En dépit du fait que l'Administration Fédérale a déjà fait de nombreux efforts pour rendre l'administration publique plus efficace, le président propose de nouvelles actions de plus en plus précises. Parmi les actions mentionnées dans le *Government-Wide Performance Plan*, le président identifie 11 secteurs d'intervention prioritaires auxquels il fixe des objectifs très précis pour l'année 1999. Il fixe aussi des objectifs à 11 des 14 départements. De plus, le président demande à 32 organismes (*High Impact Agencies*) qui ont des contrats réguliers avec les citoyens (annexe 2) de développer pour un ensemble de programmes déterminés des objectifs opérationnels mesurables pour l'an 2000.

Plusieurs autres activités sont aussi identifiées, dont *Access America*, l'une des pièces maîtresses de l'implantation d'un gouvernement électronique. Composé de 18 éléments différents (annexe 3), ce projet doit rendre accessible l'ensemble des programmes et services gouvernementaux aux citoyens et aux entreprises. On peut aussi mentionner la mise en place de plusieurs groupes de travail intersectoriels, notamment, le *President's Management Council (PMC)* composé de dirigeants des plus importants organismes gouvernementaux, dont le rôle est d'analyser différentes situations problématiques et de faire des recommandations au Président.

## 2.3 La performance des programmes

Depuis 1997, de nombreuses actions ont été entreprises et différents outils de gestion de la performance ont été développés. À date, cette gestion s'est toujours faite dans le cadre de l'administration d'un seul organisme. Cependant, à la demande du président, les programmes des différents départements sont désormais regroupés et étudiés en fonction des objectifs qu'ils ont en commun, ce qui les oblige à coordonner leurs efforts et à fonctionner dans un cadre intersectoriel. De plus, l'analyse des budgets par les administrations centrales (*Offices of Management and Budget and Congressional Budget Office*) s'appuie maintenant sur les mesures de performance développées par les agences dans le cadre des plans stratégiques soumis au Président et au Congrès en septembre 1997.

### 3 Performance Based Organizations

Lors du dépôt du *Blair House Paper*, le Président américain propose la création de *Performance Based Organisations* (PBO) dont les buts sont de libérer l'administration gouvernementale des contraintes administratives traditionnelles, de rendre les administrations imputables des résultats obtenus et de permettre aux gestionnaires de gérer comme s'ils étaient dans le secteur privé.

L'implantation des *Performance Based Organisations* s'appuie tout particulièrement sur l'expérience des agences britanniques. C'est en 1997 que le Congrès adoptait le *Performance Based Organizations Bill* et que l'administration mettait en place un projet pilote, Le *St-Lawrence Seaway Development Corporation*. Actuellement, mis à part cette expérience, aucune PBO n'est opérationnelle. Cependant, l'administration Clinton souhaite voir la création d'une douzaine d'entre elles dans un avenir rapproché. Tout dernièrement, le 14 juillet 1998, le Congrès a accepté la transformation du *Department's Student Financial Aid en PBO*.

La gestion des PBO se fait dans un cadre de gestion bien défini. Ainsi, à tous les cinq ans, le Secrétaire du Département et le *Chief operating Office (COO)* responsable de la PBO doivent s'entendre dans le cadre d'un contrat sur les buts poursuivis par cette dernière. De plus, à chaque année, le COO doit préparer et faire accepter par le Secrétaire les objectifs opérationnels que son organisme entend poursuivre au cours de la prochaine année budgétaire. Finalement, la loi oblige le Secrétaire à transmettre, au plus tard cinq ans après la création d'une PBO, un rapport au président recommandant ou non la poursuite des activités de l'organisme (*Sunset Clause*).

Dans une analyse des « *Performance Based Organisations* », Roberts constate que le principal problème origine de l'obligation de consulter le Congrès, entre autres, sur le contenu des mesures de Performance, ce qui donne à ce corps législatif un rôle beaucoup plus important que celui donné aux politiciens en Grande-Bretagne. Tremblay, dans une analyse comparative, souligne que le modèle américain, contrairement au modèle britannique, n'est pas le pivot organisationnel de la réforme, mais plutôt un élément complémentaire. Roberts souligne aussi une résistance importante de la part de l'administration et des syndicats qui ont soulevé la possibilité que le manque de contrôle central peut faire en sorte que l'on retombe dans le favoritisme qu'on a connu, il y a de nombreuses années.

Source : Jacques Auger, « La réforme de l'administration fédérale américaine après cinq ans », Observatoire de l'Administration publique, ( Synthèse d'expériences dans l'administration publique ),(Coup d'œil ), vol.4 , numéro 4, 1998,pp.2-4

## **ANNEXE 10**

### **NOUVELLE-ZÉLANDE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

#### **Les principes fondamentaux de la réforme**

La réforme s'appuie sur cinq principes se trouvant dans trois lois importantes :

- l'État ne doit pas s'impliquer dans des activités que la communauté ou l'entreprise privée, peuvent mieux accomplir;
- les entreprises commerciales vont opérer de façon plus efficace et efficiente si elles sont organisées sur le modèle de l'entreprise privée;
- les ministères vont opérer de façon plus efficace et efficiente si leurs fonctions sont claires et n'entrent pas en conflit entre elles;
- les gestionnaires des ministères sont plus performants s'ils sont pleinement responsables et soumis à un minimum de contrôles centraux;
- les coûts des activités gouvernementales doivent refléter la réalité du marché.

