

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE PROCESSUS DES INNOVATIONS DU TRAVAIL À L'AGENCE DES  
SERVICES FRONTALIERS DU CANADA

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN ADMINISTRATION DES AFFAIRES

PAR  
SYLVIE DESJARDINS

DÉCEMBRE 2009

# 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.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement n°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

Ma première pensée va à mon directeur, Denis Harrisson du département Organisation et ressources humaines à l'Université du Québec à Montréal et directeur du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES), sans qui ce mémoire n'aurait pu être réalisé. Cette expérience de travail fut pour moi l'une des plus enrichissantes et c'est en grande partie dû à la confiance qu'il m'a témoignée. Il a su répondre patiemment à mes nombreuses questions me permettant ainsi de mener à terme ce projet d'étude.

Je remercie le CRISES pour l'aide financière octroyée à mon projet d'étude. Je remercie également tous les participants de l'Agence des services frontaliers du Canada qui ont pris le temps de bien répondre à nos questions nous donnant par cette occasion, un accès privilégié à leur milieu de travail.

Je suis aussi reconnaissante envers les professeurs et les chargés de cours croisés lors de mon parcours universitaire qui, ayant à cœur la réussite de leurs étudiants, m'ont donné le goût de continuer à approfondir mes connaissances.

Merci à tous mes amis qui m'ont encouragée tout au long de ce processus, spécialement à Sophie Lévesque pour ses encouragements et à Mélanie Michaud d'avoir eu la gentillesse de corriger ce travail de recherche. Et finalement, à mes parents qui m'ont toujours encouragée à persévérer et faire ce que j'aime dans la vie... merci.

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES .....	V
LISTE DES TABLEAUX.....	VI
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	VII
RÉSUMÉ .....	VIII
INTRODUCTION.....	I
<b>CHAPITRE I</b>	
<b>VERS UNE BUREAUCRATIE REPENSÉE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....</b>	<b>5</b>
1.1 L'ORGANISATION DES SECTEURS PRIVÉ ET PUBLIC .....	6
1.2 CONCEPTS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET DU MODE BUREAUCRATIQUE .....	7
1.3 LE MODE POST-BUREAUCRATIQUE ET SES MOTIVATIONS.....	10
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>PROCESSUS D'INNOVATION DU TRAVAIL .....</b>	<b>14</b>
2.1 L'INNOVATION .....	15
2.1.1 <i>Innovations sociales</i> .....	16
2.1.2 <i>Trajectoires d'implantation d'une invention</i> .....	20
2.2 LE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC.....	22
2.2.1 <i>Axé sur les personnes l'empowerment</i> .....	22
2.2.2 <i>Intégration de nouvelles technologies</i> .....	26
2.2.3 <i>Coopération et présence syndicales</i> .....	27
2.3 L'ORGANISATION ET LES TYPES D'INNOVATION .....	29
2.3.1 <i>Les types d'innovation</i> .....	29
2.3.2 <i>Les caractéristiques organisationnelles et environnementales</i> .....	33
2.4 QUELQUES REPÈRES THÉORIQUES .....	35
2.4.1 <i>Théories de l'organisation et particularités de l'innovation</i> .....	36
<b>CHAPITRE III</b>	
<b>CADRE CONCEPTUEL.....</b>	<b>41</b>
3.1 OBJECTIF GENERAL DE RECHERCHE.....	41
3.1.1 <i>Cadre conceptuel et variables opératoires utilisées</i> .....	41
3.1.2 <i>Problématique de recherche</i> .....	43
3.1.3 <i>Question de recherche</i> .....	44
<b>CHAPITRE IV</b>	
<b>MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE .....</b>	<b>45</b>
4.1 APPROCHE METHODOLOGIQUE .....	45
4.2 SÉLECTION DU LIEU DE RECHERCHE ET COLLECTE DE DONNÉES.....	46
4.4 MÉTHODE D'ANALYSE DES DONNÉES .....	50
4.4.1 <i>Validité et crédibilité de la recherche</i> .....	52
<b>CHAPITRE V</b>	
<b>PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS .....</b>	<b>54</b>
5.1 CONTEXTE PARTICULIER DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DE L'ASFC.....	54
5.1.1 <i>Création de programmes et de partenariats</i> .....	55
5.1.2 <i>Armement des douaniers et stratégie d'implantation</i> .....	57

5.2 LES INNOVATIONS ORGANISATIONNELLES À L'ASFC .....	58
5.2.1 Pourquoi s'intéresser à ces innovations ? .....	59
5.3 CONDITIONS D'ÉMERGENCE DES INNOVATIONS.....	59
5.3.1 Gouvernements canadien et américain.....	59
5.3.2 Implication du syndicat .....	60
5.4 TRAJECTOIRES DES INNOVATIONS ORGANISATIONNELLES.....	61
5.4.1 Les représentations qu'ont les employés de l'innovation .....	61
5.4.2 Implantation des innovations organisationnelles.....	72
5.4.3 Barrières.....	74
5.4.4 Éléments facilitateurs .....	86
5.4.5 Relation avec le syndicat .....	95
<b>CHAPITRE VI</b>	
<b>DISCUSSION DES RÉSULTATS.....</b>	<b>100</b>
6.1 RELATION ENTRE LE MODE BUREAUCRATIQUE ET LE PROCESSUS D'INNOVATION .....	100
6.2 RELATIONS ENTRE LE PROCESSUS D'INNOVATION ET LE MODE POST-BUREAUCRATIQUE ....	101
6.3 NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC.....	102
6.3.1 Implication des personnes, des technologies et des syndicats.....	102
6.4 TYPES D'INNOVATIONS ADOPTÉES .....	104
6.5 PROCESSUS D'INNOVATION .....	108
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>110</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>115</b>
<b>APPENDICE A</b>	
<b>GRILLE D'ENTREVUE UTILISÉE AUPRÈS DES GESTIONNAIRES .....</b>	<b>121</b>
<b>APPENDICE B</b>	
<b>QUESTIONNAIRE ENVOYÉ PAR INTRANET À L'ASFC .....</b>	<b>124</b>
<b>APPENDICE C</b>	
<b>PROFIL DES RÉPONDANTS .....</b>	<b>132</b>
<b>APPENDICE D</b>	
<b>TABLEAU RÉSUMÉ DES ENTRETIENS AVEC LES GESTIONNAIRES ET LES EMPLOYÉS.....</b>	<b>135</b>
<b>APPENDICE E</b>	
<b>CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS TOUCHANT L'ASFC ET LE PROCESSUS D'INNOVATION.....</b>	<b>137</b>

## LISTE DES FIGURES

Figure		Page
1.1	Cadre conceptuel du processus d'innovation du travail dans l'administration publique .....	42

## LISTE DES TABLEAUX

Tableaux	Page
2.1 Échantillonnage des participants à l'ASFC .....	48
2.2 Système d'innovations présent à l'ASFC.....	106

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACIA	Agence canadienne d'inspection des aliments
ADRC	Agence des douanes et du revenu du Canada
AFPC	Alliance de la fonction publique du Canada
AP	Administration publique
APEX	Association des cadres du gouvernement canadien
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
CEUDA	Custom Excise Union - Douanes Accise Canada
CIC	Citoyenneté et immigration Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IPEC	Information préalable sur les expéditions commerciales
IPFPC	Institut professionnel de la fonction publique du Canada
NMP	Nouveau management public
OMD	Organisation mondiale des douanes
PPP	Partenariat public-privé
PSP	Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité

## RÉSUMÉ

L'objectif de ce mémoire est d'observer les phases constituant le processus d'innovation à l'ASFC de même que les arrangements pris entre les divers acteurs hétérogènes. Pour réaliser cette recherche, il faut tout d'abord connaître les principales innovations du travail présentes et par la suite, identifier et analyser les conditions d'émergence ainsi que les facteurs favorables à leur diffusion. Ce mémoire se veut une contribution à l'amélioration des connaissances en matière d'innovation organisationnelle dans un organisme fédéral en tenant compte des aspects en lien avec l'organisation et les relations du travail.

L'étude de cas est la méthode la plus appropriée pour ce projet de recherche. Nous avons sélectionné l'ASFC comme terrain de recherche puis procédé à des entrevues individuelles auprès des gestionnaires et de focus group auprès des employés. Par la suite, il y a eu un questionnaire envoyé par le biais d'Intranet à tous les membres de l'organisation situés dans la région métropolitaine.

D'après les résultats obtenus, nous constatons que le processus d'innovation est complexe et dépend de multiples facteurs tels que le secteur dans lequel l'organisation évolue, le mode organisationnel présent, les intérêts de chacune des parties impliquées de même que les approches privilégiées afin d'en arriver aux objectifs établis. L'absence d'un plan clair et complet pour l'ensemble des organismes à l'intérieur de l'Agence des services frontaliers du Canada ainsi que la structure et le manque de ressources ont une incidence négative sur l'adoption des innovations en milieu de travail. D'un autre côté, l'adoption des différents outils afin que l'appareil étatique puisse s'adapter aux pressions externes est perçue de façon positive, un motif valable à l'établissement de nouveaux rapports entre les gestionnaires, les employés et les syndicats.

Ces résultats indiquent que les gestionnaires ont la responsabilité d'implanter dans chacun de leur milieu de travail, les nouveaux programmes élaborés par la centrale, situé à Ottawa, avec les ressources qu'ils possèdent. Pour les fonctionnaires situés à la base de l'organisation, ces changements sont partie intégrante de leur travail. Néanmoins, l'introduction de nouveaux outils de travail les affecte dans leur qualité de vie au travail dû au manque de ressources.

**MOTS-CLÉS :** PROCESSUS D'INNOVATION, ORGANISATION DU TRAVAIL, ADMINISTRATION PUBLIQUE, RELATIONS DU TRAVAIL, CONDITIONS D'ÉMERGENCE ET DIFFUSION DES INNOVATIONS.

## INTRODUCTION

Les économies des pays industrialisés évoluent à un rythme de plus en plus rapide ce qui a eu pour effet de transporter la vraie richesse des organisations du tangible à l'intangible, laissant place à la nouvelle économie du savoir. Dans cette perspective, ces mouvements de transformations peuvent devenir un temps propice à l'expérimentation et à la recherche de nouvelles solutions afin de s'adapter au contexte, et ainsi développer des stratégies innovatrices. Cette réalité se reflète non seulement au niveau des organisations du secteur privé, mais également dans les organisations gouvernementales. À cet égard, le gouvernement est appelé à questionner le rôle de l'État dans une société démocratique du XXI<sup>e</sup> siècle et pour ce faire, établir quelles sont les compétences institutionnelles et organisationnelles qu'il possède. De façon générale, les attentes des citoyens envers leur gouvernement, sont d'une part de s'assurer que le pays sera en mesure de générer des richesses puis d'une autre part, d'assurer la sécurité nationale. Il va sans dire que ces deux éléments comportent leur lot de considérations pour le gouvernement dans l'élaboration de nouveaux programmes et de nouvelles politiques, portant plus largement sur le bien-être de la nation.

Le secteur public est l'objet depuis près de vingt ans de diverses réformes administratives et initiatives afin de se moderniser, ceci est particulièrement vrai dans les organismes des pays de l'OCDE. Ces transformations ont des impacts significatifs dans les organisations publiques. Toutefois, ces changements sont loin d'être terminés. Ces organismes publics ne peuvent se soustraire aux transformations subies au niveau local et mondial ainsi qu'au niveau des sociétés et des organisations. En effet, le mouvement de modernisation et de croissance économique entre en interaction avec les nouvelles technologies disponibles, ce qui amène de nouveaux défis pour le gouvernement et ses divers organismes. À cet égard, des partenariats ou de nouveaux types de collaboration interne et externe ont vu le jour, venant transformer les structures mises en place.

L'objectif de ce mémoire est de comprendre les enjeux auxquels sont confrontés les principaux acteurs ainsi que la nouvelle dynamique relationnelle qui s'installe auprès de

ces parties. À cet effet, l'État, les gestionnaires, les employés ainsi que les syndicats sont invités à se repositionner sachant que chacun poursuit des intérêts particuliers.

Pour l'État, l'introduction d'innovations du travail comporte des enjeux importants reliés à leur responsabilité de représentativité des citoyens et de mettre en œuvre des politiques et des programmes reflétant ces tendances. Ce faisant, le gouvernement est animé par le souci du bien être de la collectivité ainsi que par la préservation de son image et de ses politiques. En ce sens, un échec représente des coûts difficilement quantifiables pour le parti au pouvoir et pour l'organisation en transformation.

En ce qui a trait aux gestionnaires, le changement de philosophie les amène à mettre à jour leurs compétences en gestion des ressources humaines. En ce qui concerne les employés, l'objectif est de comprendre les effets qu'a l'introduction des innovations du travail par le truchement de nouvelles technologies et de nouveaux outils de travail. Le syndicat est intéressant dans cette étude puisqu'il est bien souvent considéré comme une entrave aux réformes en voulant protéger les emplois (Wisc, 1999). Ces transformations à l'ASFC exigent de leur part une plus grande ouverture face aux nouvelles possibilités qu'offre l'introduction des innovations en milieu de travail, ainsi les parties prenantes doivent conjuguer avec la prise en compte des intérêts de chacun tout en tenant compte des objectifs à atteindre.

Le Canada ressent les effets des évolutions ayant cours dans le monde. En ce sens, il est à la merci d'une économie mondiale pouvant se montrer sous un jour plus favorable ou hostile (Conference Board of Canada, 2009). Les attentats survenus le 11 septembre 2001 à New York et à Washington, sont des événements marquants à plusieurs égards pour les pays occidentaux. Cet événement vient mettre en lumière les liens complexes qui existent entre l'économie d'un pays et sa sécurité nationale. Pour le Canada, ce fut le point de départ de l'intégration d'une nouvelle philosophie, qui est passée de la facilitation lors du passage à la frontière à l'application et au respect plus stricts des lois. Pour le gouvernement canadien, ce passage est devenu une nécessité afin de mieux protéger l'économie nationale et les citoyens face à la possibilité d'éventuelles attaques. De plus, l'évolution du pays est fortement influencée par l'économie la plus puissante et la plus riche du monde, celle des États-Unis. L'économie canadienne repose largement sur les échanges commerciaux avec les États-Unis, d'où l'intérêt pour le gouvernement canadien

de sécuriser les frontières et de répondre aux normes mondiales de la douane. Les États-Unis, principal partenaire d'affaires pour le Canada, ont acheté près de 79 % des produits canadiens destinés à l'exportation en 2007 (Statistique Canada, 2008).

Pour cette recherche sur les innovations du travail dans la fonction publique, nous croyons que l'ASFC est un terrain riche et fécond puisque l'adoption de nouveaux outils est précédée de la création de nouveaux programmes et politiques venant changer certains aspects tant structurels que sociaux de l'organisation.

De façon générale, la littérature s'est intéressée aux innovations du travail dans le secteur secondaire au niveau manufacturier (Lapointe et *al.*, 2006), ainsi que dans le secteur tertiaire ou dans l'économie du savoir (Kochan, MacDuffie et Osterman, 1988). Les études provenant d'organismes gouvernementaux et s'étant intéressées à ces aspects, sont de nature normative (Kernaghan, Marson et Borins, 2001), celles de nature empirique couvrant ces sujets sont plutôt rares. Notre projet s'inscrit dans cette logique, c'est-à-dire qu'il s'intéresse aux conditions d'émergence ainsi qu'à l'évolution des innovations du travail dans un organisme du secteur public. Autrement dit, cette recherche intègre les notions de l'innovation du travail, de l'administration publique, de l'organisation du travail, des relations du travail ainsi que des compétences et des pratiques porteuses d'innovations. Ce cadre de recherche permettra de poser un regard sur les caractéristiques particulières qui se rattachent au processus d'innovation à l'ASFC.

Ce mémoire s'intéresse au processus d'innovation du travail à l'ASFC, c'est-à-dire qu'il explore le mode bureaucratique en transformation, demandant aux membres de l'organisation de revoir la gestion du budget et les services offerts aux citoyens en respectant les valeurs démocratiques que représente cette institution. Le mode post-bureaucratique, inspiré de la philosophie du Nouveau management public, prône une gestion financière axée sur la diminution du budget tout en augmentant l'offre des services aux citoyens en y intégrant de nouvelles pratiques ainsi que des nouvelles technologies. Dans cette perspective, les élus et les citoyens s'attendent à une plus grande transparence de l'appareil étatique. Dans cet ordre d'idées, la philosophie de NMP met l'accent sur les individus, l'introduction de nouvelles technologies ainsi qu'une plus grande implication des syndicats dans le processus d'innovation.

Afin de mieux saisir la complexité de la relation d'une organisation publique allant du modèle bureaucratique vers le post-bureaucratique, transformée par le processus d'innovation, une recension des écrits est de mise. Dans un premier temps, il y aura une présentation de la littérature en ce qui a trait à la gestion des organismes publics et des changements subis au cours des dernières années (Chapitre I). Par la suite, c'est la variable processuelle qui est présentée dans un contexte d'innovation du travail dans la fonction publique pour ainsi mettre en lumière les caractéristiques particulières qui y sont rattachées (Chapitre II). Cette revue de la littérature viendra appuyer le cadre conceptuel produit pour cette recherche (Chapitre III). Ensuite, le cadre méthodologique viendra expliquer l'approche choisie, la sélection du lieu de recherche, la collecte de données puis la méthode d'analyse des données, seront expliqués au Chapitre IV. De plus, certaines précautions sont mentionnées en ce qui a trait à la fidélité et à la validité améliorant la crédibilité de la recherche. Viendront par la suite, la présentation et l'analyse des résultats obtenues (Chapitre V) ainsi que la discussion des résultats (Chapitre VI). Puis dans un dernier temps, nous reviendrons sur les principales observations découlant l'étude tout en y présentant les limites ainsi que des pistes futures de recherche.

## CHAPITRE I

### VERS UNE BUREAUCRATIE REPENSÉE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La bureaucratie est un mode d'organisation du travail associé avec des organisations provenant du secteur public. Pour ces institutions démocratiques, ce mode procure aux fonctionnaires ainsi qu'aux élus bien des avantages. Cependant, avec l'engouement marqué des dernières décennies en matière de gestion financière, certains gouvernements ont opté pour l'adoption de pratiques axées sur le mode post-bureaucratique. Cette nouvelle façon d'aborder l'organisation du travail interpelle les différents groupes et les invite à reconsidérer la nature même de leurs interactions en tenant compte des intérêts de chacun.

Afin de mieux cerner la progression des innovations dans un organisme public, notre démarche consiste à comprendre les caractéristiques et le contexte distinctif rattaché aux organismes du secteur public. Par la suite, il s'agit de les comparer de façon partielle, avec celles présentes dans les organisations à but lucratif. Généralement, ces deux secteurs n'innovent pas pour les mêmes raisons. Pour celles provenant du secteur privé, les motivations sous-jacentes sont, bien souvent, reliées à la notion de survie dans un marché concurrentiel. Étant bien souvent en situation monopolistique, l'administration publique<sup>1</sup> innove en réponse aux pressions provenant de l'externe et de l'interne, c'est-à-dire de différentes parties prenantes; c'est ce qui sera abordé dans la dernière partie de cette section.

---

<sup>1</sup> L'emploi des termes administration publique et fonction publique porte la même signification dans la recherche ; ils portent sur le régime politique au niveau fédéral dont les membres sont des fonctionnaires.

### 1.1 L'organisation des secteurs privé et public

En général, qu'elle soit privée ou publique, une organisation peut être définie comme un système stable d'individus travaillant ensemble dans le but d'atteindre des objectifs communs, dans une structure hiérarchique et où il y a une division du travail (Rogers, 2003). La recherche d'un niveau de stabilité offre aux organisations la possibilité de diminuer les incertitudes présentes dans l'environnement. Plusieurs organisations peuvent atteindre un certain niveau de stabilité à travers une structure formalisée où existent des routines de travail pouvant s'étendre sur un large horizon. À cet effet, la gestion d'une organisation repose sur une structure établie donnant des points de repère stables aux membres de l'organisation. En ce sens, il peut être difficile d'innover dans un contexte où le maintien du *statu quo* est privilégié. En d'autres termes, les orientations choisies pour une organisation et les motivations sous-jacentes à l'adoption d'innovations peuvent découler d'une multitude de facteurs à savoir si elle est de nature privée ou publique et si elle offre des services ou produit des biens.

