

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU GESTIONNAIRE PUBLIC DANS UN CONTEXTE  
DE GESTION PAR RÉSULTATS

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
JUSTINE JOSIANE MEUKE

JANVIER 2018

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

*Je remercie le Seigneur Jésus-Christ, par la volonté de qui tout a été possible.*

*À Caroline Patsias, pour sa détermination vers l'excellence.*

*À ma mère pour son sacrifice d'amour, à ma sœur Sylvie, mes frères Christian et Armand pour leur dévouement et leur encouragement à mon égard.*

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX .....	VI
RÉSUMÉ .....	VII
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE I	
LES OBJECTIFS ET LES LIMITES DE LA REVUE DE LITTÉRATURE .....	12
1.1 Mise en contexte : de la bureaucratie à la gestion par résultats .....	12
1.2 Justification des thématiques et cadre théorique.....	18
1.2.1 Quel est l'intérêt de la construction des thématiques ? .....	18
1.2.2 Comment les thématiques construites interrogent-elles le modèle de gestion par résultats sur le rôle du gestionnaire public ? .....	20
1.2.2.1 La thématique liée à la culture de l'organisation.....	21
1.2.2.1.1 Le concept de culture de l'organisation.....	22
1.2.2.1.2 Le concept d'éthique.....	23
1.2.2.2 La thématique transculturelle .....	25
1.2.2.2.1 Le concept de valeur .....	26
1.2.2.3 La thématique liée aux compétences du gestionnaire public .....	28
1.2.2.3.1 Le concept de compétence.....	29
1.2.2.3.2 Le concept de stratégie .....	30
1.2.2.3.3 Le concept de leadership .....	31
1.3 Méthodologie .....	32
CHAPITRE II	
LE POUVOIR DU GESTIONNAIRE PUBLIC : SA RÉSISTANCE FACE À LA CULTURE DE RÉSULTATS .....	40
2.1 Les difficultés vécues par le gestionnaire public au sein de l'organisation publique .....	42
2.1.1 Les tensions identitaires et les valeurs y afférant.....	43
2.1.1.1 Les pays ayant des transitions réussies.....	44

2.1.1.2 Les pays en attente de transition .....	45
2.1.1.2.1 La sécurité en emploi versus le contrat professionnel .....	47
2.1.1.2.2 La motivation de service public <i>versus</i> la motivation pécuniaire.....	49
2.1.1.2.3 L'obligation de conformité <i>versus</i> l'imputabilité .....	51
2.1.1.2.4 Les problèmes liés à l'hybridation des modèles de gestion .....	53
2.1.2 Les tensions éthiques et les valeurs y afférant .....	54
2.1.2.1 La difficile conciliation entre éthique et performance.....	55
2.1.2.2 Limites des solutions proposées .....	58
2.2 Les difficultés rattachées au rôle du gestionnaire public dans la thématique transculturelle .....	60
2.2.1 Des contextes territoriaux mal disposés à l'idéologie néo-libérale .....	60
2.2.2 La subjectivité des concepts de gestion .....	61
2.3 Les difficultés liées aux compétences du gestionnaire public .....	64
2.3.1 Le défi lié à la constitution d'un profil de compétences .....	66
2.3.2 Une adhésion relative à la formation .....	68
<b>CHAPITRE III</b>	
<b>LES LIMITES AU POUVOIR DU GESTIONNAIRE PUBLIC : LA RESPONSABILITÉ DU LÉGISLATEUR SUR LES TRANSFORMATIONS DU RÔLE DU GESTIONNAIRE PUBLIC .....</b>	
3.1 Les contradictions vécues par le gestionnaire public dans l'organisation publique .....	74
3.1.1 Une identité fidèle aux valeurs du service public.....	75
3.1.1.1 La faiblesse des valeurs liées à la créativité et à l'improvisation.....	75
3.1.1.2 L'interdiction d'une rémunération au rendement.....	77
3.1.1.3 Le rôle apolitique du gestionnaire public .....	78

3.1.2 La préservation d'une éthique de service public.....	80
3.2 Les contradictions vécues par le gestionnaire public dans la thématique transculturelle.....	82
3.2.1 Le maintien du conformisme .....	82
3.2.2 Des contextes culturels favorables aux comportements dirigistes.....	83
3.3 Les contradictions liées aux compétences du gestionnaire public : le maintien du concept de qualification .....	84
3.3.1 Le paradoxe attaché à la logique de compétence .....	84
3.3.2 Le maintien de la logique de qualification.....	86
CONCLUSION .....	88
BIBLIOGRAPHIE .....	97

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
1.1 Caractéristiques des deux modes de gestion en administration publique .....	17
1.2 Mise en exergue des mots-clés ayant déterminé l'analyse des thèmes .....	36
4.1 Les classifications thématiques tirées de la littérature .....	94

## RÉSUMÉ

Cette revue des écrits vise à éclairer l'évolution du rôle du gestionnaire public en administration publique dans un contexte de gestion par résultats. Elle relève notre compréhension sur les tensions identitaires, éthiques, et les valeurs qui préfigurent à la reconfiguration de son rôle. Elle récapitule les propositions de la littérature à cet effet, dans des pays différents et face au défi de professionnalisation que suscitent les nouvelles compétences à détenir par le gestionnaire public. Les changements qui découlent de la réforme rompent avec le modèle bureaucratique auquel ce dernier est habitué et dont les lourdeurs exigent de lui qu'il s'arrime à la nouvelle culture. Cette recherche poursuit cet intérêt en émettant l'hypothèse suivant laquelle les changements qui s'opéreront effectivement émaneront de la volonté des gestionnaires publics à les réaliser ou pas. Afin de vérifier notre hypothèse, trois thématiques ont été constituées : la thématique liée à la culture de l'organisation, la thématique transculturelle et la thématique liée aux compétences du gestionnaire public. Cette revue s'appuie sur l'expérience de dix pays de l'OCDE et de quelques pays d'Afrique, au travers de plusieurs approches théoriques dont les principales sont les approches culturelle et systémique. Nous avons constaté par les résultats explorés que la réforme questionne l'éthique et l'identité professionnelle du gestionnaire public à plusieurs niveaux : entre autres, la sécurité de son emploi, son obligation de conformité et sa motivation de service public. Les valeurs contenues dans ces éléments sont désormais affectées respectivement par les rapports contractuels entre gestionnaires publics et dirigeants politiques, par une imputabilité apparente et une motivation extrinsèque, contrepartie de sa performance. Les qualifications du gestionnaire public ne sont pas en reste. Elles doivent évoluer avec la réforme vers des compétences. Finalement, compte tenu de l'intervalle entre les années 1970, où les faiblesses des administrations publiques se sont révélées, et l'année 2015, période de notre recherche, nous observons que dépendamment du contexte idéologique du pays dans lequel le gestionnaire public vit la réforme, tantôt la transition s'effectue, car ce dernier s'adapte aux valeurs qui s'y attachent (Royaume-Uni), tantôt il y résiste (Québec). Dans ce dernier contexte, le gestionnaire public s'est constitué un palliatif dans l'hybridation des modèles de gestion, plutôt que de passer radicalement à la gestion par résultats.

Mots clés : gestion par résultats, gestionnaire public, performance, culture organisationnelle, compétence.

## INTRODUCTION

La crise des années 1970 marque une période au cours de laquelle les faiblesses des administrations publiques dans le monde ont été révélées<sup>1</sup>. La bureaucratie, qui est un système dans lequel les critères d'administration sont élaborés définitivement et selon une base hiérarchique, a montré son essoufflement au travers de nombreux problèmes observés<sup>2</sup>. Certains d'entre eux, liés au déficit budgétaire, ont suscité plusieurs réactions dans la littérature en administration publique, qui a proposé à cet effet des réflexions autour des aménagements adéquats pour résorber ce déficit et atteindre l'équilibre budgétaire. Seulement, face à la demande citoyenne de plus en plus grande et aux échecs des solutions proposées, les gouvernements dans le monde se sont tournés vers de grandes réformes axées sur des changements culturels plutôt qu'uniquement structurels. L'une de ces réformes nous intéresse particulièrement du fait des chamboulements qu'elle provoque dans les façons de faire, d'être et de penser des agents publics. Il s'agit de la gestion par résultat<sup>3</sup> (GPR). Son institutionnalisation dans certaines administrations publiques dans le monde, et dans le cadre québécois en particulier, a provoqué des limites liées à la réceptivité des valeurs de performance<sup>4</sup>. La GPR vise principalement l'optimisation des ressources des organisations publiques *via* la quête de l'efficacité et de l'efficience dans la conception et l'exécution des programmes, projets et services. Pour y parvenir, un accent est mis sur les ressources financières et sur les ressources humaines. Ce modèle renvoie à la prise en compte de plusieurs paramètres : l'orientation stratégique, l'habilitation, la

---

<sup>1</sup> Jean Leclerc, « La gestion par résultats, un virage obligé », dans *Gérer autrement l'administration publique : la gestion par résultats*. 2<sup>e</sup> éd. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2001), 6.

<sup>2</sup> Jean-Daniel Reynaud, « Le management par les compétences : un essai d'analyse ». *Sociologie du travail (ST)*, 43 (2001) : 23.

<sup>3</sup> Certains auteurs établissent une distinction sémantique entre gestion par résultats (résultats, entendus comme un moyen) et la gestion axée sur les résultats (résultats, entendus comme la finalité). D'autres encore évoquent les deux expressions comme une combinaison d'une même réalité. C'est la seconde tendance qui prévaut dans ce mémoire.

<sup>4</sup> Leclerc, *op. cit.*, p. 1-13.

responsabilisation accrue de tous les participants, l'imputabilité et l'information, et une concentration sur les résultats (résultats de prestation, résultats de gestion, résultats d'orientation et résultats d'amélioration globale). D'après la littérature, il instaure un changement de culture se traduisant de façon opératoire dans les principes qui guident les cadres. Parmi ceux-ci, la littérature reconnaît un rôle majeur au gestionnaire public<sup>5</sup>.

Par *gestionnaire public*, la littérature entend tout dirigeant public à la tête d'un organisme public, ou tout cadre supérieur ou intermédiaire à la tête d'une unité administrative à laquelle plusieurs agents sont rattachés, ou encore tout agent public étant appelé par la dénomination de *manager*. D'autres auteurs lui donnent l'appellation de *gestionnaire public* ou de *fonctionnaire-gestionnaire public*. Ce dernier se distingue ici du gestionnaire privé qui, lui, officie dans le secteur privé<sup>6</sup>.

Ce gestionnaire public est en charge de la gestion du personnel. Il est à la tête de la supervision des effectifs de son unité. C'est lui qui donne les grandes lignes du travail à effectuer au sein de cette unité. Bien qu'il soit en charge de cet effectif, cette gestion qu'effectue le gestionnaire public doit être distinguée de la gestion des ressources humaines confiée aux personnels d'administration. En effet, le travail de ces personnels est axé, entre autres, sur les processus de recrutement, de formation, de classification, et de rémunération. Par contre, les défis auxquels le gestionnaire public doit faire face y sont plus ou moins liés. C'est la raison qui justifie qu'il planifie, organise, apprécie en valeur les résultats obtenus, qu'il évalue les membres de son

---

<sup>5</sup> Denis Proulx, « Le management par résultats : une perspective transculturelle », *Management international (MI)*, 7, no 4 (été 2003) : [s. p.].

<sup>6</sup> La plupart des auteurs réunis dans l'ouvrage intitulé *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau. (Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1992). Entre autres, J. Bourgault (*gestionnaire public* ou *manager public*, p. 153-161), G. Bergeron (*manager*, p. 75), A. Payette (*manager*, p. 212) du même ouvrage, etc.

unité et qu'il décide de la constitution de celle-ci<sup>7</sup>. Il conçoit dorénavant les projets et prend toutes les décisions dans la manière de les exécuter. C'est lui qui établit le lien entre les politiciens et les administrateurs<sup>8</sup>. Son importance en tant qu'agent participant dorénavant à la conception des projets s'est traduite par des questionnements en termes de valeurs sur le rôle qu'il doit jouer dans un but de performance, c'est-à-dire « accomplissement, réalisation, résultats réels », car c'est à la fois l'objectif et le moyen de cette réforme<sup>9</sup>. Ainsi, la GPR requiert de lui un rôle nouveau, l'intégration des valeurs nouvelles et l'appropriation des compétences différentes qu'il exercera au travers des outils de gestion que sont la planification stratégique, les plans annuels de gestion et d'amélioration continue, la mesure et l'évaluation systématique, les tableaux de bord de gestion, les indicateurs de performances, l'étalonnage, la révision des processus, les rapports annuels de gestion, la reddition de comptes, les ententes de gestion et les contrats de performance conclus à divers niveaux de l'organisation<sup>10</sup>.

De nos jours, le modèle a été accepté par les 34 pays de l'Organisation pour la Coopération et le Développement économique (OCDE). Mais, dans le cadre de ce travail, nous exploiterons les expériences du Canada, avec une attention particulière accordée à la province du Québec et à neuf autres pays de l'OCDE, c'est-à-dire l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, les États-Unis, le Chili, et le Mexique. Nous porterons aussi un intérêt à

---

<sup>7</sup> Daniel Maltais et Nathalie Rinfret, « L'évolution du métier de gestionnaire public. Dans quelle mesure et en quoi s'exerce-t-il différemment depuis quelques années », dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008), 530.

<sup>8</sup> Olivier Kéramidas, « Le gestionnaire public, l'éthique, le service public et la justice sociale », dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008), p. 126.

<sup>9</sup> Yves Chappoz et Pierre-Charles Pupion, « La quête de la performance ». *Gestion et Management Public (GMP)*, 1, no 3 (2013) : 1-2.

<sup>10</sup> Proulx, *op. cit.*, [s. p.].

quelques pays d’Afrique : l’Algérie, la Tunisie, le Maroc, la Guinée, le Cameroun et le Ghana. Cette attention nationale et internationale n’a pas pour finalité une étude comparative. Il s’agit plutôt de cerner les contours de notre cadre de recherche concernant la réforme sur le rôle du gestionnaire public dans les organisations publiques des pays ayant des idéologies parfois différentes. Qu’ils soient néo-libéralistes comme le Royaume-Uni, qualifié de modèle de référence sur la fonction publique au sein de l’OCDE<sup>11</sup>, ou socialistes comme en Algérie, ces pays ont amorcé chacun à leur manière la transition vers le modèle émergent sans bannir radicalement le modèle bureaucratique<sup>12</sup>. Bien que le modèle de GPR s’insère officiellement dans l’administration publique québécoise en 2000, il trouve ses appuis autour des discussions des gouvernements sur le nouveau management public (NMP) dont il est le corollaire. Ces discussions ont été centrées autour du management et du rôle de l’État depuis la crise pétrolière de 1970<sup>13</sup> jusqu’à l’arrivée de la réforme. Notre intérêt à comprendre l’incidence de cette réforme sur le rôle du gestionnaire public nous a conduit à tenir compte de ces dernières temporalités jusqu’en 2015<sup>14</sup>, période de notre étude.

Les raisons évoquées fréquemment à l’avantage du modèle de GPR sont une gestion saine et efficiente des ressources financières, et une efficacité dans la réalisation des projets par des savoir-faire jugés plus appropriés, la crise des finances publiques ayant démontré les faiblesses des administrations publiques sur ces dernières

---

<sup>11</sup> « Les réformes au Royaume-Uni ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 2, no 3 (1995) : [s. p.].

<sup>12</sup> Denis Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action », dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz. (Québec : Presses de l’Université du Québec, 2008), 76-77.

<sup>13</sup> Gérard Bergeron, « La genèse du management public », dans *Management public : comprendre et gérer les institutions de l’État*, sous la dir. de Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin, et Adrien Payette. (Sainte-Foy : Presses de l’Université du Québec, 1992), 89-90.

<sup>14</sup> Bachir Mazouz *et al.*, « Le gestionnaire public en question. La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale ». *Revue française de gestion (RFG)*, 5, no 250 (2015) : 90-91.

dimensions<sup>15</sup>. Le gestionnaire public a un rôle important dans l'exécution des services. Son habileté se mesurera dans sa capacité à passer d'une logique bureaucratique à managériale<sup>16</sup>. Or, peu a été dit sur sa résistance aux valeurs de performance. Tout le défi de sa fonction est ici posé : peut-il échapper aux tensions qui découlent de la transition ? En quoi ces dernières ont-elles contribué à freiner la transition ? Car l'incidence sur son identité professionnelle et son éthique se pose conséquemment<sup>17</sup>. Quelle est l'incidence de cette nouvelle culture sur la perception qu'il a de son rôle, compte tenu des valeurs différentes de chaque pays<sup>18</sup> ? Quelles en sont les conséquences au niveau de ses compétences ? Les changements suscités par les réformes entamées dans la plupart des pays précités et notamment aux États-Unis par le *Government Performance and Results Act*, en vigueur depuis 1993<sup>19</sup>, et en France en 2001 par la *Loi organique relative aux Lois des finances* montrent bien que chaque territoire épouse des particularités différentes qui lui sont propres<sup>20</sup>.

L'objet de ce mémoire est de réaliser une revue des écrits qui permette d'éclairer l'impact du nouveau cadre officiel de gestion sur le rôle du gestionnaire public. Cet impact se vérifie d'une part avec l'attitude des gestionnaires publics face à la réforme. Ici, nous constatons la difficile intégration de cet agent public aux valeurs liées à une culture de résultats, les tensions qui en découlent, les défis nombreux que cela suppose en termes de compétences nouvelles, et les différences que pose la mise en

---

<sup>15</sup> « Les réformes au Royaume-Uni », *op. cit.*, [s. p.].

<sup>16</sup> Emmanuel Josserand et Stephen T. T. Teo, « Accompagner l'émergence du manager public post bureaucratique : le cas des ressources humaines dans une entreprise publique australienne », dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008), 489-493.

<sup>17</sup> Mazouz *et al.*, *op. cit.*, p. 90-91, 93-95.

<sup>18</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action », *op. cit.*, p. 78-79.

<sup>19</sup> Mazouz *et al.*, *op. cit.*, p. 89-104.

<sup>20</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action », *op. cit.*, p. 73-95 et Mazouz *et al.*, *op. cit.*, p. 90.

œuvre du modèle dans les pays concernés<sup>21</sup>. D'autre part, la force des Lois en période de réforme et leur incidence sur le rôle du gestionnaire public donnent une responsabilité certaine au législateur dans la mise en œuvre et l'impact de la réforme. Les étapes des politiques publiques balayées par les nouveaux rôles du gestionnaire public nous éclairent sur cet impact : son apport stratégique dans la phase de conception, son autonomie de gestion (dans un esprit de performance et d'imputabilité) dans la phase de mise en œuvre, son pouvoir de décision dans la phase décisionnelle et, enfin, son imputabilité peuvent être mis en cause à l'issue de la phase d'évaluation<sup>22</sup>.

Compte tenu de l'*empowerment* qu'assigne la nouvelle culture au gestionnaire public dans sa gestion, les résultats en matière de GPR sur le rôle de ce dernier sont mixtes<sup>23</sup>. Certains pays font l'expérience d'une transition réussie<sup>24</sup> : l'Australie<sup>25</sup>, la Nouvelle-Zélande et l'Angleterre<sup>26</sup> en sont des exemples. D'autres pays sont le reflet d'une transition difficile à réaliser, comme c'est le cas en Algérie<sup>27</sup> et en Tunisie<sup>28</sup>, d'une transition lente, comme c'est le cas en Allemagne<sup>29</sup>, ou encore de pays où le modèle a été refusé dans un premier temps par les fonctionnaires, comme ce fut le cas au

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Lilly Lemay, « Le devoir de stratège », dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008), 301.

<sup>23</sup> James Ian Gow, « La notion de service public au Québec à l'ère de la gouvernance ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 14, no 1 (hiver 2007-2008) : 1-13.

<sup>24</sup> Mazouz *et al.*, *op. cit.*

<sup>25</sup> Josserand et Teo, *op. cit.*

<sup>26</sup> Mazouz *et al.*, *op. cit.*

<sup>27</sup> Hocine Cherhabil, « Le fonctionnaire à l'ère de la gestion publique », dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz. (Québec : Presses de l'université du Québec, 2008), 99.

<sup>28</sup> Anissa Ben Hassine *et al.*, « Un profil tiraillé entre compétences bureaucratiques versus managériales pour les gestionnaires publics tunisiens ». *Management international (MI)*, 16, no 3 (2012) : 51.

<sup>29</sup> Denis Bédard, « Allemagne-De Bonn à Berlin ; une administration publique en transition ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 4, no 3 (novembre 1997) : [s. p.].

Ghana<sup>30</sup>. Les études montrent à cet effet que les cas de réussite du modèle émergent sont plus nombreux dans les pays anglo-saxons, où les valeurs individualistes sont plus intégrées, que dans les pays à héritage socialiste. Par conséquent, plusieurs recherches semblent nécessaires afin que la littérature puisse considérer la GPR comme une panacée pour toutes les administrations publiques<sup>31</sup>.

Cette revue s'attardera entre autres sur les résultats des recherches qui partent de l'hypothèse que « les seules modifications qui se feront réellement seront celles qui correspondront à ce que les managers d'aujourd'hui sont ou seront prêts à faire<sup>32</sup> ». Nous confirmerons ou invaliderons cette hypothèse en analysant les deux aspects mentionnés ci-dessus concernant la force des gestionnaires publics face à la réforme et le pouvoir des députés dans le même contexte, car « les innovations qui ne parviennent pas à conquérir les acteurs ne progressent pas<sup>33</sup> ».

Notre mémoire sera divisé en trois thématiques : la thématique liée à la culture de l'organisation, la thématique transculturelle, et la thématique concernant les nouvelles compétences du gestionnaire public. Cette construction se fonde sur les subdivisions culturelle et transculturelle<sup>34</sup> opérées dans la littérature que nous avons examinée. De même, elle s'appuie sur les nouvelles compétences que le gestionnaire public doit acquérir en conséquence. Cela nous invite à une réflexion plus large et plus coordonnée sur le maillon important que le gestionnaire public constitue pour la réussite de la réforme. Cette réflexion nous permet d'éviter l'unidimensionnalité liée à des thèmes sur les nouvelles compétences à détenir par le gestionnaire public

---

<sup>30</sup> Franck L. K. Ohemeng, « Institutionalizing the performance management system in public organisations in Ghana. Chasing mirage? ». *Public Performance & Management Review (PPMR)*, 34, no 4 (2011): 469.

<sup>31</sup> Cherhabil, *op.cit.*, p. 102-103.

<sup>32</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action », *op. cit.*, p. 77.

<sup>33</sup> Denis Harrison, « Réceptivité et contrainte de l'innovation dans l'administration publique ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 19, no 2 (2013) : 77.

<sup>34</sup> Proulx, « Le management par résultats : une perspective transculturelle », *op. cit.*, [s. p.].

(stratégie, leadership), ou la reconsidération de son éthique<sup>35</sup>. Il s'agit, en outre, d'envisager les transformations du rôle du fonctionnaire qu'il est, sans pour autant nier l'importance du contexte dans ces transformations. Par là, notre étude permet encore d'initier une réflexion sur la spécificité de la problématique des transformations de la gestion publique au Québec tout en restituant celle-ci dans une réflexion plus large.

L'intérêt de la construction de ces thématiques se situe également au niveau de la particularité du modèle de la GPR. Celui-ci fait évoluer le rôle du gestionnaire public d'exécutant à stratège et montre au travers des thématiques élaborées dans quelle mesure le rôle du gestionnaire public est influencé, voire perturbé, par la réforme. La thématique sur la culture de l'organisation nous montre que les valeurs nouvelles liées à la performance qui sont au centre de la GPR affectent autant les façons d'opérer des gestionnaires publics que leur façon de penser et d'être, provoquant ainsi des questionnements sur leur identité et leur éthique<sup>36</sup>. La nouvelle culture rompt avec les valeurs bureaucratiques auxquelles ils ont été habitués jusque-là dans leur profession. Conséquemment, les gestionnaires publics se trouvent aux prises avec deux types de valeurs sans savoir dans toutes les situations lequel mettre en application, quand ils n'y sont pas tout simplement réticents. Concernant la thématique transculturelle, le constat de la littérature est que d'un territoire à l'autre, l'application du modèle peut susciter des dissonances, car chaque pays est imprégné par ses propres valeurs nationales. En effet, cela provoque une application du modèle différente d'un gestionnaire public à l'autre dépendamment du pays. La compréhension que les gestionnaires se font du modèle est influencée par les valeurs professionnelles du territoire sur lequel ces derniers se situent, ce qui entraîne des

---

<sup>35</sup> Bachir Mazouz, « Vers l'émergence du véritable gestionnaire public. De l'acte administratif... à la performance managériale », dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008), 20-22.

<sup>36</sup> Kéramidas, *op. cit.*, p. 125.

différences d'application de la GPR au niveau international et pose aussi un problème idéologique. L'importation dans des contextes territoriaux socialistes d'un modèle aux valeurs néo-libéralistes cause des perturbations dans l'entendement que les gestionnaires publics de ces pays se font de leur rôle. Enfin, concernant la thématique liée aux compétences, la GPR suppose un changement organisationnel provoquant une instabilité au niveau des compétences du gestionnaire public. Ainsi, le concept de compétence suppose de mettre le rôle du gestionnaire public en rapport avec un résultat. Conséquemment, le concept implique une obligation de résultats chez le gestionnaire public. Cette obligation de résultats est elle-même confrontée à la satisfaction du client-citoyen<sup>37</sup>. Cet aspect explique que le concept de compétence suscite des réflexions autour de la constitution d'un profil de compétences adapté aux nouveaux rôles du gestionnaire public. Ces réflexions deviennent nécessaires pour comprendre cette évolution, mais aussi pour démontrer l'influence de la variable valeur dans la constitution d'un profil de compétences<sup>38</sup>. On constatera que les valeurs néo-libérales produisent des compétences différentes d'un contexte socialiste<sup>39</sup>.