#### **Le secteur public en 1984**

Avant la réforme, voici les principales caractéristiques du secteur public :

- plusieurs gros ministères remplissant simultanément des fonctions qui entrent en conflit entre elles;
- gestion centralisée et direction par des organismes de contrôle (le Trésor et la commission des services publics);
- emploi centralisé de tous les fonctionnaires par la commission de services publics;
- systèmes de comptabilité de caisse;
- de nombreuses QANGOs (organisations non gouvernementales quasi autonomes) financées par le gouvernement;
- quelques sociétés gouvernementales opérant sur le marché libre mais dont les décisions stratégiques sont soumises à l'aval du gouvernement.

#### **Le processus de réforme**

La majeure partie de la réforme structurelle est entreprise durant les trois ou quatre premières années du processus, alors que de gros ministères, existant depuis longtemps, sont abolis et remplacés par des entreprises d'État opérant sur une base commerciale sous la direction de conseils de direction. Depuis, plusieurs ont été vendues et parmi les quatorze qui demeurent la plupart sont considérées comme vendables.

La restructuration des ministères commence en 1985, de façon à rationaliser les fonctions et la forme de l'administration publique, particulièrement en séparant les fonctions d'élaboration de politiques de la production des services, confiée à des entités de la couronne (``Crown entities``). Bien que complétée en majeure partie avant 1990, la restructuration s'est poursuivie et a toujours cours dans certains secteurs.

En 1988, la réforme majeure dans le secteur de l'éducation commence par l'abolition des commissions scolaires locales, leurs fonctions étant confiées à un conseil de direction dans chaque institution. Le ministère est remplacé par des agences et des entités de la couronne. L'amélioration de l'imputabilité et de la performance s'instaure dans l'enseignement supérieur.

En matière de santé, des entreprises de la couronne opérant sur une base commerciale rendent désormais les services directs.

En 1988, commence une réforme destinée à améliorer l'imputabilité et la performance de l'administration publique et de tout le secteur gouvernemental. Les directeurs exécutifs doivent répondre de leurs actes aux ministres. La commission des services publics cesse d'être l'employeur de tous les fonctionnaires; elle devient l'employeur des seuls directeurs exécutifs, désormais embauchés à contrat de durée déterminée.

Des réformes s'inspirant des pratiques du secteur privé sont entreprises dans les systèmes financiers et comptables.

### **Le nouveau secteur public**

Au début de la réforme, deux ministères employaient moins de 100 personnes; on en compte maintenant onze dans ce cas. L'administration publique (excluant les entités de la couronne et les entreprises d'État) comptait 88 000 personnes; elle en compte maintenant 36 000.

Les entités de la couronne forment un second palier d'agences gouvernementales. Elles ont généralement des fonctions de régulation, d'achat et de distribution des services. Dirigées pour la plupart par des conseils de direction autonomes, nommant leurs directeurs exécutifs, déterminant les conditions de travail des personnes à leurs emplois, elles opèrent à partir d'énoncés d'objectifs (``statement of intent``) convenus avec les ministres responsables et déposés au parlement.

Il existe trois organismes centraux: le ministère du Premier ministre et du cabinet, le Trésor et la Commission des services publics. Les deux derniers étaient auparavant considérés comme des organismes de contrôle; désormais, ils coordonnent les politiques et supervisent (``monitor``) la performance.

Source : *Observatoire de l'administration publique* « Nouvelle-Zélande, la réforme de l'État » (synthèse), (*télescope*), volume 1, numéro 1, décembre 1994, pp.2-3

## **ANNEXE 11**

### **LA FONCTION PUBLIQUE ET LA NÉCESSITÉ DU RENOUVELLEMENT « Fonction Publique 2000 »**

Le 12 décembre 1989, le Premier Ministre a annoncé Fonction publique 2000, une initiative qui vise à renouveler la fonction publique du Canada et à la préparer à entrer dans le 21<sup>ème</sup> siècle, en prenant les mesures nécessaires, et notamment, comme il l'a précisé ``... à favoriser l'essor d'une fonction publique qui se caractérise par son excellence, sa grande compétence, son impartialité et son profond souci de bien servir le public...``

L'annonce du Premier ministre a suscité un examen intense de l'administration de la fonction publique. L'idée qui sous-tend cette initiative est de créer une mentalité dans la fonction publique qui serait axée sur le service et les clients et qui prônerait la consultation. Le présent document est le fruit de cette réflexion et expose les points saillants de la politique du gouvernement concernant l'avenir de la fonction publique du Canada.

#### **La fonction publique du Canada**

##### **Importance de la fonction publique pour les Canadiens**

Du fait qu'elle représente tout le Canada et qu'elle se retrouve dans toutes les régions, la fonction publique contribue à assurer l'unité du pays. Institution nationale dotée d'un puissant facteur d'intégration, elle a montré aux Canadiens qu'il y avait avantage à faire s'épanouir les valeurs et les aspirations de notre immense pays, aux cultures si riches et si diversifiées. C'est essentiellement grâce à elle, que la notion d'égalité linguistique a pris tout son sens. Ses politiques sur l'équité en matière d'emploi et la suppression des barrières à l'avancement des femmes et des groupes minoritaires traduisent bien l'importance que les Canadiens attachent à l'équité et à la tolérance. Elle s'efforce de reproduire les meilleurs traits de la société canadienne, dont elle est le fidèle reflet.

La fonction publique est, par conséquent, spécifiquement canadienne. Reflet de notre société et de notre culture, elle a mis en place des organismes et adopté des pratiques pour répondre à nos besoins particuliers. Elle a mûri avec le Canada, l'a suivi dans son évolution jusqu'aux premiers rangs de la communauté internationale et a su attirer à elle les éléments les plus compétents. Par leur dévouement, en particulier de ceux qui ont fondé dans les années 1930 et 1940 la fonction publique d'aujourd'hui, ils ont apporté au Canada les cerveaux et les talents administratifs qui ont permis aux gouvernements successifs de donner au Canada l'infrastructure économique et sociale nécessaire au bon fonctionnement des rouages de l'ensemble du pays que les Canadiens prennent aujourd'hui pour acquis. L'histoire du Canada au cours de ce siècle témoigne du rôle joué par la fonction publique pour créer les conditions propices à une économie forte et à une société qui fonctionne bien.