L'un des intérêts principaux pour une entreprise privée est de répondre aux besoins des consommateurs dans le but de faire des profits. Tandis que dans la fonction publique, les administrateurs ont pour mission la redistribution de services avec l'argent provenant des contribuables et des corporations. Donc, le mode de financement diffère. En ce qui a trait au rôle des gestionnaires, les mesures de performance diffèrent : les objectifs sont généralement quantifiables ce qui n'est pas toujours le cas pour un organisme du secteur public. Conséquemment, comme le soulignent les auteurs Émery et Giaque (2005), les fonctionnaires sont jugés par leurs habiletés à dépenser les budgets qui leur sont alloués et bien souvent, en touchant à un plus grand nombre de bénéficiaires possible. De plus, les gestionnaires du secteur privé évoluent dans un environnement où la compétition est présente tandis que dans le secteur public, cette notion n'est pas souvent présente puisqu'elle est bien souvent en situation de monopole. Autre élément à souligner, selon les auteurs Gow *et al.*, (1992), est que les différences ne se retrouvent pas dans la taille de l'organisation, bien souvent associée à la bureaucratie, mais plutôt dans le mandat et les modalités qui en découlent. De plus, l'administration publique est un employeur regroupant un grand nombre de professionnels et de métiers divers, d'où la complexité.

### *Offre de services ou des biens tangibles*

Certains éléments facilitant entourant l'adoption d'innovations ont été identifiés pour chaque type d'organisation et selon la nature des activités (Damanpour, 1991). Ce qui différencie principalement les organisations de services de celles manufacturières, est d'un côté l'aspect intangible des extrants ainsi que sa consommation immédiate. De plus, les travailleurs interagissent de façon directe avec les clients, dans notre cas les citoyens, leur offrant des services variés qu'il faut souvent adaptés (Damanpour, 1991). Dans un contexte manufacturier, les travailleurs n'ont pas ce contact direct avec les clients, diminuant ainsi les incertitudes reliées au travail. Certains succès en matière d'implantation d'innovations proviennent du contrôle qu'ont les gestionnaires sur les processus de travail. Or, dans un contexte manufacturier, la standardisation des processus de travail peut être en mesure de procurer ce contrôle. Cependant, pour les organisations de services, la standardisation du travail peut contraindre le travail entre le prestataire et le client.

### **1.2 Concepts de l'administration publique et du mode bureaucratique**

L'administration publique est souvent perçue comme étant lente et inflexible, ce qui s'expliquerait par la présence dominante du mode bureaucratique. Ce dernier s'est implanté afin de diminuer les incertitudes reliées à l'environnement ainsi que pour s'ajuster à la dynamique particulière qui existe entre l'État, les fonctionnaires et les citoyens. Les contraintes légales s'ajoutent aux contraintes organisationnelles et sociales venant ainsi complexifier le travail des élus ainsi que celui des fonctionnaires. Pour mieux s'y retrouver, la prochaine section définit les concepts de l'administration publique et du mode bureaucratique.

L'administration publique peut se définir en termes simples; les auteurs Shafritz, Russell et Borick (2007) la décrivent comme étant « le gouvernement en action qui prend différentes initiatives dans le domaine de la gestion des affaires publiques (intérêts publics) ou par la mise en œuvre de politiques publiques, p.6, traduction libre ». La notion d'intérêt public peut se définir par la constitution et les lois en vigueur du pays ou de la province ainsi que par sa capacité à produire des biens et des services de bonne qualité à un coût raisonnable. La fonction publique évolue sous des contrôles exceptionnels provenant des gouvernements élus, des législateurs et des tribunaux (Gow *et al.*, 1992). De plus, l'intérêt public est de nature politique, il sert à fixer les objectifs de changement

social. Il englobe la notion de représentativité des citoyens et d'universalité en matière d'offre de services. Ainsi, les objectifs fixés et les buts à atteindre se caractérisent par leur complexité vu les pressions provenant des environnements interne et externe. Dans la culture du secteur public, la logique d'action diffère de celle du privé en ce sens où elle doit tenir compte de l'intérêt général qu'on retrouve dans le discours des représentants élus. Dans ce contexte, les cadres sont tenus de mettre en œuvre les choix du Parlement. En somme, AP représente des activités, des institutions, des personnes et des connaissances regroupées afin de concevoir et mettre en œuvre des politiques ou des programmes choisis par les autorités politiques de l'État.

D'un point de vue historique, les administrations bureaucratiques étaient présentes dans la Chine antique, en Égypte et sous l'empire romain (Gow *et al.*, 1992). Plus près de nous, c'est vers la fin des années 1930 qu'apparaissent les approches traditionnelles en organisation du travail, relevant principalement des travaux de Taylor et son principe d'organisation scientifique du travail, à Fayol avec ses principes de gestion axés sur l'organisation administrative du travail, puis vient par la suite Mayo, s'inscrivant dans le courant des relations humaines. Ce dernier apporte une critique sur les travaux sur l'organisation scientifique du travail et sur l'organisation administrative du travail alléguant que la dimension psychologique est non négligeable dans un contexte de travail. Durant la période d'expansion, dans les années 1940-1950, de plus en plus d'auteurs s'intéressent à l'étude des organisations et de leur gestion. Cet intérêt s'accroît puisque de plus en plus d'organisations de grande taille sont recensées, c'est ainsi que certains sociologues s'intéressent à l'étude de la bureaucratie et les travaux de Weber ont grandement influencé cette période (Rouleau, 2007).

Weber contribue aux théories des organisations en s'interrogeant sur l'impact des transformations ayant cours dans les sociétés occidentales sur les actions que pose un individu. Pour Weber, sa théorie repose sur trois notions : la rationalité, la domination, ainsi que le mode bureaucratique. Il s'intéresse à l'action rationnelle, dans ses finalités et dans ses valeurs (Weber dans Rouleau, 2007). Le premier fait référence aux actions que pose un individu dans un but spécifique et dont les résultats sont généralement prévisibles. Le deuxième type d'action, repose sur les motivations, les valeurs qui poussent un individu à poser ses actions. Il cherche à comprendre pourquoi les individus obéissent à des ordres provenant de leurs supérieurs. La domination provient de la

structure formelle dont les individus acceptent de se soumettre offrant ainsi aux gestionnaires un meilleur contrôle sur les ressources.

Selon Weber, la bureaucratie devenait un incontournable pour une administration publique ou pour une organisation de grande taille à but lucratif. Il insiste particulièrement sur l'importance d'un mode d'organisation officiel caractérisé par : la division du travail (différenciation), la spécialisation des fonctions, une structure d'autorité hiérarchique (centralisation) ainsi qu'un système de règles et de règlements (standardisation et formalisation). Au fil des ans, certaines études ont démontré la pertinence du modèle bureaucratique tel que présenté par Weber; c'est un modèle généralisable et flexible pouvant offrir un potentiel d'adaptation pour les organisations modernes (Walton, 2005). Selon cet auteur, ce mode organisationnel peut s'adapter en aplanissant sa structure hiérarchique, en introduisant des structures temporaires ainsi que des groupes de travail adaptés. Il s'accommode de ces nouvelles formes d'organisation parce qu'il donne la possibilité de diminuer les divisions du travail et la réorganisation du travail n'affecte pas les procédures qui permettent de conserver un certain contrôle sur les activités organisationnelles. Pour d'autres auteurs, le mode bureaucratique est un frein aux innovations du travail en milieu organisationnel (Vigoda-Gadot *et al.*, 2005). Afin de décrire les caractéristiques organisationnelles, certains chercheurs emploient les termes de structure mécanique ou organique (Damanpour, 1991 ; Mintzberg, 1980 ; Walker, 2008). La structure mécanique s'apparente au mode bureaucratique, tandis que le modèle post-bureaucratique a des caractéristiques provenant de la structure organique axée sur l'aplanissement de la structure, par la décentralisation de la prise de décision ainsi que par la formalisation, c'est-à-dire une présence accrue de règles et de procédures à suivre.

Nous avons fait état de quelques différences entre les organisations des secteurs privé et public, des organisations de services et de type manufacturiers en décrivant certaines caractéristiques qui leur sont propres. Le gouvernement et les citoyens s'attendent à ce que les différents organismes soient en mesure de s'adapter aux pressions de l'environnement. Pour ce faire, certains ministères ou agences ont adopté des pratiques émanant du mode post-bureaucratique venant ainsi changer les points de repère habituels des membres de l'organisation. Dans la prochaine section, nous allons présenter les caractéristiques du modèle post-bureaucratique ainsi que les différentes formes qu'elles peuvent prendre.

### 1.3 Le mode post-bureaucratique et ses motivations

La modernisation de l'administration publique peut se décrire comme étant sa capacité à s'adapter aux changements et à se développer en tenant compte des différents aspects provenant de l'environnement interne et externe, lui conférant ainsi de nouvelles caractéristiques regroupés dans ce que nous appelons le modèle post-bureaucratique. En ce sens, l'innovation du travail peut devenir une condition nécessaire à la modernisation de l'État. Afin de mieux comprendre le modèle post-bureaucratique, cette section débute par la présentation des facteurs motivant une telle réforme, suivie d'une présentation de ces caractéristiques pour se terminer avec quelques idées et pratiques influencées par le modèle.

Il existe plusieurs parcours que peut emprunter un organisme public afin de passer d'un mode bureaucratique au mode post-bureaucratique. Les caractéristiques du modèle bureaucratique sont les suivantes : le maintien du statu quo, la centralisation du contrôle ainsi qu'une importance mise sur les processus et les besoins propres de l'organisation. Le modèle post-bureaucratique repose sur une structure organisationnelle axée sur la décentralisation de l'autorité et du contrôle (gestionnaires et employés), à l'écoute des demandes des citoyens, mettant en valeur une culture favorisant le changement et axée sur les résultats. Le nouveau management public (NMP) peut se définir comme étant une entente entre les demandes provenant d'un côté, des citoyens et leurs représentants élus, et de l'autre côté, des services publics offerts par les fonctionnaires de l'état (Kernaghan, Marson et Borins, 2001). En ce qui a trait à l'offre de services, les citoyens et les élus s'attendent à ce qu'elle soit de nature universelle, de qualité et à moindre coût. En ce sens, les fonctionnaires doivent tenir compte de ces aspects en plus de démontrer un grand niveau de transparence en matière de gestion.

La réforme de l'administration publique s'actualise par diverses interventions visant à réduire les dépenses et par un questionnement de son rôle faisant ainsi émerger une nouvelle vision : le nouveau management public (NMP). Une lutte est alors amorcée contre les déficits annuels et le niveau d'endettement des ministères. L'État est amené à se positionner quant à son rôle, à savoir s'il doit assumer dans sa totalité les services offerts aux citoyens ou s'il doit s'assurer, par différentes mesures, que les services sont donnés. Cette réforme, lorsqu'introduite, apporte son lot de changements et peut bouleverser les façons de faire traditionnelles. Ces changements touchent entre autres, la

diminution des pouvoirs de la fonction publique et l'imputabilité de la direction politique de l'état. Des pratiques de gestion provenant du privé sont introduites afin de promouvoir l'efficacité et l'efficience au sein de l'organisation. De plus, le rôle des citoyens s'est modifié : en plus de revendiquer de meilleurs services, ils demandent à l'État de diminuer les dépenses (Christensen et Laegreid, 2003).

Une des préoccupations du gouvernement est le déficit budgétaire ainsi que la dette publique cumulée au fil des ans (Rose, Chaison et Garza, 2000). Les pressions économiques et politiques ont mené à l'implantation de stratégies d'ajustement budgétaire principalement par des coupures au niveau des dépenses et dans le but de promouvoir l'efficience au sein de l'administration publique. Selon ces auteurs, ces préoccupations sont apparues lorsque les gouvernements de pays développés ont réalisé qu'ils ne pouvaient continuer dans cette voie. Ils devaient stabiliser leurs dépenses ou les diminuer afin de maintenir une cote de solvabilité satisfaisante et pour être en mesure de continuer à développer des stratégies pour le développement économique du pays. Les ajustements budgétaires se traduisent par des diminutions au niveau salarial et dans l'offre des services publics. Au niveau de la gestion des ressources humaines, certains organismes ont subi un gel au niveau de l'embauche durant plusieurs années ainsi qu'une réduction du nombre d'employés par l'introduction de programmes de mise à la retraite progressive.

Un autre aspect rattaché au NMP est l'introduction de la notion de compétitivité au sein des organismes publics qui leur permettrait d'être plus performants puisque dans le secteur privé, c'est cette notion qui les incite principalement à innover (Osborne et Gaebler, 1992). Selon ces derniers, les notions de compétitivité et de concurrence peuvent s'appliquer à la gestion des administrations publiques. Dans le but de diminuer les coûts et d'accroître leur efficacité, les gestionnaires peuvent s'appuyer sur une plus grande participation d'organismes divers provenant du secteur public et d'organismes sans but lucratif en contractant avec eux et ainsi externaliser certaines activités. Ceci donne lieu à divers partenariats avec des organismes provenant du secteur privé ou communautaire, par la création d'agences et par l'utilisation de nouvelles technologies de l'information. Certains prônent une réorganisation financière et une réduction de la taille de l'État en diminuant le nombre de fonctionnaires décentralisant certains pouvoirs ou responsabilités

auprès d'autres paliers de gouvernement (Peters et Savoie, 1998). Bref, ces changements prennent plusieurs allant de la dérèglementation au transfert des responsabilités.

Peu importe les réformes introduites se produit, les fonctionnaires sont les acteurs principaux puisque ce sont eux qui évoluent entre le gouvernement et les citoyens (Borins, 2001). Certains ministères avec des partenariats établis ont réussi à stabiliser les budgets en modifiant certaines pratiques. En théorie, les réformes transforment les valeurs et le style de gestion des ressources humaines dans l'administration publique et cela se traduit par un investissement dans les personnes et par l'implication des employés lors de changements.

#### *Modes de gouvernance et stratégies de changement*

Les réformes issues du NMP peuvent emprunter plusieurs voies. Conséquemment, le style de leadership employé lors d'un changement aura un impact sur les modes d'action des divers acteurs. Le changement peut se faire de manière autoritaire ou radicale (Ettlie, Bridges et O'Keefe, 1984 ; Rose, Chaison et Garza, 2000). Un autre type de changement, incrémental, intègre les changements de façon graduelle tout en conservant certains aspects traditionnels (Ettlie, Bridges et O'Keefe, 1984). Une autre approche dite distribuée, partenariale ou associative, mise sur des rapports plus complexes, où les intérêts de chacune des parties sont pris en compte (Bernier, Bouchard et Lévesque, 2003). Ces transformations se font dans le but de créer une meilleure dynamique au sein des organismes de la fonction publique. Bref, le NMP peut s'inscrire dans différents mouvements. Cela dépendra largement de la vision du gouvernement élu, à savoir quel type de changement il préconise : une approche radicale, autoritaire favorisant la centralisation ou une approche ouverte, incrémentale favorisant la coopération.

Dans le cas nous concernant celui de l'ASFC, l'environnement externe fait référence aux nouvelles demandes mondiales exercées par les pays industrialisés dans le domaine de la sécurité nationale. La mondialisation ayant favorisé l'ouverture des marchés, l'État ne peut ignorer les nouvelles tendances puisqu'il doit assurer la sécurité des citoyens ainsi que le développement et le maintien de l'économie nationale. Dans ce contexte, l'organisation doit développer une plus grande flexibilité et être à l'écoute des besoins des

clients internes<sup>2</sup> et externes de l'organisation. Ces pressions servent de moteur à leur réforme. À l'interne, cela peut se traduire par une modification des valeurs et du style de management employé. Les acteurs centraux dans le processus d'innovation sont les fonctionnaires. Dans le prochain chapitre, il est question de l'innovation et des transformations organisationnelles qu'elle implique au niveau des relations et de l'organisation du travail. En d'autres termes, ces changements invitent les acteurs à se positionner différemment sur les interactions entre les groupes hétérogènes, à créer des partenariats et ainsi échanger des informations. En ce sens, les innovations sociales et l'organisation du travail sont associées.

---

<sup>2</sup> Dans notre contexte de recherche, l'emploi du terme client interne réfère aux services offerts aux membres de l'organisation puis les clients externes aux citoyens.

## CHAPITRE II

### PROCESSUS D'INNOVATION DU TRAVAIL

La philosophie du NMP est porteuse de nouvelles valeurs et d'un style de gestion renouvelé et adapté. Dans une perspective où les acteurs centraux sont les fonctionnaires, les dirigeants choisissent d'investir dans les personnes en les impliquant dans les processus, en intégrant de nouveaux outils technologiques et en établissant une nouvelle base relationnelle avec le syndicat. Afin de passer d'un mode bureaucratique à un mode post-bureaucratique, l'*empowerment* semble être une pratique valorisée dans le cadre de la gestion des ressources humaines et dans un contexte d'innovation du travail (Kernaghan, Marson et Borins, 2001). L'intégration de nouveaux outils technologiques répond aux demandes provenant des clients internes, c'est-à-dire du gouvernement élu et des fonctionnaires puis des clients externes, c'est-à-dire de l'évolution dans l'environnement des échanges au niveau international et des citoyens. Malgré la forte présence syndicale dans la fonction publique, les études n'ont pas toujours évalué leur position dans un contexte de réforme. En ce sens, l'employeur et les représentants syndicaux sont appelés à coopérer en tenant compte de la législation en vigueur, de leurs intérêts respectifs ainsi que des objectifs organisationnels à atteindre.

Ce chapitre traite dans un premier temps de la dimension de l'innovation du travail et de ses implications. Par la suite, il sera question de la philosophie du nouveau management public et de ses différentes implications. Dans un troisième temps, il sera question du type d'innovation adopté par une organisation, pour terminer avec la présentation de quelques repères théoriques en gestion des organisations dans un contexte d'innovation de la fonction publique.

## 2.1 L'innovation

Lors de la recension des écrits, nous avons constaté qu'un grand nombre de définitions est rattaché à l'innovation. Nous présentons quelques définitions jugées importantes, et ce, afin de mieux saisir le concept d'une part et d'autre part, pour le différencier des autres thèmes qui lui sont semblables. L'innovation peut être étudiée sous de multiples dimensions. Comme l'expliquait Joseph A. Schumpeter (1983), fondateur de la théorie moderne sur l'innovation, l'innovation s'inscrit dans le cadre d' « un processus de destruction créatrice » au terme duquel de « nouvelles combinaisons de ressources » sont rassemblées afin de créer un nouvel état. De plus, il aborde le terme de l'innovateur entrepreneur; selon lui, l'innovation ne peut être séparée de l'entrepreneurship. L'innovateur entrepreneur conjugue la volonté et la capacité d'atteindre de nouvelles combinaisons qui, à leur tour, entreront en compétition avec les combinaisons déjà établies. Un nouvel ordre apparaît. Les organisations sont en compétition et doivent trouver de nouvelles avenues et les développer, donc changer leurs façons habituelles de faire. Elles mettent de la pression sur les autres et les incitent à leur tour à innover. L'innovation peut se référer à une nouvelle idée, une nouvelle pratique ou un produit nouveau ou perçu comme tel par les utilisateurs et qui tranche avec les habitudes passées. Rogers (2003) s'intéresse à la diffusion des innovations. Ses recherches menées auprès de groupes homogènes, démontrent que les groupes acceptent d'adopter l'innovation à condition que certaines caractéristiques de l'outil précédent soient conservées. Donc, la diffusion des innovations se fait selon une trajectoire prévisible. Un peu plus tard, Abrahamson (1991) démontre que l'introduction d'innovations ne suit pas une trajectoire linéaire; elle est imprévisible puisque l'adoption d'innovations ne se fait pas seulement auprès de groupes homogènes. De son côté, Callon (2006) étudie l'innovation sous l'aspect de l'acteur-réseaux, démontrant qu'elle est la résultante d'initiatives prises par des acteurs volontaires qui s'associent à d'autres. L'innovation ne se limite pas à l'étude des résultats faisant suite à son implantation, mais s'intéresse plutôt à son itinéraire allant de sa création à sa diffusion.