La revue de la littérature réalisée dans ce mémoire nous permet de faire le point sur les questions que pose la GPR sur le rôle du gestionnaire public, plus précisément les réflexions autour de la reconfiguration de son rôle et des difficultés qu'il rencontre pour passer le cap de la transition. Elle met aussi en lumière les conflits entre redistribution sociale, performance et les aspects qui nécessitent de plus amples recherches comme la constitution d'un profil de compétences adapté. En cela, on peut

---

<sup>37</sup> Reynaud, *op. cit.*, p. 10–11.

<sup>38</sup> Adrien Payette, « Les compétences des managers publics », dans *Management public : Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette. (Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1992), 213-214.

<sup>39</sup> Daniel Maltais et Bachir Mazouz, « À la nouvelle gouvernance, nouvelles compétences. Les compétences clé des gestionnaires publics de demain ». *Revue internationale de gestion (RIG)*, 29, no 3 (2004) : 82-92.

avancer que la science politique a fait du chemin : ces dernières années, elle s'est penchée sur le management public au travers des nombreuses recherches. C'est que jusque-là, l'administration publique comme discipline s'est limitée à l'étude des structures et a porté peu d'intérêt au « comment faire »; or, le management public, plus pragmatique, s'est employé à comprendre le comportement des acteurs<sup>40</sup>. La littérature sur les politiques publiques, depuis longtemps concentrée sur les décisions et la formulation et l'implantation de celles-ci, montre peu d'attrait pour le rôle et les pratiques du gestionnaire public. C'est au contraire cette veine qu'exploite le management public en essayant d'intégrer certaines pratiques du secteur privé dans la gestion publique<sup>41</sup>. C'est ce rapprochement entre secteur public et secteur privé qui rend cette étude intéressante. Il pose le problème des tensions générées par la culture de la performance au sein de l'administration publique ou, dit autrement, de la transformation de l'idéal wébérien qui a présidé à l'organisation des administrations<sup>42</sup>.

Ce mémoire comporte trois chapitres : dans le premier chapitre, il s'agit de présenter la méthodologie appliquée dans ce travail de recherche, en étalant préalablement le contexte administratif dans lequel se situe notre revue, puis en justifiant plus amplement nos thématiques et le cadre théorique qui les soutient. Dans le second chapitre, notre but est de montrer, au travers des résultats sélectionnés dans les trois thématiques constituées, la force du gestionnaire public face à l'intégration des valeurs liées à la culture de résultats. Enfin, dans le troisième chapitre, nous mettons en évidence les éléments qui attestent du pouvoir des députés sur l'évolution ou non du rôle du gestionnaire dans un contexte de réforme. À ce niveau, les résultats répertoriés par la littérature sur les pays objets des recherches permettent d'en avoir

---

<sup>40</sup> Roland Parenteau, « Présentation », dans *Management public : Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette. (Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 1992).

<sup>41</sup> Maltais et Mazouz, *op. cit.*

<sup>42</sup> Parenteau, *op. cit.*

une lecture objective. Nous concluons en mettant en évidence la portée de tels résultats en l'état actuel des enjeux et pour les recherches à venir.

## CHAPITRE I

### LES OBJECTIFS ET LES LIMITES DE LA REVUE DE LITTÉRATURE

Ce travail de recherche repose sur une revue de la littérature. Il s'agit de faire un tour d'horizon de l'état des connaissances au travers d'ouvrages et d'articles sur la GPR et sur son incidence sur le rôle du gestionnaire public au sein des organisations publiques. Ce chapitre présente notre *design* de recherche. Il met par conséquent en exergue la démarche que nous avons suivie pour recueillir et exposer les résultats que nous discutons plus loin. D'une part, ce chapitre vise à expliquer le choix des thématiques qui guident notre analyse et dessinent notre cadre conceptuel. D'autre part, il précise les critères qui ont présidé à la constitution d'une assiette d'ouvrages et d'articles qui ont nourri la réflexion menée dans ce mémoire. Ces spécifications nous conduisent à évoquer les limites de notre propos et à amorcer la réponse à la question de recherche évoquée plus haut : le gestionnaire public peut-il échapper aux tensions qui découlent de la transition ? En quoi ces dernières ont-elles contribué à freiner la transition ? Ce chapitre est donc composé comme suit : nous effectuons une mise en contexte de la GPR qui ouvre la présentation et la justification de nos thématiques, puis, dans une partie méthode, nous revenons sur la sélection du corpus sur lequel notre analyse s'appuie, circonscrivant ainsi les limites de notre réflexion.

#### 1.1 Mise en contexte : de la bureaucratie à la gestion par résultats

De la bureaucratie à la GPR, l'organisation publique a fait un bond de plus vers le modernisme. Le changement organisationnel qui s'ensuit peut être analysé selon plusieurs approches : l'approche néo-institutionnelle, l'approche configurationniste et l'approche culturelle. Cette dernière, plus centrée sur les valeurs, permet d'observer l'administration publique en soulignant le lien entre le type de culture diffusé dans

l'administration publique et le type de savoir-faire et de savoir-être qui y est appliqué<sup>43</sup>. Le modèle de GPR, dans une perspective culturelle, implique un changement dans les croyances, les us et les coutumes qui régissent actuellement l'administration publique. Il s'agit, autour des dimensions stratégiques et de leadership, de viser une gestion participative des unités administratives aboutissant à des résultats efficaces et efficients. Les défenseurs de ce modèle ont avancé leur scepticisme continu à l'encontre de la bureaucratie et de son incapacité à pouvoir générer une rentabilité au sein des organisations publiques. Bien que la GPR apporte des trajectoires nouvelles en termes de qualité de travail et de service aux citoyens au travers des agents de l'État et principalement des gestionnaires publics, le modèle wébérien continue d'inspirer certaines résistances à la GPR chez les gestionnaires publics du fait des valeurs de service public qu'il a encadrées pendant plusieurs décennies. Les lourdeurs et les lenteurs administratives décelées dans la gestion des affaires publiques ont causé des déficits tels que la performance dans l'administration publique devient un défi à relever. La nécessité de l'efficacité et de l'efficience n'est pourtant pas une rhétorique nouvelle au sein des organisations publiques, l'après-crise pétrolière ayant suscité auprès de plusieurs administrations publiques des changements englobant la diminution des effectifs pléthoriques et la résorption d'un budget déficitaire. On ne compte plus les plaintes des citoyens concernant la défektivité des services qu'ils savent être en droit d'attendre de l'État dans la plupart des pays de l'OCDE. Si cette crise a creusé le fossé entre les dirigeants politiques et les citoyens, elle a surtout, par les réformes enclenchées, favorisé les solutions pour une administration publique plus rentable. La GPR est, dans le cheminement de ces réformes, l'aboutissement de cette évolution<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Hayat Ben Saïd, « Gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation : Étude de cas canadiens et leçon pour le Maroc », (Mémoire de M.A., Université de Montréal, 2000), 58-61.

<sup>44</sup> Mazouz, *op. cit.*, 17-30.

C'est en Grande-Bretagne que ce mouvement prend son envol avec le Next Steps. Cette initiative, qui trouve son origine dans un rapport de 1968 intitulé Fulton, dépeint une gestion administrative en proie aux excès et à une gestion du personnel empreinte de plusieurs irrégularités. Ce rapport prône une gestion plus responsable et des agents publics imputables. En raison de la crise pétrolière, ce rapport entre dans l'oubli, mais en 1979, après l'élection de Margaret Thatcher, la rentabilité des organisations publiques revient à l'ordre du jour au travers de l'Efficiency Unit. C'est ainsi que, de 1979 à 1991, le gouvernement Thatcher réalise des économies de près de deux milliards de livres sterling. Dès 1991, son successeur, John Major, poursuit dans cette trajectoire en mettant l'accent sur l'élaboration de normes visant une qualité de service aux citoyens.

Ce mouvement influence des changements dans les administrations publiques en Afrique et des réformes similaires sont entamées dans d'autres pays de l'OCDE comme la Nouvelle-Zélande, l'Australie, les États-Unis, la France, l'Allemagne, la Belgique et le Canada, avec une particularité au Québec<sup>45</sup>.

Au Québec, justement, c'est la Loi 2000 sur l'administration publique qui instaure une gestion par résultats et une qualité de services fournie aux citoyens, mettant ainsi officiellement à l'ordre du jour l'idée du changement. Dans la littérature, les auteurs admettent que cette réforme n'est que le résultat d'une suite de changements organisationnels amorcés depuis 1981 par les premiers ministres René Levesque, Henri Bourassa et, à partir de 1996, Lucien Bouchard. Les changements initiés alors l'étaient respectivement en vue de combler les déficits budgétaires et de réduire les effectifs pléthoriques de la fonction publique québécoise. En 2003, lorsque le premier ministre Jean Charest lance le mouvement de réingénierie de l'État, celui-ci se situe

---

<sup>45</sup> Jean Leclerc, « La gestion par résultats, une réalité », dans *Gérer autrement l'administration publique : la gestion par résultats*. 2<sup>e</sup> éd. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2001), 26-27. (1981 marque le début du second mandat de René Levesque en tant que premier ministre québécois).

dans l'optique d'apporter au sein du secteur public la discipline en termes de savoir-faire et de savoir-être inspirée du secteur privé. Seulement, la mise en place de cette réforme requiert l'exercice d'un rôle nouveau et des compétences nouvelles chez les gestionnaires publics qui sont en première ligne dans la mise en œuvre de la réforme : ce sont eux qui aujourd'hui encore sont en charge de l'exécution des projets, programmes et services. La réforme constitue de ce fait un chamboulement au niveau de leur capacité à opérer leurs tâches. C'est dans ce processus que réside le défi de la réussite de l'implantation de la réforme. C'est la raison qui justifie que plusieurs auteurs-chercheurs en administration publique prônent une formation aux nouvelles compétences que la performance requiert, afin que les gestionnaires soient aptes à leurs nouveaux rôles<sup>46</sup>.

Un autre constat concerne le bien-être des citoyens dont la nécessité de satisfaire les besoins depuis près de trois décennies s'est manifestée par un désintérêt envers l'administration publique du fait de son incapacité à pourvoir à ceux-ci. Les dirigeants politiques qui sont concernés au premier chef par les intérêts de l'électorat tendent à vouloir les satisfaire au détriment des valeurs liées au service public dont les gestionnaires se trouvent être les gardiens. Si la réforme favorise un changement en termes de performance dans les services offerts aux citoyens, elle traite ces derniers comme de simple clients, plutôt que des usagers de service public (voir le tableau 1 plus bas). Cette réforme contrarie autant grandement les valeurs de service public auxquels les gestionnaires publics ont été habitués dans l'exercice de leurs rôles et fonctions. Le changement de valeurs, étant au premier rang des conséquences de la réforme, pose de ce fait un problème de culture dans la gestion administrative actuelle : les gestionnaires publics se trouvent aux prises entre deux modèles

---

<sup>46</sup> Isabelle Fortier, « La réingénierie de l'État, réforme québécoise inspirée du managérialisme ». *Revue française d'administration publique (RFAP)*, 4, no 136 (2010) : 804-807.

véhiculant des valeurs différentes et diffusant des façons de faire qui le sont tout autant<sup>47</sup>.

Face à la difficulté de mise en œuvre du modèle de GPR liée aux difficultés d'adaptation et d'acceptation des valeurs qu'il véhicule, plusieurs auteurs ont apporté des réflexions sur les implications du changement pour les gestionnaires publics au sein de l'OCDE et de certains pays d'Afrique. Pour certains, l'institutionnalisation de la GPR dans les administrations publiques n'est pas un obstacle à la subsistance du modèle wébérien, qui continue toujours de s'appliquer. Il s'agit surtout d'une remise en question de l'identité, des valeurs et de la réorientation de l'éthique du gestionnaire public dans l'application de son rôle. Il s'agit, pour le gestionnaire public, tel que le souligne Lemay, de passer de gardien des processus à stratège<sup>48</sup>.

D'autres auteurs, dont Proulx, constatent que, si le modèle a reçu un accueil positif dans les différentes administrations de l'OCDE et quelques pays d'Afrique, les principes qui sous-tendent le changement ne sont pas compris de la même façon dépendamment de la culture du pays dans lequel le gestionnaire public officie<sup>49</sup>.

Enfin, d'autres auteurs, tels que Payette et Cherabil, conviennent que les valeurs nouvellement véhiculées par la réforme induisent des compétences précises. Non seulement une formation est requise pour faciliter l'adaptation des gestionnaires publics, mais encore, on observe que, d'un pays de l'OCDE à l'autre, certaines compétences sont applicables et d'autres pas, conformément à la culture y afférant<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Mazouz, *op. cit.*

<sup>48</sup> Lemay, *op. cit.*

<sup>49</sup> Proulx, « Le management par résultats : une perspective transculturelle », *op. cit.*

<sup>50</sup> Payette, *op. cit.*

Tableau 1.1 Caractéristiques des deux modes de gestion en administration publique<sup>51</sup>.

Caractéristiques de la gestion par résultats <i>versus</i> la bureaucratie		
Critères de distinction	La gestion par résultats : Rationalité managériale	La bureaucratie : Rationalité juridique
Type de système	Système ouvert : quête de l'efficacité dans la prestation de service (-autonomie, -stratégie-leadership-créativité-flexibilité, prise de risque-usage des technologies de l'information et de la communication-privatisation), contrôle sur les résultats, accroissement efficacité, réorientation de l'éthique.	Système fermé : conformisme, régularité des procédures, contrôle sur les règles, équité sociale, éthique.
Buts	Changement des modes opératoires : savoir-faire et savoir-être	Les moyens (la réglementation) et la stabilité
Relation socioprofessionnelle	Délégation, incitation, négociation, imputabilité des gestionnaires publics, séparation entre politique et administration.	Ordre hiérarchique unilatéral, contrôle de la conformité à la règle de droit, collaboration étroite politique et administration.
Bénéficiaires des services	Clients	Usagers de service public

---

<sup>51</sup> Inspiré de Christian, Rouillard *et al*, « Le managérialisme et l'administration publique québécoise », dans *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*. (Québec : les Presses de l'Université de Laval, 2008). 26-50. En ligne. Consulté le 14/01/2018.

## 1.2 Justification des thématiques et cadre théorique

Deux questions se posent à ce propos : qu'est-ce qui justifie l'option et la pertinence des thématiques construites ? Comment les thématiques construites interrogent-elles le modèle de GPR sur le rôle du gestionnaire public ?

### 1.2.1 Quel est l'intérêt de la construction des thématiques ?

Les compétences stratégiques et de leadership<sup>52</sup> sont au cœur des nouvelles compétences dont doit se doter le gestionnaire public, en plus d'une éthique (recherche de conciliation entre justice sociale et performance)<sup>53</sup>. Plusieurs auteurs dans la littérature ont érigé ces trois concepts en thématique<sup>54</sup>. D'autres, tout en prenant en compte ces mêmes concepts, se sont investis pour une analyse par paliers (national et international<sup>55</sup>) et par compétence<sup>56</sup>. C'est en faveur de cette dernière articulation que nous avons penché pour constituer nos thématiques.

D'abord, tenir compte des thématiques liées à la stratégie<sup>57</sup>, au leadership ou à l'éthique restreindrait notre analyse au niveau des compétences et à quelques éléments près des valeurs (d'équité et d'égalité<sup>58</sup>) qui découlent de l'éthique. Concrètement, en épousant une analyse sur les trois paliers constitués, nous avons la possibilité de comprendre les problèmes que pose la nouvelle culture sur le rôle du

<sup>52</sup> Ces concepts sont au centre des intérêts de plusieurs disciplines, comme la linguistique, la psychologie, l'éducation et les domaines militaire, juridique ; mais c'est dans la gestion qu'il nous intéresse ici, comme le suggèrent Ben Hassine *et al.*

<sup>53</sup> Mazouz *et al.*, *op. cit.*

<sup>54</sup> Lemay, Mazouz, Mahieu, et Kéramidas (l'OCDE considère l'éthique comme partie intégrante des systèmes de gestion) l'expliquent dans l'ouvrage précité intitulé *Le métier de gestionnaire public...*, 2008.

<sup>55</sup> Proulx, Mazouz, Kéramidas, Josserand ont contribué par leurs écrits pour le palier international, quant à Lemay, Mazouz, Maltais, Rinfret, ils ont contribué par leurs écrits pour le palier national.

<sup>56</sup> Payette; Ben Hassine *et al.* (concernant les compétences).

<sup>57</sup> Le concept de stratégie doit être compris ici de manière restrictive, se rattachant à la notion de compétence. Voir les différences dans le cadre théorique.

<sup>58</sup> Kéramidas, *op. cit.*

gestionnaire public de manière précise, mais différente. Au palier national, la littérature expose les problèmes d'identité que vit le gestionnaire, problèmes dus à la redéfinition qu'impose la nouvelle gestion publique des dimensions éthiques, stratégiques et de leadership de la fonction. Sur le palier international, l'incidence des valeurs nationales sur le rôle des gestionnaires publics suscite un intérêt particulier dans chaque pays concerné par notre recherche, valeurs qui influencent leur perception et leur application du modèle. Enfin, concernant le volet compétences, le changement organisationnel provoqué par la réforme a suscité, dans la littérature, des réflexions sur les difficultés se rattachant à la constitution d'un profil de compétences adéquat aux nouveaux rôles du gestionnaire public. La notion de compétences est à la fois tributaire des valeurs attachées à la réforme et de la satisfaction du client-usager de service public. Cet intérêt pratique se joint donc à un intérêt théorique s'appuyant sur les idéologies en vigueur dans les pays traversés par le modèle émergent. Il fait aussi écho aux problématiques évoquées par les auteurs pour expliquer certaines pratiques administratives<sup>59</sup>. On peut à ce titre citer le cas de la théorie des rôles de Mintzberg<sup>60</sup>.

Ensuite, une littérature dont les premières moutures remontent aux années 1980 s'interroge sur la constitution des éléments entrant dans le profil de compétences du gestionnaire suite aux changements qui s'amorceront dans l'administration publique. On peut citer ici les modèles de Katz (1974), Drucker (1974), Pedler, Burgoyne et Boydell (1978), de Sahuc, et celui de Whetten et Cameron (1984)<sup>61</sup>. Plusieurs autres recherches ont été effectuées dans la même veine et ont abouti à la liste des 29 compétences de Thornton et Byham (1982) pour les cadres supérieurs,

---

<sup>59</sup> Christian Mahieu, « L'essor du management stratégique dans les établissements publics français ; quels gestionnaires pour quelle action stratégique », dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008), 281 et 286.

<sup>60</sup> Payette, *op. cit.*, p. 197-200.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 200-209.

celle de Dulewicz (1989) pour les cadres moyens, les seize compétences de McCauley *et al.* (1989), et les quatorze compétences dressées par Bourgault *et al.* (2004)<sup>62</sup>. Ces différents profils nous permettent simplement de comprendre que ces derniers dépendent du contexte idéologique et territorial dans lequel le profil de compétences est constitué<sup>63</sup>.

Enfin, dans le cadre national, la littérature a également enrichi les débats théoriques sur la systématisation de la formation chez le gestionnaire public, opérant ici une distinction entre la formation initiale que l'on donnerait à de nouveaux gestionnaires et celle en continu à offrir aux gestionnaires plus anciens<sup>64</sup>. Sur le plan international, loin de se limiter à la construction d'un profil de compétences imposée par la réforme et aux valeurs qui influencent l'exécution du modèle dans les pays différents, la littérature a opéré des comparaisons entre les pays pour comprendre les valeurs déployées dans certains pays et pas dans d'autres<sup>65</sup>.

De fait, nous pensons qu'en orientant notre recherche avec pour point de départ les notions de stratégie et de leadership d'éthique, nous aurions perdu en richesse d'analyse ce que nous aurions gagné en précision conceptuelle.

### 1.2.2 Comment les thématiques construites interrogent-elles le modèle de gestion par résultats sur le rôle du gestionnaire public ?

Pour chaque thématique, nous soulignons la façon dont celle-ci questionne le modèle de GPR et ses conséquences sur le rôle du gestionnaire public. Nous esquissons également à grands traits le cadre théorique privilégié dans chacune d'elles.

---

<sup>62</sup> Ben Hassine *et al.*, *op. cit.*, p. 51-52.

<sup>63</sup> Payette, *op. cit.*, p. 213-214.

<sup>64</sup> Mazouz, *op. cit.*, p. 34.

<sup>65</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action », *op. cit.*, p. 82-88.

### 1.2.2.1 La thématique liée à la culture de l'organisation

Dans cette thématique, la littérature insiste sur le fait que la culture d'une organisation est son identité. Or, il n'existe aucune « culture sans action », et l'action est faite par les acteurs de l'organisation, dont les gestionnaires publics constituent un maillon important<sup>66</sup>. La plupart des recherches dans cette thématique proviennent des réflexions effectuées par les auteurs sur les organisations publiques et le rôle qui y est concédé au gestionnaire public en tant qu'agent de première ligne de la réforme liée à la GPR. Lesdites recherches effectuées en administration publique dans les pays de l'OCDE et certains pays d'Afrique permettent d'observer que « la culture de l'organisation est transmise par les communications verbales et écrites, la structure, les systèmes de récompense, etc. », activités dans lesquelles le gestionnaire public est plongé au quotidien et qui sont affectées par le changement<sup>67</sup>. Sur le plan national, nous avons observé que, loin d'opérer une étude sur l'administration publique dans sa globalité, les auteurs ont opté pour une étude de l'impact du modèle émergent sur l'organisation publique, et ce, pour chercher à comprendre de quelle manière ce modèle influence les façons de faire et d'être du gestionnaire public. Ici, le constat est établi quant aux tensions que vit ce dernier, encore tenu au respect des processus requis par le modèle bureaucratique<sup>68</sup>. Ces tensions surgissent au niveau stratégique (par une identité à reconstruire) et éthique (par l'intégration de la notion de justice sociale face à la quête de l'efficacité). Elles concernent aussi les valeurs de service public que les gestionnaires publics doivent désormais allier aux valeurs de performance. Ces tensions affectent le leadership que le gestionnaire doit exercer dans son unité. Si la nouvelle culture demande à ce dernier de devenir un stratège et

---

<sup>66</sup> Mazouz, *op. cit.*, p. 24.

<sup>67</sup> Gladys L. Symons, « Déconstruction de la culture organisationnelle », dans *Management public : comprendre et gérer les institutions*, sous la dir. de Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin, et Adrien Payette. (Sainte-Foy : Presse de l'Université du Québec, 1992), 101.

<sup>68</sup> Mazouz, *op. cit.*, p. 18–21.

conséquemment un leader, la littérature marque un intérêt pour les moyens d'y parvenir et les défis de professionnalisation qui en découlent<sup>69</sup>. Enfin, bien que la participation du gestionnaire à la conception des projets demeure aujourd'hui un enjeu incontournable dans les organisations publiques, la littérature reconnaît néanmoins les problèmes de recadrage des relations politico-administratives nécessaires à l'éclosion d'un bon stratège<sup>70</sup>.

Quels sont les changements apportés par le modèle émergent sur le rôle du gestionnaire public ? Quel est l'impact de ce changement sur son rôle ? Telles sont les questions auxquelles cette revue de littérature se propose d'apporter des éléments de réponse. Cette réponse impose de revenir sur deux concepts clés mentionnés dans la littérature : la culture de l'organisation et l'éthique.

#### 1.2.2.1.1 Le concept de culture de l'organisation

D'après Gladys L. Symons, on situerait l'apparition du concept de culture de l'organisation aux années 1980. La définition que l'auteure lui donne se rattache « à un ensemble des convictions, des attitudes et comportements que les membres d'une organisation finissent par partager dans le temps<sup>71</sup> ». Cette culture se fonde sur deux sous-ensembles : les valeurs officielles et la réalité informelle. La question se posait alors de savoir si cette apparition avait un lien avec un phénomène de mode ou une perspective appliquée à l'analyse des organisations. La décennie qui a suivi n'ayant privilégié aucune des alternatives, on a plutôt rapproché le concept vers le discours fonctionnaliste dominant. C'est ce qui, d'après Symons, justifie le fait que les notions de pouvoir et de contrôle aient été ôtées du discours et que le concept de culture

---

<sup>69</sup> Kéramidas, *op. cit.*, p. 123-145.

<sup>70</sup> Lemay, *op. cit.*, p. 307.

<sup>71</sup> Symons, *op. cit.*, p. 100.

organisationnelle ait été mis en avant comme une façon de faire les choses ou comme la façon dont les choses devraient être faites.

Dans la même lancée, Mazouz, qui rattache cette notion aux sciences sociales, précise que celles-ci ont mieux situé les concepts et les principes sur lesquels doit reposer la culture organisationnelle. Selon cette recherche interdisciplinaire, la culture de l'organisation réfère aux croyances, valeurs, us, normes et règles que les individus partagent parce que ces croyances s'appuient sur des perceptions partagées dans la société. Analysée selon une perspective culturelle, l'organisation publique est pour ses membres un cadre où règnent des valeurs adéquates aux façons de faire et de penser en lien avec le modèle dominant et le modèle émergent<sup>72</sup>. Compte tenu du fait que ce dernier modèle est apparu nécessaire pour rectifier les manquements du premier, il requiert pour son instauration une adaptation et même une formation des gestionnaires publics aux nouvelles compétences requises pour que ces derniers puissent jouer efficacement leurs nouveaux rôles. Cette nouvelle culture liée à la performance est sujette à plusieurs autres appellations. Dans certains cas, la littérature emploie le terme de gestion par résultats; dans d'autres, il s'agit du modèle émergent<sup>73</sup>, ou encore du modèle postbureaucratique<sup>74</sup>.