Véritable organisation professionnelle, elle exécute une diversité de fonctions plus grande que n'importe quelle autre organisation au pays. Avec les deux tiers de ses effectifs à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, elle est au service de tous les

Canadiens partout au pays. Les fonctionnaires, dont la plupart sont hautement spécialisés et fortement motivés, sont également de simples particuliers qui jouent, en cette qualité, un rôle important dans leurs collectivités d'un bout à l'autre du pays.

La « fonction publique », thème principal du livre blanc, se compose des ministères et organismes qui relèvent directement des ministres et leur apportent appui et conseils. Toutes les caractéristiques des politiques dont il est question s'appliquent à ce groupe. Les grands thèmes du document, particulièrement ceux qui touchent aux valeurs, au service, à l'innovation et à la déréglementation, auront une application plus générale à l'ensemble du secteur public fédéral.

### **Comment la fonction publique est-elle régie ?**

La fonction publique est régie par le principe de la responsabilité ministérielle. En termes simples, cela signifie que ``...les ministres sont *élus pour prendre des décisions* tandis que les fonctionnaires sont *nommés pour administrer et pour conseiller*. Cette responsabilité constitutionnelle des ministres, véritable pierre angulaire de l'obligation de rendre compte des fonctionnaires, est essentielle pour comprendre la façon dont la fonction publique est organisée et régie.

La fonction publique est donc au centre même de notre structure démocratique. Placée sous l'autorité de ministres responsables, elle est gérée conformément aux normes de probité et de professionnalisme dictées par le conseil du Trésor au nom de tous les ministres. Les fonctionnaires sont nommés par la commission de la fonction publique, laquelle est mandatée par le parlement pour veiller à l'équité du processus et prévenir le favoritisme politique et bureaucratique.

### **Les valeurs de la fonction publique**

Les valeurs des fonctionnaires découlent de la mission qu'ils ont de perpétuer les institutions démocratiques. Ces valeurs simples, qui ne changent pas, sont les suivantes:

- servir le Canada et les Canadiens,
- faire preuve de loyauté envers le gouvernement dûment élu,
- faire preuve d'honnêteté, d'intégrité et d'impartialité,
- utiliser à bon escient l'argent des contribuables,
- respecter fidèlement les principes de l'équité et de l'impartialité,
- exécuter leurs fonctions avec professionnalisme, et
- faire montre de respect envers les ministres, les autres parlementaires, le

public et les fonctionnaires

La fonction publique reflète les exigences du processus démocratique.

Elle doit :

- s'administrer elle-même avec probité et sans favoritisme politique ou bureaucratique;
- faire preuve d'équité et pouvoir le prouver dans la façon dont elle emploie ses ressources humaines, assurer des services aux Canadiens et acheter auprès d'eux des biens et des services;
- se montrer consciente qu'aux yeux du public, les fonctionnaires occupent des postes de confiance et que pour conserver cette confiance, chacun d'entre eux doit donc faire preuve d'intégrité et pouvoir rendre compte; et

- comme n'importe quelle autre entreprise, être efficace et bien administrée.

Toutefois, ces objectifs ne sont pas toujours compatibles. Ils peuvent poser des difficultés à la fonction publique, particulièrement si les objectifs des ministères empêchent la fonction publique d'assurer avec autant d'efficacité que possible certains services aux Canadiens. C'est la cause de certains des défis et des problèmes auxquels la fonction publique doit actuellement faire face.

### **Se préparer pour l'an 2000 et après**

Nombreux sont les défis qui attendent aujourd'hui la fonction publique. Parmi les plus importants, il faut citer la rapide intensification de la concurrence économique mondiale et l'apparition, tout aussi rapide, de problèmes d'intérêt public qui transcendent les frontières, la complexité et l'interdépendance de plus en plus grandes des problèmes, la demande de la part du public d'un plus grand nombre de programmes et de services, les incidences de la *charte des droits et libertés* sur les activités du gouvernement, la rapidité et la généralisation du changement social et des transformations techniques, l'effet cumulatif de plus d'une décennie de restrictions budgétaires et la certitude qu'elles seront maintenues, et une confiance toujours aussi peu élevée, de la part du public, dans les gens et les activités du secteur public.

Pour faire face à ces défis, il faut une fonction publique aussi spécialisée et professionnelle que celle d'aujourd'hui, mais qui aurait cependant besoin d'être beaucoup plus ouverte dans ses relations avec les Canadiens, et beaucoup plus souple dans son fonctionnement interne. Il faudrait parvenir à créer une mentalité axée sur la consultation et sur le service.

### **Un regard sur le renouveau**

Le régime de gestion de la fonction publique a depuis toujours fait l'objet d'examens réguliers, habituellement par des commissions royales. Fonction publique 2000 a ceci de différent qu'il s'agit d'une initiative dirigée depuis l'intérieur par ceux-là mêmes qui devront mettre en application ses résultats, et que les ministres et la direction de la fonction publique ont acquis la conviction qu'il fallait repenser entièrement ce que nous faisons et la façon dont nous nous y prenons.