En somme, l'innovation ici se distingue par la capacité que possède un individu ou un groupe à prendre des risques et ainsi à adopter et diffuser une pratique, une idée à caractère novateur à travers d'autres groupes dans la société. L'innovation sociale tient compte de ces aspects, mais se différencie par la mise en valeur des séquences du processus d'innovation. Alter (2005) s'est penché sur l'étude du processus d'innovation

mettant en valeur l'aspect singulier où différents groupes hétérogènes se rencontrent, favorisant ainsi les innovations sociales.

### **2.1.1 Innovations sociales**

#### *Définition et nature*

Selon l'OCDE (2005), pour innover, deux critères doivent être présents : les innovations doivent apporter des changements significatifs et être nouvelles pour l'organisation, c'est-à-dire une création, une méthode et une mise en œuvre introduites pour la première fois. Une pratique considérée comme innovatrice pour une organisation et peut ne pas l'être pour une autre qui l'a adaptée depuis longtemps. Pour Alter (2005), l'innovation est un processus comportant des séquences où différents acteurs sociaux se sont appropriés une invention. Le trajectoire est imprévisible en raison, entre autres, des contraintes organisationnelles (règles, normes) et des contraintes sociales (existence des réseaux sociaux). Selon Harrisson et Vézina (2006), l'innovation sociale émerge sous au moins deux conditions : la première est associée à l'aspect de nouveauté qui est le résultat d'une solution trouvée à une situation dite insatisfaisante. La deuxième réfère à la coopération entre les acteurs qui créent et partagent leurs connaissances favorisant les apprentissages dans le groupe.

Il existe donc plusieurs tangentes à l'innovation, la définition de l'innovation est complexe. À la suite des définitions présentées, quelques précisions seront apportées afin de mieux en saisir le concept. L'innovation est associée à la nouveauté et au changement. Toutefois, elle est différente d'une invention. L'invention peut posséder ces deux aspects sans devenir une innovation. L'innovation suit un processus d'appropriation de l'invention, elle doit être adoptée par les acteurs. De plus, elle se distingue du changement. Le changement désigne un nouvel état; de nouvelles formes organisationnelles ou de nouvelles pratiques, apportant ainsi des solutions à une situation jugée insatisfaisante. De son côté, l'innovation se caractérise par son processus, allant de sa conception à son itinéraire d'implantation lors du changement. Elle est donc à la fois un résultat et un processus.

Dans un contexte particulier comme celui du secteur public, la définition choisie de l'innovation doit en tenir compte. En ce sens, Bartos (2003) en propose une : c'est un changement dans les politiques ou dans les pratiques menant à une amélioration de

longue portée dans l'offre de services et ce, en termes de quantité ou de qualité. Aux fins de la recherche, la définition que nous utilisons est la suivante : l'innovation est une série de changements significatifs et nouveaux pour les membres de l'organisation se traduisant par l'adoption de nouvelles idées, de nouvelles pratiques provoquant une discontinuité avec les pratiques passées afin d'en améliorer l'offre de services en termes de qualité et/ou de quantité.

#### *Processus et finalités poursuivies*

L'innovation suit un processus non linéaire puisque les stratégies employées par les divers acteurs pour résoudre la problématique seront différentes tout dépendant de leur perception de la situation et des contradictions présentes. Autre élément important, la vision des gestionnaires et des employés de la conception de l'efficacité aura une influence sur le caractère plus ou moins prévisible de la trajectoire du processus d'innovation (Alter, 2005). Si aucune solution n'est apportée à une problématique par l'introduction d'une innovation, cela peut ralentir considérablement la diffusion des innovations. La capacité d'amélioration qu'aurait une innovation sociale peut être perçue par les autres parties comme étant plus ou moins une détérioration de la situation. Ce contexte exigera de la part des gestionnaires des habiletés de négociation afin de trouver un terrain d'entente pour faire durer les innovations sociales. L'absence de ces habiletés de négociation est un obstacle à la diffusion des innovations.

Les finalités poursuivies peuvent se situer à plusieurs niveaux selon le contexte et les motivations sous-jacentes. Dans un contexte organisationnel, les individus sont impliqués dans le processus afin d'obtenir des résultats durables. Leur implication vise principalement leur autonomie en tant qu'individu et en tant que groupe, l'acquisition de connaissances, de même que le développement de leurs compétences. Ainsi, des partenariats sous différentes formes peuvent émerger.

#### *Conditions d'adoption et de diffusion*

Bien souvent, le processus d'innovation est perçu de façon positive, il est bénéfique pour les organisations et pour la société en général (OCDE, 2005), ce qui a pour effet d'exercer une pression sur la classe politique ainsi que sur les gestionnaires. Toutefois, cette perspective peut être discutable pour certains qui y voit les aspects négatifs que produit l'innovation (DeGaulejac, 2005). Bien souvent, les fonctionnaires situés à la base,

préviennent les gestionnaires des effets négatifs qui s'y rattachent tout en faisant la promotion du maintien de mécanismes, d'outils et de procédures qui ont fait et font encore leurs preuves. Conséquemment, la structure traditionnelle est ébranlée. Elle oscille d'une part entre l'organisation qui s'est construit en diminuant les incertitudes reliées à leur environnement et d'une autre part, les nouvelles demandes reliées au secteur. Pour bien des chercheurs, innover pour une organisation est synonyme d'adaptation au contexte en tenant compte des caractéristiques environnementales, culturelles et temporelles (Vigoda-Gadot *et al.*, 2005). Comparé au secteur privé, les organismes du secteur public peuvent sembler moins innovants, toutefois les études démontrent que beaucoup d'innovations ont été adoptées avec succès (Albury, 2005). S'il est relativement simple d'accéder à des exemples dont la conclusion est une réussite, il en va autrement pour celles s'étant soldées par un échec. Les auteurs Rogers (2003) et Vigoda-Gadot *et al.*, (2005) y présentent des exemples où le gouvernement a échoué et ils en viennent au même constat : ces échecs sont bien souvent attribuables à l'incapacité d'adaptation de l'organisation aux pressions environnementale et organisationnelle telle que la culture.

#### *Identification des barrières et des éléments facilitateurs*

Les réformes introduites dans les organismes du secteur public sont préconisées afin qu'elles acquièrent une plus grande flexibilité ainsi qu'une plus grande autonomie favorisée par une décentralisation des divers types de collaborations. Ces changements structuraux ont des répercussions au niveau de la culture politique et administrative. Ce faisant, la culture se voit transformée. Les valeurs provenant de la culture hiérarchique laisse place à une culture plus participative où les individus agissent comme levier de changement (Wright-Muldrow, Buckley et Schay, 2002). Dans cet ordre d'idées, des chercheurs se sont penchés sur les barrières et les éléments facilitateurs permettant le passage de l'innovation dans un organisme du secteur public (Albury, 2005 ; Glor, 1997).

Certaines de ces caractéristiques, souvent perçues comme étant des barrières, sont rattachées spécifiquement à l'administration publique et Glor (1997) en identifie quelques-unes. Un des défis rattachés à ce secteur est d'appliquer le principe d'universalité en matière d'offre de services puis d'obtenir un consensus entre les provinces. Toutefois, l'universalité dans l'offre de services n'est pas possible dans un environnement où la demande est diversifiée (Albury, 2005). De plus, le manque d'intérêt de la classe politique ainsi que l'élection du même gouvernement durant plusieurs

mandats peuvent nuire à l'innovation (Walker, 2008). Autre aspect à souligner est le faible taux de roulement qui existe chez les fonctionnaires, ce qui a comme conséquence de freiner la venue de nouvelles idées. L'innovation découle d'une culture qui favorise la créativité et la diversité, axée sur le changement (Albury, 2005). L'AP évolue sous l'œil attentif des citoyens. Cette exposition peut nuire aux politiciens puisqu'un échec s'évalue en terme de perte non seulement au niveau financier, mais aussi au niveau politique (Albury, 2005). En effet, le coût des échecs peut s'avérer élevé pour la classe politique ainsi que pour la société. Autrement dit, la diffusion des échecs auprès des citoyens peut avoir des conséquences pour le parti politique concerné ainsi que la réputation des organismes du secteur public. Conséquemment, une perception favorable du public serait bénéfique pour l'ensemble de l'administration publique (AP). Pour y parvenir, une des possibilités serait d'informer la population sur les effets bénéfiques de l'innovation en sachant que la première forme introduite est rarement conservée et que l'adoption d'une seule innovation n'est pas la norme (Glor, 1997).

Pour les membres de l'organisation ayant à mettre en œuvre les stratégies de changement, les principales barrières identifiées sont les compétences faibles en gestion du risque et du changement chez les gestionnaires, le manque ou l'absence d'incitations à innover, une structure trop rigide ne permettant pas l'adoption des NT, un laisser-aller des programmes sachant qu'ils ne fonctionnent pas, une culture d'aversion aux risques et des pressions pour livrer les services ainsi que les contraintes administratives (Albury, 2005). Certains éléments facilitateurs ont été répertoriés, en voici quelques-uns : élaboration de politiques et programmes favorisant l'autonomie, la clarté des pouvoirs, un leadership participatif, des ressources disponibles, la valorisation des résultats et du changement, l'existence de liens entre les créateurs et les utilisateurs puis l'embauche de nouveaux employés (Glor, 1997). Évidemment, certaines barrières ou éléments facilitateurs peuvent changer de catégorie et cela dépendra grandement des circonstances ainsi que de la période de temps relative à l'étude.

Selon les auteurs Camisón-Zornoza *et al.*, (2004), la taille d'une organisation exerce un effet considérable sur l'adoption d'une innovation par le corps social. Une organisation de petite ou moyenne taille, offre une plus grande flexibilité lui permettant de s'adapter et d'apporter plus facilement des améliorations. De plus, elle serait plus encline à accepter et implanter les innovations. Les organisations de grande taille ont l'avantage de pouvoir

compter sur un large inventaire de ressources et ainsi prendre plus de risques lorsque l'innovation connaît des ratées. Ces organisations seraient moins portées à innover dû entre autres à leur structure et leur environnement bureaucratiques. Ces deux aspects auraient un effet négatif sur la culture organisationnelle en ce qui a trait à l'adoption d'innovations. Quant à leur diffusion, elle est plus lente dans les organismes du secteur public de même que pour celles offrant des services (Albury, 2005).

En résumé, la dynamique des innovations sociales s'inscrit dans un contexte où chaque partie a sa propre stratégie et ses objectifs bien précis. Ces deux aspects combinés amènent leurs parts de contradictions, de barrières et d'éléments facilitateurs à l'adoption d'innovations en milieu de travail. L'innovation sociale peut donc être associée aux nouvelles formes d'organisation du travail qui tiennent compte des intérêts des groupes qui coopèrent afin de réaliser des objectifs de productivité de l'organisation. Elles touchent un large inventaire d'activités comme l'élargissement du contenu des classifications des emplois, l'implication du personnel, des procédures alternatives de résolution de conflits, la restructuration des modes bureaucratiques, le travail en équipe, la formation d'équipes de résolution de problèmes, l'*empowerment*, le partenariat et de nouvelles valeurs. C'est ce qui sera présenté dans la prochaine section.

### **2.1.2 Trajectoires d'implantation d'une invention**

De façon générale, une organisation évolue dans le mouvement plus que dans la stabilité et c'est encore plus vrai en contexte d'innovation. En ce sens, Alter (2005) propose deux processus possibles en matière d'innovation : le processus créateur et l'invention dogmatique. Ces processus d'innovation peuvent être divisés en trois phases : l'incitation, l'appropriation et l'institutionnalisation.

Le processus créateur débute par la façon dont l'invention organisationnelle sera reçue par le corps social et un de ces objectifs est de transformer la décision en incitation. Ainsi, certains acteurs initient le projet et tentent d'établir de nouvelles normes pour le groupe. En laissant tomber le caractère formel de l'implantation, les dirigeants acceptent de donner une marge de manœuvre à leurs subordonnés, il y a création de zones grises et selon Alter (2005), ces zones sont des niches de l'innovation. La place est donc à la créativité dans la recherche de solutions, de nouvelles procédures ou autres modes de gestion participative, il y a appropriation de l'invention. C'est une activité jugée banale

puisqu'elle est le fruit d'activités quotidiennes non réalisées par les décideurs. D'un autre côté, ces initiateurs adoptent des comportements déviants les exposant à des sanctions, ils oscillent entre deux logiques : celle de l'ordre et celle de l'innovation (Alter, 1993). La logique de l'ordre fait référence à la rationalisation dans l'organisation du travail afin d'en diminuer les incertitudes et atteindre les objectifs établis, alors que la logique de l'innovation fait référence au processus décisionnel où il n'existe pas de règles établies pour une problématique donnée. Dans ce processus, il existe un espace et une ouverture à la critique de la part des dirigeants ainsi que des employés persistants qui croient aux capacités de transformation dans l'organisation du travail. L'institutionnalisation est la résultante des choix de la direction provenant des conflits entre la logique de l'ordre et celle de l'innovation à un moment donné, elle est appelée à changer dans le temps. Dans ce type de processus, deux formes d'innovation peuvent se manifester : l'innovation volontaire et l'innovation émergente. L'employeur, qui sur une base volontaire, invite les employés à s'impliquer dans un projet innovateur est considéré comme étant une innovation volontaire. Dans la conception de l'innovation émergente, ce sont les employés qui prennent des initiatives dans le cadre de leur travail; cela peut prendre la forme d'un projet ou bien d'un partage de connaissances entre collègues.

L'invention dogmatique se différencie du processus créateur par la façon dont elle est implantée. Lorsqu'une invention est introduite dans une organisation pour devenir une innovation, le corps social doit se l'approprier, sinon elle reste au premier stade et est appelée à disparaître. Il est possible que les dirigeants la maintiennent et l'imposent afin qu'elle devienne partie intégrante des pratiques sociales. Elle détruit alors les pratiques sociales établies suivant un mouvement et des trajectoires non linéaires. Implantée de façon dogmatique, cette invention devient un point d'ancrage où reposent les fondements d'une nouvelle réalité. L'invention dogmatique est introduite de manière autoritaire et normative reflétant les croyances et les valeurs des dirigeants. Il n'y a pas de place à la remise en question et à la critique. Une des particularités du secteur public réside dans la première phase du processus d'innovation : l'incitation. Lorsque présentée par les dirigeants, cette phase est teintée du discours institutionnel ne laissant aucune place à la critique. La transgression des règles et des normes n'est pas tolérée, aucun espace n'est laissé à l'appropriation. Le respect des normes prescrites est surveillé par un des principaux acteurs de l'organisation, en ce sens, où elle n'est pas considérée comme une activité banale venant de la base de l'organisation. La direction est en charge, elle invite

les individus n'ayant pas la même vision et les mêmes valeurs à quitter leur emploi par diverses mesures. La direction n'est pas en contact avec les employés qualifiés de « persistants » que l'on retrouve dans le processus créateur, elle est isolée. L'invention dogmatique s'impose comme étant la norme à suivre, aucune remise en question n'est permise. Dans le secteur public, cela peut se traduire par l'adoption d'une loi, d'un programme ou de l'utilisation de nouveaux outils technologiques.

En somme, l'innovation est un processus qui rassemble des acteurs hétérogènes, dont les intérêts peuvent diverger, autour d'objectifs organisationnels communs et qui sera grandement influencé par le leadership exercé des dirigeants lors de son implantation.

## **2.2 Le Nouveau management public**

Le NMP, philosophie inspirée de pratiques de gestion du privé, englobe un large éventail d'interventions visant principalement à réduire les dépenses de l'État et afin d'y parvenir, plusieurs voies sont possibles. La prochaine section fait état de différentes mesures calquées sur cette nouvelle vision axée sur les résultats. Un des premiers aspects abordés est la notion d'*empowerment*, elle s'appuie principalement sur la volonté des dirigeants d'impliquer leurs employés en leur octroyant un plus grand pouvoir décisionnel. Les deux autres aspects traités concernent l'intégration de nouvelles technologies ainsi que l'implication des syndicats dans le processus de modernisation.

### **2.2.1 Axé sur les personnes : l'*empowerment***

Pour s'adapter aux nouvelles réalités, certains ministères ont décidé d'axer leur mode de gestion sur la transparence et sur la qualité des services offerts en impliquant leurs employés (Kernaghan, Marson et Borins, 2001). Dans notre recherche, l'organisation du travail ainsi que la perception d'habilitation sont associées puisque dans un contexte de modernisation de l'AP, c'est le mode bureaucratique qui prédomine et l'introduction de cette nouvelle pratique vient modifier l'organisation du travail. Le mode bureaucratique implique l'existence de mécanismes de contrôle ainsi que de multiples paliers hiérarchiques dans l'organisation. Les auteurs Quinn et Spreitzer (1997), considèrent ces deux aspects comme étant des barrières au processus d'*empowerment*, la troisième barrière concerne les contraintes de temps faisant référence à la qualité de vie au travail (QVT) ainsi qu'au stress en milieu de travail. L'*empowerment* passe par un changement structurel, c'est-à-dire par la création d'équipe, de comités ou de groupes de travail. Au

niveau organisationnel, cela peut se traduire par une décentralisation de la prise de décision et un partage du pouvoir. Pour que la perception d'*empowerment* puisse prendre racine, l'organisation doit émettre des directives claires sur ce que les employés peuvent faire ou ne pas faire, et en justifier les raisons (Matthews, Diaz et Cole, 2003). Les employés impliqués sont donc conscients de l'importance de leur rôle et ont un plus grand accès aux informations stratégiques. Pour les organisations reposant sur un mode bureaucratique et de grandes tailles, il peut sembler difficile de donner plus de pouvoir de décision aux employés. Toutefois, des études semblent démontrer qu'il est possible d'intégrer ces pratiques dans ce contexte particulier (Kernaghan, Marson et Borins, 2001 ; Matthews, Diaz et Cole, 2003).

Depuis quelques décennies, ce concept intéresse autant les praticiens que les chercheurs. Pour les praticiens, ils voient ce concept comme étant un outil qui encourage les employés à penser par eux-mêmes en ce qui a trait à l'emploi et ainsi aller plus loin dans leurs tâches (Lashinger *et al.*, 2004). De plus, c'est un processus d'apprentissage qui privilégie la prise d'initiatives et la créativité dans les défis qu'offre leur emploi (Quinn et Spreitzer, 1997). Dans un contexte d'innovation du travail dans la fonction publique, ces pratiques peuvent s'avérer utiles. Une étude réalisée au Canada montre que 50% des innovations proviennent de la base, près de 25% du haut de la hiérarchie dans la fonction publique et 21% proviennent des politiciens (Borins, 2001). Une autre étude signale l'importance d'intégrer l'aspect humain dès le départ sous peine d'être aux prises avec des dommages irré récupérables (Giauque et Caron, 2004). Quant aux chercheurs, l'*empowerment* peut sembler une voie intéressante en réponse au taylorisme. L'introduction de cette pratique permet d'ajouter des valeurs humanistes aux rôles des gestionnaires et des employés. De plus, elle diminue le sentiment d'aliénation qui est associé à l'exécution d'une tâche parcellisée. Elle a pour but l'augmentation de la perception d'autorité ou de contrôle que peut avoir un individu envers son travail. Pour l'organisation dans son ensemble, des études ont démontré que l'*empowerment* permettrait d'avoir un avantage concurrentiel par rapport aux autres organisations (Conger et Kanungo, 1988 ; Quinn et Spreitzer, 1997). Dans notre recherche, l'*empowerment* est un processus selon lequel un individu ou un groupe s'approprié un pouvoir, influençant ainsi sa capacité d'exercer son autonomie et de coopérer avec différentes parties prenantes internes et externes.