Quelle qu'en soit l'appellation, cette nouvelle culture met le gestionnaire aux prises avec son éthique.

#### 1.2.2.1.2 Le concept d'éthique

Le concept d'éthique n'est pas unidimensionnel et reste imprécis dans la littérature. Il intéresse l'économie, les domaines professionnels, la médecine, la politique et

---

<sup>72</sup> Mazouz, *op. cit.*, p. 17-18.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 17-46 et les auteurs cités dans le même ouvrage.

<sup>74</sup> Kéramidas, *op. cit.*, p. 125-145 et Mazouz, *op. cit.*, p. 17-18 et p. 42.

l'administration publique. C'est dans ces deux dernières disciplines qu'il nous intéresse ici, car l'élaboration des politiques publiques jusqu'en 2000 au Québec n'était réservée qu'aux élus, pour la légitimité de qui la satisfaction des besoins des citoyens reste essentielle. Le concept intéresse l'administration publique, car il met en évidence un code de déontologie que doivent respecter les gestionnaires publics dans leur pratique professionnelle<sup>75</sup>. Deux types d'éthique peuvent être mentionnés ici : l'éthique sectorielle et l'éthique appliquée. Par éthique sectorielle, il faut entendre celle qui a trait à un domaine précis, et par éthique appliquée, une perspective d'intervention et de résolution de problème qui met l'accent sur le rôle des acteurs. L'éthique gouvernementale, qui, elle, renvoie aux études en matière d'éthique publique, se concentre sur le service à la clientèle et les nouvelles méthodes de gestion dans la fonction publique. C'est à cet effet qu'elle est perçue comme la recherche du bien lié aux valeurs (d'équité et de justice) dans la conduite et les actions des acteurs dotés d'un libre arbitre<sup>76</sup>.

D'après Yves Boisvert<sup>77</sup>, l'éthique publique peut être perçue comme la recherche de compréhension des nouveaux compromis sociaux dans le contexte du pluralisme des styles de vie, des croyances, des idéologies, mais surtout des valeurs essentielles à l'éthique. D'après ce chercheur québécois, il est fondamental de sortir d'une logique dogmatique érigeant certaines valeurs au-dessus d'autres, car l'éthique publique est guidée par des valeurs « d'ouverture et de flexibilité ». C'est pourquoi Kéramidas<sup>78</sup> propose de réorienter notre compréhension de l'éthique pour la caler sur celle de la

---

<sup>75</sup> André C. Côté et Émile Giguère, « L'éthique publique : un partage consenti de valeurs communes », dans *Qu'est-ce que l'éthique publique?*, sous la dir. de Yves Boisvert *et al.* (Montréal : Liber, 2005), 107-117.

<sup>76</sup> George A. Legault, « L'éthique publique : vers la construction d'un concept », dans *Qu'est-ce que l'éthique publique?*, *ibid.*, 29-58.

<sup>77</sup> Yves Boisvert, « L'éthique publique : une nouvelle avenue pour les sciences sociales », dans *Qu'est-ce que l'éthique publique?*, *ibid.*, 9-27.

<sup>78</sup> Kéramidas, *op. cit.*

nouvelle culture, qui prend en compte les valeurs d'égalité et de justice dans les catégories d'individus plutôt que de les considérer de manière arithmétique.

Le concept de valeur, qui prend ici une place importante, est encore plus déterminant dans la coloration du travail des gestionnaires publics dans les différents pays.

#### 1.2.2.2 La thématique transculturelle

La richesse d'une thématique transculturelle réside dans la façon dont le problème se pose à cette dimension. La question de savoir si le modèle de GPR épouse une reconnaissance universelle ne se pose plus, car l'unanimité de la littérature est admise en la matière (le but de la réforme étant partout le même). Si la similarité des buts de la réforme n'est pas remise en question, en revanche, les moyens utilisés pour l'application du modèle diffèrent d'un pays à l'autre. La question des valeurs liées à la gestion et au rôle des gestionnaires se trouve posée, car ce sont ces valeurs qui teintent la mise en œuvre du modèle dans chaque pays et qui lui donnent une importance en plus dans un pays ou en moins dans un autre, d'où la subjectivité de ce courant de pensée<sup>79</sup>. Cette subjectivité suggère dans chaque cadre territorial une perception, qui au final détermine la façon de penser et d'agir<sup>80</sup>.

En management international, la variable liée aux valeurs se pose comme déterminante pour comprendre la façon dont le modèle s'applique. On constatera que les valeurs ayant cours dans les pays anglo-saxons sont, à bien des égards, différentes de celles appliquées dans les pays d'héritage socialiste.

---

<sup>79</sup> Proulx, « Le management par résultats : une perspective transculturelle », *op. cit.*, [s. p.].

<sup>80</sup> Robert Lahey et Steffen B. Nielsen, « Rethinking the relationship among monitoring evaluation, and results-based management: observation from Canada ». *New Directions for Evaluation (NDE)*, 2013, no 137 (2013) : 45–56.

Comment les valeurs nationales influencent-elles le rôle du gestionnaire public dans l'application du modèle émergent dans des pays différents<sup>81</sup> ? Les valeurs des gestionnaires publics sont-elles compatibles avec le modèle émergent ? Quelles sont les valeurs dominantes et quel est leur effet sur la façon dont la gestion est comprise ? Répondre à ces questions implique de comprendre comment « les écarts de valeurs produisent des réinterprétations du sens donné à ces nouveaux principes de gestion ». Si les gestionnaires ne rejettent pas l'atteinte des résultats, ils peuvent cependant lui donner un autre sens dépendamment du cadre national<sup>82</sup>.

C'est pourquoi des précisions sur le concept de valeur sont utiles à ce stade.

#### 1.2.2.2.1 Le concept de valeur

On peut associer le concept de valeur à un ensemble de « préférences collectives qui apparaissent dans un contexte institutionnel et participent à sa régulation<sup>83</sup> ». Pour Weber, Tocqueville et Durkheim<sup>84</sup>, les valeurs sont importantes pour expliquer l'organisation et le changement dans la société et chez les individus. Pour Kenneth Kernaghan :

a value is defined here as 'an enduring belief that a specific mode of conduct or end-state of existence is personally or socially preferable to an opposite or converse mode of conduct or end-state of existence' [...]. Values are enduring beliefs that influence the choices we make from among available means and ends<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Pays de l'OCDE et certains pays d'Afrique : Cameroun, Guinée, Ghana, et les pays du Maghreb.

<sup>82</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action », *op. cit.*, p. 78.

<sup>83</sup> Raymond Boudon et François Bourricaud, « Dictionnaire critique de la sociologie ». *Revue française de sociologie (RFS)*, 24, no 1 (1983) : 97-107.

<sup>84</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action », *op. cit.*, p. 78.

<sup>85</sup> Kenneth Kernaghan, « The post-bureaucratic organization and public service values ». *International Review of Administrative Sciences (IRAS)*, 66, no 1 (2000): 95.

C'est la révolution des valeurs qui a impulsé le changement dans le fonctionnement des organisations et qui a provoqué l'apparition du nouveau champ d'étude qu'est la culture de l'organisation. On admet alors que le succès d'une organisation dépend du système de valeurs qui la sous-tend. Or, de 1980 à 1990, la tendance est partie du collectivisme ambiant à l'individualisme. Plus tôt encore, à partir de 1970, époque de contestation de l'autorité par excellence, on constate un rejet des valeurs de pouvoir et de hiérarchie au cœur de la gestion sous prétexte qu'elles constitueraient des outils d'exploitation<sup>86</sup>.

D'après Proulx, plusieurs dimensions peuvent être accordées au concept de valeur en gestion : par la dimension « normative, on indique aux gens ce qu'ils devraient penser »; par la dimension « exemplaire, on donne l'exemple par le comportement désiré »; enfin, par la dimension « descriptive, on cherche à décrire d'abord ce qu'ils croient, pour savoir dans quelle mesure ils partagent les visions qui sont mises en avant ». Proulx s'interroge également sur le problème que pose le comportement des individus face à des principes non compatibles à leurs valeurs. L'auteur distingue ici deux types de valeurs : les valeurs sacrées et celles profanes. Par valeurs sacrées, il réfère à des valeurs profondes « qui ne changent pas en moins de deux ou trois générations ». Ainsi, une réforme qui ne présente pas de liens avec ces valeurs sacrées a peu de chances de réussite; or, elle s'harmoniserait aisément avec les valeurs profanes qui, elles, bien qu'« ambiguës, sont susceptibles d'être changées en y mettant des efforts<sup>87</sup> ».

---

<sup>86</sup> Gérard Éthier, « Que font les gestionnaires publics? » Dans *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 1992), 570.

<sup>87</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action », *op. cit.*, p. 78.

On est aussi forcé de s'interroger sur le type de compétences requis chez le gestionnaire public<sup>88</sup>.

### 1.2.2.3 La thématique liée aux compétences du gestionnaire public

Dans la troisième thématique construite, les auteurs sont d'avis que, pour que le gestionnaire public soit à la hauteur de ses nouveaux rôles, celui-ci doit se doter des compétences adéquates. C'est à travers le mouvement ressources-compétences initié en 1984 par Wernerfelt que le terme *compétence* s'impose dans les organisations publiques, intégrant le sens de « caractère stratégique ». Avec l'impulsion de la nouvelle gestion publique, des réflexions fusent sur le concept de compétence, notamment autour de la constitution d'un profil approprié aux réformes dans le secteur public<sup>89</sup>. Or, le profil de compétences, lorsqu'il est établi, l'est dépendamment des valeurs, du produit et de la mission de l'organisation en question dans un pays donné. Si, par exemple, le produit offert est la loi et l'ordre, les compétences requises des gestionnaires devront s'élaborer en fonction<sup>90</sup>. Or, si cette mission a pour finalité la satisfaction des citoyens et l'obtention des résultats, le mode de gestion évoluant dans l'administration publique servira à rendre ce profil praticable et efficace<sup>91</sup>.

De plus, la dimension stratégique, à laquelle le gestionnaire public est désormais intégré, requiert que ce dernier brave plusieurs défis pour s'adapter à la transformation institutionnelle que vit son organisation. Concernant la compétence de leadership, qui lui permet d'être précisément stratégique, et bien que certains

---

<sup>88</sup> Payette, *op. cit.*, p. 197-209.

<sup>89</sup> Ben Hassine *et al.*, *op. cit.*, p. 50-51.

<sup>90</sup> Denis Laforte et Richard Godin, « Vers un nouveau profil de cadre en management (Australie, Canada, France Royaume-Uni) ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 8, no 3, (2001) : [s. p.].

<sup>91</sup> Chris McPhee, « Results-based organization design for technology entrepreneurs ». *Technology Innovation Management Review (TIMR)*, 2, no 5 (mai 2012) : 10-12.

auteurs<sup>92</sup> soient d'avis qu'elle relève des habiletés inhérentes à la personne, un consensus est établi dans la littérature sur la nécessité pour le gestionnaire de se former (Lemay, Mazouz, Kéramidas, 2008). Cette nécessité est encore évoquée par d'autres auteurs *via* une réflexion sur la professionnalisation (Cherhabil, 2008), raison pour laquelle nous nous interrogeons sur les nouvelles compétences adaptées au rôle du gestionnaire public et aux valeurs qui sous-tendent la constitution de celles-ci. Nous nous interrogeons encore sur l'efficacité de ces compétences face à l'obtention des résultats attendus par les gestionnaires publics.

Les concepts de compétence, de stratégie et de leadership restent à préciser.

#### 1.2.2.3.1 Le concept de compétence

Le concept de compétence « peut être considéré comme un savoir-agir en situation ». S'il a une dimension collective liée à la capacité de production d'une institution sur un marché, c'est dans celle individuelle qu'il nous intéresse ici. À ce propos, il se situe dans la lancée d'« une nouvelle logique basée non plus sur les postes de travail et les qualifications qu'ils exigent, mais sur les individus et les compétences qu'ils détiennent ». Il rompt avec la conception taylorienne du travail basée sur la conformité et l'obéissance et suppose une obligation de résultats en relation aux résultats attendus chez l'agent public concerné. Il implique, de fait, une certaine responsabilité de cet agent, en conséquence de l'autonomie à laquelle cette responsabilité est associée. Le concept de compétence est souvent confondu avec d'autres concepts : la qualification, les ressources, la performance, les aptitudes et les traits de la personnalité. Bien que ces autres concepts nuisent à sa clarté, le concept de

---

<sup>92</sup> Jean-Louis Denis et al., « Repenser le leadership dans les organisations publiques », dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008), 209-219.

compétence dans les recherches en éducation soulève trois dimensions : la connaissance (savoir), la pratique (savoir-faire), et les attitudes (savoir-être)<sup>93</sup>. C'est autour du management stratégique et de la gestion des ressources humaines que le concept nous intéresse ici. Dans ce dernier domaine, on insiste souvent sur le fait que la compétence est un ensemble de caractéristiques observables, par conséquent mesurables et donc gérables. Ces caractéristiques s'éprouvent pratiquement en milieu professionnel et sont « le résultat d'expériences maîtrisées et [des] traits de personnalité qui permettent d'en tirer parti ». Ces compétences servent à « qualifier, [à] gérer les ressources humaines et à définir de nouvelles règles de gestion et d'organisation<sup>94</sup> ».

#### 1.2.2.3.2 Le concept de stratégie

Le terme *stratégie* est d'origine militaire et signifie « l'art de combiner l'action des forces armées en vue d'atteindre un but de guerre ». D'autres domaines d'études lui assignent une définition, notamment la politique ; pour celle-ci, *stratégie* désigne « l'art de coordonner les actions, de manœuvrer habilement afin d'atteindre un but ». En gestion des entreprises, le terme renvoie à :

Des fonctions particulières (ainsi on parlera de stratégie commerciale, stratégie financière, ou stratégie de gestion des ressources humaines), à une partie de l'organisation (une division, une direction, un service ou un secteur d'activités) ou à l'organisation dans son ensemble<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Ben Hassine *et al.*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Michel Paquin, « La planification stratégique dans le secteur public ». Dans *Management public : comprendre et gérer les institutions*, sous la dir. de Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette. (Québec : Presse de l'Université du Québec, 1992), 390.

La stratégie permet de fixer les objectifs généraux de l'unité par la définition de sa mission, de ses orientations, de ses valeurs, de ses services, de ses produits, et du type de gestion à offrir et des moyens à utiliser à cet effet. Pour Mintzberg, la stratégie est d'abord « un guide pour l'action développée consciemment avec une intention déterminée ». La stratégie est aussi un ensemble d'actions avec des comportements cohérents et intentionnels. Elle représente aussi une position, un moyen permettant de situer une organisation dans son environnement. De ce point de vue, la stratégie permet à l'organisation de s'ajuster à l'environnement externe. Enfin, la stratégie peut être comprise comme :

Une perspective c'est-à-dire la façon qu'a l'organisation de percevoir le monde, l'expression de sa personnalité. Ici, elle fait référence au caractère de l'organisation, à la culture de l'entreprise et à la perception commune sur la manière dont le monde fonctionne<sup>96</sup>.

#### 1.2.2.3.3 Le concept de leadership

Exercer un leadership, c'est « faire bouger les groupes, les organisations et les sociétés ». Le leadership consiste à influencer les circonstances liant un individu à d'autres, et non uniquement à régir les autres<sup>97</sup>. Il consiste à mener des troupes vers l'atteinte d'un objectif. Les moyens utilisés ici ne sont pas en lien avec le caractère exclusivement hiérarchique de la personne qui exerce le leadership, mais avec sa capacité d'animer, d'organiser, de motiver et de mobiliser les troupes. Cela suppose que le leader ait une certaine confiance envers les membres de son équipe, et réciproquement. Le leadership s'inscrit profondément parmi les nouvelles capacités que doit avoir le gestionnaire public pour satisfaire aux défis de ses nouveaux rôles.

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 391.

<sup>97</sup> Denis *et al.*, *op. cit.*, p. 209.

Dans ce cas de figure, la communication et l'information avec les membres de son équipe demeurent substantielles pour qu'il parvienne à ses objectifs de performance<sup>98</sup>.

Les relations du gestionnaire-leader avec ses partenaires mettent en évidence deux types de leadership : collectif et individuel. Lemay considère le leadership comme :

Un processus collectif qui implique à la fois une dimension individuelle et une dimension réticulaire. La dimension individuelle comporte autant une capacité opératoire que d'autres appellent leadership transactionnel, qu'une dimension interpersonnelle que d'autres appellent leadership transformationnel.

Précisément, le leadership transformationnel mettrait en évidence les talents du leader plutôt que sa position de pouvoir. Pour ce qui est de la dimension réticulaire, plusieurs leaders travaillant à des stades différents « de leadership, sont appelés à intervenir en fonction de leur position de pouvoir pour un leadership efficace, c'est-à-dire pour que la situation soit gérée avec succès...<sup>99</sup> ».

### 1.3 Méthodologie

Notre choix vers une revue de la littérature pour notre mémoire se fonde sur la nature de notre sujet, car, près de quinze ans depuis l'institutionnalisation du modèle de GPR au Québec et suite à près de trois décennies marquées par le vent du management public au sein des pays de l'OCDE, un bilan doit être opéré. Dans la plupart de ces pays et de ceux qui la pratiquent hors de l'OCDE, on continue de parler de transition, à l'exception de l'Angleterre, de la Nouvelle-Zélande, et de l'Australie, qui sont des modèles de réussite. Prenant en considération le type de recherche susmentionné, à savoir une revue des écrits thématique, nous nous sommes dirigée

---

<sup>98</sup> Mazouz, *op. cit.*, p. 37-38.

<sup>99</sup> Lemay, *op. cit.*, p. 318.

préalablement vers une collecte de données afin de constituer l'assiette des articles et ouvrages à consulter.

Comment avons-nous procédé pour effectuer la collecte des données ?

Pour y parvenir, il nous a fallu d'abord exploiter des bases de données, et ensuite opérer une sélection dépendamment des revues scientifiques obtenues, des auteurs, et de la période de leurs écrits. Cette collecte de données a requis trois étapes de recherche de trois heures chacune dans un intervalle de trois mois (octobre, novembre et décembre 2015), avec un technicien en bibliothèque du département des sciences politiques à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

Concernant les bases de données, notre consultation ne vise pas l'exhaustivité, peu compatible avec le cadre d'un mémoire. En revanche, nous voulions explorer les bases de données qui sont les plus fournies et reconnues en matière d'ouvrages et articles sur la gestion, sur le management public, et sur l'administration publique et les réformes qui l'ont balayée depuis trois décennies. Dans cette veine, quatre bases de données ont d'abord retenu notre attention : ProQuest, Cairn, Érudit, et Google Scholar. Lors de la première étape<sup>100</sup> ponctuant notre rencontre avec le bibliothécaire, nous avons défini deux groupes de mots à insérer dans ProQuest. Cette dernière base de données, qui renferme neuf autres bases de données, dont ABI/INFORM, a produit près de 161 éléments trouvés. Les groupes de mots constituant les éléments de recherche étaient, dans l'ordre : « gestion par résultats » et « rôle du gestionnaire ». Cette sélection de termes dérive du caractère déterminant de ceux-ci dans la compréhension de notre sujet. Seulement, après exploration des autres bases de données que sont Érudit (près de 7 000 résultats), Cairn (14 résultats) et Google Scholar (près de 17 000 résultats), un constat clair a été formulé : plusieurs articles se trouvaient plusieurs fois dans les bases de données choisies. De plus, les liens entre

---

<sup>100</sup> Première étape le 09/10/2015.

les articles et ouvrages recensés et notre sujet n'étaient pas forcément établis. En effet, certains articles traitaient de la GPR rattachée à un autre concept, ou encore les termes « gestion par résultats » y figuraient simplement sans référence au gestionnaire public et à son rôle. Nous devions alors, pour cela, lire les résumés des articles et ouvrages pour effectuer une connexion entre ces derniers et notre sujet.

La seconde étape<sup>101</sup> de nos recherches en bases de données est ponctuée par des contraintes institutionnelles liées à l'administration de la bibliothèque de l'UQAM. En effet, suite à des mésententes entre l'université et son cocontractant<sup>102</sup>, il est impossible jusqu'à nouvel ordre d'exploiter la base de données ProQuest, ce qui limite l'assiette de nos recherches et nous invite à une approche plus stratégique. De ce fait, la base de donnée ABI/INFORM étant toujours exploitable, nous y avons maximisé nos recherches avec d'autres groupes de mots insérés dans l'ordre suivant : « modèle post bureaucratique » ou « modèle émergent », ou simplement « réformes administratives ». Ces groupes de mots coïncident avec la même réalité significative que la GPR. Sur cette base, nous avons obtenu respectivement une sélection de 31, 61 et 82 articles et ouvrages, tous en lien avec notre sujet. Nous avons opéré ensuite une sélection qui leur est commune (dont 31 articles et ouvrages). La plupart des articles et ouvrages obtenus faisaient plus l'évocation en termes répétitifs des mots « émergent » ou « bureaucratique » sans pour autant renvoyer à un article ou ouvrage précis.

Notre objectif lors de la troisième étape<sup>103</sup> était de préciser les recherches obtenues et d'opérer un dernier tour d'horizon des bases de données sur lesquelles nous nous sommes arrêtée. À cet effet, nous avons inclus deux bases de données supplémentaires : *Sociological Abstract* (9 résultats) et *ProQuest Dissertations &*

---

<sup>101</sup> Seconde étape le 06/11/2015.

<sup>102</sup> Fournisseur des bases de données.

<sup>103</sup> Troisième étape le 18/12/2015.

*Theses Global* (21 résultats). Ici, nous tenions compte des termes « gestion par résultats » ou « *result-based management* » pour lancer les recherches. Concernant les quatre bases de données préalablement sélectionnées, nos recherches définitives nous ont conduite aux résultats suivants : ABI/INFORM (31 résultats), Érudit (tous champs confondus, 82 résultats), Cairn (37 résultats), et Google Scholar (avec les termes « gestion par résultats » au niveau du titre des articles, 255 résultats).

Au total 435 résultats contenant des articles et quelques ouvrages ont constitué l'assiette de laquelle a été extraite notre bibliographie. Concernant la recherche proprement dite nous avons opéré à partir des termes « gestion par résultats » ou « *result-based management* », nous avons recensé 177 articles, et 3 ouvrages dans les cinq premières bases de données. Pour ce qui est de la recherche concernant uniquement l'expression « gestion par résultats » dans Google Scholar, nous avons obtenu 253 articles et 2 ouvrages.

Pour peaufiner la constitution de cette bibliographie nous avons utilisé une perspective compréhensive fondée sur une approche interprétative des données en fonction de nos thématiques <sup>104</sup>. Nous nous sommes concentrés sur les articles révélant les concepts essentiels entourant le rôle du gestionnaire public dans chacune des thématiques. En témoigne le tableau 2 : dans la thématique liée à l'organisation publique notre attention s'est portée sur les concepts d'éthique et l'identité du gestionnaire public au sein de l'organisation publique. Dans la thématique transculturelle, nous nous sommes appesantis sur le concept de valeur. Enfin, dans la thématique liée aux compétences du gestionnaire public, notre regard s'est centré sur le concept de compétence et sur celui de qualification du gestionnaire public.

---

<sup>104</sup> Alan, Bryman, « *Research methods and organisation studies*. Series éditeur : Martin Bulmer. *Contemporary social, Routledge*, (1989), 283 p.

Tableau 1.2 Mise en exergue des mots-clés ayant déterminé l'analyse des thèmes<sup>105</sup>.

Thématiques	Concepts	Mots-clés
Thématique liée à l'organisation publique	Organisation publique, identité professionnelle, Éthique	Sécurité en emploi, motivation, imputabilité, réorientation de l'éthique
Thématique transculturelle	Valeur nationale et valeur liée au management public	Compréhension universelle, perception subjective des concepts de gestion
Thématique liée aux compétences du gestionnaire public	Compétences et qualifications	Approche par compétences, par qualifications, formation

Nous n'avons pas opéré un choix formalisé; les revues se sont imposées à nous comme résultat de recherche en base de données. La plupart des articles et ouvrages répertoriés sont publiés dans des revues précises en lien avec le thème développé. Après avoir scruté minutieusement lesdites revues, nous nous sommes rendu compte qu'elles sont en lien avec les thèmes généraux sur le management public, la gestion ou l'administration publique. Ainsi, seize revues ont retenu notre attention en lien avec les ouvrages et articles obtenus dans la sélection. Il s'agit de la *revue française de sociologie*; la *revue française de gestion*; la *international management review*; la *revue Internationale des Sciences administratives*; la *revue d'analyse comparée en*

<sup>105</sup> Source : élaboré par l'étudiante.

*administration publique; la revue française d'administration publique; Éthique publique - la revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale; la revue Gestion et Management public; la revue Nouvelles pratiques sociales; la revue Sociologie du travail; le Journal of Human Development and Capabilities; la Public Performance & Management Review; la revue Public Personnel Management; la Technology Innovation Management Review; la revue New Directions for Evaluation; et The Journal of Politics.*

Notre volonté de relever la subjectivité de l'application du modèle explique que nous ayons privilégié les revues francophones qui font un grand écho aux cas du sud, ce qui contraste avec les revues typiquement américaines. Elle explique aussi la raison pour laquelle nous avons centré la synthèse des résultats sur le Québec. Cette démarche a été opérée compte tenu de l'intérêt marqué que nous portons à l'impact de la GPR sur l'organisation publique dans la province. Cependant, plusieurs exemples étrangers sont pris en considération dans le deuxième thème de notre mémoire. Les auteurs qui sont cités, permettent de mettre en perspective le cadre québécois, ils s'intéressent aux incidences du modèle de GPR sur les administrations publiques de certains pays de l'OCDE et de quelques pays en Afrique. C'est aussi ce qui justifie la quantité plus restreinte des résultats dans notre troisième chapitre, lesquels demeurent, malgré l'ouverture réalisée, principalement concentrés sur le Québec<sup>106</sup>.