Il y a déjà longtemps que la fonction publique du Canada va de réforme en réforme, avec toujours deux constantes : le mouvement de balancier entre la centralisation et le contrôle, d'un côté, et l'autonomie des ministères et des personnes, de l'autre. Au cours des dix dernières années, d'autres pays ayant des régimes parlementaires ont voulu simplifier l'administration de leur fonction publique. Ils ont généralement eu tendance à confier des responsabilités en matière de gestion du personnel aux autorités compétentes et à les tenir comptes de l'exercice de ces responsabilités. Des efforts semblables ont été déployés en vue de simplifier les régimes financiers et administratifs et de réduire l'importance du contrôle central en faveur d'une décentralisation fondée sur une obligation de rendre compte à la fois plus efficace et véritable. Le secteur privé a lui aussi connu des changements, l'accent étant désormais mis sur l'autonomie des organisations moins hiérarchiques axées sur les besoins des clients.

Le gouvernement croit qu'il est possible de mettre l'accent sur le service tout en favorisant l'équité, la prudence et la probité en comptant plus sur les valeurs et les responsabilités personnelles renouvelées des fonctionnaires particuliers que sur le respect des règles et des règlements. Ils évidemment important de respecter les règles et les règlements. Mais un des objectifs de fonction publique 2000 est d'abolir les règles marginales ou inefficaces de façon à ce que toutes les règles soient utiles et nécessaires. À cette fin, il faudra avoir des lignes de conduite, des normes et des objectifs qui soient clairs et établis par le centre, tout en déléguant leur élaboration et leur mise en œuvre détaillés au personnel d'exécution.

Source : Le Gouvernement du Canada, *Fonction publique 2000` Le renouvellement de la fonction publique du Canada ( Synopsis)*, Ministre des approvisionnements et services Canada 1990.

## Références bibliographiques

- ALLISON, G., *Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant aspects*, Mayfield, 1983.
- AMADO-FISHGRUND, G., « Changement organisationnel et réalités culturelles : contrastes Franco-américains », centre H E C - I S A, c 1989, (les cahiers de recherche), 45 p.
- AMBURGEY, T. L., D. KELLY et W. P. BRANETT, « Resetting the clock : The Dynamics of Organizational Change and Failure », *Administrative Science Quarterly*, Cornell University, Vol. 38 N° 1, 1993, PP.51-73
- ANDREWS, K. R., *The concept of corporate strategy*, Irwin, Homewood, Illinois 1987
- ANSOFF, H. I., *Corporate strategy*, McGraw-Hill, New York, 1965
- ARPIN, R., *Action proposée pour une rénovation de l'administration publique : rapport du comité directeur*, Québec, Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, Centre pour le développement de la productivité dans le secteur public, 1987.
- ASTIER, H., « Annuler la dette ou ouvrir les frontières », *Jeune Afrique*, No 1553 du 3 au 9 octobre 1995, pp. 81-83
- AUBY, J-M., *Institutions administratives*, 6<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, c1991, XXIV, (Précis Dalloz : Droit).
- AUCOIN, P., « Faire les choses autrement », prix de l'IAPC pour gestion innovatrice, *Revue de management et secteur public*, volume 9, No 2, 1998, pp. 8-9
- AUCOIN, P., Politiciens, fonctionnaires et Administration publique: remettre le gouvernement sur la bonne voie, dans B.Guy Peters et Donald J.Savoie, centre canadien de gestion, Les presses de L'université Laval, 1995
- AUGER, J., « La réforme de l'administration fédérale américaine après cinq ans » (Regard sur des initiatives hors Québec), *Observatoire de l'administration publique, ÉNAP, coup d'œil*, volume 4, numéro 4, 1998
- BARATIN, H.L., *Organisations et méthodes dans l'administration publique*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, Édition Berger-levrant, 1971.
- BÉLANGER, Y., *L'administration publique québécoise*, Sillery: Presses de l'université du Québec, 1989, (études d'économie politique).

- BERNARD, L., *La fonction publique du Québec dans les années 80*, Texte d'une conférence prononcée par Bernard Louis, L'institut d'administration publique du Canada, Québec, 1979.
- BERNIER, D., *Le soutien organisationnel aux pratiques d'intervention en période de changement*, Montréal: École de service social, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal, 1996, (Rapport de recherche) 101 p.
- BERNIER, L. et J-P. FORTIN, «L'entrepreneurship public dans les sociétés d'État au Québec », *Revue organisation*, Hiver 1997, pp. 13-23
- BERNIER, L. et N. DUBOIS, *Entre la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande : Les réformes administratives au Canada*, Préparé pour le 70<sup>ème</sup> Congrès annuel de l'association canadienne de science politique à l'Université d'Ottawa, ENAP, 31 Mai 1998
- BERNIER, R. et J. I. GOW, *Un état Réduit?*, Presse de l'Université du Québec, ENAP, et l'Univerité de Montréal, 1994
- BOUCHER, J.P., *L'évolution de la pratique du changement planifié depuis le début des années 1980*, École HEC, Montréal, avril, 1995.
- BOURGEOIS, L. J., « Strategy and Environment: A Conceptual Integration », *AMR*, volume 5, N<sup>o</sup> 7, 1980, pp. 25-39
- BRASSARD, A., *Modèle des facteurs individuels et organisationnels pouvant influencer un changement organisationnel* (Thèse ), Montréal, Université de Montréal, Faculté des sciences de l'éducation administrative scolaire, 1974, Xi, 406 p.
- Bulletins d'Information du Ministère des Finances et des Investissements extérieurs du Maroc, «AL MALLIYA » (éditorial), N<sup>o</sup> 3, décembre 1996, N<sup>o</sup> 4, janvier 1997 et N<sup>o</sup> 11 novembre/ décembre 1997.
- Bureau de la Statistique de Québec, *Dépense de l'administration publique provinciale au titre de la culture*, (statistiques culturelles), Statistiques Canada, (1982/ 83) (1984 / 88).
- CARPENTIER, P., *Changement stratégique et performance : L'impact des caractéristiques socio-démographiques de la haute direction*, mémoire d'obtention de maîtrise en es-science de gestion, HEC, avril 1994
- CHANDLER, A. D., *Les innovations en matière d'organisation – étude comparative, Stratégie et structure de l'entreprise*, Éditions d'organisation, 1989.
- CHANDLER, A. D., *Strategy and Structure*, The Mit Press, Cambridge, Mass., 1962