### *Empowerment structurel et psychologique*

Dans la littérature scientifique, les auteurs semblent avoir établi un consensus sur l'existence de deux types d'*empowerment* : structurel et psychologique. Dans sa définition, l'*empowerment* structurel fait référence aux composantes telles le partage d'information, l'autonomie dans un cadre de travail ainsi que le travail d'équipe (Seibert, Silver et Randolph, 2004). Le premier aspect concerne les informations accessibles aux employés leur permettant de prendre de meilleures décisions. Puis, l'autonomie à l'intérieur d'un cadre et le travail d'équipe signifie que les gestionnaires ont établi des objectifs clairs, des procédures facilitant le travail d'équipe de même que la gestion des conflits, la sélection ainsi que la formation des employés. Les membres de l'équipe deviennent responsables et imputables des résultats. Sur le plan individuel, l'*empowerment* psychologique se définit selon quatre composantes : le sens donné au travail, les compétences, l'auto-détermination et les impacts qu'un individu peut avoir sur son travail (Spreitzer, 1995). Ces deux types d'*empowerment* ne peuvent être séparés. Selon Quinn et Spreitzer (1997), l'*empowerment* ne relève pas d'une ou plusieurs actions posées par les gestionnaires envers les employés, mais repose plutôt sur la constellation de croyances (*mind-set*) de l'employé, sur lequel se fonde la représentation de son rôle dans l'organisation. En ce sens, les gestionnaires peuvent implanter des éléments afin d'augmenter la perception d'*empowerment*, mais l'employé doit choisir de l'être.

### *Le processus d'empowerment*

Les auteurs Quinn et Spreitzer (1997) proposent deux catégories permettant l'étude du processus d'implantation de l'*empowerment* : mécanique et organique. La première catégorie englobe les notions de délégation décisionnelle à travers un cadre établi. Pour y arriver, ils proposent que les dirigeants partagent clairement aux employés la vision, la mission et les valeurs organisationnelles en plus de clarifier leurs rôles, leurs tâches ainsi que les récompenses offertes. Ce processus a pour objectif de rendre les individus imputables des résultats et de leur donner plus de responsabilités. Cette stratégie d'implantation provient du haut de la hiérarchie pour descendre vers le bas (*top-down*). La deuxième catégorie met l'accent sur la prise de risques et l'avancement personnel. Elle part de la base hiérarchique, où il s'agit de comprendre les besoins des employés (*bottom-up*). L'objectif souhaité est de mettre de l'avant des modèles, des individus ayant des comportements voulus, d'encourager la coopération et le travail d'équipe ainsi que la prise de risques intelligente et de faire confiance en leurs capacités de performer. Un autre

itinéraire proposé. Il se divise en cinq étapes suggérant l'identification et la suppression des éléments organisationnels y faisant obstacle et focalisant sur les aspects de l'*empowerment* psychologique (Conger et Kanungo, 1988). Vers la fin du processus, des transformations ont eu lieu conférant ainsi de nouvelles caractéristiques au niveau de l'*empowerment* structurel. C'est cette approche que nous privilégions pour cette recherche puisqu'elle débute son processus à la base de l'organisation. Plus précisément, ce processus débute par l'identification des obstacles à l'*empowerment* auprès des subordonnés et par la suite, ce sont les gestionnaires qui implantent des stratégies non seulement afin d'y éliminer les obstacles, mais aussi pour partager les informations nécessaires afin d'augmenter leur perception d'*empowerment* et ainsi favoriser de nouveaux comportements. De plus, elle est l'approche privilégiée par les auteurs Kernaghan, Marson et Borins (2001).

Dans certaines études, le processus d'*empowerment* apporterait des effets positifs pour l'ensemble des membres de l'organisation. Des modifications apportées au niveau de la perception de l'*empowerment* structurel auraient un effet direct sur la performance de l'unité organisationnelle (Seibert, Silver et Randolph, 2004) et sur l'*empowerment* psychologique (Lashinger *et al.*, 2004 ; Seibert, Silver et Randolph, 2004). Sur le plan individuel, la perception d'*empowerment* psychologique agit à titre de variable médiatrice entre l'*empowerment* structurel et la performance individuelle (Seibert, Silver et Randolph, 2004) ainsi que sur la satisfaction au travail (Lashinger *et al.*, 2004 ; Seibert, Silver et Randolph, 2004).

Autre théorie en lien avec notre question de recherche est celle portant sur la représentation sociale. Elle permet de mieux comprendre la représentation, aux niveaux individuel et collectif, que se font les acteurs de leur environnement. L'analyse effectuée dans le but de connaître leurs représentations sociales joue un rôle important dans l'étude du sens commun, mais également pour les relations sociales au sens large. Elle offre la possibilité de mettre en lumière les rapports qui relient les acteurs les uns aux autres et ainsi mieux connaître leur environnement de travail. Une des définitions retenues est celle proposée par Jodelet (1997 : p.52) « une forme de connaissance, socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social ». Puis Abric (2002 : p.82) vient préciser que « la représentation sociale est un ensemble organisé et structuré d'informations de croyances, d'opinions et

d'attitudes, elle constitue un système sociocognitif particulier (...) ». Dans notre contexte de recherche, ces théories permettent d'établir ce qu'Abric (2002) appelle le « noyau central », c'est-à-dire une représentation sociale consensuelle et collectivement partagée, cohérente et stable. Dans notre étude, cela se traduit par l'analyse des discours provenant des gestionnaires et des employés impliqués dans le processus des innovations du travail à l'ASFC. Cette analyse offre l'occasion de mieux comprendre et d'expliquer la réalité qui se vit au sein de l'organisation avec les spécificités qui s'y rattachent.

Bref, afin de progresser vers une organisation de type post-bureaucratique, le processus d'*empowerment* semble une voie indiquée. S'éloignant du mode bureaucratique où les mécanismes de contrôle et les règles prédominent, le processus d'*empowerment* met l'accent sur les personnes, l'innovation, la prise de risque, sur la qualité des services offerts, sur l'imputabilité des résultats ainsi que sur l'action collective. Cette recherche veut voir comment les acteurs se représentent le processus d'innovation dans leur milieu de travail.

### **2.2.2 Intégration de nouvelles technologies**

Dans un milieu de travail où le mode bureaucratique prévaut, la rationalité et le contrôle sont souvent associés afin de réduire les incertitudes. L'introduction de nouvelles technologies au sein d'un corps social transforme les rapports entre les membres d'une organisation : le travail d'équipe s'effectue et se vit différemment. En effet, il existe une codépendance entre le fait d'innover et l'introduction de nouvelles technologies (Sewell, 1998). Le fait d'innover invite donc les membres de l'organisation à modifier leurs interactions et leurs façons de travailler.

L'introduction de nouvelles technologies peut avoir pour effet d'octroyer aux membres de l'organisation la possibilité de surmonter certaines barrières au niveau géographique, du temps ainsi que celles de nature culturelle et organisationnelle (Coulson-Thomas, 1998). Afin d'y parvenir, l'organisation du travail peut être repensée et adaptée au nouveau contexte. Pour l'administration publique, cela représente un renouvellement dans leur offre de services. L'établissement de cette plate-forme offre une plus grande accessibilité des services offerts aux individus provenant de l'externe et de l'interne. C'est ainsi que l'organisation peut se rapprocher du modèle post-bureaucratique reposant sur une structure plus flexible, axé sur le leadership participatif et sur l'action collective

(Kernaghan, Marson et Borins, 2001). Cette nouvelle façon d'aborder l'organisation du travail suggère aux membres une autre façon de travailler en équipe tout en conjuguant avec les aspects provenant des deux modes, c'est-à-dire le contrôle et l'autonomie. Selon Sewell (1998), ces deux aspects peuvent coexister à condition que des objectifs communs soient poursuivis au sein du groupe et en ce sens, le rôle de surveillance dans le contrôle des processus au niveau des relations du travail se fait différemment. De plus, l'aplanissement de la structure offre à l'organisation plus de flexibilité. D'ailleurs, une étude est venue démontrer que, dans ce contexte, les employés travaillent avec plus de plaisir et font mieux leur travail (Coulson-Thomas, 1998).

Ainsi, l'adaptation de l'organisation du travail aux nouvelles technologies doit tenir compte non seulement des aspects structuraux, mais également ceux de nature culturelle qui ont une influence sur les individus à l'intérieur de l'organisation.

### **2.2.3 Coopération et présence syndicales**

L'innovation peut valoriser la responsabilisation et l'autonomie des individus ou des groupes à l'intérieur de l'organisation. Borins (2001) aborde le sujet en faisant référence à l'holisme, c'est-à-dire un investissement, de longue portée, dans les personnes. Dans cette perspective, le regroupement des individus ne se concrétise pas seulement sous le prétexte de solutionner un problème, mais devient plutôt une occasion de créer de nouvelles formes de travail collectif. Par rapport aux attitudes des gestionnaires face aux changements, il n'y aurait pas de différence entre ceux provenant du secteur privé ou ceux provenant du secteur public (Wise, 1999).

Dans les recherches portant sur la réforme et le processus d'innovation, il est bien souvent question de la place qu'occupent les gestionnaires et les employés. Malgré une forte présence syndicale à 76,3 pour cent (Statistique Canada, 2008), la place du syndicat n'a pas toujours été étudiée. La présence syndicale serait une barrière à la réforme due en autres aux pressions de l'environnement sur l'organisation pouvant se traduire par une diminution de la taille des ressources humaines ou par un changement de technologie restreignant ainsi l'organisation au niveau de sa flexibilité ou dans l'utilisation de la sous-traitance (Wise, 1999). De plus, l'absence de soutien provenant du leadership de hauts gestionnaires de même qu'un système développé faisant état des méthodes à utiliser lors de l'implantation d'une innovation, seraient des barrières à l'innovation (Albury, 2005).

Toutefois, l'implication du personnel administratif ainsi que des syndicats s'avèrent une dimension non négligeable reliée au succès dans le processus de changements (Horton, 2003).

Certains facteurs viendraient favoriser le processus transformationnel dans une organisation tel qu'un plan centralisé faisant état des grandes lignes à suivre accompagnées d'une décentralisation dans son application (Kochan, MacDuffie et Osterman, 1988). De plus, les valeurs prônées par le haut gestionnaire auraient un effet sur les débuts de l'implantation du projet puis l'institutionnalisation proviendrait des politiques établies par le service des ressources humaines (Kochan, MacDuffie et Osterman, 1988), d'où l'importance de les inclure dans le processus. Une des barrières pouvant être associées au secteur public, est la sécurité d'emploi. Or, une étude est venue démontrer que dans un contexte de restructuration, cet aspect est apparu comme étant un élément crucial permettant à l'organisation d'être plus flexible (Kochan, MacDuffie et Osterman, 1988). Le respect des intérêts des groupes à l'intérieur de l'organisation ainsi que l'ouverture à la coopération de ces derniers permet l'intégration de nouvelles valeurs et pratiques tout en conservant les emplois et en favorisant l'engagement des employés.

La place du syndicat peut varier selon le type de gouvernement élu et de la vision qu'il entretient des relations du travail. Autrement dit, le contexte législatif en vigueur aurait un impact sur la gestion des conflits : à savoir s'ils sont abordés dans une perspective favorisant l'unitarisme ou la coopération (Swimmer et Bartkiw, 2003). La coopération requiert le respect des règles et des intérêts de chacune des parties impliquées. De façon générale, durant les dernières décennies, le gouvernement canadien ou les premiers ministres provinciaux ont opté pour l'unitarisme en matière de négociations et de gestion des conflits. Cette perspective favorise le retour au travail par l'adoption d'une loi se permettant en quelque sorte une dérogation des mesures adoptées précédemment. En privilégiant la vision unitariste, le gouvernement élu maintient le contrôle en centralisant non seulement les démarches, mais également le résultat. Le litige n'est donc pas déféré en arbitrage, mais reste plutôt entre ses mains. De plus, les ententes conclues entre le gouvernement et les syndicats en matière de négociation collective ainsi qu'en matière de gestion des conflits sont de nature économique (Swimmer et Bartkiw, 2003). Autrement dit, ces ententes ont privilégié l'allègement de la fonction publique par l'emploi de différents mécanismes où les contraintes budgétaires étaient au cœur des solutions, ce qui n'a guère favorisé la coopération entre les parties. Toutefois, un autre tournant peut être

emprunté et dépendra largement de la vision du gouvernement, à savoir s'il privilégie la coopération ou le mode autoritaire.

En somme, le NMP touche plusieurs aspects organisationnels lorsqu'implanté tel que la perception d'*empowerment*, l'intégration de NT et l'implication des syndicats. Dans la prochaine sous-section, il sera question du type d'innovation adopté ainsi que de ces caractéristiques organisationnelles et environnementales qui ont une influence sur son adoption.

### **2.3 L'organisation et les types d'innovation**

Dans un contexte d'innovation, les motivations d'implantation d'une innovation du travail diffèrent d'une firme à l'autre. Elles peuvent être introduites afin d'améliorer les performances organisationnelles de nature sociale et/ou financière se rapportant aux activités administratives et/ou de production. Pour les organisations, qu'elles soient privées ou publiques, la notion d'innovation est un processus complexe pouvant émerger sous forme d'idées, de produits et de pratiques touchant un large éventail d'activités venant bouleverser les manières de faire habituelles de une ou plusieurs catégories (OCDE, 2005 ; Rogers, 2003). La distinction entre les types d'innovation est nécessaire, d'une part afin de comprendre les comportements d'adoption et ses déterminants (Damanpour, 1991 ; Walker, 2006, 2008) et d'autre part, afin de mesurer et comparer les innovations provenant des autres organisations (OCDE, 2005).

#### **2.3.1 Les types d'innovation**

Plusieurs types d'innovations ont été répertoriés : les innovations de produit et de procédé (Bekkers, 2007 ; Damanpour, 1991 ; OCDE, 2005 ; Walker, 2008), les innovations de commercialisation (OCDE, 2005 ; Walker, 2008), les innovations organisationnelles (Damanpour, 1991 ; OCDE, 2005 ; Walker, 2008), les innovations institutionnelles et conceptuelles (Bekkers, 2007), les innovations technologiques (Bekkers, 2007 ; Walker, 2006), les innovations auxiliaires (Walker, 2006, 2008) ainsi que l'innovation de type radical ou incrémental (Damanpour, 1991 ; Ettlé, Bridges et O'Keefe, 1984). La différenciation de ces types d'innovation est un élément nécessaire à la compréhension de l'adoption des innovations en milieu organisationnel, mais il n'est pas suffisant puisque dans le secteur public, l'adoption d'une seule de ces catégories n'est pas la norme

(Walker, 2008). Voici parmi les études choisies, une description provenant de ses différents auteurs afin de mieux les comprendre et les distinguer.

L'innovation de produit concerne la production d'un nouveau bien ou service (Bekkers, 2007). Il peut aussi s'agir d'un bien ou d'un service sensiblement amélioré au niveau des caractéristiques ou de l'usage pour lequel il est destiné (OCDE, 2005). Pour Walker (2008), l'innovation de service est une définition qui se rattache au secteur public pouvant se traduire soit par de nouveaux services aux clients existants ou nouveaux.

L'innovation de procédé concerne la mise en œuvre d'une nouvelle méthode de production ou de distribution qui est sensiblement améliorée. Cette catégorie fait référence aux changements significatifs apportés au niveau des techniques, du matériel et/ou des logiciels utilisés (OCDE, 2005). Elle modifie les relations entre les membres de l'organisation ainsi que les règles, les rôles, les procédures, les structures, la communication de même que les échanges internes et externes (Walker, 2008). L'innovation de procédé met l'accent sur l'amélioration des processus internes et externes.

Dans sa méta-analyse, Damanpour (1991) présente les innovations de produit et de procédé en une seule catégorie tandis que Bekkers (2007) les présente de façon séparée, mais tous deux y présentent une typologie similaire. Les innovations de produit se définissent comme étant l'introduction d'un nouveau produit ou service qui répondent aux besoins d'un client ou d'un marché tandis que l'innovation de procédé est l'introduction de nouveaux éléments dans le processus de travail ou de production venant bonifier les procédés en termes de qualité et d'efficacité.

Une définition proposée par l'OCDE (2005) concernant l'innovation de commercialisation passe par l'introduction d'une nouvelle méthode de commercialisation apportant des changements significatifs concernant les aspects suivants: la conception, le conditionnement, le placement, la promotion, ainsi que la tarification d'un produit. Walker (2008) présente ce type d'innovation comme étant des modifications apportées au niveau des opérations dans les processus et la structure apportant plus d'efficacité dans la production et la livraison. L'organisation peut choisir de faire de la sous-traitance, de

développer de nouvelles méthodes afin d'augmenter les revenus ou d'externaliser certains services. C'est ce que Bekkers (2007) appelle les innovations conceptuelles.

Selon l'OCDE (2005), une innovation organisationnelle peut prendre la forme d'une nouvelle méthode de travail, d'une modification dans l'organisation du lieu de travail ou dans les relations externes qu'entretient l'organisation. Les pratiques organisationnelles couvrent un large éventail : il peut s'agir de d'une nouvelle gestion des opérations, ainsi que d'un nouveau système de gestion de la qualité et de la restructuration des activités. L'organisation du lieu de travail peut se modifier par une décentralisation ou une centralisation. La décentralisation fait référence entre autres, à l'attribution des responsabilités et du pouvoir de décisions entre les salariés au sujet de la division du travail au sein du service en question et entre les services organisationnels. La centralisation englobe les aspects touchant la prise de décision et l'obligation de rendre des comptes. Les relations externes impliquent une nouvelle manière d'organiser les relations avec les autres organisations provenant du secteur privé ou public. Ces arrangements, instaurés pour la première fois, peuvent prendre de multiples formes telles que la mise en place de nouveaux types de collaboration avec des organismes de recherche ou des clients, de nouvelles méthodes d'approvisionnement avec les fournisseurs et par l'externalisation ou la sous-traitance. De plus, l'implantation de changements en matière de stratégie de gestion constitue une innovation si elle se transpose dans de nouvelles pratiques de l'entreprise : par exemple, dans la production, les achats, la distribution, le recrutement, etc.

Dans le même ordre d'idées, Bekkers (2007) présente ce type d'innovation par la création de nouvelles configurations organisationnelles, par l'introduction de nouvelles méthodes ou techniques de gestion ainsi que par de nouvelles méthodes de travail. Puis, dans une autre catégorie nommée innovations institutionnelles, cet auteur ajoute l'aspect des transformations fondamentales dans les relations externes que maintient l'institution avec divers acteurs du secteur public (Bekkers, 2007).

Ces transformations organisationnelles peuvent se manifester au niveau structurel, stratégique et dans les processus administratif tel que : la décentralisation, l'aplanissement de la structure hiérarchique, les nouveaux processus de gestion et la

restructuration (Walker, 2008). De plus, ces modifications peuvent toucher les activités de base de l'organisation de même que la structure sociale (Walker, 2008).

Dans son étude, Damanpour (1991) regroupe en une seule catégorie les innovations technologiques et organisationnelles. Sa définition proposée des innovations technologiques se rattache sensiblement à celles présentées par les autres chercheurs, c'est-à-dire qu'elle est rattachée aux activités de base de l'organisation et peut toucher à la fois les produits, les services et les processus de production. Les innovations de type organisationnel se réfèrent de façon indirecte aux activités de base, elles se rattachent plus directement aux pratiques de gestion. Pour Bekkers (2007) et Walker (2006), l'innovation technologique émerge à travers la création et l'utilisation de nouvelles technologies.

Le type d'innovation auxiliaire est possible grâce aux échanges avec des intervenants provenant de l'externe tel que : fournisseurs, utilisateurs et autres organismes du secteur public. C'est un concept axé sur les consommateurs ou les citoyens avec l'intention de mieux répondre à leurs besoins et en ce sens, l'organisation peut développer des partenariats stratégiques à de multiples niveaux pouvant améliorer la coordination interne (Walker, 2006, 2008).