Nous ne pouvions néanmoins nous résoudre à un choix circonstanciel. Le modèle de GPR ayant des origines liées à l'idéologie anglo-saxonne, il demeurerait nécessaire pour nous de porter un regard sur certaines revues issues du monde anglo-saxon en plus des revues francophones. Nous avons donc examiné lesdites revues afin de

---

<sup>106</sup> Les cas de Denis Proulx, Bachir Mazouz, Jean Leclerc, etc.

savoir si elles correspondent effectivement aux thèmes liés à notre sujet et si elles comportent un caractère scientifique.

D'abord, pour les champs d'intérêt, nous avons observé que toutes diffusent des articles et ouvrages sur le management public. Certaines, comme la *International Management Review* et la *Public Personnel Management*, publient dans les domaines du management public, de l'administration publique, de la gestion des ressources humaines et s'intéressent principalement au manager public dans le secteur public, domaines qui sont liés à notre sujet. La *Technology Innovation Management Review* publie des articles intervenant dans les secteurs public et communautaire en lien avec des entreprises de petite et grande taille. La *Revue française de gestion*, *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)* et le *Journal of Human Development and Capabilities* publient sur les recherches faites dans les domaines de l'économie et des sciences sociales dans les pays de l'OCDE et d'ailleurs.

Ensuite, les recherches effectuées dans les revues sélectionnées ont abouti à des résultats pertinents dépendamment des différentes thématiques développées et exploitées. La *International Management Review* révèle des thèmes tels la stratégie, le leadership, l'éthique, la réforme administrative, la performance des organisations, etc. Ces derniers concepts sont certes centraux à notre sujet, mais l'intérêt purement économique que leur donnent les articles contenus dans la *Revue économique* explique que nous n'ayons pas porté attention à cette dernière. La *New Directions for Evaluation*, quant à elle, étale les méthodes de développement dans divers domaines étudiées par les chercheurs dans le secteur public.

Enfin, pour ce qui est de leur caractère scientifique<sup>107</sup>, lesdites revues bénéficient de l'évaluation des pairs et les ouvrages qui en sont extraits ont été choisis suivant les temporalités relatées plus haut.

Ce chapitre a facilité notre compréhension des fondements méthodologiques et thématiques évoqués à l'appui de l'intérêt de notre recherche. La littérature nous a permis de dissocier les différences liées à ce courant de pensée dans chaque thématique. Sur le fond, la question de savoir si le modèle a intégré toutes les organisations dans les États traversés par ce courant de pensée ne se pose pas. Cette même littérature a relevé les perturbations qu'elle a observées chez le gestionnaire public face à l'influence de la GPR sur ses fonctions, ses rôles et ses responsabilités. Elle n'a pas manqué de signaler sa résistance face à la réforme. C'est là tout le problème de son pouvoir à faire basculer une réforme. Seulement, l'impact de la GPR sur le rôle du gestionnaire public ne se réduit pas à son unique volonté. Il puise aussi ses fondements dans l'action des parlementaires. Ces derniers, par l'édiction des Lois, participent eux aussi aux transformations du rôle des agents publics.

Enfin, concernant la forme de ce mémoire, la longueur des chapitres varie, en écho à l'importance des sujets traités dans la littérature consultée. C'est la raison pour laquelle une proportion importante de résultats est exploitée dans le premier et le second chapitre. Par contre, le troisième chapitre, consacré aux limites du pouvoir du gestionnaire public face à la réforme et revêtant un sujet moins discuté dans les ouvrages et articles, est plus court que les deux premiers chapitres. Si cette présentation nuit à la symétrie du mémoire, elle reflète néanmoins significativement le poids des débats en cours.

---

<sup>107</sup> Pour nous assurer de la scientificité desdites revues, nous avons opéré une vérification *via* la bibliothèque de l'UQAM (périodique électronique, entrer le nom de la revue, cliquer sur le *i*, enfin voir si un comité de lecture valide la revue). D'autres informations à ce sujet sont disponibles dans l'infosphère dans le même site.

## CHAPITRE II

### LE POUVOIR DU GESTIONNAIRE PUBLIC : SA RÉSISTANCE FACE À LA CULTURE DE RÉSULTATS

Le management public dont est issue la GPR répond tout d'abord à un souci d'intérêt général. Il diffère à ce propos du management privé, qui, lui, est axé uniquement sur les règles du secteur privé. Pour Henri Fayol, au-delà du « désencombrement de l'État » qu'elle facilite<sup>108</sup>, l'idée derrière la nouvelle gestion publique est d'importer les règles du secteur privé dans le secteur public afin de rendre ce dernier performant<sup>109</sup>. Cependant, l'administration publique ne semble pas être un terrain prédisposé à la quête de la performance<sup>110</sup>. Les valeurs de service public qu'elle promeut et qui ont été enseignées à ses gestionnaires s'y opposeraient. Au Canada et au Québec en particulier, une importance certaine est accordée aux ressources humaines et aux relations interpersonnelles. De ce fait, comprendre les difficultés qu'ont les gestionnaires publics à intégrer une culture dont les valeurs n'incarnent pas *a priori* celles de l'intérêt général nous permet d'observer parallèlement leur capacité à évoluer. Conséquemment, l'orientation que prend ce chapitre est de révéler, à partir des résultats recensés par la littérature, le pouvoir des gestionnaires publics dans l'avancée ou la régression d'une réforme. Cet objectif se précise à travers les trois thématiques :

---

<sup>108</sup> Laurence Morgana, « Un précurseur du New Public Management : Henri Fayol (1841-1925) ». *Gestion et Management Public (GMP)*, 1, no 2 (décembre 2012) : 18.

<sup>109</sup> Luc Rouban, « L'emploi public face au nouvel ordre gestionnaire ». En ligne depuis le 29 mars 2013, p. 127. <http://formationemploi.revues.org/3970>. Consulté le 28/06/2016.

<sup>110</sup> Bernier et Angers, *op. cit.*, p. 245 ; Jacynthe Demers et James Iain Gow, « Gestion des ressources humaines et nouveau management public : opinions des gestionnaires fédéraux et québécois ». *Revue d'administration publique du Canada (RAPC)* 45, no 4 (hiver 2001) : 526, 528 et p. 530.

Dans la thématique liée à la culture de l'organisation (1), notre but est de mettre en exergue les résistances ou les difficultés que rencontre le gestionnaire public à intégrer la nouvelle culture à son identité<sup>111</sup> et à son éthique<sup>112</sup>. La sécurité de l'emploi qu'il a encore est désormais confrontée à la réalité contractuelle. Par voie de conséquence, la motivation au service public qui l'a toujours caractérisé se trouve aux prises avec une motivation en numéraire. Nous observons aussi que l'imputabilité prônée par la réforme reste mal connue par cet agent public. Cette situation crée parfois l'hybridation de modes de gestion, et parfois le triomphe de l'un sur l'autre<sup>113</sup>. Par exemple, l'arrivée de la réforme met en exergue une difficile accommodation entre les valeurs éthiques et celles liées à la performance : dans certains hôpitaux, le conflit entre qualité de service et quantité de patients demeure<sup>114</sup>.

Dans la thématique transculturelle (2), notre but est de révéler le problème que pose l'intégration à la nouvelle culture des pays où celle-ci est instituée. Les analyses pointent notamment la compréhension subjective des concepts de gestion, prétendant pourtant à une portée universelle, que s'en font les gestionnaires publics. L'influence des valeurs nationales sur les tâches du gestionnaire public conduit à une application de la réforme différente d'un pays à l'autre.

Dans la thématique liée aux compétences du gestionnaire public (3), notre objectif est de démontrer que les valeurs diffusées par une culture de résultats posent également des difficultés face aux compétences bureaucratiques encore opérantes. Conséquemment émergent deux problèmes : celui de la constitution d'un profil de

---

<sup>111</sup> Bachir Mazouz *et al.*, « Le gestionnaire public en question. La difficile conciliation des logiques bureaucratique managériale », *op. cit.*, p. 89–104.

<sup>112</sup> Bachir Mazouz *et al.*, « Les déviations dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviations ». *Management international (MI)*, 16, no 3 (2012) : 92–100.

<sup>113</sup> Corinne Grenier et Johan Bernardini-Perinciolo, « Le manager hybride, acteur-passeur et acteur clôture aux frontières institutionnelles. Analyse d'un médecin-chef de pôle hospitalier ». *Revue française de gestion (RFG)*, 5, no 250 (2015) : 125-138.

<sup>114</sup> Bachir Mazouz *et al.*, *Op Cit.*

compétences adapté au changement et celui de l'exigence d'une formation appropriée aux nouveaux rôles du gestionnaire public.

Dans la logique de cette orientation, ce chapitre n'intègre pas une évaluation des résultats ; pas plus qu'il ne s'appesantit sur les conditions d'une GPR réussie pour le gestionnaire public. En revanche, nous nous attachons à exposer les résultats empiriques liés aux bouleversements suscités par la réforme sur le rôle et les tâches de cet agent public. C'est pourquoi les exemples de résultats mis à contribution ici datent pour certains d'avant 2000. Ces recherches empiriques reposent principalement sur deux approches, culturelle et systémique, car elles sont les plus développées dans les écrits que nous avons consultés. Dans un souci d'exhaustivité, nous avons également pris en compte d'autres « visions théoriques <sup>115</sup> » plus marginales dans les écrits, mais qui permettent de faciliter la compréhension des phénomènes influençant ce changement au sein des organisations publiques. L'ensemble des études souligne d'ailleurs qu'« il n'y a ni facteur unique, ni théorie générale permettant d'expliquer l'activité d'une organisation dans toutes les situations <sup>116</sup> ». Les thématiques que nous exposons ici sont des canaux pour mieux comprendre la réforme et son incidence sur le rôle du gestionnaire public.

## 2.1 Les difficultés vécues par le gestionnaire public au sein de l'organisation publique

Notre objectif dans cette thématique est d'exposer les critères à partir desquels la littérature a répertorié des tensions sur le rôle du gestionnaire public face à l'intégration de la nouvelle culture. Ces tensions, provoquées par l'arrivée de la

---

<sup>115</sup> Nassera Touati et Jean-Louis Denis, « Analyse critique de la littérature scientifique portant sur l'innovation dans le secteur public : bilan et perspective de recherche prometteuses ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 19, no 2 (2013) : 4.

<sup>116</sup> Bram Verschuere, « L'autonomie de gestion des organisations publiques : la comparaison de quatre pays ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 12, no 3 (automne 2005) : 40.

réforme, ont suscité chez cet agent public plusieurs appréhensions, notamment par rapport à son identité. Confronté à ces tensions, il s'est constitué une attitude hybride qui ravive d'autant plus celles-ci. Une large part des études a privilégié une approche culturelle qui permet de pointer, en plus des tensions identitaires, des tensions éthiques. Celles-ci sont manifestes lorsque les valeurs professionnelles des agents en lien avec les valeurs du fonctionnariat sont confrontées aux transformations liées à la réforme<sup>117</sup>. Par tensions, nous entendons à la fois les difficultés de mise en œuvre des projets, programmes et services, tout comme les résistances manifestées au sein des organisations publiques par les gestionnaires publics face à une culture de résultats. Le fait que l'existence des principes liés à la GPR n'empêche pas ceux liés à la bureaucratie de perdurer crée des conflits d'ordre idéologique, politique et professionnel chez le gestionnaire public<sup>118</sup>.

### 2.1.1 Les tensions identitaires et les valeurs y afférant

L'approche culturelle nous montre que « l'enracinement d'une culture commence dès la naissance de l'organisation et continue avec le temps parallèlement à son évolution<sup>119</sup> ». La culture étant liée à la raison d'être de l'organisation, tout changement y afférant affecte conséquemment ses acteurs. La plupart des auteurs sont unanimes sur les conflits identitaires qu'a entraînés le changement de culture sur le rôle du gestionnaire public<sup>120</sup>. Plusieurs recherches ont révélé qu'indépendamment du contexte territorial où la transition a réussi ou continue de se faire attendre, les gestionnaires publics ont eu des questionnements sur les valeurs qui sous-tendent leur

---

<sup>117</sup> Kernaghan, *op. cit.*, p. 95.

<sup>118</sup> Mazouz *et al.*, « Les déviations dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviations », *op. cit.*

<sup>119</sup> Ben Saïd, *op. cit.*, p. 60.

<sup>120</sup> Josserand et Teo, *op. cit.*, p. 494.

engagement au service public face aux valeurs liées à la performance. Ils n'ont pas manqué à cet effet de manifester leur gêne à intégrer les secondes<sup>121</sup>.

#### 2.1.1.1 Les pays ayant des transitions réussies

Dans le contexte d'une transition réussie, comme c'est le cas en Angleterre, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis et en Australie, nous constatons que non seulement les réformes se sont opérées sur plusieurs années, mais encore que le gestionnaire public y a quand même vécu des perturbations liées à son intégration. Le cas de l'Australie est ici plus révélateur. Un projet de recherche exploratoire mené à partir de 1995<sup>122</sup> chez Statecorp, un établissement public de l'État du Queensland, a révélé plusieurs tensions suscitées par le changement identitaire chez le gestionnaire. Celles-ci se posent lorsque le gestionnaire public doit réinventer son rôle en intégrant les nouvelles composantes liées à la stratégie et au leadership. Face au défi d'intégration des valeurs liées aux résultats, certains gestionnaires affichent une attitude défensive. Il s'ensuit des questionnements réels sur la perception qu'ils ont de leur rôle. Ces managers publics s'identifient plus à des acteurs opérationnels, laissant les questions de prévision aux responsables financiers de l'établissement. D'autres gestionnaires ne conçoivent tout simplement pas les ressources humaines comme une ressource stratégique. Ils se considèrent toujours comme des acteurs assujettis à la conformité à

---

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> Emmanuel Josserand et Stephen T. T. Teo ont réalisé 97 interviews auprès d'un échantillon de 79 informants clés au moyen d'entretiens semi-directifs visant l'ensemble du personnel des ressources humaines chez Statecorp. Étaient concernés : la direction générale (25), la fonction ressources humaines (RH) centrale (15), la planification stratégique (11), les managers opérationnels (5), et les représentants des syndicats (6). L'objectif était d'observer un processus de transformation organisationnel entre deux périodes d'interview (la période 1 correspondant à la collecte des informations chez les personnes interviewées, la période 2 correspondant à celle où d'autres acteurs ont été interviewés). Les thèmes abordés concernent l'orientation stratégique, le rôle des fonctions RH centrale et opérationnelle, les relations des parties prenantes avec les RH et les sources d'améliorations des RH. Le contexte était celui de la corporatisation qui est une « réforme structurelle qui permet aux entités du secteur public de fonctionner dans un marché concurrentiel tout en conservant leur statut public. »

la Loi régulant les projets qui leur sont soumis. Ces nombreuses résistances des managers ont rendu la transition difficile<sup>123</sup>.

#### 2.1.1.2 Les pays en attente de transition

Dans les pays où la transition est toujours en attente, nous remarquons que les gestionnaires publics sont encore davantage affectés par les tensions identitaires. Dans ces pays, les gestionnaires continuent d'exercer leurs fonctions suivant la conformité à la Loi. La difficile intégration à une culture de résultats se pose à cause des valeurs que celle-ci véhicule. En effet, les valeurs liées à l'improvisation et à la créativité demeurent difficiles à appliquer pour des gestionnaires habitués à exécuter des projets uniquement dans un objectif de conformité. Les valeurs de service public qu'ils détiennent jusqu'à présent n'ont jamais exigé d'eux que d'être des agents gardiens des processus. La transition vers un mode de gestion requérant un effort stratégique et une imputabilité exige d'eux un dépassement personnel. C'est pourquoi plusieurs auteurs proposent que les nouveaux gestionnaires soient soumis à une formation aux techniques en gestion avant leur entrée en fonction. Cette formation leur permettra, à l'exemple des États-Unis pour les gestionnaires seniors, de mieux intégrer les défis d'une culture de résultats<sup>124</sup>.

De plus, la valeur liée à l'autonomie mise en avant par la réforme reste mitigée face à des politiciens qui peuvent rechigner à partager la conception des projets. Dans ce cas de figure, ceux des gestionnaires qui sont ouverts à une culture de résultats rencontrent l'obstacle de ne pas pouvoir jouer leur nouveau rôle de stratège.

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 493-505.

<sup>124</sup> Jacques Auger et Jean-Claude Rondeau, « La réforme de l'administration fédérale américaine ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 3, no 2 (juin 1996) : [s. p.].

Conséquemment, les problèmes d'acceptation et d'adaptation à la nouvelle culture continuent de freiner le changement<sup>125</sup>.

Les résultats obtenus par Demers et Gow en 2001 lors de leur enquête sur les gestionnaires publics de quelques institutions montrent bien toutes les difficultés reliées à ce changement de culture. Les recherches en question ont été effectuées au Québec entre le 27 novembre 1998 et le 5 février 1999. Elles portent sur l'exécution du travail et la gestion du personnel au sein des organisations fédérales et québécoises dans un contexte de GPR. Des entrevues semi-dirigées menées auprès de 41 gestionnaires publics montrent l'ampleur des réticences suscitées chez les gestionnaires publics par le nouveau cadre de gestion. Quatre ministères à vocation sociale étaient alors concernés. Au niveau fédéral, il s'agissait de Santé Canada (6349 employés) et de Citoyenneté et Immigration Canada (3994 employés). Au niveau provincial ont été sondés, Relations avec les citoyens et immigration Québec (1253 employés) et Santé et services sociaux du Québec (653 employés)<sup>126</sup>. Des cinq critères d'analyse relevés par Demers et Gow<sup>127</sup>, nous en avons retenu trois: la sécurité de l'emploi, la motivation et l'imputabilité personnelle du gestionnaire public. La nouvelle culture apporte avec elle des innovations qui s'opposent à ces critères d'analyse<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> Bernier et Angers en 2010, Bernier et Taieb Hafsi, Mazouz, Lemay au Québec, Kéramidas en France, Cherhabil en Algérie en 2008.

<sup>126</sup> Demers et Gow, *op. cit.*, p. 512-537.

<sup>127</sup> Demers et Gow se sont servis de la liste sur les pratiques prônées sur le *public management* dont s'est inspiré Anthony Cheung à partir des documents de l'OCDE pour établir les composantes les plus percutantes du Nouveau Management Public, qui sont : l'évaluation selon les résultats obtenus, la rémunération au rendement, la sécurité de l'emploi, la théorie de la motivation et l'imputabilité personnelle. *Ibid.*, p. 514.

<sup>128</sup> *Ibid.*

### 2.1.1.2.1 La sécurité en emploi versus le contrat professionnel

Le pilotage de l'action publique par les résultats fait peser sur la profession du gestionnaire public des risques et une pression liés à l'exigence des résultats. La raison en est que le modèle de GPR a créé au sein de l'administration publique québécoise deux courants contradictoires qui caractérisent désormais l'action des managers. Le premier courant, qui met l'accent sur l'*empowerment* est « *let the managers manage*<sup>129</sup> ». Il donne à ces derniers une autonomie dans la prise des décisions et les rend imputables de celles-ci. Malheureusement, cette autonomie demeure relative, car, dépendamment de l'organisation publique, certains gestionnaires en disposent et d'autres pas. Pis encore, lorsqu'elle est effective, elle est le plus souvent partielle, en raison de l'influence encore substantielle des politiciens dans le choix des projets. En ce qui concerne l'imputabilité, à cause des confusions qu'elle dégage, elle demeure véritablement à construire au Québec, comme nous le verrons plus loin<sup>130</sup>.

Le second courant est « *make the managers manage*<sup>131</sup> ». La tâche du manager, à l'opposé de la situation précédente, répond à une contractualisation des rapports entre politiciens et gestionnaires publics. Ce courant remet en question le pacte de confiance ayant traditionnellement existé entre les deux groupes. Par ce rapport contractuel, les gestionnaires sont soumis à une obligation de résultats et à des sanctions pouvant aller jusqu'au congédiement en cas de résultats négatifs<sup>132</sup>. À titre d'exemple, en Nouvelle-Zélande, la vulnérabilité des directeurs exécutifs provient des contrats à durée déterminée qu'ils ont désormais avec la Commission des services

---

<sup>129</sup> Isabelle Fortier, « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme ». *Nouvelles pratiques sociales*, 22, no 2 (2010) : 35-50.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Demers et Gow, *op. cit.*, p. 512-513 ; Fortier, *ibid.*, p. 37 ; Bernier et Angers, *op. cit.*, p. 249.

publics<sup>133</sup>. Ce lien contractuel fragiliserait les gestionnaires publics sous deux dimensions :

La première dimension est liée au contexte néo-libéraliste accompagné de l'individualisme compétitif qu'il véhicule : « Plusieurs [gestionnaires au Québec] ne voient pas d'un bon œil la liberté nouvelle proposée par le nouveau management public. » Les réticences de ces gestionnaires à l'encontre de la GPR seraient dues à une méfiance à l'endroit de l'idéologie individualiste et des valeurs qui la constituent, celles-ci étant empreintes de risque et de compétition jugée négative pour la profession<sup>134</sup>.

La seconde dimension concerne l'intrusion d'une compétition entre les gestionnaires. Celle-ci occasionnerait des discriminations au niveau des performances à réaliser. Bernier et Angers relèvent que la complexité des interventions publiques et la multitude des acteurs en présence lors de l'exécution des projets soulèvent la difficile question du lien de causalité entre les résultats et les intervenants. Cette situation se compliquerait davantage avec l'interactivité entre les domaines de l'administration publique. Cela rend la traçabilité des résultats non seulement problématique, mais accompagnée d'un jeu de blâmes entre politiciens et gestionnaires<sup>135</sup>.

Ce type de situation est pourtant ce que la sécurité de l'emploi dont le gestionnaire public bénéficie depuis 1960 au Québec souhaitait éviter. Avant la Révolution tranquille au Québec, le gestionnaire public vivait une instabilité dans sa fonction, notamment au travers du patronage. Ce système permettait la remise en cause de sa fonction par une hiérarchie exerçant abusivement son pouvoir discrétionnaire. Les

---

<sup>133</sup> Auber Ouellet, « Nouvelle-Zélande : La réforme de l'État ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 1, no 1 (décembre 1994) :

[s. p.].

<sup>134</sup> Demers et Gow, *op. cit.*, p. 513 ; Fortier, « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme », *op. cit.*, p. 37.

<sup>135</sup> Bernier et Angers, *op. cit.*, p. 245.

rapports distendus entre politiciens et administrateurs avaient fait naître des suspicions quant aux actions entreprises par les détenteurs de pouvoir. Avec le passage d'une gestion exercée par l'Église à l'affirmation du pouvoir de l'État, cette instabilité avait été résolue. Toutefois, elle connaît une résurgence au travers de la réforme liée à la GPR, comme en témoigne l'enquête entreprise par Demers et Gow : deux tiers des gestionnaires québécois ont répondu en faveur de la sécurité de l'emploi, contre seulement un quart des gestionnaires fédéraux. Ces derniers ont par le passé dans le cadre fédéral préféré les avantages liés au « réaménagement des effectifs » au détriment de leur sécurité d'emploi<sup>136</sup>. En revanche, la préférence de leurs homologues québécois pour la sécurité de l'emploi fait écho à leur réticence quant à une gestion désormais ouverte à la fois au risque et à l'improvisation<sup>137</sup>. Cette situation nous révèle l'importance que continuent d'avoir les valeurs qui ont présidé à la création de l'État-providence. Elle nous révèle aussi que la transition vers le modèle de GPR va à contre-courant des pratiques encore majoritairement entretenues par les gestionnaires publics.

La motivation de ces derniers est aussi un critère remis en question avec l'arrivée de la réforme.

#### 2.1.1.2.2 La motivation de service public *versus* la motivation pécuniaire

En seconde analyse, nous observons que les gestionnaires publics représentent un maillon important dans la chaîne facilitant le changement de culture au sein des organisations publiques. À cet égard, leur motivation y est pour beaucoup. La plupart des réformes exigent leur concours, car ils ont fait le choix de se mettre au service de l'intérêt général pour la satisfaction des citoyens. Ce but pourrait être perçu comme

---

<sup>136</sup> Réaménagement des effectifs dont le dernier amendement est entré en vigueur en août 1998.

<sup>137</sup> Demers et Gow, *op. cit.*

un slogan vide s'il n'occasionnait pas au sein des organisations publiques de vives discussions sur la réelle motivation des agents et s'il n'alimentait pas les résistances à l'application d'une gestion entièrement basée sur les résultats. Dans l'enquête de Demers et Gow précitée, nous avons observé que deux tiers des gestionnaires fédéraux et deux tiers des gestionnaires provinciaux seraient motivés par le service public plutôt que la quête du gain<sup>138</sup>.

Or, les valeurs de service public et d'intérêt général ne seraient pas toujours prépondérantes à leur motivation. Il existerait des raisons extrinsèques liées à une rémunération conséquente<sup>139</sup>. D'après Proulx, la motivation intrinsèque n'évolue pas indépendamment de celle extrinsèque. Au contraire, la motivation extrinsèque peut faire diminuer la motivation intrinsèque. Cette affirmation, bien que radicale, semble de plus en plus correspondre à la réalité de plusieurs administrations publiques. En effet, « la motivation réelle proviendrait du fait qu'on gagne plus que le voisin, ou qu'on mesure sa compétence professionnelle à l'aune de ses gains financiers, mais cela n'a rien à voir avec le plaisir intrinsèque de jouer<sup>140</sup> ». C'est ce qui justifie qu'*a contrario*, au Royaume-Uni, la diminution de performance du gestionnaire public entraîne « une perte de revenu et une rétrogradation<sup>141</sup> ».