- CHARIH, M. et A. DANIELS, *Nouveau management publique et administration publique au Canada*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1997
- CHARIH, M. et M. PAQUIN, *les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, Sainte-Foy, Presse de l'Université du Québec, École nationale d'administration publique, 1994
- CHARIH, M. et M. PAQUIN, *La planification stratégique dans l'administration gouvernementale : Une comparaison Ottawa-Québec*, Centre canadien de gestion, Canada, novembre 1993.
- CHARIH, M. et M. PAQUIN, *Les stratégies ministérielles. Une taxonomie*, dans Mohamed Charih et Réjean Landry, *La gestion publique sous le microscope*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec (ENAP), 1997
- CHARIH, M. et R. LANDRY, *La gestion publique sous le microscope*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec (ENAP), 1997
- CHARIH, M. et R. LANDRY, *Politiques et management publics : l'heure des remises en question*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec(ENAP), 1997
- CHARIH, M., «La revue de programme: un premier regard sur le processus », *Revue du management et secteur public*, volume 6, No 1, 1995, P.7
- CHEVALIER, F., *Cercle de qualité de changement organisationnel*, Paris : Économica, 1991, (collection Gestion : Série politique Générale, France et Marketing).
- COLLERETTE, P., G. DELISLE et R. PERRON, *Le changement organisationnel: Théorie et pratique*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, 1997.
- COLLERETTE, P., G. DELISLE, *Le changement planifié*, les Éditions Agence a'Arc Inc, Ottawa, 1982.
- COLLERETTE, P., *Le changement organisationnel*, Saint Foy (Québec) : Presses de l'université du Québec, 1997.
- COMERON, D. M., « Maîtrise du changement », *Revue du changement et secteur public*, volume 7, N° 2, 1996, p.24
- COMERON, D. M., *Pouvoir et responsabilité dans la fonction publique*, Édition : Toronto, institut d'administration publique du Canada, 1978.
- DEWAR, R.D. et J.E. DUTTON, «The adoption of Radical and Incremental Innovations : An empirical analysis », *Management science*, 32, 1986, pp. 1422-1433

- DIMAGGIO, P. J. et W. POWELL, «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in organizational Fields », *American Sociological Review*, volume 48, 1983, pp. 147-160.
- DU ROY, O., *Gérer la modernisation: clés pour un management socio-technique du changement*, Paris, Les éditions d'organisation, 1989.
- DUFOUR, C. et R. PÂQUET, *Les réformes de l'administration publique. Grande-Bretagne et Alberta, dans Mohamed Charih et Réjean Landry, La gestion publique sous le microscope*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec(ENAP), 1997
- DUMAS, A., *Quelques éléments de l'évolution de la gestion des organisations publiques au Québec*, «L'enseignement du management public à l'ENAP. ENAP, Québec, mai 1996,
- DURUFLÉ, G., *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte D'Ivoire, Madagascar)*, Paris' Éditions KARTHALA, 1988.
- ÉTHIER, G. avec la collaboration de C. BEAUREGARD et R. PARENTEAU, *L'administration publique : diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Sainte -Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, 1994.
- ÉTHIER, G., *La gestion de la qualité, Cinq études de cas, dans Mohamed Charih et Réjean Landry, Politiques et management publics, l'heure des remises en question*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec(ENAP), 1997
- FERLAND, L., *La gestion d'un changement organisationnel : à Kino-Québec*, Rapport d'intervention, ÉNAP, Québec, mai 1994.
- FORD, R. et D. ZUSSMAN, *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, KPMG et IAPC, avril 1997
- GAGLIARDI, P., «The Creation and Change of Organizational Cultures: A Conceptual Framework», *Organization Studies, EGOS*, 1986, volume 7, N° 2, pp. 117-134.
- GAGNÉ, A., *Les réformes administratives : les réformes administratives et la philosophie de gestion dans Mohamed Charih et Réjean Landry, La gestion publique sous le microscope*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec, 1997
- GINSBERG, A, «Measuring and Modeling Changes in Strategy: Theoretical Foundations and Empirical Directions », *Strategic Management Journal*, John Wiley et Sons, volume 9, 1988, pp.559-575.