L'adoption d'innovation provoque des changements dans la structure et dans le fonctionnement de l'organisation. Toutefois, ces changements n'auront pas tous les mêmes impacts. Les effets dépendront largement de la stratégie de changement employée par les dirigeants à savoir s'ils implantent les innovations de façon radicale ou incrémentale. Le processus d'innovation organisationnel, dans les phases d'introduction et d'adoption produisant des transformations fondamentales au cœur des activités quotidiennes (processus et extrants) et qui établit clairement un changement avec les pratiques antérieures, est considéré comme étant une innovation de type radical (Damanpour, 1991 ; Ettlé, Bridges et O'Keefe, 1984). L'innovation de type incrémental s'instaure de façon graduelle en apportant des modifications au fur et à mesure et en apportant que des changements mineurs par rapport aux pratiques passées (Ettlé, Bridges et O'Keefe, 1984). Des chercheurs ont identifié des éléments provenant de l'environnement organisationnel pouvant influencer l'adoption de un ou de plusieurs types d'innovation (Damanpour, 1991 ; Ettlé, Bridges et O'Keefe, 1984). L'innovation radicale serait influencée de façon positive par le style de leadership qu'adoptent les

gestionnaires ainsi que par l'étendue des ressources en termes de connaissances techniques et professionnelles, tandis que la complexité structurelle de même qu'une décentralisation exerceraient une plus grande influence sur l'adoption de l'innovation incrémentale (Ettlie, Bridges et O'Keefe, 1984). Ce type d'innovation comporte des similarités avec le processus créateur et dogmatique proposé par Alter (2005). En ce sens, nous privilégions sa typologie puisqu'elle implique la notion de coopération entre les acteurs hétérogènes mettant en lumière les différentes phases suivies ainsi que le rôle que jouent ces acteurs spécifiques dans un contexte d'innovation.

Bref, différentes typologies des innovations sont proposées dans la littérature. En lien avec notre contexte de recherche, les auteurs choisis sont principalement guidés par les approches provenant de l'institutionnalisme en y intégrant des notions théoriques de nature économique. Cette approche empirique permet d'opérationnaliser des concepts qui gravitent autour de l'innovation donnant lieu de mesure afin de comparer les données dans le temps et l'espace. En ce sens, certains auteurs ont choisi d'isoler certaines caractéristiques formant d'autres catégories et parmi celles-ci, certaines définitions se chevauchent. Ainsi, pour y voir plus clair et pour l'analyse de la présente recherche, la typologie retenue est celle présentée dans le Manuel d'Oslo (OCDE, 2005).

Dans la prochaine partie, il sera question des facteurs pouvant avoir une influence sur le type d'innovation adopté tel que les caractéristiques organisationnelles et environnementales.

### **2.3.2 Les caractéristiques organisationnelles et environnementales**

Plusieurs études suggèrent que les caractéristiques organisationnelles (Damanpour, 1991) et environnementales (Walker, 2006, 2008) peuvent avoir une influence positive sur le niveau d'adoption des types d'innovation. Tandis que d'autres se sont penchées sur l'influence de ces caractéristiques sur l'adoption ou l'implantation d'innovations de type radical ou incrémental (Ettlie, Bridges et O'Keefe, 1984). Bekkers (2007) s'est penché sur les conditions favorisant la modernisation du secteur public qui passe par l'introduction de nouvelles technologies. D'autres chercheurs présentent le contexte et les motivations d'une organisation qui adopte des innovations de type organisationnel et des partenariats qui peuvent en résulter (Harrisson, Laplante et Bellemare, 2006 ; Vigoda-Gadot *et al.*, 2005). Le lien entre ces caractéristiques organisationnelles et environnementales ainsi que

le type d'innovation adopté est complexe puisqu'ils sont en interrelations les unes avec les autres (Walker, 2008).

Les caractéristiques organisationnelles font référence au mode d'organisation du travail qui prévaut dans l'organisation, à savoir si elle privilégie les valeurs provenant du modèle bureaucratique ou du post-bureaucratique. Ce modèle englobe principalement les notions de la culture politique et administrative ainsi que de la structure organisationnelle (Kernaghan, Marson et Borins, 2001). La culture politique et administrative fait référence à la gestion de la performance axée sur les besoins organisationnels ou sur les résultats, au degré de participation des acteurs internes et externes, à la possibilité de prendre des risques ou de maintenir le statu quo, à l'imputabilité face aux processus ou aux résultats, à une structure centralisée ou décentralisée ainsi qu'aux au style de leadership préconisé soit : autoritaire, participatif ou habilitant (Daft, 2005). Dans une de ses études, Walker (2008) ajoute trois éléments : la disponibilité des ressources, la taille de l'organisation ainsi que le niveau de confiance qui existe entre les politiciens et les fonctionnaires.

Une structure organique s'apparente au mode post-bureaucratique et faciliterait l'adoption de nouveaux produits et de nouvelles formes organisationnelles et non les nouvelles formes de commercialisation et auxiliaires. D'un autre côté, l'organisation ayant une structure mécanique (centralisation et formalisation) aurait un effet négatif sur l'adoption de tous les types d'innovation (Walker, 2008). La capacité de l'organisation d'être à l'écoute et d'échanger des informations avec son environnement ainsi que la gestion de la performance axée sur les résultats influencent de façon positive les innovations de produit (Walker, 2008). Le style de leadership qui encourage l'identification des subordonnés à la vision ainsi qu'aux valeurs organisationnelles aurait un impact positif sur les types d'innovation de commercialisation et auxiliaire (Walker, 2008). La disponibilité des ressources de l'organisation ainsi que sa grande taille influencent de façon positive l'adoption de tous les types d'innovation (Walker, 2008). Un lien positif de confiance entre les politiciens et les fonctionnaires serait bénéfique à l'adoption d'innovation de type organisationnel (Walker, 2008).

La typologie des caractéristiques environnementales proposée par Walker (2008) inclut : la demande et la diversité en matière de services, les changements démographiques, le

contexte politique externe ainsi que la possibilité d'influencer l'environnement dans lequel évolue l'organisation. Le but premier d'un organisme du secteur public est d'offrir des services répondants aux besoins des citoyens, ainsi la demande de services influence de façon positive l'adoption des innovations de produit et auxiliaires (Walker, 2008). En ce qui a trait à la diversité en terme de demande de services, plus elle est vaste, plus elle influence de manières positives l'adoption de l'innovation organisationnelle (Walker, 2008).

En somme, l'adoption d'un ou de plusieurs types d'innovation dépendra de l'environnement dans lequel elle évolue et des caractéristiques de l'organisation. Pour une organisation du secteur public, cela signifie que les membres de l'organisation évoluent dans un cadre règlementaire strict. Comme l'explique bien Alter (2005), en suivant les règles établies, peu d'espace est laissé à l'innovation ainsi il devient difficile pour les fonctionnaires de dévier des normes et innover. En ce sens, la diffusion des pratiques innovatrices implantées dans des organismes du secteur public offre aux autres organisations l'occasion d'implanter celles ayant obtenues du succès et de prendre connaissance de celles ayant échouées. Pour les organisations de grande taille, ce partage de pratiques offre l'occasion d'introduire des innovations du travail dans de meilleurs délais et à moindre coût.

La dernière section de ce chapitre, présente les différentes théories des organisations choisies en lien avec le contexte de recherche sur les innovations du travail.

#### **2.4 Quelques repères théoriques**

Au regard des théories existantes, le choix s'est arrêté sur quelques-unes permettant une analyse plus complète du processus d'innovation dans le secteur public. En ce sens, l'approche instrumentaliste semble désignée puisqu'à la base, elle aborde la science comme étant un instrument de prédiction et d'action visant à fournir des outils pour appréhender et organiser les phénomènes perceptibles. Offrant une vue d'ensemble, la théorie institutionnaliste permet d'observer les éléments globaux interorganisationnels; elle focalise sur les changements au niveau structurel implantés par imitation et bien souvent de façon incrémentale. La présence des innovations dans le secteur public, repose fréquemment sur le principe d'isomorphisme institutionnel, ces avantages sont

attribuables d'une part, à sa grande taille et d'une autre part, à son avantage d'en diminuer les incertitudes reliées à son marché. Par la suite, l'approche contextuelle est retenue puisqu'elle favorise l'observation des relations interpersonnelles en tenant compte des éléments contextuels du milieu organisationnel. La dernière approche privilégiée est le constructivisme social qui offre une lecture pluraliste de l'organisation, elle est liée à la représentation que se font les acteurs d'eux-mêmes, des autres et du monde. Voyons comment cela se traduit plus en détail dans un contexte d'innovation d'un organisme du secteur public.

#### **2.4.1 Théories de l'organisation et particularités de l'innovation**

L'innovation est un processus influencé par une multitude de facteurs liés aux environnements interne et externe, au contenu des projets d'innovation, aux stratégies de changements employées de même qu'aux différents arrangements pris par les acteurs ayant des intérêts particuliers, ce qui vient expliquer l'aspect singulier et complexe des trajectoires empruntées (Alter, 2005 ; Van de Ven et Poole, 1995). Dans ce processus, les innovations sont légitimées auprès des acteurs qui en acceptent les conséquences. En ce sens, ils consentent à mettre en jeu leurs intérêts, la source de leur pouvoir et de leur influence qu'ils exercent auprès des autres ainsi qu'au sens accordé à leurs activités (Pettigrew dans Rouleau, 2007). Cette évolution passe par une remise en question des relations classiques permettant ainsi l'établissement d'un nouveau profil. Pour être réalisable, cela exige des échanges constants qui favorisent l'engagement dans l'action de la part des parties impliquées. Cet engagement est bien souvent conditionnel aux types de relations privilégiés entre les parties, c'est-à-dire qu'une dynamique qui encourage les échanges directs, favorise la coopération et valorise les innovations. Ce sont des échanges basés sur la mobilisation des savoirs et des compétences de chaque partie. Toutefois, les acteurs ne partagent pas tous la même approche; ainsi pour certains, les solutions innovantes peuvent être des réponses à des problèmes préétablis et dont seuls les changements structurels sont privilégiés. Dans le secteur public, ces changements émergent sous différents vocables tels que : réforme, modernisation ou NMP ayant comme objectifs l'implantation de mécanismes de contrôle (gestion ou financier) et d'ajustements structurels dont les mesures employées dépendront du leadership des dirigeants (Kernaghan, Marson et Borins, 2001).

### *L'analyse sociologique*

L'approche instrumentaliste, provenant du paradigme fonctionnaliste (Burrell et Morgan, 1979), tente d'expliquer, de prévoir et de contrôler les expériences d'échanges entre les individus tout en postulant qu'on ne peut rendre compte de la réalité. Cette approche instrumentaliste étant linéaire et prévisible, ne convient qu'en partie à l'étude des innovations en milieu organisationnel. Dans un deuxième temps, l'approche institutionnaliste s'intéresse au développement des systèmes dont l'évolution se fait lentement et graduellement plutôt que par une rupture radicale (Van de Ven et Poole, 1995). L'adaptation de l'organisation prend forme à travers un processus d'institutionnalisation, ainsi les innovations menacent les structures existantes mettant à l'épreuve la compatibilité entre les aspects de la nouvelle structure et ceux provenant de la structure traditionnelle. De ce point de vue, les leaders sont considérés comme étant les innovateurs, ils sont porteurs de changement. Cependant, ils n'édicte pas une bonne façon de définir ni de diffuser l'innovation. Pour être efficace, les innovations doivent émerger de la base et faire l'objet d'une appropriation collective (Alter, 2005).

La théorie néo-institutionnaliste, présentée par DiMaggio et Powell (1983), expose les différentes causes possibles pouvant influencer les organisations, provenant d'un même champ organisationnel, à adopter les mêmes formes les unes des autres. Les changements de structure organisationnelle ne seraient plus guidés par l'augmentation de l'efficacité ou de la compétitivité, mais plutôt par les pressions de leur environnement institutionnel. Les organisations qui évoluent dans un environnement où les structures sont bien établies, ont plus de chances d'adopter les mêmes structures afin de réduire les incertitudes provenant du marché et de l'interne. L'adoption et la diffusion d'une innovation suivent passablement les mêmes itinéraires que l'isomorphisme institutionnel (Harrison, 2007), en ce sens, avant que ne soit adoptée une innovation, l'organisation sélectionnera celle qui fonctionne dans leur environnement immédiat. Les changements ayant cours dans la théorie de l'isomorphisme institutionnel se présentent sous trois mécanismes : l'isomorphisme coercitif, l'isomorphisme mimétique, ainsi que l'isomorphisme normatif.

L'isomorphisme coercitif se produit lorsqu'il y a des pressions formelles et informelles provenant des autres organisations et sur lesquelles il existe une relation de dépendance, tant au niveau des ressources qu'au niveau des valeurs sociétales présentes dans leur environnement. Ce type d'isomorphisme fait référence aux aspects légaux et

règlementaires auxquels doivent se soumettre les organisations. Dans l'administration publique, cela peut se traduire par l'adoption de projet de loi qui vient influencer la structure environnementale. Les processus de l'isomorphisme mimétique s'enclenchent lorsque l'organisation en imite une autre dans le but d'accroître sa légitimité ou afin d'obtenir plus de succès. Plus précisément, par son imitation, elle répond aux pressions du marché de diverses façons : par l'adoption de nouveaux modes de gestion, par vagues de fusion ou d'acquisition, par la privatisation, par de nouveaux PPP ou autres, ayant cours dans les organisations de son secteur. Elle diminue de cette façon les incertitudes reliées à la prise de risques. L'isomorphisme mimétique concerne principalement les aspects pouvant venir changer les arrangements sociaux par l'adoption d'une nouvelle pratique dans l'organisation du travail. Pour terminer, l'isomorphisme normatif s'intéresse à l'influence informelle provenant de personnes de l'externe sur les valeurs et les normes qu'ils importent en passant d'une organisation à une autre. Cela se manifeste surtout par différents processus de socialisation. Le gouvernement fédéral s'imprègne de cette manifestation par l'embauche de nouveaux employés faisant partie d'une autre génération, des plus jeunes par exemple ou ceux provenant d'un autre secteur.

L'isomorphisme représente, pour les organisations, une analyse des pratiques mises en œuvre par les firmes dominantes de leur secteur. En réaction à cette analyse, elles adoptent les pratiques dominantes de leur environnement institutionnel, ce qui peut réduire les occasions permettant d'innover. Les énergies sont concentrées sur le *comment* imiter donc, peu de place est laissée à la créativité. Ces formes de diffusions viennent expliquer le peu de place que l'innovation occupe dans l'administration publique ainsi que les barrières qu'elle peut rencontrer. L'imitation des autres organisations permet à l'organisation de diminuer les incertitudes liées à l'environnement, ce qui peut expliquer les résistances aux changements. L'adoption d'une nouvelle loi ou d'une nouvelle politique publique invite tous les acteurs, qu'ils soient au sommet de la hiérarchie ou au bas, à prendre des initiatives afin de la mettre en œuvre. Les nouvelles pratiques poussent les acteurs à trouver de nouvelles idées et de les mettre en pratique.

L'approche contextuelle intègre des éléments provenant des deux approches précédentes, ce sont des solutions locales qui côtoient les aspects globaux de l'innovation et qui s'adaptent l'un à l'autre. Dans cette approche, les acteurs sont le point de départ de l'innovation, ils se mobilisent en échangeant leurs savoirs et leurs idées venant ainsi

légitimer leurs activités ce qui leur permet de s'adapter au contexte organisationnel interne et externe (Harrisson et Laberge, 2002).

*Le constructivisme et le processus d'innovation*

Cette dernière approche, le constructivisme, permet l'analyse du processus d'innovation en y intégrant les dimensions sociales et organisationnelles ainsi que des arrangements institutionnels. L'innovation se diffuse à travers un réseau et cette approche permet l'analyse des différentes alliances sous une perspective locale, c'est la construction de la réalité résultant d'observation des actions humaines influencées par les arrangements institutionnels. Dans la perspective de la construction sociale, « la réalité n'est pas une donnée en soi », mais plutôt un résultat des actions humaines et sociales (Rouleau, 2007). Elle propose une lecture de l'organisation sous différents angles permettant la réflexion sur les dimensions sociales et organisationnelles touchant l'aspect temporel en retraçant : l'historique, l'action des individus par les pratiques, les interactions, les conversations ainsi que les aspects contextuels (Rouleau, 2007). Cette analyse s'appuie sur les aspects volontaires des acteurs de façon individuelle et collective leur conférant ainsi la possibilité de transformer, dans une certaine mesure, les structures existantes (Bélangier et Mercier, 2006). Dans un contexte d'innovation, cela peut se traduire par une analyse de la construction de réseau d'alliances entre des acteurs ayant des intérêts divergents cherchant à coopérer et à s'entendre afin d'en arriver à une situation jugée satisfaisante tout en favorisant les innovations. L'innovation est à la base de ces rencontres entre les différents acteurs innovants. Elle les incite à négocier et ainsi trouver des ententes leur permettant de lutter contre les forces institutionnelles et organisationnelles qui maintiennent le statu quo. Dans ce contexte, il devient intéressant de se pencher sur les représentations sociales des acteurs, elles peuvent servir de guide afin de désigner et définir les différents aspects de leur quotidien d'où l'intérêt envers l'approche constructiviste.

Bref, ces théories de l'organisation permettent aux chercheurs d'analyser une organisation sous divers points de vue en leur donnant l'occasion d'enrichir leurs observations sous l'angle des innovations du travail dans l'administration publique. Comme nous l'avons présenté dans ce chapitre, le processus est complexe. Une multitude de facteurs provenant de plusieurs sphères entrent en ligne de compte et viennent modifier la trajectoire empruntée. Dans ce chapitre, il fut question, dans un contexte d'innovation, du NMP et

de quelques pratiques, de l'adoption de certains types d'innovation et des caractéristiques qui en influencent son processus. Dans le prochain chapitre, le cadre conceptuel choisi est présenté.

## CHAPITRE III

### CADRE CONCEPTUEL

#### 3.1 Objectif général de recherche

Dans notre recherche, nous analysons le processus d'innovation du travail dans un organisme du secteur public. Plus spécifiquement, la trajectoire que peut emprunter l'implantation d'une innovation influencée par les caractéristiques environnementales et organisationnelles. Évoluant dans une culture bureaucratique, l'introduction d'une nouvelle philosophie telle que le NMP vient changer les points de repères habituels des acteurs.

##### 3.1.1 Cadre conceptuel et variables opératoires utilisées

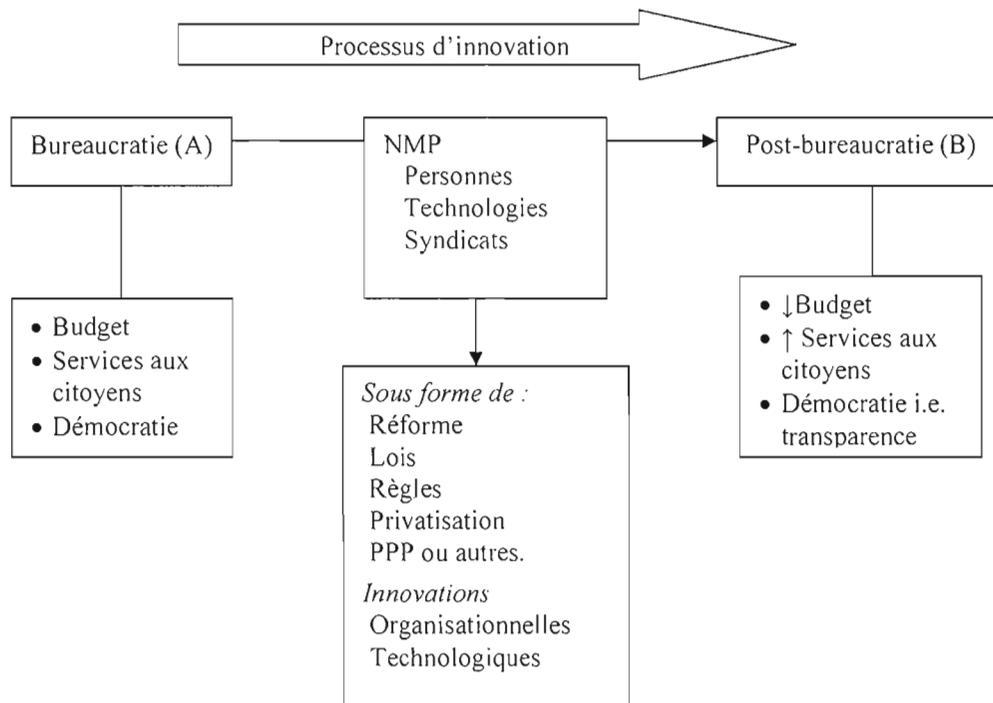
Le processus d'innovation du travail d'une administration publique provient bien souvent de sa capacité d'adaptation aux changements provenant des différents facteurs environnementaux de diverses natures. Celle-ci réside également en ses aptitudes à répondre et à anticiper les besoins des citoyens, des organisations du secteur privé ou public ainsi que des différentes parties prenantes internes et externes. Ces pressions exercées viennent modifier la structure bureaucratique qui prévaut dans l'administration publique et en ce sens, différentes voies peuvent être empruntées : réforme, processus de modernisation, adoption de lois et de règles, privatisation ou partenariats public-privé. Dans son ensemble, l'innovation est source de renouvellements et peut s'introduire par l'intégration de nouvelles technologies et indubitablement, par des modifications à l'organisation du travail. La philosophie du nouveau management public promeut la décentralisation de la structure conférant ainsi de nouvelles caractéristiques à l'organisation qui lui permet de se rapprocher du mode post-bureaucratique. Cette philosophie accorde une importance aux personnes de l'organisation, à l'intégration de

nouvelles technologies de même qu'au rôle que joue le syndicat dans cette nouvelle dynamique.