Comment comprendre alors que cette même motivation, lorsqu'elle concerne l'application du modèle émergent, suscite autant de résistance dans le secteur public ? La réponse se situe une fois de plus au niveau des valeurs véhiculées par ce modèle, de ses instruments, qui mettent l'accent sur les résultats, de la considération client plutôt que citoyenne qui l'inspire, et de la valorisation des outils de gestion plutôt que

---

<sup>138</sup> Demers et Gow, *op. cit.*

<sup>139</sup> Denis Proulx, « La motivation—Qu'est-ce que la motivation? » dans *Management des organisations publiques. Théories et applications*, sous la dir. de Denis Proulx. (Québec : Presse de l'Université du Québec, 2008), 252-254.

<sup>140</sup> Proulx, « La motivation—Qu'est-ce que la motivation? », *op. cit.*, p. 254–255.

<sup>141</sup> Laforte et Godin. *op. cit.*, [s. p.].

d'un accent sur un construit social durable<sup>142</sup>. Amira Dahmani reconnaît toutefois que le manque d'autonomie lié au modèle bureaucratique peut être aussi un facteur de démotivation pour les gestionnaires publics. C'est la raison pour laquelle elle propose que la logique managériale s'appuie sur une dimension administrative afin de gagner en efficacité. Par cette combinaison, les gestionnaires publics se serviraient alors de la motivation managériale pour le compte du service public<sup>143</sup>. Malheureusement, une telle alliance n'est pas toujours des plus évidentes. La motivation des gestionnaires continue d'être fidèle au modèle wébérien et reste avant tout une quête vers l'épanouissement professionnel. C'est ce qu'ont reconnu Demers et Gow, pour lesquels la motivation des gestionnaires suppose de tenir compte à la fois des valeurs de service public et de leurs besoins personnels. Ces derniers concernent « la reconnaissance de leurs apports au travail, la participation à la quête des solutions, la délégation, le sentiment d'appartenance à l'organisation, la satisfaction au travail, la mobilité de l'emploi et la qualification au travail à faire<sup>144</sup> ».

Le gestionnaire public vit aussi des conflits au niveau de son imputabilité.

#### 2.1.1.2.3 L'obligation de conformité *versus* l'imputabilité

La difficulté du gestionnaire public à endosser son imputabilité provient de l'obligation de conformité à laquelle il est habitué depuis le début de la bureaucratie. Avec la réforme, il doit expliquer et justifier ses décisions auprès d'une autorité institutionnelle<sup>145</sup>. L'un des sens que l'on donne à cette imputabilité entraîne des sanctions ou des récompenses pour le gestionnaire public en fonction de sa

---

<sup>142</sup> Amira Dahmani, « La motivation de service public des gestionnaires publics tunisiens à l'aune de la révolution. Vers un contrat psychologique renouvelé? ». *Revue française de gestion (RFG)*, 6, no 251 (2015) : 131-147.

<sup>143</sup> Dahmani, *op. cit.*

<sup>144</sup> Demers et Gow, *op. cit.*

<sup>145</sup> Richard Mulgan, « Accountability: an ever-expanding concept? » *Public Administration (PA)*, 78, no 3 (2000) : 555-556.

performance. Or, l'obligation de conformité ne requiert de lui que le strict respect des lois. De cette obligation de conformité découle le secret que le gestionnaire public continue d'entretenir. Comment être surpris des réticences formulées par cet agent à l'encontre d'une procédure qui prône la transparence<sup>146</sup> ? On admet néanmoins que le peu d'occasions auxquelles le gestionnaire se prête à cette imputabilité sont le plus souvent empreintes de flou. Et pour cause, lorsque la gestion qu'il effectue produit des résultats négatifs, son imputabilité est mise immédiatement en cause alors même que plusieurs autres autorités administratives sont impliquées dans la chaîne décisionnelle. *A contrario*, lorsqu'il se produit un résultat positif, il y aurait une difficulté à récompenser le gestionnaire à l'origine de ces résultats. La raison formulée est que la chaîne pour remonter jusqu'à lui est diffuse<sup>147</sup>. Au Québec, l'imputabilité serait difficile à établir, car, avant de parvenir « à son destinataire final, une décision passe par plusieurs intermédiaires qui la modifient chacun suivant sa perspective sur la question<sup>148</sup> ». Par exemple, le gestionnaire vit cette situation avec le pouvoir décisionnel qu'il détient dans le choix des indicateurs. Le fait que plusieurs parties prenantes soient impliquées dans le même processus décisionnel et que les objectifs à atteindre par les gestionnaires publics soient le plus souvent difficiles à définir rend toute responsabilité difficile à établir. L'imputabilité devient ainsi complexe et difficilement acceptable pour les gestionnaires. Pis encore, lorsque le gestionnaire décide d'appliquer les deux modes de gestion, il se trouve confronté au choix du modèle le plus approprié pour la circonstance<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> Bachir Mazouz *et al.* « Le gestionnaire public en question : la difficile conciliation des logiques bureaucratiques et managériale », *Revue française de gestion (RFG)*, 5, no 250 (2015) : 89-104.

<sup>147</sup> Bernier et Angers, *op. cit.*

<sup>148</sup> Demers et Gow, *op. cit.*

<sup>149</sup> Mazouz *et al.*, « Le gestionnaire public en question : la difficile conciliation des logiques bureaucratiques et managériale », *op. cit.*

#### 2.1.1.2.4 Les problèmes liés à l'hybridation des modèles de gestion

Nous pouvons faire l'économie des études sur l'impact identitaire de la GPR sur les rôle et fonction des gestionnaires publics en évoquant le scepticisme de ceux-ci sur leur pleine autonomie dans les choix décisionnels et leurs relations mitigées avec les politiciens dans l'élaboration des stratégies. Conséquemment, la reconfiguration de leurs fonctions continue de rendre la mise en œuvre de la réforme difficile à exécuter<sup>150</sup>. Face à ces difficultés, le gestionnaire public s'est construit un cadre institutionnel lui permettant d'opérer, cadre que la littérature a classé sous le vocable d'*hybridation*. Le gestionnaire s'est constitué un palliatif lui permettant de concilier les deux logiques. La logique institutionnelle correspond chez lui à ce « qu'il veut faire et à ce qu'il est<sup>151</sup> ». Il lui apparaît nécessaire d'être cet acteur hybride qui fait communiquer deux logiques différentes. L'hybridation part d'une « adhésion construite, volontaire et circonstanciée<sup>152</sup> ».

La conciliation des deux logiques constitue néanmoins au regard de la littérature une résistance à la transition vers la GPR. En effet, si l'objectif de la réforme est de passer de la bureaucratie vers une gestion nouvelle, le fait pour les gestionnaires de s'obstiner à agir suivant le conformisme bureaucratique même en y alliant les règles liées à la GPR, témoigne de leur refus d'intégrer totalement la réforme. Mazouz *et al* précisent à cet effet que l'idée même de concilier, démontre que le gestionnaire public est défiant vis-à-vis d'une gestion dont l'objectif est la quête de la performance. En conséquence, le gestionnaire public demeure constamment dubitatif sur la meilleure logique à appliquer face aux problèmes qu'il rencontre<sup>153</sup>. C'est

---

<sup>150</sup> Fortier, « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme », *op. cit.*

<sup>151</sup> Grenier et Bernardini-Perinciolo, *op. cit.*

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Mazouz *et al.*, « Les déviations dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviations », *op. cit.*

l'observation qui résulte d'une étude de cas menée par Corinne Grenier et Johan Bernardini-Perinciolo au niveau du chef de pôle de la section femme-enfant d'un centre hospitalier de taille moyenne du sud de la France. Vingt-cinq entretiens ont alors été réalisés sur trois ans, entre 2012 et 2014. Les auteurs constatent que la gestion par clôture instaurée dans ce centre hospitalier était, au-delà d'une simple résistance à une démarche économique, un souhait pour l'équipe médicale et administrative du pôle en question de faire vivre une logique médico-économique contre la prégnance économique<sup>154</sup>. Cet exemple souligne que le chemin de l'hybridation est pour le gestionnaire public le moyen de retrouver une cohérence dans son métier, même si, le plus souvent, c'est la victoire d'une logique au détriment d'une autre<sup>155</sup>. L'hybridation poserait alors le problème de la capacité du gestionnaire à gérer les deux logiques. Le défi du gestionnaire est de faire interagir deux logiques dont les valeurs fondamentales ne s'accommodent pas l'une de l'autre. Finalement, le rôle de traducteur du gestionnaire public hybride est difficile à opérer<sup>156</sup>.

Le gestionnaire public connaît autant de difficulté avec son éthique.

### 2.1.2 Les tensions éthiques et les valeurs y afférant

L'éthique du gestionnaire public est l'un des aspects de son rôle affectés par le changement de culture et causant des perturbations dans l'exécution des projets, programmes et services. Les valeurs liées à cette éthique dans le cadre du secteur public sont indissociables d'une administration publique au service des citoyens, car elles revêtent un sens consubstantiel à l'État-défenseur de l'intérêt général et à l'État-protecteur du bien commun. Pour maintenir ce sens, l'État doit compter sur une administration publique où le service public est incarné par les valeurs « de neutralité,

---

<sup>154</sup> Grenier et Bernardini-Perinciolo, *op. cit.*

<sup>155</sup> Grenier, Bernardini-Perinciolo et Dahmani (2015)

<sup>156</sup> *Ibid.*

d'objectivité, de probité, et de responsabilité ». Seulement, la notion de performance, par les valeurs qu'elle suppose, rend difficile une conciliation entre celle-ci et les valeurs liées à l'éthique. Les limites que comportent les différentes solutions proposées démontrent davantage cette inadéquation<sup>157</sup>.

#### 2.1.2.1 La difficile conciliation entre éthique et performance

Nous constatons que les gestionnaires publics qui, sur le plan pratique, ont été habitués à exercer les valeurs liées à l'éthique éprouvent de la difficulté dans la mise en œuvre des programmes exclusivement orientés vers les notions de résultats, tels l'innovation et la performance. Les comportements découlant de leurs réticences ont été qualifiés par une partie de la littérature de « déviance négative », par opposition aux « déviances positives », qui supposent l'adhésion aux valeurs de changements et d'innovation<sup>158</sup>.

Mais, pour une autre partie de la littérature, la notion de déviance suppose des attitudes et des comportements des gestionnaires publics qui (focalisant uniquement sur la quête des résultats) heurtent l'éthique par des détournements de deniers publics, des actes de corruption, ou toute autre malversation mettant à mal les règles de déontologie (provenant parfois de l'ambiguïté ou de l'incertitude à l'égard des nouvelles normes de fonctionnement). Ces gestionnaires publics qui se laissent complètement absorber par les pressions liées aux résultats à obtenir se livrent à des pratiques de déviance plutôt que de respecter l'éthique. Or, cette éthique ne constitue pas un construit vide. Elle s'appuie au contraire sur un ensemble de valeurs qui caractérisent la légitimité de l'action publique auprès des citoyens. Cette même

---

<sup>157</sup> Yves Boisvert, « Éthique et gestion publique : apprendre des scandales ». *Revue française d'administration publique (RFAP)*, 4, no 140 (2011) : 640-658.

<sup>158</sup> David Carassus *et al.*, « La caractérisation et le management des déviances organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche de performance publique : application au contexte public local français. » *Management international (MI)*, 16, no 3 (2012): 105.

légitimité constitue le socle du civisme et du contrat social entre les citoyens et les politiciens. De fait, les comportements de corruption, de détournement des deniers publics ou encore de falsification constituent des scandales qui nuisent à la démocratie. C'est à cette conclusion qu'aboutit Jeroen Maesschalk lorsqu'il déclare que « *the apprehension for the potentially negative impact of these reforms on the ethics of public servants has been strengthened by highly publicized scandals in many OECD countries*<sup>159</sup> ».

Nous avons relevé plusieurs conduites déviantes dans deux des six scandales politico-administratifs tirés de l'étude de cas faite par Boisvert<sup>160</sup>. L'affaire Georges Radwanski<sup>161</sup> a été déclenchée en 2001 au Canada. Le directeur des ressources humaines du Commissariat à la protection de la vie privée a fait parvenir à la Commission de la fonction publique du Canada des informations exposant des irrégularités dans la dotation au sein de son institution. À la suite d'une enquête minutieusement menée au sein de son organisation, la crédibilité du commissaire Radwanski a été remise en question par l'observation de nombreuses irrégularités. Par cette enquête, les députés avaient découvert une violation de l'équité : Radwanski avait procédé à l'embauche de ses proches au sein de l'organisation. Il avait aussi fait preuve de favoritisme, d'arbitraire et avait falsifié certains documents dans la gestion de cet organisme public sous prétexte d'en développer les différents secteurs. Il s'était offert des avantages excessifs lors de nombreux déplacements.

Dans l'affaire M3I concernant la filiale d'Hydro-Québec créée en 1990 pour le développement de l'entreprise dans le domaine informatique, les actionnaires

---

<sup>159</sup> Jeroen Maesschalk, « The impact of new public management reform on public servant ethics: towards theory », *Public Administration (PA)*, 82, no 2 (mai 2004) : 466.

<sup>160</sup> Dans cet article, Y. Boisvert traite six scandales politico-administratifs : l'affaire Radwanski, l'affaire M3I, le scandale des commandites, le Showinigate, l'affaire oxygène 9, et l'affaire Frigon.

<sup>161</sup> Georges Radwanski a été commissaire à la protection de la vie privée du Canada à partir de septembre 2000, pour une période de sept ans.

externes avaient bénéficié de privilèges en option d'achat les faisant profiter des gains excessifs. Le délit d'initié avait alors été rapporté comme l'une des infractions au code de déontologie de cette société d'État<sup>162</sup>.

Boisvert part de l'hypothèse que l'éthique et l'intégrité sont les gages de la bonne gouvernance. Pour lui, il ne s'agit pas que d'une simple rhétorique liée à la vertu, mais des variables qui fondent la gestion publique et qui ont une incidence sur la performance de celle-ci. L'approche qu'il utilise dans sa recherche, fondée sur une observation des acteurs, nous permet de mieux observer le construit des actes déviants au sein de l'organisation publique. Ses résultats nous permettent de réfléchir sur l'insertion dans le cadre public des gestionnaires provenant du secteur privé et des inadéquations que cette insertion provoque entre l'éthique et la quête de la performance. Cette inadéquation survient précisément dans la difficulté qu'ont ces gestionnaires à concilier les deux concepts. Selon la perspective dite du comportement déviant, une autre cause des actes déviants se situe dans le cadre organisationnel où évoluent professionnellement les gestionnaires publics<sup>163</sup>. Dans ce cadre, la nouvelle logique managériale encadrée par la quête des résultats encouragerait et justifierait chez les gestionnaires publics les actes de déviance<sup>164</sup>. Néanmoins, le cadre organisationnel n'est pas réducteur de ces comportements et certains facteurs se retrouvent à l'échelle macro-culturelle, au niveau par exemple de la mondialisation et de l'industrialisation<sup>165</sup>.

---

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 645-646 et p. 649-650.

<sup>163</sup> Mazouz *et al.*, « Les déviances dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviances », *op. cit.*

<sup>164</sup> Maeschalk, *op. cit.*, p. 466.

<sup>165</sup> Mazouz *et al.*, « Les déviances dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviances », *op. cit.*

### 2.1.2.2 Limites des solutions proposées

Nous avons répertorié quelques propositions de solutions à la difficile conciliation entre éthique et performance dans la littérature. En la matière, l'unanimité n'existe pas. De plus, les limites contenues dans chacune d'elles requièrent une action de coordination plutôt qu'une application au compte-gouttes. C'est qu'associer les impératifs d'éthique à la quête de la performance est un pari difficile, bien que « faisable ». Pour y parvenir, il est utile de développer des normes pour encourager une culture organisationnelle empreinte d'intégrité et créer des contrôles à même de mettre fin aux transgressions. Or, les différents scandales politico-administratifs sont aussi dus au fait que les agents publics ne prennent pas au sérieux la régulation en la matière. On peut alors craindre que, si des sanctions ne sont pas imposées par les tribunaux ou que le rôle du Conseil du trésor au niveau fédéral n'est pas âprement joué, ces déviations se répètent dans le futur<sup>166</sup>.

Une autre partie de la littérature pense que ce ne sont pas les sanctions qui feront cesser les déviations, mais plutôt l'instauration d'une approche d'intégrité basée sur le bon comportement. Maesschalk le confirme en précisant que :

[New public management]-type changes need to be complemented by an 'integrity' approach to ethics management that 'based on aspirations, relies on incentives and encourages good behaviour rather than policing and punishing errors and wrongdoings'<sup>167</sup>.

Dans ce cas de figure, une gestion prophylactique des déviations devient recommandable pour amoindrir les risques de déviations et leurs effets pervers sur

---

<sup>166</sup> Boisvert, « Éthique et gestion publique : apprendre des scandales », *op. cit.*

<sup>167</sup> Maesschalk, *op. cit.*, p. 468.

l'organisation<sup>168</sup>. Seulement, pour une bataille encore plus efficace, il devient nécessaire que les structures d'animation et de pilotage de la réforme expliquent toutes ses dimensions aux gestionnaires publics, afin de réduire les zones d'ombre et de faciliter la communication entre eux, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'organisation publique<sup>169</sup>.

D'après Boisvert, il est impérieux d'opérer par zone et par situation à risque pour repérer facilement les déviances et les contrecarrer. Cet impératif doit avoir pour but d'isoler ces situations et ces zones à risque afin de faciliter le processus d'examen. Recourant à une « vision utilitaire pragmatique », Boisvert élabore une grille d'analyse incorporant les acteurs, les zones et les situations à risque. Son analyse concerne les mécanismes d'éthique directement touchés par les scandales, les conduites à problème mentionnées dans chaque cas, et l'évaluation du dispositif de régulation mis en place. Il parvient de ce fait à cibler plusieurs zones à risque, entre autres : l'entourage des élus, les organismes publics à mission commerciale, et l'arrivée massive des gestionnaires du secteur privé dans le secteur public. Des situations à risque sont dénombrées : les nominations politiques et les nominations d'acteurs privés dans l'administration<sup>170</sup>.

Nous admettons à cette étape de « diagnostic » que, pour que la lutte soit encore plus efficace, elle doit être renforcée par la « sensibilisation » régulière des agents publics aux comportements déviants<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> Mazouz *et al.*, « Les déviances dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviances », *op. cit.*

<sup>169</sup> Carassus *et al.*, *op. cit.*, p. 107.

<sup>170</sup> Cette réalité est tout autant observable au Royaume-Uni, où plusieurs directeurs d'agences ou organismes publics dédiés au service des citoyens étaient recrutés hors fonction publique, toujours dans un souci lié à la performance. Denis Laforte et Richard Godin, « Vers un nouveau profil de cadre en management public. (Australie, Canada, France, USA) ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 8, no 3 (juin 2001) : [s. p.].

<sup>171</sup> Boisvert, « Éthique et gestion publique : apprendre des scandales », *op. cit.*

## 2.2 Les difficultés rattachées au rôle du gestionnaire public dans la thématique transculturelle

Nous avons admis plus haut que dans tous les pays où le courant de pensée lié à la GPR s'applique, le but est le même : l'atteinte des résultats. Seulement, la compréhension des concepts de gestion attachés à la culture des résultats diffère d'un pays à l'autre. Les raisons à cette situation proviennent d'une part de l'idéologie socialiste de certains pays dans lesquels le gestionnaire travaille et d'autre part des valeurs nationales qui y sont appliquées<sup>172</sup>. L'objectif de cette thématique n'est pas de pointer les différences relevées dans les pays examinés, mais de montrer que la compréhension subjective des concepts de gestion qui en résulte provient du poids de ces valeurs nationales sur la gestion administrative, le contenu de ces valeurs nationales rompant avec la finalité de l'idéologie néo-libérale<sup>173</sup>.

### 2.2.1 Des contextes territoriaux mal disposés à l'idéologie néo-libérale

La plupart des auteurs partent d'un point de vue idéologique pour expliquer les oppositions notoires observées dans l'acceptation de la GPR dans la sphère internationale. En effet, certains pays (ceux du Maghreb, le Cameroun, la Guinée, le Mexique, le Chili, la France, etc.) ont un passé historique habitué au socialisme. Cette idéologie est empreinte des valeurs sociales donnant la priorité à la justice sociale et à la redistribution des richesses. Comment s'étonner donc que les gestionnaires de ces pays habitués à servir un idéal social s'opposent aux valeurs d'une idéologie qui prône une approche client ? On se souvient de toutes les difficultés économiques liées au déficit budgétaire et infrastructurel des années 1970. Les problèmes de pauvreté

---

<sup>172</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action. Une perspective internationale », *op. cit.*, p. 91.

<sup>173</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action. Une perspective internationale », *op. cit.*, p. 75–76.

qui en découlent font de la réforme axée sur les résultats une panacée. Seulement, l'écho salutaire que ses défenseurs lui vouent ne suffit pas pour que les gestionnaires de ces pays, habitués à la bureaucratie et au pouvoir étatique, y adhèrent complètement. C'est que la quête de la performance n'engage pas les mêmes moyens qu'un objectif de conformité à la Loi. Les objectifs de marché et la valeur de la propriété individuelle rompent avec les objectifs d'un État interventionniste. Afin que le changement s'opère, il faut une acceptation des valeurs qui en découlent par les agents en charge de son exécution. Or, la tendance continue de peser en faveur des valeurs d'équité et de justice sociale chez les gestionnaires publics<sup>174</sup>. *A contrario*, la nécessité du modernisme lié au néo-libéralisme ne fait pas basculer ces gestionnaires en faveur des valeurs liées à la performance<sup>175</sup>. Dans les pays objets de la recherche de Proulx, la force des différentes cultures nationales sur la gestion administrative constitue l'obstacle majeur à l'intégration à la réforme<sup>176</sup>. Les valeurs nationales déterminent la compréhension des concepts de gestion<sup>177</sup>.

### 2.2.2 La subjectivité des concepts de gestion

La théorie liée au changement organisationnel montre que l'organisation ne peut plus rester statique. Elle doit évoluer avec les contraintes liées à la culture nationale et les réformes en gestion<sup>178</sup>. On reconnaît aisément que les gestionnaires publics sont tenus au respect de la législation, des principes administratifs, et des valeurs nationales. En revanche, on ignore la proportion d'influence de ces dernières sur la qualité de leur rendement. De ce fait, le postulat suivant lequel ces valeurs déterminent la façon dont

---

<sup>174</sup> Jossierand et Teo, *op. cit.*, p. 490-491.

<sup>175</sup> Leclerc, *op. cit.*, 23-25.

<sup>176</sup> Geert Hofstede, « Vivre dans un monde multiculturel. Comprendre nos programmations mentales ». (Les éditions d'Organisation, 1994). En ligne, [http://mipms.cnam.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID\\_FICHIER=1295877018033](http://mipms.cnam.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID_FICHIER=1295877018033). Consulté le 01/08/2016.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 80-81.

<sup>178</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action. Une perspective internationale », *op. cit.*, p. 89.

la GPR est appliquée dans les différents pays n'est qu'une lecture de la réalité<sup>179</sup>. La question de la compréhension des concepts en gestion devient alors importante. Elle détermine les moyens qui seront utilisés plus tard pour exécuter les projets. Elle est dépendante du type de valeurs dominantes sur un territoire donné. Cette compréhension des concepts de gestion est subjective, parce qu'elle se rapporte au contexte professionnel du gestionnaire<sup>180</sup>. Le système de valeurs nationales se rattache à l'idéologie du pays en question. Les pays objets de la recherche de Proulx révèlent bien cette réalité avec des proportions différentes. L'influence des valeurs nationales sur la compréhension des concepts de gestion marque l'une des spécificités de cette réforme dans la sphère internationale. Elle justifie d'ailleurs les réinterprétations dans chaque pays par les gestionnaires. Les recherches effectuées par Proulx pour comprendre les différentes perceptions de la GPR sont ici intéressantes. Elles nous permettent de relever de manière précise la portée d'une approche système au sein de l'organisation. Ce n'est pas parce qu'un changement est amorcé à la tête d'une organisation que toutes ses composantes, et précisément, ses agents, y adhèrent. La variable de la culture territoriale et professionnelle dans laquelle le gestionnaire effectue sa tâche revêt une importance certaine<sup>181</sup>.

À ce propos, les recherches faites par Proulx sur les gestionnaires publics de sept pays (Canada, Cameroun, Chili, Guinée, Mexique, France, Maroc) illustrent bien cette réalité. Par des questionnaires et des entrevues qualitatives menées au Québec (Québec et Montréal) et en France (Rouen), ce chercheur a pu observer des distinctions en termes de valeurs chez les gestionnaires publics. Les dimensions utilisées pour mesurer celles-ci sont la conception de la gestion, les systèmes de

---

<sup>179</sup> Josserand et Teo, *op. cit.*

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> Méthode ascendante *versus* descendante, globale *versus* progressive, systémique *versus* ponctuelle. OCDE, « En quête de résultats, pratique de gestion des performances ». (Paris : éditions OCDE, 1997), 15-17.

relations, le pouvoir, l'autorité, et les relations interpersonnelles. Les résultats qu'il a obtenus montrent les différences dans la compréhension des concepts de gestion.