- GOODRICK, E. et G. R. SALANCIK, « Organizational Discretion in Responding to Institutional Practices: Hospitals and Cesarean Births », *Administrative Science Quarterly*, 1996, volume 41, No 1, pp. 1-28
- Groupe International de Politique Économique de L'OFCE, (A.B. Atkinson, O.E. Blanchard, J.-P. Fitoussi, J.S. Flemming, E.Malinvaud, E.S. Phelps, R.M. Solow), Premier Rapport, *La désinflation compétitive, Le Mark et les Politiques Budgétaires en Europe*, Paris, Éditions Seuil, 1992.
- GUAY, M-M., avec la collaboration de G. ÉTHIER, J. TURGEON et R. PARENTEAU, *Performance et secteur public : Réalités, Enjeux et paradoxes*, Presses de l'Université du Québec, 1997.
- HABIB, M. M et B. VICTOR, « Strategy, Structure and Performance of U.S. Manufacturing and Service MNCs: A comparative Analysis », *SMJ*, volume 12, No 8, 1991, pp 589-606
- HAFSI, T. et B. FABI, *Les fondements du changement stratégique*, Montréal, Les éditions Transcontinental inc. , 1997.
- HAFSI, T. et C. DEMERS, *Le changement radical dans les organisations complexes: des éléments de comparaison et une généralisation*, Montréal, Gaétan Morin Éditeur, 1989.
- HAFSI, T. et J. J. JORGENSEN, *Managing public sector divestment*, centre canadien de gestion, HEC, JUIN 1992
- HAFSI, T. et J-M. TOULOUSE, *La stratégie des organisations : une synthèse*, Montréal, Les éditions Transcontinental inc., 1996.
- HAFSI, T., « Management et métamanagement: Les subtilités du concept de stratégie », *Revue Gestion*, février, 1985, pp. 6-14.
- HAFSI, T., « Pour survivre.... résister à la tentative de grand changement », *Revue Internationale de gestion*, École des Hautes Études Commerciales de Montréal, volume 20, No 4, Décembre 1995
- HAMBRICK, D. C. et P. .A. MASON, « Upper Echelons: The Organization as a Reflection of its Top Managers », *AMR*, volume 9, No 2, 1984, pp. 193-206
- HANNAN, M. T. et J. H. FREEMAN, « Structural Inertia and Organizational Change », *American Sociological Review*, Vol. 49, 1984, pp. 149-164.
- HATCH, MARY J. O., « The Dynamics of Organizational Cultures », *Academy of Management Review*, volume 18, No 4, pp. 657-693
- HININGS, C.R. et R. GREWOOD, *The dynamics of strategic change*, Basil Blackwell, Oxford, 1988

- JABES, J. et G. PAQUET, *Réforme administrative dans la fonction publique fédéral au Canada: préliminaires à une évaluation*, dans Mohamed Charih et Michel
- JACQUES, J., *Rapport des conférenciers d'ouverture (Présidente de l'institut d'administration public)*, dans Kenneth Kernaghan et Mohamed Charih, *les administrations publiques; Quelles recherches pour l'an 2000*, Association canadienne des programmes en administration publique, Ottawa, 1996
- JACQUES, J., *Réformes administratives par et avec la base*, dans Mohamed Charih et Michel Paquin, *Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, Sainte-Foy, les presses de l'Université du Québec, ENAP, 1994
- KALDOR, N., « Dévaluation et ajustement des pays en développement », *Finance et développement*, Juin 1988, pp.35-37
- KELLY, F., sous la supervision de Louis Côté, *La modernisation des administrations publiques : analyse comparée (France, Grande-Bretagne, Canada, Australie, Etats-Unis et Japon )*, Document annexe 4 Sainte-foy, Direction des relations publiques, écoles d'administration publique, 1993
- KERNAGHAN, K. et M. CHARIH, *La recherche en administration publique: État de la situation*, dans Mohamed Charih et Réjean Landry, *La gestion publique sous le microscope*, Les presses de l'Université du Québec, 1997
- KERNAGHAN, K. et M. CHARIH, *La recherche en administration publique: Un agenda pour l'an 2000*, Association canadienne des programmes en administration publique, Ottawa, 1996
- KETTER, J. P., « Conduite du changement : Les huit erreurs à éviter. Une analyse exclusive de la « Harvard Business Review » Harvard, *L'Essentiel du Management*, décembre 1995, pp.154-159
- KOENIG, C., « De l'État contrit à l'État stratège », *Revue de Management International*, Centre d'études en administration internationale, Écoles des Hautes Études Commerciales de Montréal, volume 1, N° 2, Printemps 1997, pp. 13-20
- La Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail, « Maîtriser le changement », Prix de l'IAPC pour la gestion innovatrice, *Revue de Management et secteur public*, volume 7, No 2, 1996, pp. 4-6
- LAFORTE, D., « France, réformes horizontales et sectorielles 1982-1998 » (synthèse d'expériences dans l'administration publique), *Observatoire de l'administration publique*, ENAP, volume 5, N°2, 1998

- LAFORTE, D., *Caractéristiques des réformes en gestion des ressources humaines, dans Mohamed Charih et Réjean Landry, La gestion publique sous le microscope*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec(ENAP), 1997
- LAWRENCE, P. R. et J. W. LORSCH, *Organization and Environment*, HomeWood, III, Irwin, 1967
- Le Gouvernement du Canada, «Fonction publique 2000 : le renouvellement de la fonction publique du Canada », (synopsis), 1990
- LEADHEATER, A., *Le conseil sur l'administration publique : une étude effectuée pour la commission de réforme du droit du Canada*, Ottawa : la commission, 1980, X, 97 p, (Série droit administratif : document d'étude commission de réforme du Canada).
- LEWIN, K., *Group Decisions and Social Change* , dans J.E Maccoby, T.W.Newcomb et E. Harley (eds), readings in Social Psychology, Holt, Rinehart and Winston, NY, 1947
- LINDQUIST, E., «Prix IAPC pour gestion innovatrice. Rapprocher l'État et le citoyen : des façons inédites », *Management et secteur public*, volume 8, numéro 2, 1997.
- LODAHL, T. M. et S. M. MICHELL, *Drift in the Development of Innovative Organizations* in Kimberly, J., R. Miles & Ass., *The organizational Life Cycle*, Jossey Bass Publishers, 1980.
- MASSÉ, M., *Partenaires de la gestion du Canada : l'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique*, Ottawa, Centre Canadien de gestion, 1993
- MCROBERTS, K. et D. POSGATE, *Développement et modernisation du Québec*, Saint-Laurent (Québec), Boréal Express, 1983.
- MILLER, D. et P. H. FRIESEN, «Structural Change and Performance: Quantum Versus Piecemeal-Incremental Approaches», *Academy of Management Journal*, 1982, volume 25, N° 4, pp. 867-892.
- MILLER, D., «Configurations of Strategy and Structure: Towards a Synthesis », *SMJ*, volume 7, 1986, pp. 233-249
- Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario (Bureau du registraire général), «Remodeler le gouvernement », prix de l'IAPC pour la gestion innovatrice, *Revue de Management et secteur public*, volume 5, No 1, 1994, pp. 5-7