En tenant compte de ce nouvel environnement, la gestion ainsi que la structure doivent être repensées (Kernaghan, Marson et Borins, 2001) et en ce sens, le modèle bureaucratique ne semble plus approprié pour certains organismes. Le mode bureaucratique établit des règles et des méthodes strictes ayant fait ses preuves par le passé, mais pouvant ne plus convenir à la conjoncture actuelle (Vigoda-Gadot *et al.*, 2005). Ainsi, les gestionnaires peuvent être plus hésitants à les remplacer par des pratiques ou de nouvelles idées qui peuvent leur sembler risquées ou laborieuses. Dans cet état de fait, le concept de bureaucratie et celui de l'innovation semblent être mutuellement exclusifs. Les valeurs prônées par le mode bureaucratique telles la hiérarchie, la spécialisation et la formalisation viennent en contradiction avec les notions de flexibilité, de créativité ainsi que la prise de risque associée à l'innovation. Afin d'être plus performantes, les organisations du secteur privé reconnaissent que l'innovation est devenue un incontournable et celles du secteur public réalisent que ce n'est qu'à l'aide de l'innovation qu'elles peuvent prospérer et se développer (Vigoda-Gadot *et al.*, 2005). Le modèle post-bureaucratique propose une gestion axée sur la diminution des budgets tout en augmentant l'offre de services aux citoyens et en étant axée sur la transparence en matière de gestion.

Dans notre projet d'étude, nous cherchons à savoir quel est le processus suivi lors de l'adoption d'une innovation du travail dans l'organisation choisie. En terme plus général, l'implantation d'une innovation du travail a pour but de modifier les modes de gestion ainsi que la structure en vigueur venant modifier les pratiques et les façons de faire des membres de l'organisation. Plus spécifiquement, l'introduction de ces innovations se fait dans le but de modifier les modes de pensée et d'action qui prévalent permettant ainsi à l'organisation de s'adapter aux pressions de l'environnement externe et interne.

**Figure 1.1** Cadre conceptuel du processus d'innovation du travail dans l'administration publique



### 3.1.2 Problématique de recherche

Un constat en matière de connaissances scientifiques sur les innovations du travail indique que les études qui traitent simultanément de plusieurs dimensions du travail sont peu nombreuses (Harrison, Laplante et Bellemare, 2006). Au cours des dernières années, les chercheurs ont accordé une importance au concept d'innovation. Les études réalisées sur les innovations du travail portent principalement sur les organisations manufacturières (Lapointe *et al.*, 2006). Celles portant sur la fonction publique sont de nature normative (Kernaghan, Marson et Borins, 2001 ; Osborne et Gaebler, 1992). Peu d'études existent sur les innovations du travail dans la fonction publique. Nous proposons l'étude des aspects convergents et divergents relatifs au processus d'innovation permettant de suivre les trajectoires empruntées.

### 3.1.3 Question de recherche

L'objectif de recherche consiste à analyser l'innovation en se penchant sur les représentations que se font les acteurs des conditions d'émergence de l'innovation, des processus impliqués et des conséquences pour leurs activités. Pour nous guider, nous allons vérifier des hypothèses sur le contexte particulier des innovations du travail dans le secteur public. Au niveau de l'administration publique, le gouvernement adopte généralement une approche plus centralisée et coercitive. Ce contexte contraignant favorise l'adoption des innovations technologiques et par ricochet, l'implantation d'innovations organisationnelles. Un autre aspect qui suscite notre intérêt réside à savoir dans quelle mesure ces transformations structurelles procurent aux employés une plus grande marge de manœuvre ainsi qu'un plus grand pouvoir décisionnel. Nous croyons également que ces changements amènent les membres de l'organisation à se pencher sur les nouvelles orientations que prendront les relations du travail.

En somme, nous cherchons à savoir quelle place occupent les fonctionnaires et les syndicats ainsi que la représentation qu'ils se font de l'innovation lors de l'intégration d'un nouveau projet. Certains acteurs favoriseraient l'imposition d'un projet tandis que d'autres préconiseraient une approche négociée où des acteurs aux intérêts différents, voire divergents se rencontrent afin de coopérer. En ce sens, le partenariat semble une voie indiquée à la réussite de l'implantation d'un projet. Un autre aspect associé à la réussite et à la capacité d'innover est le type de leadership exercé par l'organisation, à l'occurrence celui de type collectif (Daft, 2005 ; Kernaghan, Marson et Borins, 2001).

## CHAPITRE IV

### MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Puisque l'objectif de la recherche est de comprendre le processus d'innovation, il est abordé ici comme étant un sujet complexe puisqu'il est le produit de multiples séquences dont plusieurs facteurs peuvent en déterminer ses trajectoires. Les caractéristiques contextuelles et organisationnelles ainsi que les acteurs, ont des rôles de premier plan dans ce processus d'innovation, ils sont en mesure de modifier la direction et le sens que prendra le processus d'innovation. Une grande importance a été accordée à la représentation que se font les principaux acteurs de leur milieu de travail.

#### 4.1 Approche méthodologique

Nous proposons une étude de cas de type empirique sous deux volets. Le premier volet se veut une présentation de type qualitatif à partir d'entrevues semi-dirigées auprès des acteurs clés parmi les gestionnaires et les employés<sup>3</sup>. Cette façon de faire offre une plus grande flexibilité lors de la discussion des sujets ainsi qu'une récolte d'informations d'une grande richesse. Cette stratégie permet notamment de répondre de manière plus adéquate à notre question recherche puisqu'elle permet de mettre en lumière certaines dimensions qui auraient été difficile à saisir par l'utilisation de la méthode quantitative. Donc, elle permet aux acteurs de s'exprimer plus librement. Puis, le deuxième volet couvre la partie quantitative de la recherche réalisée auprès des employés à l'aide d'un questionnaire envoyé par Intranet et par voie postale.<sup>4</sup> L'utilisation de ce questionnaire

---

<sup>3</sup> La grille suivie lors des entretiens avec les gestionnaires est disponible en appendice A.

<sup>4</sup> Le questionnaire envoyé par Intranet est disponible en appendice B, ainsi que le profil des répondants en appendice C.

permet aux acteurs de s'exprimer plus librement et nous permet d'apprécier la représentativité des répondants de l'ASFC puis d'approfondir des sujets reliés à l'organisation du travail, aux relations du travail ainsi qu'à la qualité de vie au travail. En ordre d'importance, ce sont les deux premiers sujets qui sont principalement traité dans notre recherche.

Une des raisons sous-jacentes à ces choix est que peu d'études ont été produites sur ce sujet. Généralement les recherches couvrant l'étude de la variable processuelle des innovations du travail dans la fonction sont de nature normative (Kernaghan, Marson et Borins, 2001 ; Osborne et Gaebler, 1992). Autrement dit, ce sont des études de cas mettant en scène les principaux acteurs qui ont adopté des innovations dans leur milieu de travail et qui constituent la norme. Ces recherches ont l'avantage de mettre en lumière les meilleures pratiques adoptées par des organismes publics. Toutefois, une revue de la littérature a permis de constater le besoin mentionné par ces auteurs de recherches qualitatives pouvant améliorer la compréhension de la variable du processus d'innovation dans un organisme du secteur public. Ces stratégies visent à mieux comprendre le phénomène d'étude et les variables qui lui sont sous-jacentes.

#### **4.2 Sélection du lieu de recherche et collecte de données**

Tout d'abord, l'identification des lieux les plus importants en termes d'innovation du travail a été possible suite à l'administration d'un questionnaire auprès de différents ministères et organismes. Cette recherche a eu lieu au sein de l'ASFC en partie parce qu'elle s'inscrit dans un programme de recherche, mais ce choix va au-delà de cette raison. Cette Agence est un terrain propice à notre objet de recherche puisqu'elle est en mutation. Elle doit s'adapter aux effets de globalisation et assurer le maintien constant de la sécurité nationale. Ainsi, le gouvernement développe des politiques et des programmes en lien avec la mission de l'Agence puis les implante dans les organisations. Ces transformations ont des répercussions au niveau de la structure organisationnelle ainsi que des dynamiques sociales. Dès lors, de nouvelles compétences doivent être développées et ce, tant chez les gestionnaires que chez les employés.

Il y a eu des rencontres individuelles avec six gestionnaires afin de mieux comprendre les différentes trajectoires définissant le processus d'innovation. La collecte de données

auprès de ces six informateurs-clés a été réalisée à partir d'entretiens semi-structurés et réalisé des entrevues de groupe de type *focus group* offrant ainsi des réponses à notre objectif de recherche.

#### *Questionnaires utilisés*

Pour la rencontre des gestionnaires et des employés, le même questionnaire fut utilisé. Voici la structure de ce questionnaire ainsi que la justification des questions posées. Le premier thème abordé concerne l'identification des innovations dans l'organisation. Ces questions permettent d'établir la représentation que se font les membres de l'organisation du concept d'innovation ainsi que la place qu'elles occupent dans leur milieu de travail ; c'est ce qui permet de répondre à notre objectif de recherche. Par la suite, les questions portaient sur les facteurs associés à l'émergence des innovations, donc identifier les éléments contextuels venant influencer l'introduction et l'adoption des innovations en milieu de travail. Le dernier thème abordé englobe les notions de la mise en œuvre ainsi que de la gestion et du développement des innovations du travail dans l'organisation. Ce dernier thème permet de mieux cerner les trajectoires empruntées par les innovations du travail de même que les stratégies employées par les acteurs impliqués dans ce processus.

Le second questionnaire, employé dans le deuxième volet, s'intéresse principalement aux thèmes de l'organisation du travail, des relations du travail et de la qualité de vie au travail. Pour chacun d'eux, les questions sont en lien avec les innovations du travail et permettent d'identifier les mesures mises en place ainsi que celles souhaitées dans un tel contexte. À la fin de chaque thème abordé, deux questions ouvertes étaient posées afin que les répondants puissent émettre leurs commentaires. Dans la section organisation du travail, les questions portent entre autres sur l'autonomie dans l'exécution des tâches, la polyvalence des tâches, les horaires de travail, les bonis au rendement, etc. La section se termine par des questions ouvertes sur ce que les répondants souhaiteraient avoir dans leur milieu de travail. Puis la deuxième section aborde l'existence des comités patronaux-syndicaux, des mécanismes de résolution de problème ou de consultation. En dernier lieu, la section sur la qualité de vie au travail cherche à savoir s'il existe des activités sociales et les services aux employés.

Dans le deuxième volet, nous avons mené une enquête par l'entremise d'un questionnaire auprès des employés. Ce questionnaire offre l'avantage pour les employés de répondre

aux questions de façon confidentielle. Le questionnaire vise à identifier et analyser les conditions d'émergence des innovations du travail pour ainsi mieux comprendre le *processus* d'innovation. Les dimensions d'analyses privilégiées dans le questionnaire se réfèrent d'une part aux conditions favorables et défavorables à l'émergence des innovations du travail et d'autre part, aux logiques d'action des acteurs en matière d'organisation du travail et de relations du travail. La mesure de ces diverses variables est assurée par le biais de questions ayant déjà été validées à travers divers projets de recherche antérieurs. Au préalable, il a eu administration d'un questionnaire sur : la mesure du degré d'atteinte de la participation syndicale et de la coopération entre les parties, du climat de relations du travail, de la satisfaction en matière d'organisation du travail (aménagement des tâches, conditions de travail, charge physique et mentale du travail), la mesure de l'engagement organisationnel et la mesure des impacts de l'approche différenciée selon les sexes.

Les données collectées à partir des entretiens effectués auprès des gestionnaires et des employés offrent une plus grande richesse relativement aux informations recueillies. Selon Patton (2002), la triangulation des données est possible grâce à la collecte de données provenant de différentes sources, mais ayant comme objectif de corroborer le même objectif. Ainsi, la récolte des données provenant des entretiens, des données provenant de leur site Internet et des journaux ont permis la triangulation des données. La collecte de données auprès des acteurs, du site Internet de l'ASFC et des journaux, permettent de mettre en contexte ce qui se vit à l'intérieur de l'organisation, selon la représentation qu'ils s'en font, puis de l'extérieur ce qui se passe sur la scène politique.

Les entrevues réalisées auprès des gestionnaires ont eu lieu de mai à décembre 2007 et les deux rencontres de type *focus group* ont eu lieu la même journée, en décembre. Toutes ces rencontres ont été réalisées dans le milieu de travail et leur durée a été d'approximativement une heure. La mise en ligne du questionnaire s'est effectuée entre le 31 mars et le 11 avril 2008 inclusivement.

D'un point de vue déontologique, la préparation de certains documents écrits ont été produit tel qu'un formulaire de consentement signé par chacun des participants, faisant état du respect de la confidentialité des sujets ainsi que des thèmes abordés de même que la permission d'enregistrer et de publier les données recueillies. Suite aux

enregistrements, il y a eu une transcription intégrale des entretiens en respectant l'ordre des thèmes abordés en vue d'obtenir le plus de renseignements possibles. Cette méthode permet une meilleure mise en contexte de certains extraits choisis. De plus, des notes à la main ont été prises afin de compléter ou valider, au besoin, certains aspects.

### *Échantillonnage*

Les répondants proviennent de différents regroupements tel que : *l'Association des cadres du gouvernement canadien* (APEX), *l'Alliance de la fonction publique du Canada* (AFPC), un syndicat représentant les professionnels du gouvernement du Canada, *l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada* (IPFPC) ainsi que de le *Syndicat des Douanes et de l'Immigration* (CEUDA). Pour les groupes de discussion, nous avons réuni un groupe de huit personnes représentant chacun des syndicats et associations choisis. Les personnes ont été choisies en fonction de leur niveau de connaissances des innovations dans leur milieu respectif. Les entrevues de groupe ont été menées avec toutes les précautions nécessaires sur le plan déontologique et éthique. L'objectif souhaité par l'administration du questionnaire en ligne est de rejoindre les membres élus des exécutifs nationaux, régionaux et locaux du ministère ou de l'organisme choisi : les cadres (excluant les sous-ministres) et un échantillon aléatoire et stratifié d'employés sélectionnés par catégories d'emploi (administratif et professionnel). Voici un tableau qui résume l'échantillonnage de la recherche :

**Tableau 2.1** Échantillonnage des participants à l'ASFC

<i>Qui ?</i>	<i>Provenance des fonctionnaires</i>
<b>Gestionnaires (G)</b> Six personnes (G1 à G6)	Région Métropolitaine et de la centrale. Responsabilités générales: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intégration des nouvelles technologies</li> <li>2. Planification et intégration des programmes</li> <li>3. Exécution de la loi</li> <li>4. Ressources humaines (3 personnes)</li> </ol>
<b>Employés (F)</b> Deux <i>focus group</i> : Huit personnes par groupe et un employé (F1 à F3)	Région Métropolitaine : <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aéroports</li> <li>2. Douanes</li> <li>3. Finances</li> <li>4. Ressources humaines</li> </ol>
<b>Total : 23 personnes rencontrées</b>	

Les hauts-gestionnaires ont été sélectionnés puisqu'ils étaient tous impliqués dans l'implantation des innovations au sein de l'ASFC et provenaient principalement d'organisations situées en région à l'exception d'un gestionnaire. Leurs responsabilités à l'égard des innovations du travail touchent plusieurs aspects tels que l'intégration des NT, des programmes et des lois ainsi que tout ce qui implique les ressources humaines. Afin d'avoir une meilleure vue d'ensemble, les employés rencontrés provenaient de divers secteurs : les aéroports, les douanes, les finances et les ressources humaines. L'employé rencontré seul vivait de près les changements organisationnels.

Par la suite, après autorisation préalable de l'employeur et avec l'appui des divers regroupements, un questionnaire a été administré par courrier ainsi que par courriel avec deux rappels. Envoyé entre le 31 mars et 11 avril 2008, le taux de réponse pour ce questionnaire est évalué à 33,8%. Au Québec, l'ASFC compte 2331 personnes dont 1010 personnes ont un accès à Internet, ainsi 341 personnes ont répondu au questionnaire. Élément à souligner, 1321 d'entre eux n'ont pas accès à Internet et 70 ont répondu en utilisant le format papier, donnant un taux de réponse évalué à 5,3%. En somme, nous avons eu 411 répondants donnant un taux de réponse total au sondage à 17,6%. La confidentialité de la procédure et des réponses sont assurées ainsi que l'anonymat des sujets.

#### **4.4 Méthode d'analyse des données**

L'étude de cas unique, sur laquelle nous appuyons notre démarche, propose une analyse de contenu des discours des principaux acteurs interrogés. Cette démarche s'appuie sur l'utilisation d'une matrice dont les principaux thèmes provenaient des sujets abordés lors des entrevues. Elle a permis l'établissement de catégories constituant les phases du processus d'innovation du travail à l'ASFC. La catégorisation, adaptée à notre contexte de recherche, consiste à classifier et à regrouper les éléments de réponse autour de concepts significatifs à partir des questions posées. La classification ainsi que le regroupement des sujets abordés ont été établis à partir des entretiens auprès des gestionnaires et des employés. Nous croyons que cette démarche offre un reflet plus juste de ce qui se vit dans le milieu organisationnel.

Par cette stratégie, nous voulons actualiser et approfondir un sens ainsi qu'une compréhension face aux questions ouvertes privilégiées lors des entrevues. La première

étape de codification s'est développée autour de définitions spécifiques exprimées par les répondants. Quatre dimensions ont émergé de cette analyse telles que : la représentation que se font les membres de l'organisation du concept d'innovation organisationnelle, des barrières et éléments facilitateurs présents ainsi que la place qu'occupe le syndicat dans ce processus d'innovation. Autrement dit, pour l'analyse des données, chaque entrevue fut codée, c'est-à-dire que les réponses aux questions et autres commentaires ont été découpés selon les thèmes principaux et les sous-thèmes traités. Dans un but de synthèse, chacun des thèmes et sous-thèmes sont présentés sous forme de tableaux.<sup>5</sup> Pour y parvenir, nous avons inscrit sur chaque verbatim de façon aléatoire les codes de G1 à G6 pour les gestionnaires puis de F1 à F3 pour les deux *focus group* ainsi que l'employé rencontré. Ce processus permet de respecter les engagements pris afin de protéger l'anonymat des individus interrogés.

Le premier sujet analysé touche la représentation que se font les gestionnaires et les employés du concept de l'innovation. Afin de bien cerner la représentation qu'ils se font de l'innovation, nous avons utilisé le modèle proposé par Kernaghan, Marson et Borins (2001). Le modèle présente les caractéristiques du mode organisationnel privilégié selon les membres de l'organisation. Nous ne croyons pas que l'organisation se trouve dans l'un ou l'autre de ces modes, mais plutôt qu'elle emprunte des caractéristiques de chacun. La représentation que les membres de l'organisation se font de l'innovation est nécessaire à la compréhension du processus innovateur puisque pour prendre racine, l'organisation doit être en mesure d'offrir une certaine flexibilité en matière d'organisation du travail afin que le corps social s'en approprie. Sans cette appropriation, l'innovation en reste au stade de l'invention.