Dans la dimension liée à la conception du management, nous remarquons que les Mexicains, les Camerounais et les Guinéens valorisent davantage l'atteinte des résultats que les Québécois et les Français. Seulement, au Mexique, au Cameroun comme en Guinée, la signification de ce que représente « l'atteinte des résultats » n'est pas précise et claire. Les concepts qui résultent de la GPR, tels que l'imputabilité, la flexibilité ou encore la responsabilité individuelle des gestionnaires, n'y sont pas compris de la même façon. Proulx l'explique par les fondements idéologiques différents des pays en question<sup>182</sup>.

Dans la dimension liée au système, nous constatons autant l'existence des différences dans la façon de percevoir la gestion. Les Mexicains, les Québécois et les Français rechignent au travail routinier alors que pour les Guinéens et les Marocains, cela ne pose pas de problèmes. Sous un autre angle, et à l'opposé de leurs homologues Français et Québécois, les Camerounais, les Chiliens, les Mexicains et les Marocains se voient comme les rouages fondamentaux d'un système.

Dans l'appréciation de la légalité, nous retenons que les Camerounais, les Marocains, les Guinéens et les Mexicains admettent fortement que « la loi est la base de l'efficacité ». En revanche, les Chiliens et les Français y sont simplement favorables et les Québécois sont en désaccord avec l'énoncé. Il faut préciser qu'au Canada, et particulièrement au Québec, où l'État de droit est établi depuis longtemps, on ne reconnaît pas la toute-puissance de la Loi. Les prescriptions qui en découlent n'ont de force que si elles sont appliquées. Conséquemment, les comportements et attitudes sont importants dans l'implantation d'une réforme. Pour autant, ces mêmes

---

<sup>182</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action », *op. cit.*, p. 80-82.

comportements sont tributaires du système de valeurs en vigueur dans un pays donné<sup>183</sup>.

Dans la dimension liée au pouvoir et à l'autorité, les Camerounais, les Guinéens, les Marocains et les Chiliens affirment avoir une conception très claire de ces principes et l'admettent aisément. Les Mexicains, les Québécois et les Français en sont moins certains. La raison est que « plus la relation d'autorité formelle est importante, plus nous nous éloignons des principes modernes de gestion ». Les gestionnaires publics dans un cadre camerounais ou guinéen ajustent leur manière d'exécuter leurs tâches en fonction du pouvoir que la Loi leur octroie. En conséquence, la valeur accordée aux ressources humaines et à la gestion participative y est faible.

La dimension relative aux relations interpersonnelles occupe une moindre importance pour les Marocains. Chez les Chiliens et les Camerounais, elle est assez importante parce que l'autorité hiérarchique formelle y est plus prépondérante. Les Mexicains illustrent une position neutre. En revanche, pour les Québécois, les Français et les Guinéens, les relations interpersonnelles représentent un enjeu majeur dans la bonne marche d'une organisation.

En définitive, cette thématique montre que les concepts de la GPR restent influencés par les valeurs nationales<sup>184</sup>. La même influence est perceptible au niveau des compétences du gestionnaire public.

### 2.3 Les difficultés liées aux compétences du gestionnaire public

Notre objectif dans cette thématique est de montrer que le changement de culture a une incidence directe sur le type de compétences dont doit disposer le gestionnaire

---

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 84-85.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 88-91.

public. Celui-ci est encore grandement marqué par les compétences bureaucratiques qu'il exerce dans son rôle. La nécessité du renouvellement exige une adaptation des compétences actuellement détenues par ce dernier aux exigences de la modernité. Or, cette adaptation suppose que le gestionnaire intègre les valeurs de performance et se défasse de celles dont le but exclusif est la conformité à la Loi. Elle requiert parallèlement la prise en compte des valeurs dominantes sur un territoire donné, de l'organisation publique en question, du produit et de la mission de celle-ci<sup>185</sup>. Le concept de compétence répond aussi à une vision humaniste dans laquelle les besoins des employés sont pris en considération pour être satisfaits. L'approche des ressources humaines nous révèle que plus les agents publics sont épanouis, plus ils sont productifs<sup>186</sup>.

Dans les pays ayant adopté la réforme se sont manifestées des tensions entre compétences bureaucratiques liées « aux postes de travail et les qualifications qu'ils exigent » et les compétences managériales liées aux « individus et les compétences qu'ils doivent détenir ». Bien qu'au Québec, la plupart des gestionnaires aient manifesté leur désapprobation face à des valeurs empreintes uniquement d'une logique de résultats, leur formation aux nouvelles compétences s'est imposée comme une exigence de la modernité<sup>187</sup>.

La problématique des compétences, qui n'est pas nouvelle, est relativement bien cernée en management; elle s'attelle à chercher les moyens appropriés d'assurer que le gestionnaire public soit compétent. Face aux précédents obstacles, la constitution d'un modèle ou profil du « bon gestionnaire » constitue un défi difficile à réaliser<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> Ben Hassine *et al.*, *op. cit.*

<sup>186</sup> Denis Proulx. « Les approches en management—la pertinence de traiter les approches en management », dans *Management des organisations publiques. Théories et applications*, sous la dir. de Denis Proulx. (Québec : Presse de l'Université du Québec, 2008), p. 15-16.

<sup>187</sup> Ben Hassine *et al.*, *op. cit.*

<sup>188</sup> Payette, *op. cit.*, p. 197-199.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement a fait appel à l'expertise des chercheurs en administration publique pour constituer un profil de compétences approprié. Bien que la formation aux nouvelles compétences n'ait pas reçu l'assentiment de tous les gestionnaires, ceux-ci sont néanmoins encouragés à la suivre<sup>189</sup>.

### 2.3.1 Le défi lié à la constitution d'un profil de compétences

Nous porterons une attention particulière aux quatorze compétences constituées par Bourgault *et al.* en 2004 au Québec. Le changement de culture administrative a imposé un renouvellement de compétences pour constituer une assiette adaptée à la nouvelle donne<sup>190</sup>. Le défi de ce nouveau profil est d'intégrer des valeurs de performance dans un contexte administratif encore très marqué par la bureaucratie. Dans cette veine, les résultats des recherches de Bourgault *et al.* montrent que la réforme met au premier rang des compétences à détenir par le gestionnaire public celles concernant le leadership et la stratégie<sup>191</sup>. Les gestionnaires publics doivent opérer une gestion participative permettant à chaque membre de leur unité administrative d'être proactif. Leur leadership doit aboutir à une meilleure collaboration et à une communication facilitant les échanges de procédés entre les divisions administratives. Or, on continue de reconnaître le faible degré d'échange de procédés entre certains agents publics. Pour eux, celui qui détient l'information a le pouvoir<sup>192</sup>. Concernant précisément la compétence stratégique, celle-ci demeure fragilisée par la qualité réduite de collaboration avec les politiciens, car ils continuent d'y avoir la part belle. Conséquemment, l'autonomie des gestionnaires publics dans

---

<sup>189</sup> Bourgault *et al.*, « Le développement des compétences de gestion : une approche intégrée d'apprentissage continu ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 11, no 1 (2004) : 2.

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> Le leadership est perçu comme « le principal facteur de succès chez le gestionnaire public » en France, au Royaume-Uni, en Australie et même au Canada. Laforde et Godin, *op. cit.*

<sup>192</sup> Ben Hassine *et al.*, p. 59.

la prise de décision et leur capacité à innover se trouvent amoindries<sup>193</sup>. Cette difficulté à adopter un « comportement stratégique » remet en question leur confiance et leur capacité d'écoute, pourtant nécessaires à l'intégration de la réforme<sup>194</sup>. En conséquence, le défi de la constitution d'un profil de compétences est d'intégrer des valeurs néo-libérales dans un contexte territorial empreint de valeurs sociales fortes<sup>195</sup>.

Plusieurs références ont servi d'appui aux recherches de Bourgault *et al.* Ces chercheurs ont opté pour une approche stratégique intégrant à la fois des supports documentaires du gouvernement du Québec et une revue de littérature pour mettre à niveau ses cadres supérieurs. Dans la même veine, ces chercheurs ont consulté plusieurs organismes s'intéressant à la question des compétences et se sont référés à l'avis de certains sous-ministres. Des 90 entrevues opérées auprès des cadres supérieurs québécois, quatorze compétences ont été recensées :

Ouverture à de nouveaux modes de gouvernance; Sens politique; Capacités stratégiques et tactiques; Vision et innovation; Gestion de la complexité, adaptabilité et apprentissage continu; Gestion des partenariats et réseaux; Gestion de la performance du risque et de l'entrepreneurship; Leadership; Sensibilité technologique; Intelligence émotionnelle; Communication et négociation; Actualisation de valeurs éthiques; Gestion du savoir et Gestion des ressources humaines.

Pour aboutir à l'élaboration de ce profil, les chercheurs ont considéré quelques critères « fondamentaux », tels que : « [le] rôle crucial des cadres, l'importance du développement continu des cadres, l'apprentissage face au changement continu, la responsabilité individuelle, et une responsabilité partagée ». Malgré la prise en compte des valeurs liées au contexte administratif québécois dans la constitution du profil de compétences, les chercheurs ont observé des difficultés chez les

---

<sup>193</sup> Lemay, *op. cit.*, p. 302.

<sup>194</sup> Payette, *op. cit.*, p. 199.

<sup>195</sup> Ben Hassine *et al.*, *op. cit.*, p. 53.

gestionnaires les plus anciens à suivre le mouvement. Leurs difficultés à intégrer la compétence stratégique seraient dues à leur attachement à une approche de conformité. C'est aussi le cas en Tunisie, où, malgré l'adhésion législative à une approche par compétences, les autorités politiques par leur pouvoir continuent de promouvoir une approche traditionnelle qui rompt avec la réforme<sup>196</sup>.

Finalement, les difficultés recensées chez les gestionnaires plus anciens au niveau stratégique permettent aux chercheurs de conclure qu'un apprentissage continu est nécessaire. Cet apprentissage assurerait une adaptation plus facile au changement<sup>197</sup>.

### 2.3.2 Une adhésion relative à la formation

La formation est l'un des éléments importants du processus décisionnel du gestionnaire public. Cette formation est facilitée au moyen de l'habilitation qu'il a depuis la réforme dans sa gestion<sup>198</sup>. Qu'elle provienne de l'approche behavioriste ou cognitiviste, l'intérêt d'une formation est « ... d'amorcer, d'entretenir, et d'améliorer l'apprentissage général des acteurs en situation de tâche<sup>199</sup> ». Les résultats des recherches effectuées par Bourgault *et al.* au Québec intègrent les éléments liés aux comportements et aux habiletés découlant de ces deux approches. Les nouvelles compétences que suggère la réforme exigent des gestionnaires publics une formation continue pour ceux qui sont déjà en fonction et une formation initiale lorsqu'ils sont nouvellement recrutés<sup>200</sup>. Si la formation se pose comme une nécessité, elle ne rallie

---

<sup>196</sup> Ben Hassine *et al.*, *op. cit.* Les travaux de Thornton et Byham en 1982 avec leurs 29 compétences et les seize compétences de McCauley *et al.* (1989) sont évoqués dans cet article.

<sup>197</sup> Bourgault *et al.*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>198</sup> Denis Proulx et Fabiana Machiavelli, « La conception de la gestion par résultats en Amérique latine ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 12, no 3 (automne 2005) : 44.

<sup>199</sup> Marcel J. B. Tardif, « Le gestionnaire public à l'ère de la gestion des savoirs », dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008), 387, 394, et 395.

<sup>200</sup> Luc Rouban, *op. cit.*, p. 135.

pas pour autant l'adhésion de tous les gestionnaires. Pour les nouveaux gestionnaires, le fait d'être soumis à des périodes d'essai et d'être licenciés par la suite en cas de résultats négatifs ne les encourage pas à se former<sup>201</sup>. De même, les plus anciens manifestent leur réticence à intégrer des compétences axées uniquement sur des valeurs de performance. Pourtant, Bourgault *et al.* reconnaissent qu'un apprentissage continu faciliterait leur intégration au modernisme. Cet apprentissage est disponible à la fois à l'interne et à l'extérieur des institutions administratives.

À l'interne, les gouvernements se servent des outils des écoles nationales d'administration publique<sup>202</sup>, des organismes publics dans lesquels travaillent les gestionnaires publics pour effectuer des mises à niveau<sup>203</sup>. Les enseignements prodigués facilitent le changement des modes, des méthodes et des processus de fonctionnement de l'activité et s'appuient désormais sur l'innovation<sup>204</sup>. À titre d'exemple, le Centre canadien de gestion et le *Civil service* anglais donnent des formations spécifiques, bien que moins consistantes que celles des universités<sup>205</sup>. Au Royaume-Uni, « le *Cabinet Office* offre gracieusement à ses cadres une formation de niveau supérieur (MBA, Master in Business Administration). Depuis 1995, environ 160 personnes se sont prévaluées de cette disposition<sup>206</sup> ». Cela justifie qu'en France, « il apparaît que dorénavant, c'est une fonction publique de métiers et d'emplois qui s'affirme et cherche à mieux adapter ses missions aux besoins du service public<sup>207</sup> ». Les moyens de formation liés au savoir-faire sont élaborés dans l'objectif de doter les gestionnaires publics des pratiques nécessaires en gestion. Ces moyens de formation

---

<sup>201</sup> Cherabil, *op. cit.*, p. 105.

<sup>202</sup> C'est aussi le cas en France. Laforte et Godin, *op. cit.*, [s. p.].

<sup>203</sup> Bourgault *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>204</sup> Tardif, *op. cit.*, p. 381.

<sup>205</sup> Bourgault *et al.*, *op. cit.*, p. 8-9.

<sup>206</sup> Laforte et Godin. *op. cit.*, [s. p.]. Compte tenu de l'article publié en 2001.

<sup>207</sup> Denis Bernardeau Moreau, « Les répertoires des métiers et les référentiels de compétences dans la fonction publique territoriale : une mutation en marche », *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 17, no 3 (automne 2011) : 177.

consistent en « des mises en situation réelles », des « échanges entre cadres expérimentés et cadres en apprentissage » sous le label du tutorat ou du mentorat. Le programme Formacadre initié par le gouvernement du Québec s'alignait dans ce sens. Son but était de former les candidats à recevoir des connaissances pour, ensuite, les mettre en pratique dans le cadre de stages en milieu de travail. Seulement, ce programme a été supprimé, car les stagiaires, sitôt dans l'administration publique, intégraient les routines de ses faiblesses<sup>208</sup>.

À l'externe, plusieurs universités des pays de l'OCDE dispensent des formations professionnelles en administration publique. Les programmes dispensés offrent des informations adaptées aux réformes en administration. Les conférences, les ateliers, les cours et les stages octroyés le sont dans le but d'outiller intellectuellement les étudiants à l'évolution de la gestion publique. Ces derniers moyens, ajoutés aux documentaires et débats, et suivis de discussions, constituent autant de procédés à succès utilisés pour le renforcement des connaissances dans le cadre d'un apprentissage. Celui-ci est considéré au Royaume-Uni comme essentiel pour le déploiement du leadership du gestionnaire public<sup>209</sup>. Enfin, concernant le codéveloppement professionnel, celui-ci s'articule autour des qualités personnelles de l'individu et concerne « les traits de la personnalité acquis et renforcés lors de l'enfance ou de l'adolescence<sup>210</sup> ».

Face aux difficultés liées à la formation, Cherabil propose « un système de gestion adapté aux besoins spécifiques », dont le but est de réduire l'écart qui sépare une gestion dite de performance d'une gestion administrative traditionnelle du personnel. Cette perspective mettrait en place des « règles, méthodes et pratiques » dans « une logique de valorisation et de développement optimal de la ressource humaine ». Il

---

<sup>208</sup> Bourgault *et al.*, *op. cit.*

<sup>209</sup> Laforte et Godin, *op. cit.*, [s. p.].

<sup>210</sup> Bourgault *et al.*, *op. cit.*

s'agirait plus spécifiquement d'une approche qui combine une vision « rénovée de gestion des emplois et carrière, un suivi attentif de l'évolution des métiers et une mise en œuvre plus dynamique des techniques de gestion prévisionnelle des effectifs et de la mobilité ». Cette approche valoriserait la compétence stratégique actuellement reconnue au gestionnaire public et son évaluation future<sup>211</sup>. C'est la raison pour laquelle, en France, « qu'il s'agisse de la fonction publique d'État ou de la fonction publique territoriale, [l'objectif] est de rendre l'agent public mobile et adaptable<sup>212</sup>. »

---

<sup>211</sup> Cherhabil, *op. cit.*, p. 115.

<sup>212</sup> Bernardeau Moreau, *op. cit.*, p. 177.

### CHAPITRE III

#### LES LIMITES AU POUVOIR DU GESTIONNAIRE PUBLIC : LA RESPONSABILITÉ DU LÉGISLATEUR SUR LES TRANSFORMATIONS DU RÔLE DU GESTIONNAIRE PUBLIC

Dans le chapitre 2, nous avons montré le pouvoir qu'ont les gestionnaires publics dans l'acceptation ou le refus d'une réforme. Nous avons relevé l'incidence que leur attitudes ou leurs comportements réticents à l'endroit des valeurs de résultat ont sur la transition vers un nouveau modèle de gestion publique. Dans ce chapitre, notre objectif est de montrer que le pouvoir de faciliter ou de freiner l'implantation d'une réforme n'est pas exclusif aux gestionnaires publics. Nous reconnaissons aussi le pouvoir législatif qu'ont les parlementaires sur l'avancée ou la stagnation de l'implantation d'une réforme. Les règles de Loi que les parlementaires édictent structurent l'exercice du rôle des agents publics que sont les gestionnaires publics. L'analyse objective des recherches effectuées par les auteurs nous révèle que le gestionnaire n'a aucune autonomie dans le choix des politiques. Il est tenu de respecter strictement les composantes qui s'y attachent<sup>213</sup>. Que les Loïs soient porteuses de contradictions ou simplement de contraintes, elles doivent être appliquées. Concernant précisément les contradictions, on observe que plusieurs règles de droit sont édictées en faveur de la bureaucratie bien que le contexte de réforme prévale. Ces Loïs influencent grandement l'exercice du rôle du gestionnaire. Elles le contraignent à une pratique administrative purement bureaucratique<sup>214</sup>.

Au Québec, les institutions publiques ont un rôle important à jouer dans le bien-être des citoyens. Le modèle de gouvernance québécois s'appuie grandement sur la

---

<sup>213</sup> Parenteau, *op. cit.*, p. 57-58.

<sup>214</sup> Fortier, « La réingénierie de l'État, réforme québécoise inspirée du managérialisme », *op. cit.*, p. 804.

poursuite de l'intérêt général et la prise en charge par l'État d'un certain nombre de prestations<sup>215</sup>. Ce modèle se fonde sur une éthique du bien commun, sur l'universalité des services publics et sur la redistribution des richesses. Le mouvement de réforme lié à la GPR a bousculé les façons de penser qui fondaient la gestion administrative. Cependant, le degré d'influence de la réforme varie selon la prégnance des fonctionnements bureaucratiques encore en vigueur au sein des organisations. De ce fait, comprendre les contradictions légales qui existent dans les différentes phases des politiques publiques en période de réforme nous permet d'avoir une vision objective et réelle de l'impact de la réforme sur le rôle du gestionnaire public dans les organisations objets de notre revue. Cette même vision objective nous éclaire sur les intérêts divergents des gestionnaires publics et des politiciens. L'approche politique fait de l'organisation une jungle dans laquelle s'affrontent plusieurs groupes pour la survie de leurs intérêts. Cette situation se reflète dans les recherches faites par la littérature sur le pouvoir des députés sur le rôle du gestionnaire public.

L'objectif de ce chapitre suit l'ordre des trois précédentes thématiques. Dans la thématique liée à l'organisation publique, notre but est de souligner que malgré une législation en faveur d'une culture de résultats, cette même légalité confine le rôle du gestionnaire à celui d'un exécutant dans la plupart des organisations publiques. Pis encore, la Loi lui interdit une rémunération au rendement, et cantonne sa motivation à l'accomplissement d'une mission de service public. Quant au concept d'imputabilité, il décrit davantage la réalité des ministres, sous-ministres et des parlementaires que celle des gestionnaires publics. De plus, l'éthique de ceux-ci demeure liée au service public<sup>216</sup>.

Dans la thématique transculturelle, on observe que la difficulté d'adaptation à la culture des résultats et les concepts qu'elle implique favorise paradoxalement une

---

<sup>215</sup> *Ibid.*

<sup>216</sup> *Ibid.*

pratique administrative orientée vers le modèle wébérien. La réinterprétation des concepts est davantage en lien avec le contexte territorial des gestionnaires. C'est ainsi que dans l'application de la gestion administrative quotidienne, on observe que certains concepts sont appliqués de manière identique dans leur signification entre les pays et correspondent à une logique de conformisme. Il s'agit du concept d'autorité et d'autonomie. En revanche, d'autres concepts créent des oppositions réelles et conséquemment encouragent des attitudes dirigistes. Il s'agit du concept de pouvoir, du secret professionnel et de la confiance des personnes<sup>217</sup>.

Dans la thématique liée aux compétences du gestionnaire public, il s'agit de pointer que, malgré la constitution du profil de compétences que suggère la réforme, les gestionnaires publics restent attachés à la réalité du concept de qualifications bureaucratiques plutôt qu'au concept de compétences que suggère la réforme. Nous observons d'ailleurs à plusieurs niveaux ce paradoxe entre le discours de la réforme et la pratique administrative<sup>218</sup>.

### 3.1 Les contradictions vécues par le gestionnaire public dans l'organisation publique

L'institutionnalisation de la réforme au sein des administrations publiques a créé des contradictions qui ont favorisé le *statu quo ante* dans les pratiques du gestionnaire. Notre objectif est de mettre en exergue les résultats de recherches qui attestent de cette réalité au niveau de son identité et de son éthique.

Les travaux de Demers et Gow ont souligné que l'identité du gestionnaire reste fidèle à la sécurité de l'emploi au détriment des valeurs de créativité et d'improvisation.

---

<sup>217</sup> Denis Proulx. « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action. Une perspective internationale », *op. cit.*, p. 89.

<sup>218</sup> Ben Hassine *et al.*, *op. cit.*, p. 59.

Bien qu'étant dans un contexte de résultats, la Loi lui interdit une rémunération au rendement. Cette situation restreint sa motivation. De plus, si les discours en lien avec la réforme prônent la reddition de compte, cette réalité demeure encore inhabituelle chez cet agent public.

En ce qui concerne son éthique, elle demeure plus rattachée aux valeurs du service public plutôt qu'à une réorientation de celle-ci dans le sens de la performance.

### 3.1.1 Une identité fidèle aux valeurs du service public

Les valeurs de service public si chèrement inculquées aux agents publics dès leur entrée en fonction continuent de constituer leur identité première. Cette réalité se vérifie par l'exercice du rôle du gestionnaire conformément aux règles bureaucratiques. On constate alors la faiblesse des valeurs de créativité et d'improvisation, l'interdiction d'une rémunération au rendement et le renforcement d'un rôle de conformité chez ces gestionnaires publics dont la fonction est avant tout apolitique<sup>219</sup>.

#### 3.1.1.1 La faiblesse des valeurs liées à la créativité et à l'improvisation

Les contradictions vécues par le gestionnaire public s'appuient sur les mécanismes liés à la bureaucratie mis en place au moment de l'intégration à la réforme. Tout d'abord, on observe qu'alors même que le nouveau management public implique de réduire les mécanismes de contrôle pour faciliter la créativité et l'autonomie des gestionnaires, au Québec, on favorise la création de nouveaux dispositifs de contrôle bureaucratiques. Cette initiative contredit l'idée de réduire la taille de l'État et ses secteurs d'intervention. Cette dissonance dans le discours complexifie le rôle des

---

<sup>219</sup> Louis Bernard, « L'évolution de la haute fonction publique au Québec ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 15, no 1 (hiver 2009) : 99.

gestionnaires qui se trouvent forcés d'adopter deux comportements contradictoires dans la même période. À titre d'exemple, dans le domaine informatique, les gestionnaires qui sont liés par des contrats sont soumis à une « politique cadre sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics ». D'un côté, on évoque des contrats qui supposent autonomie et responsabilité; de l'autre, il s'agit du « renforcement des contrôles bureaucratiques », ceci dans un but d'adjudication<sup>220</sup>. Ensuite, bien que le discours de la réforme soit en faveur de l'improvisation<sup>221</sup>, de l'autonomie et de la flexibilité, les gestionnaires font encore face à une centralisation accrue. Par exemple, ils doivent recourir aux institutions centralisées pour l'octroi des fonds pour l'exécution des services. Enfin, le discours de la réforme prône l'amélioration de la qualité de services aux citoyens; or, lorsque les gestionnaires interrogent les ministres sur les fonds nécessaires à allouer à ces services, des impératifs de restriction budgétaire leur sont avancés<sup>222</sup>. Ces contradictions vécues par les gestionnaires lors de l'intégration à la réforme justifient, tel que l'ont admis Demers et Gow, qu'aucun gestionnaire ne soit en faveur de l'abolition de la sécurité en emploi<sup>223</sup>.

Ce paradoxe se poursuit par la préservation d'une motivation de service public face à la rémunération au rendement.

---

<sup>220</sup> Fortier, « La réingénierie de l'État, réforme québécoise inspirée du managérialisme », *op. cit.*, p. 819.

<sup>221</sup> Étienne Maclouf et Muriel de Fabregues, « Quand la rationalité des gestionnaires public sauve l'organisation. L'échec raisonné des centre de service partagés au ministère de la justice ». *Revue française de gestion (RFG)*, 5, no 250 (2015) : 159-175.

<sup>222</sup> Fortier, « La réingénierie de l'État, réforme québécoise inspirée du managérialisme », *op. cit.*, p. 817.