- Ministère des Finances et des Relations corporatives de la C-B(Bureau d'enregistrement des sûretés mobiliers), « Faire mieux avec moins », Prix de l'IAPC pour la gestion innovatrice, *Revue de Management et secteur public*, volume 4, No 1, printemps 1993. pages 5-7
- MINTZBERG, H. et WATERS, J.A., « Tracking Strategy in an Entrepreneurial Firm », *AMJ*, 1982, pp. 465-499.
- MINTZBERG, H., *Structure et dynamique des organisations*, Montréal, Agence d'Arc, 1982
- MORRISON, C., « Ajustement et Equité : un bilan nuancé », *Problèmes économiques*, N° 2281, 24 juin, 1992, pp.25-28
- NAKA, L., *Le tiers-Mondes et la crise de l'endettement des années 80*, France, Éditions L'Harmattan, 1989.
- NOËL, A., « Strategic Cores and Magnificent Obsessions: Discovering Strategy Formation through Daily Activities of CEOs », *SMJ*, volume 10, Special issue, Summer, 1989, pp. 33-49
- NOREL, P. et ERIC SAINT-ALARY, *L'endettement du tiers monde*, Paris, Éditions Saint Martin, 1988, Amériques.
- Observatoire de l'Administration Publique, « La réforme de l'administration fédérale américaine », (synthèse d'expériences dans l'administration publique), *OAP, ENAP, télescope*, volume 3, No 2, juin 1996
- Observatoire de l'Administration Publique, « Nouvelle-Zélande : la réforme de l'État », (synthèse d'expériences dans l'administration publique), *OAP, ENAP, télescope*, volume 1, No 1, décembre 1994
- OCDE, (Organisation de coopération et du développement économique), *Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique*, Paris : OCDE 1990, (étude sur la gestion publique).
- ODCE, *Stratégie pour le changement et la réforme dans la gestion publique : compte rendu des symposium*, « Gérer l'évolution dans l'administration publique » OCDE, Paris, 1980.
- OCDE, *Économie en transition : l'ajustement structurel dans les Pays de l'OCDE*, OCDE, 1989.
- OCDE, *Politiques d'ajustement positives : Maîtriser le changement structurel*, Résumé et conclusions, OCDE, Paris, 1982.

- OCDE, *Ajustement structurel et performance de l'économie*, Rapport de synthèse, OCDE, Paris, 1987.
- OCDE, *Financement et dette extérieure des pays en voie de développement : étude, direction de la coopération pour le développement économique (OCDE)*, Paris, 1981-1992.
- OCDE, *La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration*, Paris, OCDE, 1997
- OLIVIER, C., « Strategic Responses to Institutional Processes », *Academy of Management Review*, 1991, volume 16, N° 1, pp. 145-179.
- OSBORNE, D., « Réinventer l'État », *dialogue \$ (Washington, D.C : édition française)*, N° 102 (4, 1993), 1993, pp.20-23
- OSBORNE, D., T. GAEBLER, *Reinventing Government :How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, New York, Plume, 1993.
- OUELLET, C. et A. PELLERIN, *Réaliser un changement : la dimension humaine du changement organisationnel*, (Guide pratique de management ), Montréal : Le groupe C F C, 1996,
- OUELLET, C., *Préparer un changement*, (Guide pratique de management), Montréal, Les Publications CFC, 1993.
- PAQUET, G. et J. JABES, *Évaluation de la réforme administrative au gouvernement fédéral, dans Mohamed Charih et Michel Paquin, les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, Sainte-Foy, Presse de l'Université du Québec École nationale d'administration publique, 1994
- PAQUIN, M., *Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, les Presses de l'Université du Québec, ENAP, 1994
- PARENTEAU, R., *Peut-on parler de management public? , dans M. CHARIH et M. PAQUIN, Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, les presses de l'Université du Québec, ENAP, 1994
- PATRICE MULLER, P. et R. W.R. PRICE, *n 15 : Déficits budgétaires structurels et orientation de la politique budgétaire*, Département des Affaires Économiques et statistiques, Document du Travail, Division des politiques monétaire et budgétaire, OCDE, juillet 1984.
- PEPERMANS, R., *Vocabulaire de l'administration publique et de la gestion*, Ottawa : Secrétariat d'État du Canada, 1990, (Bulletin de terminologie, 194).