Les sous-thèmes sont le fruit d'un regroupement d'un même sujet exprimé de différentes façons. Lorsque les sujets étaient abordés, un X était mis dans la case appropriée du tableau. Par la suite, les thèmes ont été placés en ordre d'importance selon la position hiérarchique ainsi que du rôle que l'individu jouait dans le processus d'innovation. Un autre aspect influent dans le positionnement des thèmes est celui de la récurrence ainsi que les sujets discutés plus longuement, plus en profondeur. Cette façon de faire offre la possibilité de juxtaposer les thèmes de même que les sous-thèmes abordés et ainsi être en

---

<sup>5</sup> En appendice D, se trouve un tableau qui résume les résultats obtenues lors de notre enquête.

mesure de comparer les représentations générales des groupes. Nous avons emprunté le même processus pour l'analyse des autres thèmes, la seule différence se situe dans l'absence de modèle utilisé, c'est-à-dire que les thèmes principaux provenaient des sujets abordés par les individus.

Dans la section de la présentation et analyse des résultats, des tableaux ont été élaborés afin de mieux comparer les perceptions des individus et des groupes. L'analyse a d'abord porté sur les entrevues réalisées auprès des gestionnaires sur le thème de la représentation qu'ils se font de l'innovation dans leur milieu de travail, puis des barrières et des éléments facilitateurs présents lors de l'introduction des innovations dans leur milieu de travail. Par la suite, nous avons procédé de la même façon en ce qui a trait à l'analyse des entretiens des employés. En ce qui concerne la section du syndicat, elle a été analysée en dernier lieu.

Suite à la rencontre des six gestionnaires et des employés, plusieurs d'entre eux nous ont parlé des mêmes sujets. Ces rencontres n'apportaient plus d'informations supplémentaires pouvant enrichir notre sujet de recherche. Nous avons constaté une redondance dans les réponses et en ce sens, atteint un niveau de saturation.

#### **4.4.1 Validité et crédibilité de la recherche**

Dans ce cas-ci, la validité interne concerne le processus d'innovation ainsi que de ses trajectoires empruntées en partant de la perception des gestionnaires et des employés. À la base, la réalité est socialement construite à partir de la perception des membres de l'organisation. Ainsi, la construction de cette réalité peut se faire à partir des matériaux empiriques recueillis lors de chacun des entretiens permettant de développer des propositions.

La validité externe, mesure de la possible généralisation des résultats, est limitée dans notre contexte de recherche puisqu'elle se limite à l'étude d'un seul cas, il aurait été bien de pouvoir avoir d'autres cas afin de comparer.

Une des limites que présente notre étude de cas réside dans le fait que certains gestionnaires et employés ont été choisis par un gestionnaire. L'utilisation d'une seule

méthodologie de recherche, de nature qualitative ne permet pas de confirmer certaines données recueillies.

Dans le cadre des *focus group*, la spontanéité des répondants a pu être affectée dû à la présence des autres employés. Toutefois, ce biais fut en partie corrigé par le questionnaire envoyé.

Ces choix méthodologiques permettent de répondre aux exigences du cadre conceptuel en faisant ressortir les concepts principaux qui sont partie intégrante du processus d'innovation. Dans la prochaine partie, le chapitre V, il y a la présentation et l'analyse des résultats de notre terrain de recherche.

## CHAPITRE V

### PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS

Ce chapitre s’amorce par la présentation du contexte dans lequel évolue l’Agence, c’est-à-dire les programmes mis en place, les nouvelles technologies introduites ainsi que les différents partenariats établis en lien avec sa mission. Par la suite, nous présentons les principales innovations identifiées ainsi que leurs conditions d’émergence. Pour conclure ce chapitre, nous présentons les résultats et l’analyse des résultats obtenus auprès des gestionnaires ainsi que des employés interrogés.

#### *5.1 Contexte particulier du gouvernement fédéral et de l’ASFC*

Créée en 2003, l’ASFC est à la base un regroupement de trois organisations soit : le ministère de la Citoyenneté et immigration Canada (CIC), l’Agence canadienne d’inspection des aliments (ACIA) ainsi que l’Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). Sa mission est « d’assurer la sécurité et la prospérité du Canada en gérant l’accès des personnes et des marchandises qui entrent au Canada ou qui en sortent ». Son mandat consiste principalement à offrir des services concordant avec les priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique dans le but de faciliter la libre circulation des personnes et des marchandises, incluant les animaux et les végétaux, dans le respect des lois. L’ASFC compte 13 000 fonctionnaires dont 7200 agents en uniforme et environ 1200 points de services au Canada et 39 à l’étranger. Ces points de services sont présents dans les secteurs maritime, ferroviaire, postal ainsi qu’aérien.

L’Agence doit gérer de façon optimale ses opérations aux différents postes frontaliers du Canada (ASFC, 2008). Dans le cadre du *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité* (PSP), le gouvernement canadien a décidé d’investir dans des frontières intelligentes et sécuritaires. Dans cette optique, l’ASFC a mis en place des programmes

pour les personnes et les marchandises afin de faciliter les échanges commerciaux. Certains programmes facilitent le passage des individus et des marchandises tandis que d'autres assurent l'application de lois concernant la santé et la sécurité des citoyens. L'armement des douaniers est une autre initiative visant à sécuriser davantage les frontières ainsi qu'appuyer le travail des agents aux postes frontaliers.

Autre élément à souligner, qui vient modifier la dynamique entre les différentes parties provenant de l'interne et de l'externe, est l'introduction de la *Loi sur la modernisation*. Elle s'applique à tous les organismes fédéraux, agences et ministères et oblige les parties à s'asseoir ensemble et négocier pour corriger des situations jugées satisfaisantes. Dans un contexte d'innovation, cette loi cherche à modifier les façons de faire habituelles<sup>6</sup>. L'adoption de cette loi est une des variables faisant partie du processus d'innovation à l'ASFC, elle s'inscrit dans une logique d'allègement de la structure étatique.

### 5.1.1 Création de programmes et de partenariats

À l'ASFC, les programmes pour les personnes (voyageurs et immigrants) ont été conçus afin de leur faciliter l'entrée au pays. Elle « s'efforce de promouvoir la libre circulation de voyageurs à faible risque, qui entrent au Canada ou qui en sortent, tout en s'assurant que des mesures de sécurité soient en place pour empêcher et éliminer les menaces potentielles » (ASFC, 2008). Les personnes visées par ce programme bénéficient d'un accès plus rapide aux frontières puisque les agents aux postes frontaliers canadiens et américains ont en main des informations les concernant. Les deux programmes *Nexus* et *Canpass* ont été créés à l'intention des voyageurs préautorisés et à faible risque. Le programme *Nexus* existe dans un souci d'accélération de leur passage à la frontière canadienne et américaine et *Canpass* vient simplifier leur passage aux douanes et à l'immigration. Le programme *Nexus* fut créé en collaboration avec le *United States Customs and Border Protection*. L'ASFC est responsable d'émettre une carte qui s'assure du respect des règles de sécurité en vigueur des pays concernés. Cette carte peut être utilisée dans tous les postes frontaliers (aérien, terrestre et maritime). *Canpass* est une combinaison de programmes qui s'adressent aux citoyens qui voyagent par voie aérienne ou par bateau. Ce dernier se différencie de *Nexus* puisqu'il a été créé par l'ASFC et qu'il accélère le traitement seulement à la douane canadienne.

---

<sup>6</sup> Afin de mieux comprendre les événements et les ententes conclues, un tableau chronologique est présenté dans l'appendice E.

Les différents programmes visant la circulation des marchandises est une initiative prise dans le but de faciliter les échanges commerciaux avec l'industrie au pays et à l'étranger pour assurer la sécurité et l'intégrité du système commercial (ASFC, 2008). L'ASFC offre plusieurs programmes de pré-approbation pour les différentes industries au pays, en voici quelques-uns : le Programme d'inscription des chauffeurs du secteur (PICSC), le Programme d'autocotisation des douanes (PAD), l'Expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES), le programme Partenaires en protection ainsi que l'Information préalable sur les expéditions commerciales (IPEC) comprenant le Manifeste électronique.

Ce dernier programme oblige les transporteurs aériens et maritimes à faire une déclaration électronique de leurs marchandises avant leur arrivée à la frontière. Ce programme s'appliquera aux modes routier et ferroviaire et sa mise en œuvre se fera progressivement sur une période de cinq ans. Ces programmes s'adressent aux transporteurs, aux transitaires ainsi qu'aux importateurs et permettra à l'Agence d'avoir accès aux informations requises. C'est en collaboration étroite avec le milieu commercial, que l'implantation de ces programmes se concrétise.

L'instauration de ces programmes favorise l'utilisation et l'intégration de nouvelles technologies et de nouveaux outils de travail. Ces initiatives conçues en haut lieu visent principalement la détection de marchandises interdites par la loi. Quelques exemples de ces nouvelles technologies sont l'utilisation de détection par radiations (rayons gamma, rayons X), de données biométriques, de lecteurs de densité, de véhicules, de caméras.

Le *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité* (PSP) est un engagement signé en juin 2005 entre le Canada, les États-Unis et le Mexique afin « d'accroître la sécurité et la collaboration entre ces pays et la prospérité économique de l'Amérique du Nord » (ASFC, 2008). De plus, le Canada est membre de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) depuis 1971. Cette organisation créée en 1952, regroupe 171 gouvernements et elle est la seule à être reconnue compétente en matière douanière. L'OMD établit des normes visant principalement à sécuriser la chaîne d'approvisionnement mondiale pour faciliter les échanges commerciaux.

### 5.1.2 Armement des douaniers et stratégie d'implantation

Dans le but de sécuriser ces frontières et les individus qui y sont postés, le gouvernement du Canada s'est engagé à introduire un nouvel outil de travail : une arme à feu pour chaque agent. Le budget 2006 a prévu 101 millions de dollars afin d'instaurer sur un horizon temporel de 2 ans, l'armement des douaniers ainsi que l'élimination des situations où les agents sont seuls à leur poste de travail. Au total, près de 4800 agents des douanes seront formés et 400 autres seront embauchés afin de pallier aux situations où les agents travaillent seuls. Pour le gouvernement du Canada, la fourniture d'une arme à feu ne viendra pas modifier les pouvoirs, le mandat, les tâches ou les responsabilités des agents. Elle vise plutôt l'amélioration de leur efficacité en élargissant leurs champs d'activités en matière d'application de la loi avant de faire appel aux corps policiers.

Armer les agents des douanes représente pour l'organisation un projet d'envergure. Un programme de formation pour l'armement a été conçu et des politiques au niveau RH ont été élaborés avant que le déploiement des agents armés se fasse aux frontières. Pour le gouvernement, l'important est de sécuriser les plus gros points d'entrée au pays et de veiller à la gestion du continuum de risque. Il prévoit que le projet d'implantation sera complété en dix ans, soit en 2016. Ainsi, tous les agents situés à différents postes frontaliers seront formés et armés.

#### *Formation et partenariats*

C'est en collaboration avec la *Gendarmerie royale du Canada* (GRC) que l'ASFC a élaboré un plan de formation adapté aux besoins spécifiques de l'organisation. Ce programme de formation de la GRC à Ottawa, d'une durée de trois semaines et se donnant au Centre de formation, comprend quatre grandes mesures (ASFC, 2008) : 1) le *Processus d'examen* s'assure que les agents sont prêts psychologiquement à manier une arme à feu de façon responsable et sécuritaire, 2) le *Programme complet de formation sur le maniement d'une arme à feu* s'assure de l'utilisation et de l'entreposage approprié de l'arme à feu ainsi que des réactions possibles face à des situations dangereuses, 3) le *Maintien des exigences* s'assure du bon maniement de l'arme ainsi que du renouvellement obligatoire annuel de l'accréditation du port de l'arme et pour terminer, 4) les *Procédures pour le signalement et l'examen d'incidents* s'assure que les agents suivent les règles établies.

### *Politiques sur l'armement*

Diverses politiques ont été élaborées, en lien avec l'initiative de l'armement des douaniers, ainsi que de nouvelles mesures en matière de gestion des ressources humaines. L'élaboration de ces politiques a été possible suite à de nombreuses consultations auprès des différentes parties prenantes internes et externes tel que : les employés, les représentants syndicaux ainsi que des ministères et des organismes associés à l'application de la loi.

En résumé, le regroupement de divers ministères et agences ainsi que l'armement des douaniers amènent leur lot de changements dans plusieurs sphères de l'organisation. La sécurité nationale des citoyens et des marchandises ainsi que la santé et sécurité des agents aux frontières sont considérés comme les principales initiatives prises par le gouvernement. L'introduction de ces initiatives vient transformer les manières de faire habituelles dans l'offre de services pour l'ensemble des membres de l'organisation. La section qui suit, présente les innovations organisationnelles identifiées par les membres de l'organisation ainsi que les intérêts qui y sont rattachés.

### **5.2 Les innovations organisationnelles à l'ASFC**

L'une des principales innovations identifiées par les employés rencontrés à l'ASFC est d'armer les agents situés aux postes frontaliers. Les programmes *Nexus* et *Canpass* ont été introduits afin de faciliter le passage des voyageurs et des camionneurs avec leur cargaison. Pour les marchandises, il y a le Manifeste électronique, c'est-à-dire un programme permettant la modernisation des activités à la frontière. Dans une division de l'Agence, les gestionnaires ont mis en place une initiative locale en collaboration avec la police du quartier qui consiste à envoyer des fonctionnaires sur le terrain. Le but de ce projet est d'identifier, à l'aide de données mises à jour, les contrevenants de la loi. Un autre gestionnaire a mentionné l'existence d'une certaine marge de manœuvre qui permet de négocier certains aspects dans la convention collective ainsi que certaines dimensions ayant trait à l'organisation du travail. Pour les employés, l'armement et l'introduction de nouvelles technologies sont les principales innovations identifiées dans leur organisation.

### **5.2.1 Pourquoi s'intéresser à ces innovations ?**

Ces innovations sont retenues puisqu'elles viennent changer l'organisation du travail pour l'ensemble des membres de l'organisation. Pour les gestionnaires, les innovations présentes dans leur milieu de travail vont de l'implantation de programmes et d'outils technologiques (armement et outils de détection) à l'introduction de nouveaux arrangements en matière d'organisation du travail (groupe de travail, négociation de convention collective et réorganisation du travail). Les gestionnaires doivent développer de nouvelles compétences et gérer les relations à l'interne ainsi qu'à l'externe d'une autre façon. Pour les employés, l'intégration de nouveaux outils représente aussi le développement de nouvelles compétences par le biais de la formation. C'est donc une nouvelle dynamique relationnelle qui s'introduit pour l'ensemble de l'organisation.

Les innovations de type organisationnel occupent la place centrale à l'Agence et dans le cadre de notre recherche, nous nous intéressons principalement aux trajectoires qu'empruntent ces innovations. Après avoir identifié les principales innovations du travail dans cet organisme, suit dans la prochaine section, l'étape de l'identification et de l'analyse des conditions d'émergence de ces innovations.

## **5.3 Conditions d'émergence des innovations**

Au cours des dernières années, plusieurs changements de nature sociale et économique ont engendré de nouveaux défis pour les organismes du secteur public. Conséquemment, les gouvernements ont mis en œuvre des stratégies axées sur la sécurité des citoyens et des marchandises. S'appuyant sur les pratiques américaines, le gouvernement canadien a décidé du port d'armes à feu par les agents postés à la frontière. Ce faisant, le gouvernement canadien a, du même coup, acquiescé à la demande des syndicats qui faisait des pressions en ce sens depuis déjà plusieurs années.

### **5.3.1 Gouvernements canadien et américain**

Sur le plan international, les attentats du 11 septembre 2001 sont venus modifier la donne en matière de sécurité nationale des pays occidentaux. Cette journée est l'un des principaux éléments déclencheurs venant modifier le contexte de sécurité pour le Canada et les États-Unis. Suite à cet événement, la circulation des biens et des personnes a

considérablement ralenti aux frontières. Le gouvernement américain a adopté des mesures pour assurer la sécurité du pays et faciliter les échanges commerciaux. Pour bien saisir l'importance de l'enjeu commercial rappelons que près de 79% des exportations canadiennes (Statistique Canada, 2008) et que 25% des exportations américaines sont destinées au Canada (Bellavance, 2001). C'est dans cet esprit qu'est signé, le 3 décembre 2001, un premier accord canado-américain intitulé « Plan d'action pour une frontière sûre et intelligente » afin de remédier aux lacunes de surveillance. Quant à l'accord trilatéral entre le Canada, les États-Unis et le Mexique : *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité* (PSP), signé en 2005. Il a pour but l'augmentation de la sécurité et de la prospérité économique des pays tout en favorisant la collaboration. Depuis, plusieurs autres ententes ont été conclues visant à assurer le maintien de la stabilité économique ainsi que la sécurité des citoyens (ASFC, 2008).

### 5.3.2 Implication du syndicat

Le syndicat représentant les douaniers estime depuis plusieurs années que l'armement de leurs membres est nécessaire afin d'améliorer leurs conditions de travail en matière de santé et sécurité. Pour eux, le port d'une arme à feu ainsi que l'assurance d'être au minimum 2 agents à un poste frontalier sont des enjeux importants. En pleine campagne électorale, les syndicats ont présenté une nouvelle étude sur le port d'arme, commandée par la CEUDA. Cette étude démontre que sur les 400 agents interrogés, 86% se disent en faveur du port d'une arme à feu pour leur sécurité (Girard, 2006). Le coût relié à l'introduction de ce nouvel outil est évalué à 500 millions de dollars. Dans un contexte où la sécurité nationale est importante, le parti Conservateur du Canada en a fait une de ses promesses électorale. Suite à son élection, il annonce dans son budget en 2006, un montant de 101 millions de dollars alloués à l'armement des douaniers (ASFC, 2008). Les premiers agents armés ont été déployés à la frontière le 27 juillet 2007.

Après avoir exposé les conditions d'émergence des innovations du travail présentes à l'ASFC, la dernière section est consacrée à la présentation des résultats obtenus auprès des fonctionnaires. Pour les gestionnaires et les employés, nous cherchons à savoir quelle est leur représentation, les barrières, les éléments facilitateurs à l'innovation ainsi que le rôle qu'occupe le syndicat dans ce processus d'innovation du travail. Ces résultats permettront l'analyse des facteurs de diffusion des innovations du travail.

#### ***5.4 Trajectoires des innovations organisationnelles***

Notre analyse se base sur le modèle proposé par Kernaghan, Marson et Borins (2001) sur l'Évolution de l'organisme public vers l'organisme post-bureaucratique. Il permet le regroupement des caractéristiques d'une organisation publique en transition du mode bureaucratique à celui du post-bureaucratique. Lors des entrevues avec les gestionnaires et les employés, nous avons cherché à savoir quelle était leur représentation de l'innovation. Principalement, les deux groupes se font une représentation de l'innovation axée sur le changement. Le changement, c'est cette nouvelle façon d'entrevoir le fonctionnement de l'organisation non seulement dans sa vision globale, mais également dans les pratiques organisationnelles. À l'ASFC, deux des principales causes retenues pour expliquer l'introduction des innovations sont les exigences plus grandes en matière de sécurité nationale (citoyens et des marchandises) ainsi que la santé et sécurité des agents aux frontières. Ces deux aspects expliquent en partie la nouvelle réglementation entourant la facilitation de la circulation des marchandises et des citoyens à la frontière. Cela se concrétise aussi par l'introduction de nouvelles technologies et de nouveaux programmes permettant une meilleure analyse et un meilleur contrôle du risque. Pour les employés, cela se répercute enfin dans des changements dans l'organisation de leur travail.

Dans notre recherche, nous associons l'innovation sociale et les nouvelles formes d'organisation du travail. De façon plus précise, ce sont différents groupes qui se rencontrent afin d'en arriver aux résultats voulus avec des intérêts respectifs qui leur sont importants et c'est à partir de cet angle que nous vous présentons les résultats obtenus.

##### **5.4.1 Les représentations qu'ont les employés de l'innovation**

Cette section expose la représentation que se font les gestionnaires et les employés de l'innovation en lien avec quatre dimensions: une organisation axée sur le changement, le leadership participatif et l'action collective, une organisation axée sur les processus et les résultats ainsi que sur les services aux citoyens. Une cinquième dimension, celle d'une organisation axée sur les personnes, est présente dans le modèle choisi, mais aucun gestionnaire n'en a fait mention. Cette absence peut signifier que le processus d'innovation n'inclut pas ou très peu la participation des employés en matière décisionnelle. Autrement dit, des modifications sont apportées à l'organisation du travail sans toutefois comprendre une décentralisation des pouvoirs.