<sup>223</sup> Demers et Gow, *op. cit.*, p. 527.

### 3.1.1.2 L'interdiction d'une rémunération au rendement

La théorie des attentes signifiées, basée sur la gestion par objectifs, démontre que « le fait de fixer aux employés les objectifs concrets en termes de résultats devrait leur assurer une base de motivation<sup>224</sup> ». L'obligation de résultats qui en découle pour le gestionnaire justifie qu'il soit rémunéré au rendement. Seulement, lors de l'intégration de la réforme au Québec, cette rémunération au rendement a été interdite par la Loi 100<sup>225</sup>. Pourtant, les théories de la motivation donnent une valeur adéquate aussi bien à la motivation pécuniaire qu'à celle rattachée à l'épanouissement intellectuel chez les agents pour expliquer leur rentabilité<sup>226</sup>. De fait, cette Loi va à contre-courant d'une réforme dont le but est précisément de motiver les gestionnaires vers l'obtention des résultats. L'enquête de Demers et Gow expose bien cette réalité : seulement un tiers des gestionnaires provinciaux seraient favorables, tout comme les gestionnaires fédéraux, à une rémunération au rendement<sup>227</sup>. C'est que la rémunération au rendement, au-delà de la restriction citée précédemment, éveille une certaine crainte chez les gestionnaires du fait des abus de pouvoir hiérarchique qu'elle causerait. Cette rémunération au rendement dépendrait des évaluations effectuées par les supérieurs hiérarchiques. Conséquemment, la motivation des gestionnaires publics reste majoritairement en faveur du service public.

On constate aussi que le rôle politique que la réforme leur assigne est non seulement déplacé, mais aussi quasi inefficace<sup>228</sup>.

---

<sup>224</sup> Proulx, « La motivation—Qu'est-ce que la motivation », *op. cit.*, p. 271.

<sup>225</sup> La Loi 100, dite du baillon, du 11 juin 2010, limite l'augmentation de la rémunération du personnel d'encadrement jusqu'en 2015 et interdit pour deux ans toute forme de rémunération au rendement. Cf. Fortier, « La réingénierie de l'État, réforme québécoise inspirée du managérialisme », *op. cit.*, p. 817.

<sup>226</sup> Proulx, « La motivation—Qu'est-ce que la motivation », *op. cit.*, p. 257.

<sup>227</sup> Demers et Gow, *op. cit.*, p. 524.

<sup>228</sup> Bernier et Angers, *op. cit.*, p. 240-248.

### 3.1.1.3 Le rôle apolitique du gestionnaire public

En dépit des nouvelles exigences de résultats attachés au rôle du gestionnaire, on reconnaît que sa réalité professionnelle est davantage liée à la conformité à la Loi qu'à la reddition de comptes<sup>229</sup>. On admet aussi que ce dernier concept soit lui-même plus associée au respect de la légalité qu'à l'autonomie ou à l'innovation<sup>230</sup>. Paradoxalement, la réforme insiste sur l'idée d'un gestionnaire imputable<sup>231</sup>. Or, l'imputabilité revêt une dimension politique qui « politise » la fonction des gestionnaires<sup>232</sup>. Celle-ci exige d'eux qu'ils rendent des comptes devant la Commission de l'administration publique du Parlement<sup>233</sup>. Pourtant, leur gestion ne devrait pas répondre à un contrôle politique, compte tenu de la nature de leurs fonctions, qui est purement administrative<sup>234</sup>. Les gestionnaires ne sont pas soumis aux mêmes exigences de satisfaction de l'électorat que les politiciens<sup>235</sup>. De ce point de vue, il n'est donc pas étonnant que seulement un tiers des gestionnaires provinciaux, d'après l'enquête menée par Demers et Gow, se sentent imputables. En

---

<sup>229</sup> Jacques Bourgault, « L'imputabilité parlementaire de la gestion par résultats : quand le managérialisme transcende les institutions politico-administratives ». *Management international (MI)*, 9, no 1 (automne 2004) : 69.

<sup>230</sup> Paul Charles Light, « Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability ». (Washington D.C.: The Brooking institute and the Governance Institute). *The Journal of Politics (JOP)*, 56, no 3 (août 1994) : 828-830.

<sup>231</sup> Bourgault, *op. cit.*

<sup>232</sup> Gow, *op. cit.*, p. 45-47.

<sup>233</sup> Les gestionnaires publics sont soumis à deux types d'imputabilité : administrative et politique. La première concerne la reddition de comptes des gestionnaires publics auprès des supérieurs hiérarchiques et la seconde auprès des parlementaires. Cf. L. Bernard cité plus tôt, p. 98.

<sup>234</sup> Fortier, « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme », *op. cit.*, p. 39 ; Bernier et Angers, *op. cit.*, p. 240 et 248.

<sup>235</sup> Claude Morin, « L'interaction politiciens-administrateurs », dans *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette. (Québec : Presses de l'Université du Québec, 1992), 256-257.

l'absence d'une légitimité des gestionnaires publics, leur imputabilité politique devient questionnable<sup>236</sup>.

D'après Bernard, c'est l'examen d'imputabilité lui-même qui serait dénué de toute substance, parce que les parlementaires ne s'y intéresseraient pas. Ces derniers mettraient plus d'importance à l'imputabilité des ministres compte tenu des intérêts partisans qu'ils poursuivent (sur 80 cas recensés, seuls 4 sous-ministres ont été convoqués par les parlementaires)<sup>237</sup>. En conséquence, leur conception du devoir de surveillance de l'utilisation des fonds publics devient restrictive et délaisse de fait la gestion des gestionnaires publics. Ainsi, peu de fonctionnaires-gestionnaires publics « ont vécu l'expérience des auditions publiques<sup>238</sup> ». L'article 29 de la Loi sur l'administration publique au Québec, qui prévoit cette fonction de contrôle, devient lettre morte, car « le caractère partisan des travaux parlementaires s'accommode mal en effet d'un examen objectif de la gestion administrative des ministères et organismes ». Toutefois, Bernard soutient que, pour remédier à cette situation, cette imputabilité externe devrait être laborieusement redéfinie autour d'un partage des rôles entre l'administratif et le politique. Malheureusement, l'approche politique qui prévaut constitue un obstacle à une telle proposition. D'après celle-ci, l'organisation est une jungle dans laquelle s'affrontent plusieurs groupes (gestionnaires publics et politiciens)<sup>239</sup>. Il devient de ce fait difficile de concevoir un partage des rôles harmonieux.

---

<sup>236</sup> Fortier, « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme », *op. cit.*, p. 39.

<sup>237</sup> Bernard, *op. cit.*, p. 99.

<sup>238</sup> *Ibid.*, p. 99-100.

<sup>239</sup> Proulx, « Les approches en management—la pertinence de traiter les approches en management », *op. cit.*, p. 16.

Face aux nombreuses déviances liées à la performance depuis la législation introduite par la Loi 2000 sur la qualité de service et une gestion par résultats, le retour à une éthique de service public est judicieux.

### 3.1.2 La préservation d'une éthique de service public

L'éthique prend de plus en plus de place dans le secteur public face au droit<sup>240</sup>. Si l'un des objectifs de la bureaucratie est d'assainir la gouvernance et de la rendre plus éthique; « dans ces circonstances, il est impérieux que se constitue au sein des administrations publiques un corps de doctrines qui fournisse des référents à ceux dont le savoir est de servir l'intérêt public<sup>241</sup>. » Il est maintenant admis par de nombreux professionnels que, malgré le contexte de résultats, les codes d'éthique doivent être encouragés au sein du secteur public et même dans la société civile afin de promouvoir les valeurs qui s'y rattachent (impartialité, légalité, intégrité, transparence, efficacité, égalité, responsabilité, justice). Ces codes d'éthique doivent faire obstacle aux nombreux problèmes liés à la loi du marché et aux déviances qu'elles suscitent dans les organisations publiques. De plus, face au recrutement des gestionnaires privés au sein du secteur public au nom de la performance, il devient impérieux de construire des balises susceptibles d'éviter et d'éradiquer ces déviances<sup>242</sup>. On a constaté plus haut qu'au Royaume-Uni, le tiers des dirigeants des agences nouvellement créées proviennent de l'extérieur de la fonction publique et ne serait pas imprégné des valeurs de service public dont sont imprégnés depuis leur entrée en fonction les gestionnaires publics<sup>243</sup>.

---

<sup>240</sup> Yves Boisvert. « Éthique et politique : un nouvel enjeu pour la gouvernance contemporaine » *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 9, no 1 (novembre 2002) : 4.

<sup>241</sup> Jacques Plamondon, « Fonder l'éthique de l'administration publique ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 9, no 1 (novembre 2002) : 7.

<sup>242</sup> Kéramidas (2008), Boisvert (2011), Bartoli *et al.* (2011).

<sup>243</sup> « Les réformes au Royaume-Uni », *op. cit.*, [s. p.].

D'un autre point de vue, les défenseurs de la quête de la performance, qui se réclament aussi de la réorientation de l'éthique, soutiennent que l'approche de la performance dans la sphère publique doit inclure l'éthique. Ils reconnaissent cependant la difficulté qu'il y a à défaire l'éthique de ses dimensions stratégique et opérationnelle<sup>244</sup>. Cela pose le problème des moyens et des méthodes utilisés par les gestionnaires pour obtenir les résultats. Entre l'approche client et les valeurs de justice sociale, ce sont le plus souvent les secondes qui sont sacrifiées. De ce fait, pour favoriser une éthique publique, tout compromis doit être évité. Il est utile de revenir aux prémisses d'une éthique publique lors d'une formation appropriée avant l'entrée en fonction des gestionnaires. Cette dernière exigence justifie d'ailleurs la création de plusieurs organismes d'éthique publique malgré le contexte de réforme. Ces organismes utilisent des séances de formation pour sensibiliser les agents publics sur ce qu'est réellement une administration au service du public<sup>245</sup>.

Enfin, certains auteurs évoquent le pouvoir des sanctions sur le maintien d'une éthique publique. Ils pensent que le rôle de surveillance et de contrôle du Conseil du trésor fédéral doit être effectivement joué pour y parvenir. On fait valoir que si les déviations sont perpétrées, elles doivent être sévèrement sanctionnées<sup>246</sup>. Cet effet dissuasif doit se trouver dans l'encadrement législatif existant et futur. En la matière, plusieurs textes ont été adoptés pour mettre en place un dispositif de régulation éthique adéquat. Par exemple, aux États-Unis, « John A. Rohr [...] part du principe que les arrêts de la Cour suprême définissent les valeurs du régime et indiquent la

---

<sup>244</sup> Bartoli *et al.*, *op. cit.*

<sup>245</sup> Fortier, « La réingénierie de l'État, réforme québécoise inspirée du managérialisme », *op. cit.*, p. 820.

<sup>246</sup> Yves Boisvert. « Éthique et gestion publique : apprendre des scandales », *op. cit.*, p. 651 et 657.

voie à suivre aux bureaucrates en matière d'éthique<sup>247</sup> ». Cela finalement favorise une approche de conformité<sup>248</sup>.

### 3.2 Les contradictions vécues par le gestionnaire public dans la thématique transculturelle

Notre objectif dans cette thématique est de mettre en évidence la force de la légalité dans les pratiques administratives des gestionnaires publics des pays objets de la recherche de Proulx (le Cameroun, le Maroc, la Guinée, la France, le Chili, le Mexique, le Canada et plus précisément le Québec, et la France). Malgré le contexte de résultats, on constate que ces gestionnaires font une application des principes de gestion en lien avec les législations nationales. Cela tantôt provoque une situation de conformisme, tantôt encourage des attitudes dirigistes chez ces gestionnaires.

#### 3.2.1 Le maintien du conformisme

Les gestionnaires publics des sept pays objets de la recherche de Proulx reconnaissent l'existence de la Loi, mais ne lui donnent pas la même importance. En France et au Canada, ils en reconnaissent peu la toute-puissance. Pour les gestionnaires publics des cinq autres pays, l'existence de la Loi et l'autorité qu'elle suggère, renvoie à sa force et à sa puissance dans l'application des projets, programmes et services. Qu'ils s'agissent des moyens humains ou financiers, ces gestionnaires continuent de se référer à la Loi pour réaliser les projets et faire face aux difficultés qu'ils rencontrent dans leur gestion quotidienne. C'est ainsi que pour les gestionnaires du Cameroun et du Mexique, il n'y aurait pas de rupture entre la bureaucratie et la GPR. Pourtant, ces deux modes de gestion induisent des façons de faire et penser différentes. Malgré le

---

<sup>247</sup> Stanley Tremblay, « Thématique américaine en éthique appliquée ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 9, no 1 (novembre 2002) : 11.

<sup>248</sup> Boisvert, « Éthique et gestion publique : approche des scandales », *op. cit.*, p. 651 et 657.

contexte de résultats, les gestionnaires de ces deux pays ont une grande volonté de maintenir des relations formelles hiérarchisées. Ils accordent peu de place à l'autonomie et à la transparence. Le même constat se vérifie en Afrique de l'Ouest, où « une gestion communautaire » continue de prévaloir<sup>249</sup>.

Deuxièmement, il y aurait dans ces pays une grande volonté de définir de façon très détaillée les tâches que doivent effectuer les subalternes. Conséquemment, leurs modèles administratifs demeurent concentrés sur le respect du statut des agents. L'approche légaliste demeure fortement appliquée, tout comme le respect de l'État de droit<sup>250</sup>.

### 3.2.2 Des contextes culturels favorables aux comportements dirigistes

Nous observons des comportements dirigistes chez certains gestionnaires dans certains pays objets des recherches de Proulx. En effet, les valeurs liées au pouvoir, au secret et à la confiance des personnes demeurent pratiquées malgré le contexte de résultats. Par exemple, au Cameroun, au Chili et au Mexique, les gestionnaires publics sont motivés par le pouvoir plutôt que par la quête des résultats dans leur gestion.

De même, ils entretiennent le secret dans le fonctionnement de l'administration et rechignent à un échange de procédés<sup>251</sup>. Ces comportements produisent une rupture entre la hiérarchie représentée par les gestionnaires et leurs subordonnés. En

---

<sup>249</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action. Une perspective internationale », *op. cit.*

<sup>250</sup> Proulx, « Le management par résultats : une perspective transculturelle », *op. cit.*, [s. p.].

<sup>251</sup> Proulx et Machiavelli, *op. cit.*, p. 47. Uniquement sur le Chili et le Mexique. Concernant le Cameroun, l'article précédent de Proulx en fait mention.

conséquence, le problème de confiance que cela suscite provoque des intérêts divergents et ne favorise pas « la créativité associée à l'autonomie...<sup>252</sup> ».

### 3.3 Les contradictions liées aux compétences du gestionnaire public : le maintien du concept de qualification

Nous avons reconnu, à l'appui des résultats de recherches recueillies au Québec par Bourgault, que le profil de compétence constitué répond aux pressions du modernisme, c'est-à-dire au besoin d'innover, de réagir et de s'adapter à la demande de services des citoyens. Cependant, en pratique, à cause de certaines contradictions légales survenues lors de la réforme, les gestionnaires demeurent obligés d'exercer leur rôle selon la logique de qualifications bureaucratiques plutôt que selon celle des compétences, pourtant requise par une culture de résultats.

#### 3.3.1 Le paradoxe attaché à la logique de compétence

Dans la logique du concept de compétence, la littérature reconnaît une certaine responsabilité au gestionnaire dans son évolution professionnelle, d'abord parce qu'il doit répondre des résultats qui en découlent, et ensuite parce qu'il doit pouvoir gérer ses compétences et veiller à les situer dans l'à-propos du changement. Il n'a pourtant aucun pouvoir institutionnel sur les changements majeurs qui s'opèrent dans les organisations. Les réformes sont initiées auprès des instances supérieures de pouvoir. L'État, incarné par les autorités politiques, a la responsabilité de veiller à faciliter l'apprentissage chez ses agents publics. Il doit leur fournir des moyens adéquats pour les inciter à s'adapter aux changements que traversent les organisations publiques. Paradoxalement, ce sont les autorités politiques qui édictent des Lois en faveur de la conformité de la Loi dans un contexte lié à la logique de résultats. Cette contradiction,

---

<sup>252</sup> Proulx, « Le management par résultats : une perspective transculturelle », *op. cit.*, [s. p.].

au-delà d'influencer le rôle du gestionnaire, a une incidence sur la manière dont il va déployer son savoir. Au lieu d'aller de l'avant, il reste coincé dans la logique de qualification. Comment s'étonner alors de l'importance continuelle que revêt ce dernier concept face à celui des compétences ? Certains auteurs ont prétendu que le concept de compétence si chèrement utilisé en management ne s'oppose pas totalement à celui de qualification. Il est simplement un supplément et non une substitution. Comment comprendre alors que ce supplément soit tant repoussé par les gestionnaires chargés de mettre en pratique lesdites compétences<sup>253</sup> ?

C'est que le concept de compétence apporte avec lui des valeurs et une obligation de résultats. Celle-ci suppose, tel que nous l'avons dit plus haut<sup>254</sup>, de rompre avec « le principe taylorien de conformité et d'obéissance ». Il s'agit de remettre en question la séparation entre conception et exécution des programmes. L'idée derrière le concept de compétence est d'atteindre le client dans son besoin et de s'insérer dans le marché. Conséquemment, au regard de la littérature, ce concept revêt une instabilité, car il dépend précisément des besoins changeants du client. C'est la raison qui rend plausible la constitution d'un profil de compétences adapté au modernisme ambiant.

Seulement, en l'état actuel de la législation, il est difficile pour le gestionnaire public de se rallier complètement et professionnellement à ce concept, bien qu'il soit fréquemment usité. D'abord, tel que nous l'avons reconnu plus haut, les politiciens continuent d'avoir la mainmise sur la conception des programmes. Ensuite, la valeur d'autonomie qui doit découler du concept de compétence et à laquelle la réforme donne une importance certaine est quasi absente chez les gestionnaires. Nous avons reconnu plus haut l'existence des contrôles administratifs auxquels les gestionnaires continuent d'être soumis tant au niveau de l'octroi des fonds que du choix de certains indicateurs. Ces derniers continuent conséquemment d'exécuter les projets qui leur

---

<sup>253</sup> Reynaud, *op. cit.*, p. 13.

<sup>254</sup> Voir le concept de compétence, chapitre 1.

sont soumis suivant la conformité à la Loi. Enfin, la responsabilité que la Loi leur attribue à travers le concept de compétence et l'imputabilité sont respectivement inexistante et inappropriée dans le contexte de fonctions purement administratives.

### 3.3.2 Le maintien de la logique de qualification

Dans les circonstances qui précèdent, il est difficile d'être surpris que les gestionnaires se rallient davantage à la réalité des qualifications. Celle-ci se rattache le mieux aux valeurs de service public auxquels ils sont habitués. Leur devoir de conformité adhère à l'obligation de moyens qu'ils continuent de pratiquer faute d'une imputabilité réelle, ce qui les absout conséquemment d'une responsabilité professionnelle. Plusieurs attitudes chez le gestionnaire public illustrent d'ailleurs ce rattachement à la logique de qualification plutôt qu'à celle de compétence<sup>255</sup>.

En matière de communication, on observe encore un verrouillage de l'information. C'est que le concept de qualification implique l'idée suivant laquelle « qui détient l'information, détient le pouvoir ». En Tunisie, les gestionnaires publics estiment qu'il est opportun de retenir certaines informations au risque de perdre leur place. Mais, paradoxalement, les gestionnaires qui font de la rétention d'information sont les mêmes qui se plaignent de son verrouillage<sup>256</sup>.

Sur le plan personnel et technique, on a observé un certain immobilisme chez les gestionnaires au Québec. Cette situation est due aux réticences des dirigeants politiques face à l'intégration aux nouvelles compétences<sup>257</sup>. Ces autorités hiérarchiques ne sont pas en faveur d'une formation aux nouvelles technologies de

---

<sup>255</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>256</sup> Ben Hassine *et al.*, *op. cit.*

<sup>257</sup> Tardif, *op. cit.*, p. 381.

l'information et de la communication (NTIC) pour les gestionnaires. Pour eux, cet outil ne serait pas en faveur d'un travail en équipe<sup>258</sup>.

Enfin, sur un plan purement organisationnel, une grande importance continue d'être accordée à l'évaluation. Les gestionnaires au Québec, et même en Tunisie, s'y prêtent tantôt par écrit, tantôt directement avec l'agent public concerné<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> Bourgault *et al.*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>259</sup> Ben Hassine *et al.*, *op. cit.*, p. 60.

## CONCLUSION

L'ère de la modernité dans les pays de l'OCDE est placée sous le signe de l'efficacité et de l'efficience des organisations publiques. Les années 1970, qui marquent le début de la crise pétrolière, constituent les prémisses de grands chamboulements économiques dont l'envol est marqué au Québec à partir de 2000 par le mouvement de réingénierie de l'État. Les défenseurs du nouveau management public ont voulu, dans la province, l'institutionnalisation dans la sphère publique d'un mode de gestion inspirée de la sphère privée. Ce changement, matérialisé par la GPR, est une réforme qui vise la résorption des problèmes structurels et organisationnels dans l'administration publique. Il suppose aussi des gestionnaires publics une meilleure qualité des prestations fournies aux citoyens. Conséquemment, l'arrivée de cette réforme questionne les rôles et les fonctions des gestionnaires publics en affectant leurs capacités, leurs aptitudes, leurs habiletés et leurs compétences.

Ce mémoire s'articule autour d'une revue des écrits thématisée dont le but était de faire un état des connaissances concernant l'évolution du rôle du gestionnaire public dans un contexte de GPR. Cet état des connaissances entendait appréhender l'impact du nouveau cadre de gestion sur le rôle du gestionnaire public *via* trois thématiques. Dans la *thématique liée à l'organisation publique*, notre objectif était de montrer que l'arrivée de la réforme et des valeurs néo-libéralistes qu'elle comporte provoque des tensions au niveau de l'identité et de l'éthique du gestionnaire public. Dans la *thématique transculturelle*, nous avons constaté que l'application du modèle de GPR provoque « une subjectivité » dans l'application des projets et services des pays concernés par les recherches de Denis Proulx. Cette subjectivité est la résultante de l'influence encore trop grande des valeurs culturelles nationales chez les gestionnaires desdits pays dans la gestion administrative. Enfin, dans la *thématique liée aux compétences du gestionnaire public*, l'arrivée de la réforme a suscité une

remise en question des compétences jusque-là acquises par les gestionnaires publics, sans pour autant les balayer.

Ce mémoire nous permet de comprendre la manière dont la réforme transforme le rôle du gestionnaire public. Cette transformation comporte la particularité de manifester son pouvoir dans l'implantation et la réussite de la réforme. C'est ce qu'atteste cette déclaration de Proulx : « Les seules modifications qui se feront réellement seront celles qui correspondront à ce que les managers d'aujourd'hui sont ou seront prêts à faire<sup>260</sup>. » Cette affirmation a guidé notre réflexion : les articles et ouvrages consultés dans le cadre de ce mémoire confirment-ils cette déclaration de Proulx ? Cet engagement nous a conduit à nous interroger sous trois dimensions relayant les thématiques sus-évoquées : quelle est l'incidence de la nouvelle culture sur l'identité professionnelle et sur l'éthique du gestionnaire public au sein de l'organisation publique ? Quelle est l'incidence de la nouvelle culture sur la perception que le gestionnaire public a de son rôle dans des pays témoignant de valeurs culturelles nationales différentes ? Quelles sont les conséquences que suscite la nouvelle culture sur les compétences du gestionnaire public ?

Pour répondre efficacement à ces interrogations, la revue des écrits a nécessité une collecte de données en trois phases dans cinq bases de données et seize revues universitaires. Les résultats obtenus s'appuyaient sur des groupes de mots français et anglais, tels « gestion par résultats » ou « *result-based management* ». Ceux-ci nous ont permis de constituer nos thématiques autour du rôle du gestionnaire public à travers trois composantes : l'organisation publique, la sphère transculturelle et les compétences du gestionnaire public.

---

<sup>260</sup> Proulx, « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action. Une perspective internationale », *op. cit.*, p. 77.

La constitution de ces thématiques est le produit d'une analyse influencée par deux approches théoriques principales : l'approche systémique et l'approche culturelle. Dans la première, nous avons observé que le gestionnaire public, en tant qu'agent public, est une composante à part entière de l'ensemble qu'est l'organisation publique. Tout changement intervenant au sein de l'institution l'influence conséquemment, car il constitue un rouage important dans les transformations qui s'y opèrent. Dans la seconde approche, nous avons observé que la façon dont les agents publics exécutent les projets est influencée par les valeurs acceptées au sein de l'organisation publique. Ainsi, les valeurs individualistes, liées aux exigences de marché incorporées dans la réforme, viennent à contre-courant avec les valeurs bureaucratiques, basées sur le respect de la légalité et encore en vigueur au Québec.