- PETERS, B.G. et D. J. SAVOIE, *Réinventer Osborne et Gaebler : Leçons à tirer des travaux de la commission Gore*, Centre Canadien de Gestion, Ministre des approvisionnements et services Canada, 1993
- PETERS, B.G. et D. J. SAVOIE, *Les nouveaux défis de la gouvernance/ Saint-Nicolas (Québec)*, centre canadien de gestion. Les Presses de l'Université Laval, 1995.
- PFEFFER, J. & SALANCIK, G.R, *The external Control of Organizations*, New York, Harper and Row, 1978.
- POLLITT, C., *Technique de gestion pour le secteur public: De la doctrine à la pratique*, dans B.Guy Peters et Donald J.Savoie, *Les nouveaux défis de la gouvernance*, La presse de l'université du Québec, Centre canadien de gestion, Laval, 1995
- PONCELET, M., *Le management public*, Les Presses de l'Université du Québec, 1979
- PROBST, G., *Organisation et management*, Paris : Éditions d'organisation, 1991-1992, (série eurobusiness ), 3v.
- RAFFINOT, M., *Dette extérieure et ajustement structurel*, Universités Francophones, UREF. Vanves Cedex, EDICEF, 1991.
- RAJAGOPALAN, N. et G. M. SPREITZER, «Toward of Theory of Strategic Change : A Multi-Lens Perspective and Integrative Framework », *Academy of Management Review*, Vol. 22, n° 1, 1977, pp. 48-79.
- Rapport de la Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique Québécoise*, Presses de l'Université du Québec, ENAP, juin 1993
- RASHEED, A.M.A, « Towards an Objective Classification Scheme for Organizational Task Environments », volume 48, *British Journal of Management*, volume 3, 1992, pp. 197-206
- REISEN, H., « Dette Publique, compétitivité extérieure et discipline budgétaire dans les PVD », *Problèmes économiques*, No 2245 du 16 octobre 1991, pp. 1-6
- RONDEAU, A., *Changement organisationnel*, Québec : Presses inter-universitaires, Casablanca, Maroc : édition 2, Continents, Lausanne, Suisse : Lena édition et diffusion, 1998, (collection Gestion des paradoxes dans les organisations).
- ROUZIER, R., « Aspects d'un changement organisationnel: cas de la caisse populaire », *Cahier d'études coopératives*, université de Moncton, 1995 : iii, (cahier de recherche, # 95-050), 139p .

- ROYER, R., « Régie d'entreprise et code d'éthique », *Revue de la gestion internationale*, HEC, Montréal, volume 23, No 3, Automne 1998
- SAVOIE, D. J., « Innover pour faire mieux avec moins », *Revue de Management et secteur public*, volume 4, N° 1, printemps 1993, p.16
- SAVOIE, D. J., *Mondialisation, États-nations et fonction publique*, dans B.Guy Peters et Donald J.Savoie, *Les nouveaux défis de la gouvernance*, centre canadien de gestion, Les presses de l'université, Laval, 1995.
- SAVOIE, D. J., *Thatcher, Reagan, Mulroney: In search of a new democracy*, University of Toronto Press, 1997.
- SIMON, H., *Administrative Behavior*, The free Press, New York, Introduction to the 3<sup>rd</sup> Edition, 1945.  
 site internet: <http://www.205.151.71.78/inapvietnam/didacthe...roductions/quebec>, 19/ 11/ 1998.
- Société des comptables, *La gestion organisationnelle : sa dimension humaine*, Hamilton, Ont. : société des comptables en management de Canada, 1995, (politique de comptabilité de management, 34), 56 p.
- SOULOUMIAC, A., *Les perspectives de l'informatique dans l'administration : Rapport au secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique et des réformes administratives*, Paris : documentation française, 1983, (collection des rapports officiels).
- SPALANZANI, A., « Système interactif pour la conduite du changement organisationnel sur micro-ordinateur », Grenoble : centre d'études et de recherches appliquées à la gestion, Université de Grenoble II, 1983, Papier de recherche 83-06.
- STAW, B., (eds), « Research in organizational Behavior », volume 11, pp. 93-110.
- Symposium, *Stratégie pour le changement et la réforme dans la gestion publique, Compte rendu du symposium : gérer l'évolution dans l'administration publique*, OCDE, Madrid, 1979, Paris, 1980, (série sur la gestion du changement).
- TESSIER, R. et Y. TESSIER, *Changement planifié et développement des organisations*, 2<sup>e</sup> version, 1990-1993, Sillery : presses de l'université du Québec, 9v.
- THOMAS, P. G., *Au delà des mots à la mode: faire face au changement dans le secteur public*, Risa, 1996

- THOMAS, P., « Remodeler le gouvernement : À présent et pour l'avenir », *Revue de Management et secteur public*, volume 5, No 1, 1994, pp.19-21
- THOMPSON, J.D, *Organizations in Action*, McGraw-Hill Publishing Company, New York, 1967.
- TICHY, N. .M., *Managing Strategic change : Technical, Political, and cultural Dynamics*, New York, Wiley, 1983
- TROSA, S., *Moderniser l'administration: comment font les autres?* , Paris, Les éditions d'organisation, 1995.
- TUNATALL, W. B., *Breakup of the Bell System: A Case Study in cultural Transformation, Graining Control of the Corporate Culture in Killman et al.(eds).*, Jossey Bass publishers,1985
- TUSHMAN, M. L. et E. ROMANELLI, « Organizational evolution: A metamorphosis model of convergence and reorientation », in L. L. Cummings and B. Staw, (eds), *Research in Organizational Behavior*, JAI Press, Vol. 7, 1985, pp.171-222.
- VAN DE VAN, A. H. et M. SCOTT POOLE, « Explaining Development and Change in Organizations », *Academy of Management Review*, Vol. 20, n° 3, 1995, pp. 510-540.
- VENKATRAMAN, N. et PRESCOTT, J.E., « Environment-Strategy Coalignment: An Empirical Test of its Performance Implications », *SMJ*, volume 11, 1990, pp. 1-23
- WEBER M., *Histoire économique : esquisse d'une histoire Universitaire de l'économie et de la société*, Paris, éditions Gallimard, 1991
- WROBEL, M. G., « La politique Budgétaire au Canada : L'évolution du Rôle des gouvernements Fédéral et provinciaux » *Bulletin d'actualité*, 91-2F, Révisé le 8 mars 1996.