Dans la thématique liée à l'organisation publique, nous avons retenu au travers des résultats recensés par les auteurs que les gestionnaires publics ont la capacité de freiner une réforme. Les valeurs de service public qu'ils possèdent s'opposent à un service public dont le but ultime est la quête des résultats. Le modèle de GPR affecte leur rôle au niveau de leur identité et de leur éthique. Cette situation est observable dans les pays ayant accepté la réforme comme dans les pays en attente de l'intégrer. Dans ce dernier cas de figure, on a constaté que la sécurité de l'emploi dont le gestionnaire dispose toujours, bien que confronté aux défis de l'innovation et de l'improvisation, demeure le levier central sur lequel repose l'attachement de l'agent au service public. Le rapport contractuel, nouveauté de la réforme, rencontre l'inconvénient de l'instabilité professionnelle par les congédiements qu'il suscite suite à des résultats négatifs. Nous avons aussi retenu que l'obligation de conformité à laquelle est toujours astreint le gestionnaire s'oppose à la notion d'imputabilité que la réforme veut lui imposer. L'idée de justifier et de défendre ses décisions est encore mal acceptée par le gestionnaire public. Ensuite, toujours au sein de l'organisation publique, notre revue des écrits révèle que la nouvelle gestion vient mettre en concurrence la motivation de service public et celle pécuniaire chez le gestionnaire,

posant ainsi le problème d'une motivation exclusive ou non de service public. À ce niveau, les conclusions des recherches de Demers et Gow au Québec ont majoritairement montré le penchant des gestionnaires publics envers une motivation de service public. Enfin, on constate parallèlement au niveau de son éthique que le gestionnaire doit dorénavant envisager une conciliation entre les valeurs qui découlent de l'éthique et les valeurs liées à la performance. La difficile réorientation de son éthique a mis en évidence le problème de l'intégrité dans les organisations publiques. Plusieurs auteurs ont mentionné les dérives en termes de corruption constatées dans certaines organisations fédérales et provinciales.

Deuxièmement, dans la thématique transculturelle, nous avons observé, au travers des résultats des recherches exposés, que malgré l'universalité du modèle de GPR, chaque pays objet des recherches de Proulx témoigne de valeurs nationales qui lui sont propres. Celles-ci influencent la façon de faire, de penser et d'être des gestionnaires publics dans l'application des principes de gestion. Conséquemment, les gestionnaires publics de ces pays ont chacun une perception et une compréhension subjectives des principes liés à la culture de résultats. Plus encore, l'héritage idéologique lié au socialisme de la plupart des pays objets de cette recherche les prédispose difficilement à intégrer complètement des valeurs d'une idéologie néo-libéraliste.

Troisièmement, dans la thématique dite des compétences du gestionnaire public, les résultats des recherches ont montré que la réforme a entraîné une remise en question des qualifications jusque-là détenues par ce dernier. Le concept de compétence est mis en valeur par la constitution d'un profil de compétences adapté aux nouvelles exigences de résultats. La constitution de ce profil suppose en arrière-plan l'opportunité d'une formation pour les gestionnaires. Bien que l'adhésion à cette formation soit relativement acceptée par les gestionnaires les plus anciens qui

résistent à intégrer les valeurs d'une culture de résultats, la nécessité, pour les nouveaux gestionnaires, de la suivre avant leur entrée en fonction est rendue évidente.

Toutefois, le pouvoir que les gestionnaires publics peuvent exercer pour résister à la réforme, ou éventuellement soutenir celle-ci, n'est pas absolu. Les auteurs, lors des recherches exposées ci-dessus, ont mis en évidence la force des Lois et conséquemment le pouvoir qu'ont les députés au travers de l'édiction de celles-ci. Par leur vote, ils peuvent faire appliquer une réforme ou entretenir le *statu quo*.

Dans la thématique liée à la culture de l'organisation, on remarque tout d'abord que la faiblesse des valeurs d'improvisation, d'autonomie et d'innovation dans les nouvelles attributions du gestionnaire donne une prédominance à la notion de sécurité en emploi. Ces valeurs, étant liées au risque, effritent cette sécurité sans l'ôter. Ensuite, le gestionnaire, par l'obligation de conformité à laquelle il reste tenu, continue de se référer au respect de la Loi dans l'exécution des projets. Malgré le discours nouveau sur l'imputabilité des gestionnaires, très peu ont jusqu'à présent été inquiétés par cette procédure. Au demeurant, la nature purement administrative du rôle des gestionnaires publics s'accommode mal d'une imputabilité réelle. De plus, les députés ne s'intéressent à cette procédure que pour mettre en cause les sous-ministres ou les ministres. Concernant la motivation extrinsèque du gestionnaire, le fait que la Loi a interdit la rémunération au rendement rend cette dernière difficile à exiger par la minorité des gestionnaires qui auraient souhaité la réclamer. Enfin, l'éthique du gestionnaire demeure plus rattachée aux valeurs de service public qu'à une réorientation vers la performance.

Dans la thématique transculturelle, nous avons compris grâce aux résultats de recherche de Proulx que l'influence encore conséquente de la Loi et des valeurs nationales sur la gestion administrative des sept pays objets de sa recherche conforte le maintien d'une approche de conformité chez les gestionnaires publics. Ces valeurs nationales, lorsqu'elles concernent le secret, le pouvoir et la confiance des

gestionnaires publics, provoquent chez certains des attitudes purement dirigistes. Tel est le cas au Cameroun, au Mexique et au Chili.

Dans la thématique liée aux compétences des gestionnaires publics, on constate que malgré la constitution d'un profil de compétences au Québec, c'est la réalité du concept de qualification qui continue de s'appliquer. L'obligation de moyens attachée à la conformité à la Loi continue de caractériser la fonction des gestionnaires. Le concept de compétence si grandement valorisé par la réforme requiert l'octroi d'une autonomie que les gestionnaires n'ont encore que relativement. L'obligation de résultats qui découle du concept de compétence implique que les gestionnaires publics soient responsables de leurs résultats et ne subissent pas des contrôles incessants. Or, ceux-ci y sont encore grandement soumis et demeurent pour la plupart conditionnés par l'attente d'une autorisation des agences pour l'octroi des fonds nécessaires à l'exécution des services, des projets et des programmes.

À la lumière des résultats qui précèdent, la déclaration de Proulx suivant laquelle « les seules modifications qui se feront réellement seront celles qui correspondront à ce que les managers d'aujourd'hui sont ou seront prêts à faire<sup>261</sup> » se confirme en partie. Les gestionnaires publics ont, certes, par les valeurs de service public qu'ils défendent et auxquelles ils adhèrent, le pouvoir de freiner la réforme ; mais ce pouvoir est limité. Ils sont tenus au respect des Lois et, à ce titre, sont soumis au pouvoir du législateur. Les députés ont un pouvoir conséquent dans la progression ou la régression d'une réforme compte tenu des Lois qu'ils votent. À cet effet, au Québec, les députés ont une attitude contradictoire parce qu'ils édictent, en période de réforme, des règles de droit qui militent en faveur de la bureaucratie. Cette confusion encourage chez certains gestionnaires la volonté de concilier la GPR et la bureaucratie pour pallier les inconvénients de la réforme. Mais, au regard de la

---

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 77.

littérature, cette hybridation constitue néanmoins une résistance à l'intégration à la réforme. Par conséquent, l'évolution professionnelle des gestionnaires est prise dans un étau qui la maintient dans un *statu quo*.

Tableau 4.1 Les classifications thématiques tirées de la littérature<sup>262</sup>.

LES TROIS THÉMATIQUES SUR L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU GESTIONNAIRE PUBLIC DANS UN CONTEXTE DE GPR				
Critères d'identification de l'évolution du rôle du gestionnaire public	La thématique liée à l'organisation publique	La thématique trans-culturelle	La thématique liée aux compétences du gestionnaire public	Les résultats
Les résistances du gestionnaire à la GPR	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La sécurité de l'emploi <i>versus</i> le rapport contractuel.</li> <li>-La motivation de service public <i>versus</i> la motivation pécuniaire.</li> <li>-L'obligation de conformité <i>versus</i> l'imputabilité.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La compréhension subjective des concepts de gestion.</li> <li>-L'inconvénient d'un terreau socialiste.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Le défi de la constitution d'un profil de compétence.</li> <li>-L'adhésion relative à la formation des gestionnaires les plus anciens.</li> </ul>	Le pouvoir du gestionnaire public
Les contradictions légales initiées par les députés favorables au maintien du <i>statu quo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La faiblesse des valeurs d'innovation...</li> <li>-L'interdiction d'une rémunération au rendement.</li> <li>-Le caractère apolitique du rôle du gestionnaire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Le maintien du conformisme.</li> <li>-Les attitudes dirigistes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Le paradoxe de la logique de compétence.</li> <li>-Le maintien de la logique de qualification.</li> </ul>	Les limites au pouvoir du gestionnaire public

<sup>262</sup> Source : conçue par l'étudiante.

La force de notre travail de recherche est d'avoir entrepris l'étude de l'évolution du rôle du gestionnaire public sous un angle thématique. La constitution des trois thématiques nous a permis, sous des dimensions différentes mais qui se rejoignent, de concentrer des résultats qui initient une réflexion objective sur la situation professionnelle de cet agent public en période de réforme. Elle nous a permis aussi de mettre en évidence l'importance et le rôle clé de cet agent public dans tout changement affectant l'organisation publique.

Cette recherche comporte néanmoins quelques limites méthodologiques. Nous avons majoritairement exploité une littérature francophone pour comprendre l'évolution du rôle du gestionnaire face à la réforme. Cette réalité explique la propension des écrits à aborder la situation au Québec et l'élargissement qui concerne majoritairement d'autres pays francophones. Compte tenu de l'héritage socialiste de ces derniers, cette étude nous a conséquemment permis de relever des nuances en termes de valeurs avec les pays influencés historiquement par un héritage néo-libéral. Ces derniers, soit le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont connu une transition vers le management public plus aisée.

De même, au niveau de l'organisation publique, notre étude est restreinte aux résultats dans deux ministères fédéraux et deux ministères provinciaux. Cette réalité ne permet pas de connaître l'évolution du rôle du gestionnaire dans l'ensemble des institutions publiques du Québec, et *a fortiori* au Canada. La littérature a souligné que certaines organisations publiques, dépendamment du domaine, ont embrassé plus facilement ou relativement la réforme. C'est l'exemple observé dans le domaine commercial *versus* les domaines médical et universitaire.

De ce fait, nous recommandons que lors des projets de recherches ultérieurs soit prise largement en compte une littérature anglophone étalant davantage les expériences du Nord et d'Asie. Par exemple, il serait opportun d'étudier l'impact de la réforme sur le gestionnaire public dans les organisations publiques au Japon. Par ailleurs, il serait

pertinent, concernant le même thème, de se pencher dans le futur sur d'autres types de recherches qu'une revue des écrits. À cet effet, l'observation participante au sein d'une organisation publique provinciale permettrait de cerner avec précision les problèmes d'éthique auxquels les gestionnaires publics doivent faire face et les défis qui y sont attachés dans le contexte de la réforme. De même, l'opportunité d'utiliser cette méthode de recherche faciliterait la compréhension des résultats découlant d'une comparaison entre deux organisations publiques dans deux continents différents (au Québec et au Royaume-Uni) concernant l'impact de la même réforme sur le gestionnaire public. Celle-ci révélerait davantage les différences en termes de valeurs dans la gestion administrative et les difficultés qui s'ensuivent. De plus, l'institutionnalisation de la GPR demeure, à elle seule, peu importe l'idéologie des pays concernés, une réforme dense en enseignements sur les modifications des structures et le rôle des agents publics qui y travaillent.

En revanche, il est utile de réfléchir sur la terminologie « institutionnalisation » dans le cadre québécois. Si elle suppose l'adoption et l'implantation de la réforme, il devient urgent de se demander si une adhésion légale suffit pour utiliser cette terminologie, compte tenu du contexte de transition toujours en attente.

## BIBLIOGRAPHIE

- Auger, Jacques et Jean-Claude Rondeau. « La réforme de l'administration fédérale américaine ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 3, no 2 (juin 1996) : [s. p.].
- Bartoli, Annie, Kéramidas, Olivier, Larat, Fabrice et Bachir Mazouz. « Vers un management public éthique et performant ». *Revue française d'administration publique (RFAP)*, 4, no 140 (2011) : 629-639.
- Bédard, Denis. « Allemagne-De Bonn à Berlin ; une administration publique en transition ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 4, no 3 (novembre 1997) : [s. p.].
- Ben Hassine, Anissa, Zeribi, Olfa, et Salma Baouab. « Un profil tirailé entre compétences bureaucratiques versus managériales pour les gestionnaires publics tunisiens ». *Management international (MI)*, 16, no 3 (2012) : 50-63.
- Ben Saïd, Hayat. « La gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation : Étude de cas canadienne et leçon pour le Maroc ». Mémoire de M.A., Université de Montréal, 2000.
- Bergeron, Gérard. « La genèse du management public ». Dans *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette, 75-95. Québec : Presses de l'Université du Québec, 1992.
- Bernard, Louis. « L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 15, no 1 (hiver 2009) : 92-101.
- Bernardeau Moreau, Denis. « Les répertoires des métiers et les référentiels de compétences dans la fonction publique territoriale : une mutation en marche ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 17, no 3 (automne 2011) : 176-191.
- Boisvert, Yves. « Éthique et politique : un nouvel enjeu pour la gouvernance contemporaine ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 9, no 1 (novembre 2002) : 2-6.

- \_\_\_\_\_. « L'éthique publique : une nouvelle avenue pour les sciences sociales ». Dans *Qu'est-ce que l'éthique publique ?* sous la dir. de Yves Boisvert, Luc Begin (coll.) et André Lacroix (coll.), 9-27. Montréal : Liber, 2005.
- \_\_\_\_\_. « Éthique et gestion publique : approche des scandales ». *Revue française d'administration publique (RFAP)*, 4, no 140 (2011) : 641-658.
- Bouckaert, Geert. « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? » *Revue française d'administration publique (RFAP)*, 1, no 105-106 (2003) : 39-54.
- Bourgault, Jacques. « L'imputabilité parlementaire de la gestion par résultats : quand le managérialisme transcende les institutions politico-administratives ». *Management international (MI)*, 9, no 1 (automne 2004) : 69-83.
- Bourgault, Jacques, Maltais, Daniel, Charih, Mohamed et Lucie Rouillard. « Le développement des compétences de gestion : une approche intégrée d'apprentissage continu ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 11, no 1 (2004) : 2-11.
- Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. « Les hauts fonctionnaires et l'alternance politique : le modèle de Whitehall vu d'Ottawa ». *Revue Internationale des Sciences administratives (RISA)*, 56, no 1 (1990) : 173-197.
- Boudon, Raymond, et François Bourricaud. « Dictionnaire critique de la sociologie ». *Revue française de sociologie (RFS)*, 24, no 1 (1983) : 97-107.
- Bryman, Alan. « Research methods and organisation studies. Series éditeur : Martin Bulmer. Contemporary social, Routledge, (1989), 283 p.
- Carassus, David, Favoreu, Christophe, Gardey, Damien et Pierre Marin. « La caractérisation et le management des déviations organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche de performance publique : application au contexte public local français ». *Management international (MI)*, 16, no 3 (2012) : 102-117.
- Chappoz, Yves et Pierre-Charles Pupion. « La quête de la performance ». *Gestion et Management Public (GMP)*, 1, no 3 (2013) : 1-2.
- Cherhabil, Hocine. « Le fonctionnaire à l'ère de la gestion publique ». Dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 97-120. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008.

- Côté, André C. et Émile Giguère. « L'éthique publique : un partage consenti de valeurs communes ». Dans *Qu'est-ce que l'éthique publique ?* sous la dir. de Yves Boisvert, Luc Begin (coll.) et André Lacroix (coll.), 9-27. Montréal : Liber, 2005.
- Dahmani, Amira. « La motivation de service public des gestionnaires publics tunisiens à l'aune de la révolution. Vers un contrat psychologique renouvelé ? » *Revue française de gestion (RFG)*, 6, no 251 (2015), [s. p.].
- Denis, Jean-Louis, Langley, Ann, et Linda Rouleau. « Repenser le leadership dans les organisations publiques ». Dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 207-232. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008.
- Demers, Jacynthe, et James Iain Gow. « Gestion des ressources humaines et nouveau management public : opinion des gestionnaires fédéraux et québécois ». *Canadian Public Administration (CPA)*, 45, no 4 (hiver 2001): 512-537.
- Emery, Yves. « La gestion par les résultats dans la organisations publiques : De l'idée aux défis de la réalisation ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 12, no 3 (automne 2005) : 1-11.
- Éthier, Gérard. « Que font les gestionnaires publics ? » Dans *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette, 175-190. Québec : Presses de l'Université du Québec, 1992.
- Fortier, Isabelle. « La réingénierie de l'État, réforme québécoise inspirée du managérialisme ». *Revue française d'administration publique (RFAP)*, 4, no 136 (2010) : 803-820.
- \_\_\_\_\_. « La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme ». *Nouvelles pratiques sociales (NPS)*, 22, no 2 (Printemps 2010) : 35-50.
- Government Performance and Results Act, aux États-Unis d'Amérique 1993.
- Gow, James Iain. « La notion de service public au Québec à l'ère de la gouvernance ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 14, no 1 (hiver 2007-2008) : 39-51.
- Grenier, Corinne, et Johan Bernardini-Perinciolo. « Le manager hybride, acteur passeur et acteur-clôture aux frontières institutionnelles. Analyse d'un médecin

- chef de pôle hospitalier ». *Revue française de gestion (RFG)*, 5, no 250 (2015) : 125-138.
- Harrison, Denis. « Réceptivité et contrainte de l'innovation dans l'administration publique ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 19, no 2 (2013) : 71-86.
- Hofstede, Geert. « Vivre dans un monde interculturel. Comprendre nos programmations mentales ». Paris : les éditions d'Organisation, 1994. En ligne. Consulté le 01/08/2016. [http://mip-ms.cnam.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichier?ID\\_FICHER=1295877018033](http://mip-ms.cnam.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichier?ID_FICHER=1295877018033).
- Josserand, Emmanuel et Stephen T. T. Teo. « Accompagner l'émergence du manager public post bureaucratique : le cas des ressources humaines dans une entreprise publique australienne ». Dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 487-513. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008.
- Kernaghan, Kenneth. « The post-bureaucratic organization and public service values ». *International Review of Administrative Sciences (IRAS)*, 66, no 1 (2000) : 91-104.
- Kéramidas, Olivier. « Le gestionnaire public, l'éthique, le service public et la justice sociale ». Dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 123-151. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008.
- Laforte, Denis et Richard Godin. « Vers un nouveau profil de cadre en management public ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 8, no 3 (juin 2001) : [s. p.].
- Lahey, Robert et Steffen B. Nielsen. « Rethinking the relationship among monitoring evaluation, and results-based management : observation from Canada ». *New Directions for Evaluation (NDE)*, 2013, no 137 (2013) : 45-56.
- Leclerc, Jean. « La gestion par résultats, un virage obligé ». Dans *Gérer autrement l'administration publique : la gestion par résultats*, 2e éd., 1-22. Presses de l'Université du Québec, 2001.
- \_\_\_\_\_. « La gestion par résultats, une réalité ». Dans *Gérer autrement l'administration publique : la gestion par résultats*, 2e éd., 23-66. Presses de l'Université du Québec, 2001.

- Legault, George A. « L'éthique publique : vers la construction d'un concept ». Dans *Qu'est-ce que l'éthique publique ?* Dans *Qu'est-ce que l'éthique publique ?* sous la dir. de Yves Boisvert, Luc Begin (coll.) et André Lacroix (coll.), 29-58. Montréal : Liber, 2005.
- Lemay, Lilly. « Le devoir d'être stratège ». Dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 299-328. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008.
- « Les réformes au Royaume-Uni ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 2, no 3 (octobre 1995): [s. p.].
- Light, Paul Charles. « Monitoring Government : Inspectors General and the Search for Accountability ». *The Journal of Politics (JOP)*, 56, no 3 (Août 1994) : 828-830.
- Loi sur l'administration publique*, LRQ, (2000), chapitre A- 6. 0 1.
- Loi organique no 2001-692 sur la Loi des finances en France*, du (1<sup>er</sup> août 2001).
- Maclouf, Étienne, et Muriel de Fabregues. « Quand la rationalité des gestionnaires publics sauve l'organisation ». *Revue française de gestion (RFG)*, 5, no 250 (2015) : 159-175.
- Maesschalk, Jeroen. « The impact of new public management reform on public servants' ethics : towards a theory ». *Public Administration (PA)*, 82, no 2 (mai 2004) : 465-489.
- Maltais, Daniel et Bachir Mazouz. « À la nouvelle gouvernance, nouvelles compétences. Les compétences clé des gestionnaires publics de demain ». *Revue internationale de gestion (RIG)*, 29, no 3 (2004) : 82-92.
- Maltais, Daniel, et Nathalie Rinfret. « L'évolution du métier de gestionnaire public : dans quelle mesure et en quoi s'exerce-t-il différemment depuis quelques années ? » Dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 517-532. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008.
- Mahieu, Christian. « L'essor du management stratégique dans les établissements publics français ; quels gestionnaires pour quelle action stratégique ». Dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles,*

- nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 279-296. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008.
- Manning, Nick. « L'héritage du nouveau management public dans les pays en développement ». *Revue Internationale des Sciences administratives (RISA)*, 67, no 3 (2001) : 341-357.
- Mazouz, Bachir, Sponem, Samuel et Anne Rousseau. « Le gestionnaire public en question : la difficile conciliation des logiques bureaucratiques et managériale ». *Revue française de gestion (RFG)*, 5, no 250 (2015) : 89-104.
- Mazouz, Bachir, Garzon, César et Pascal Picard. « Les déviations dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviations ». *Management international (MI)*, 16, no 3 (2012) : 92-100.
- Mazouz, Bachir. « Vers l'émergence du véritable gestionnaire public ». Dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 15-47. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008.
- McPhee, Chris. « Results-Based Organization Design for Technology Entrepreneurs ». *Technology Innovation Management Review (TIMR)*, 8, no 5 (mai 2012): 10-17.
- Morgana, Laurence. « Un précurseur du New Public Management : Henri Fayol (1841-1925) ». *Gestion et Management Public (GMP)*, 1, no 2 (décembre 2012) : 4-21.
- Morin, Claude. « L'interaction politiciens-administrateurs », dans *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette. Québec : Presses de l'Université du Québec, 1992.
- Mulgan, Richard. « Accountability : an ever-expanding concept? » *Public Administration (PA)*, 78, no 3 (automne 2000) : 555-573.
- Ohemeng, Franck L. K. « Institutionalizing the performance management system in public organisations in Ghana. Chasing mirage? » *Public Performance & Management Review (PPMR)*, 34, no 4 (2011): 467-488.
- Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE). *En quête de résultats. Pratiques de gestion des performances*. Paris : éditions OCDE, 1997.

- Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE). *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE*. Éditions OCDE, septembre 2000.
- Ouellet, Auber. « Nouvelle-Zélande : La réforme de l'État ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 1, no 1 (décembre 1994), [s. p.].
- Paquin, Michel. « La planification stratégique dans le secteur public ». Dans *Management public : comprendre et gérer les institutions*, sous la dir. de Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette, 387-398. Québec : Presse de l'Université du Québec, 1992.
- Parenteau, Roland. « Présentation ». Dans *Management public : comprendre et gérer les institutions*, sous la dir. de Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette, XVII. Québec : Presse de l'Université du Québec, 1992.
- Payette, Adrien. « Les compétences des managers publics ». Dans *Management public : Comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin et Adrien Payette, 197-214. Québec : Presse de l'Université du Québec, 1992.
- Plamondon, Jacques. « Fonder l'éthique de l'administration publique ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 9, no 1 (novembre 2002) : 7-9.
- Proulx, Denis et Fabiana Machiavelli. « La conception de la gestion par résultats en Amérique latine ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 12, no 3 (automne 2005) : 42-53.
- Proulx, Denis. « Le management par résultats : une perspective transculturelle ». *Management international (MI)* 7, no 4 (été 2003), [s. p.].
- \_\_\_\_\_. « Le gestionnaire public de demain et les valeurs qui supportent son action ». Dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 73-94. Québec : Presse de l'Université du Québec, 2008.
- \_\_\_\_\_. « La motivation : qu'est-ce que la motivation ? » Dans *Management des organisations publiques. Théories et applications*, sous la dir. de Denis Proulx, 249-278. 2e éd. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2008.
- Reynaud, Jean-Daniel. « Le management par les compétences : un essai d'analyse ». *Sociologie du travail (ST)*, 43 (2001) : 7-31.

- Rouban, Luc. « L'emploi public face au nouvel ordre gestionnaire ». 127-137. En ligne depuis le 29 mars 2013. Consulté le 28/06/2016. <http://formationemploi.revues.org/3970>.
- Rouillard, christian, Fortier, Isabelle, Montpetit, Éric, et Gagnon, Alain, - G. « Le mangérialisme et l'administration publique québécoise ». *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*, 26-50. Québec : les Presses de l'Université de Laval, 2008. En ligne. Consulté le 14/01/2018.
- Suleiman, Ezra. « La fin de la bureaucratie ». Dans *Le démantèlement de l'État démocratique*, 25-30. Paris : éditions Seuil, 2005.
- Symons, Gladys L. « Déconstruction de la culture organisationnelle ». Dans *Management public: comprendre et gérer les institutions*, sous la dir. de Roland Parenteau avec la collaboration de Gérard Éthier, Michel Paquin, et Adrien Payette, 97-109. Québec : Presse de l'Université du Québec, 1992.
- Tardif, Marcel J. B. « Le gestionnaire public à l'ère de la gestion des savoirs ». Dans *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, nouveaux rôles, nouvelles fonctions, nouveaux profils*, sous la dir. de Bachir Mazouz, 363-406. Québec : Presse de l'Université du Québec, 2008.
- Touati, Nassera, et Jean-Louis Denis. « Analyse critique de la littérature scientifique portant sur l'innovation dans le secteur public : bilan et perspective de recherche prometteuses ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 19, no 2 (2013) : 1-21.
- Tremblay, Stanley. « Thématique américaine en éthique appliquée ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 9, no 1 (2002) : 10-13.
- Verschuere, Bram. « L'autonomie de gestion des organisations publiques : la comparaison de quatre pays ». *Revue d'analyse comparée en administration publique (RACAP)*, 12, no 3 (automne 2005) : 26-41.