Afin de bien cerner les représentations des parties impliquées et conformément au modèle de Kernaghan, Marson et Borins (2001), la grille d'analyse utilisée classe les caractéristiques d'une organisation bureaucratique et de celles d'une organisation post-bureaucratique. Les points de vue des gestionnaires et des employés s'apparentent davantage aux caractéristiques d'une organisation bureaucratique sauf pour ce qui est de l'importance accordée aux processus, qui provient des valeurs bureaucratiques.

#### 5.4.1.1 Point de vue des gestionnaires

Représentation	G1	G2	G3	G4	G5	G6
<b>Axée sur le changement</b>						
Introduction de nouvelles technologies	x	x	x		x	x
Remises en question	x			x	x	x
Changements organisationnels		x	x	x		x
Prise de risques	x	x	x	x		
Résistance aux changements (gestionnaires et employés)	x					x
<b>Leadership participatif et action collective</b>						
Nouvelles compétences chez les gestionnaires	x	x	x		x	x
Implication des gens (Internet, <i>focus group</i> , comités)	x	x	x			x
<b>Axée sur les processus et les résultats</b>						
Analyse et gestion du risque		x	x		x	x
Efficacité et performance au travail	x	x		x		
<b>Axée sur les citoyens</b>						
Adaptation à l'environnement interne et externe	x	x	x	x		
<b>Axée sur les personnes</b>						

Source : *L'administration publique de l'avenir* Tableau présenté dans le chapitre 1 des auteurs Kernaghan, Kenneth, Brian Marson et Sandford Borins, p.3.

#### Organisation axée sur le changement

De façon générale, les gestionnaires associent l'innovation avec des notions englobant le concept du changement. Ainsi, évoqueront-ils l'introduction de nouvelles technologies de l'information, la possibilité de faire des remises en question, l'apport de changements organisationnels profonds ainsi que la capacité de prendre des risques. Puis, certains ont mentionné que l'adoption d'innovations venait inmanquablement avec de la résistance aux changements provenant de tous les niveaux hiérarchiques.

### *Introduction de nouvelles technologies*

Lors des entretiens, il n'y a qu'un seul gestionnaire n'ayant pas associé le terme introduction de nouvelles technologies et innovations organisationnelles. Pour la majorité, ces termes vont de pair.

« ...ce genre de changement là ne s'effectue pas sans changement technologique donc du point de vue sécurité, la technologie est un outil extrêmement important... Donc ça accélère le traitement, mais en même temps ça nous amène à se réajuster au niveau de la technologie et à se garder à l'affût des nouvelles technologies. » G2

L'implantation de nouveaux outils allant de l'arme à feu aux outils de détection en passant par l'introduction de programmes, modifie l'organisation du travail dans son ensemble puisque de nouvelles pratiques doivent être élaborées et adoptées.

### *Remises en question*

Le fait de se questionner est perçu de façon positive et devient un incontournable pour les gestionnaires afin d'être en mesure d'innover. L'innovation est un concept qui se situe dans le mouvement ; un processus continu qui demande aux membres de l'organisation de ne « pas s'asseoir sur ce qui existe, mais tenter de voir pourquoi on le fait, puis voir si on ne pourrait pas mieux le faire. ». Pour les gestionnaires, cela exige « beaucoup d'ouverture, ...de flexibilité, ...de réceptivité, ... donc de prendre des risques aussi. » G1.

### *Changements organisationnels*

Pour les gestionnaires, ce sont des changements organisationnels profonds et constants, qui se vivent dans le quotidien à de multiples niveaux.

« (...) un changement profond au niveau de l'organisation parce que les personnes qu'ont embauché n'étaient pas, ce n'était pas prévu qu'ils soient armés, donc c'est un changement radical : au niveau de la philosophie, au niveau de l'approche, au niveau de la gestion, au niveau de la formation de nos agents bien qu'ils avaient des outils défensifs ça n'allait pas jusqu'à l'arme létale... ». G2

Ces changements apportent des modifications dans l'ensemble de l'environnement organisationnel, dans sa structure et pour les employés : « (...) c'est dans tout là actuellement... dans les opérations, dans les ressources humaines, dans les finances, on le vit dans toutes, toutes les sphères, ils ont l'impression que c'est vraiment dans un tourbillon et que... le tourbillon n'arrête pas. » G3.

Pour un gestionnaire, sa conception de l'innovation allait dans le même sens que Schumpeter : « C'est une nécessité et une réalité et c'est quelque chose que peu importe comment tu essaies d'éviter, tu ne peux pas l'éviter. » G6.

#### *Prise de risques*

Dans leur représentation de l'innovation, une marge de manœuvre offrant la possibilité de prendre des risques est un aspect non négligeable. Pour eux, une marge de manœuvre leur offrirait une plus grande flexibilité de même qu'une plus grande ouverture pour l'organisation.

#### *Résistance aux changements*

Pour certains, la mise en place d'innovation ne peut être dissociée de la résistance aux changements provenant des employés et des gestionnaires. Pour un gestionnaire, il y aurait environ « 25% des employés qui sont totalement opposés et ont peur et s'inquiètent, ils émettent toutes sortes de suppositions sur ce que cela représente pour eux. » G6. La résistance aux changements se retrouve à tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation.

La prochaine dimension, intitulée Leadership participatif et action collective, couvre les sous-thèmes des nouvelles compétences requises chez les gestionnaires et les employés de même que l'implication de ces derniers par divers moyens.

#### Leadership participatif et action collective

Le leadership participatif est cette capacité qu'a un individu à partager ses valeurs au sein d'un groupe et de les faire participer à la prise de décision (Daft, 2005). L'action collective couvre les thèmes de la consultation, de la coopération et de la coordination (Kernaghan, Marson et Borins, 2001). Ces deux notions ont été regroupées puisque leur principale intention est de faire participer les individus et de leur donner plus de pouvoir.

Dans une organisation bureaucratique, c'est le leadership de type autoritaire qui est privilégié. Ce sont les hauts gestionnaires qui établissent les stratégies, les buts, de même que les méthodes de travail ; la stabilité, les routines et le contrôle priment avant tout (Daft, 2005). Selon la perception des cadres interrogés dans un contexte d'innovation, le leadership des cadres doit être modifié, de nouvelles compétences sont alors requises. Ils

doivent posséder des connaissances en matière de gestion et être en mesure de gérer l'information. Mobiliser des employés, communiquer avec les gens et développer un nouveau discours auprès des employés semblent des qualités requises en contexte d'innovation. En ce sens, l'introduction des innovations passe par un leadership différent :

« ...c'est dans nos façons de faire... comment on approche les choses... il faut outiller nos gestionnaires... développer le discours qui vient avec, d'être capable de mobiliser des gens et de les amener vers où on veut aller. La question qu'on se fait toujours poser : pourquoi on fait ça ? Alors si t'es pas prêt à répondre au pourquoi, c'est ça, t'as l'air fou » G5

L'action collective englobe aussi les notions de coopération et de coordination. Les gestionnaires reconnaissent l'importance d'inclure et de consulter les employés dans les changements.

« ...l'innovation c'est la gestion du changement aussi et pour moi l'innovation ça doit passer par les employés avant tout. Alors si ça vient d'eux, si on les implique, si on les embarque là-dedans, ils vont être des moteurs de changement et d'innovation. Mais si on leur impose... tout est dans la façon de le faire. » G1

Ils sollicitent leur implication par l'entremise de *focus group*, de retraites, de comités divers ou par Internet. Une tendance se dégage dans les discours des gestionnaires en ce sens où les employés impliqués sont d'abord invités à le faire de façon volontaire. Lors de l'implantation d'un nouveau projet, les gestionnaires convoquent les employés et leur présentent le projet.

« ... en fait j'ai identifié un de mes gestionnaires champion du développement durable et lui s'est adjoint une équipe avec lui en faisant un appel à tous avec un mandat, on a formé un comité de travail, des représentants à chacun des secteurs et de là émergent plein de nouvelles idées. Donc pour les employés, c'est très stimulant, c'est motivant, (...) on est allé chercher des éléments-clé aussi, des gens qui avaient un intérêt, parce qu'il y a toujours un risque, hein? » G1

C'est ainsi que certaines divisions de l'ASFC ont une marge de manœuvre leur permettant de prendre des initiatives répondant à des besoins spécifiques de l'organisation. Au niveau du leadership, ces gestionnaires ont la possibilité de faire participer les employés en leur donnant les informations nécessaires afin qu'ils soient en mesure de mieux gérer le risque. Toutefois, la mise sur pied d'un comité de travail n'est pas offerte à tous les gestionnaires. De façon générale, ce sont les divisions ayant un mandat où les services sont offerts plus directement avec les citoyens. Cette situation offre la possibilité aux fonctionnaires, entre autres, de s'adapter plus rapidement aux

besoins des citoyens. La prochaine dimension couvre la représentation que se font les gestionnaires de l'innovation sous l'angle des processus et des résultats.

#### Une organisation axée à la fois sur les processus et les résultats

L'accent mis sur les processus englobe la notion de responsabilité qu'ont les membres de l'organisation à l'égard des règles formelles à suivre. D'un autre côté, lorsqu'ils accordent de l'importance aux résultats, ils agissent conformément à une caractéristique d'une organisation post-bureaucratique (Kernaghan, Marson et Borins, 2001). La gestion axée sur les résultats regroupe les sous-thèmes de l'analyse et de la gestion du risque de même que celle de l'efficacité et de la performance au travail.

#### *Analyse et gestion du risque*

Du fait que l'apport des nouvelles technologies permet une meilleure analyse et gestion du risque, cela demande de la part des gestionnaires d'accorder de l'importance aux processus en cours. Ceci est en partie dû au fait que les gestionnaires évoluent dans une structure influencée par le mode bureaucratique, c'est-à-dire un environnement hiérarchisé et hautement règlementé.

#### *Efficacité et performance au travail*

Pour la moitié des gestionnaires, l'amélioration de l'efficacité et de la performance au travail sont associées à l'innovation puisque l'intégration de nouvelles technologies de l'information vient bonifier les résultats obtenus. Pour un gestionnaire, les innovations permettent à l'organisation de rester performantes au niveau macro-économique :

« ...c'est fondamental que l'État, l'appareil de l'État soit lui aussi efficace, qu'il puisse répondre aux besoins de la société. On n'est pas dans un ministère à vocation économique, mais certainement que l'État a un rôle très important à jouer pour soutenir l'économie au pays. » G4

Pour un autre, la performance passe par l'amélioration des processus en termes de volume et d'informations à traiter :

« ...du point de vue de l'économie c'est un projet très innovateur parce que ça va changer la façon complète de faire des affaires avec l'industrie... (...) ça nous permet de savoir à l'avance quel type de personne, quel type de transporteurs on a à faire, connaître l'historique et accélérer le traitement des camions à l'entrée, donc ça nous permet de traiter davantage de volume » G2

Une des solutions trouvées par un gestionnaire afin d'améliorer les résultats et la performance est la constitution d'une équipe qui va travailler sur le terrain :

« ...travailler sur du concret, dans un milieu où il y a beaucoup de criminalité, de violence, on s'est rendu compte que c'était très efficace. En deux mois et demi, à peu près, on a fait beaucoup d'arrestations, on a fait une douzaine de renvois. Ça a changé énormément le climat social du quartier et ça a démontré beaucoup d'impact par rapport à la visibilité de l'Agence en termes... dans des termes assez percutants, je dirais. » G1

Pour l'organisation dans son ensemble, les innovations viennent améliorer les processus liés au mandat de facilitation des personnes et des marchandises à la frontière tout en assurant leur sécurité. Les deux prochaines dimensions sont les moins développées. Elles couvrent principalement les aspects de l'offre de services adaptée aux besoins des citoyens ainsi que la notion d'*empowerment* où l'accent est mis sur les personnes.

#### Organisation axée sur les citoyens

Pour plusieurs gestionnaires, le terme innovation se définit comme étant une organisation qui a la capacité de se remettre en question à différents niveaux : dans leurs façons de faire, dans leur façon d'être, dans les processus et ce, afin d'être en mesure de mieux s'adapter au contexte. Les innovations permettent « de se renouveler, d'être plus près de notre clientèle de s'adapter aux besoins de notre clientèle... d'être à l'affût... de donner le ton à l'industrie pour nous permettre de mieux les servir » G2. Pour certains gestionnaires l'adoption d'innovation les incite à « pousser les règles plus loin, (...) d'être dans la notion d'ouverture, de créativité... » G3.

Pour un autre gestionnaire, cela se répercute dans toutes les sphères de l'organisation :

« (...) on doit être innovant à plusieurs chapitres dans nos services, mais aussi au niveau de notre gestion des ressources humaines, de notre gestion financière, vraiment en réponse aux pressions de la société civile. Je pense que l'État a pas le choix de s'adapter à ça, d'y répondre. » G4

Ces nouvelles façons de voir offrent aux membres de l'organisation la possibilité de voir les événements d'un autre angle et ainsi expérimenter de nouvelles avenues pour s'adapter aux conditions de l'environnement.

#### Organisation axée sur les personnes

Cet aspect englobe principalement la notion d'*empowerment* et de sollicitude envers les employés (Kernaghan, Marson et Borins, 2001). Cet aspect se différencie de l'action

collective par le fait de donner plus de pouvoir aux employés, en leur offrant une plus grande participation lors de la prise de décision. Aucun gestionnaire n'a fait mention de cet aspect lors des entrevues en parlant de leurs employés.

En résumé, la représentation que se font les gestionnaires des innovations en milieu organisationnel se situe dans une perspective plus macro-organisationnelle, c'est-à-dire qu'elles offrent l'occasion de positionner l'organisation subissant des pressions externes.

Du point de vue des employés, l'innovation se décrit en termes plus concrets en étant reliée directement à leurs tâches de travail. Dans la prochaine partie, la représentation que se font les employés de l'innovation se présente sous cinq dimensions. Eux aussi se font une représentation principalement axée sur le changement et en ce qui a trait aux autres dimensions, les employés font valoir les bons et les mauvais côtés qui s'y rattachent ainsi que les points à améliorer.

#### 5.4.1.2 Point de vue des employés

<b>Représentation</b>	<b>F1</b>	<b>F2</b>	<b>F3</b>
<b>Axée sur le changement</b>			
Introduction de nouvelles technologies	x	x	x
Développement de nouvelles pratiques	x	x	x
Résistance aux changements (gestionnaires et employés)		x	x
Prise de risques	x	x	
<b>Leadership participatif et action collective</b>			
Communication	x		x
<b>Axée sur les processus et résultats</b>			
Charge de travail		x	x
Efficacité et performance au travail	x	x	
<b>Axée sur les citoyens</b>			
Adaptation à l'environnement interne et externe	x	x	x
<b>Axée sur les personnes</b>			
Responsabilités	x		x

Source : *L'administration publique de l'avenir*. Tableau présenté dans le chapitre 1 des auteurs Kemaghan, Kenneth, Brian Marson et Sandford Borins, p.3.

#### Axée sur le changement

Pour l'ensemble des employés consultés, l'innovation vient avec des changements pour le mieux et elle offre la possibilité à l'organisation de s'actualiser sur les enjeux F1. Ils associent cette notion à l'introduction de NT, le développement de nouvelles pratiques, la résistance aux changements puis à la possibilité de prendre des risques.

### *Introduction de nouvelles technologies*

L'apport de NT regroupe principalement l'armement ou les autres programmes introduits en lien avec la facilitation des citoyens et des marchandises à la frontière. L'introduction de ces dernières se présentent avec une transformation dans l'idéologie comme nous l'indique un répondant : « ...depuis 10 ans on a passé d'une philosophie de service à la clientèle pour s'en aller vers la douane intelligente (...) un petit peu plus *enforcement* avec l'armement » F1.

### *Développement de nouvelles pratiques*

Pour un employé interrogé, l'introduction de NT amène les individus à trouver de nouvelles méthodes dans les pratiques, donc à faire « preuve d'imagination, trouver des nouvelles façons de faire pour en arriver à un résultat amélioré... ». Dans un travail d'équipe, ce sont ces idées qui sont apportées dans les « petits projets qui passent inaperçus, mais qui améliorent souvent l'ensemble du travail d'une équipe. » F2. Dans la représentation que les employés se font de l'innovation, elle se vit aussi à petite échelle et apporte ses bons côtés. La remise en question par un membre de l'équipe est un élément qui est perçu de façon positive, un signe d'imagination, « on prend souvent pour acquis que parce que ça fait dix ans qu'on le fait d'une certaine façon, que c'est la façon de faire, mais ce n'est pas toujours la meilleure façon de faire. » F2.

### *Résistance aux changements (gestionnaires et employés)*

La résistance aux changements fut mentionnée lors des entretiens avec les employés et même son de cloche parmi les répondants, la résistance se retrouve à tous les paliers hiérarchiques de leur milieu de travail. Pour expliquer les raisons sous-jacentes à ce phénomène, un employé y va de l'explication suivante : « la résistance est due, on sort les gens de leur zone de confort et veut, veut pas, un changement ça amène des réticences ou des peurs » F2.

### *Prise de risques*

Le style de leadership que préconise le gestionnaire vient influencer le niveau d'ouverture ou de fermeture aux innovations, donc la possibilité ou non de prendre des initiatives. Ainsi, certains gestionnaires ont un style plus traditionnel maintenant le statu quo, tandis que d'autres favorisent la prise de risque au sein de leur division. De plus, le type de

gouvernement qu'il soit de type minoritaire ou majoritaire, ou bien Libéral ou Conservateur aurait une influence sur la prise de risques et d'initiatives F2.

La première dimension est, somme toute, décrite de façon positive par les employés. Par contre, il n'en est pas de même pour les quatre autres dimensions. Le leadership participatif ainsi que l'action collective, dans un contexte d'innovation, est dominé par la perception d'un manque de communication à l'interne. L'autre dimension, celle axée sur les processus et les résultats, fait état d'une augmentation de la charge de travail. Celle axée sur les citoyens montre que les employés perçoivent que les attentes des clients de l'interne et de l'externe deviennent de plus en plus élevées. La dernière dimension, axée sur les personnes, est perçue comme étant un ajout au niveau des responsabilités dans le cadre de leur travail.

#### Leadership participatif et action collective

##### *Communication*

Comme nous l'avons mentionné plus haut, cette dimension couvre la propension qu'a un leader de faire participer les gens à différents processus en leur donnant les informations nécessaires. Cependant, pour les employés, il en va autrement. L'importation d'innovations dans l'organisation devrait venir avec une plus grande ouverture et un plus grand accès aux informations, donc une amélioration au niveau des communications F1+F3.

##### Organisation axée sur les processus et résultats

D'un côté, il y a la présence de processus dans l'ajout de la charge de travail, et de l'autre côté, les résultats attendus suite à l'introduction de nouveaux outils de travail leur permettant d'être plus efficace. La charge de travail ainsi que l'efficacité et la performance au travail couvrent les aspects de la production reliée au travail, c'est-à-dire faire plus de travail avec moins de ressources.

##### *Charge de travail*

Pour plusieurs employés, l'adoption d'innovation s'accompagne d'une augmentation de la charge de travail et du stress. Puis, avec l'ajout de responsabilités vient aussi l'obligation de rendre des comptes : faire des rapports, justifier des décisions et « si t'as

pas tous les outils, toute la formation, ça peut être difficile et prendre beaucoup de temps. » F1.

Pour certains l'augmentation de la charge de travail s'apparente à un processus d'apprentissage :

« (...) au début, ça peut être très gros, très ardu dans des tâches, la façon de travailler, ne serait-ce que si on y va du point de vue électronique, c'est changer un gros système, ça peut prendre un an avant de s'adapter correctement, avant de tout le connaître. Cette année-là, c'est de l'adaptation, c'est du rodage et tout ça. C'est demandant. » F2

Pour d'autres, c'est un apprentissage perpétuel : « Tu réapprends à tous les jours ta job, aussitôt que tu as apprivoisé ton travail, il te le change. » F3.

La surcharge de travail provient également de la façon dont circulent les informations :

« On veut être plus performants, on s'échange beaucoup d'informations, mais finalement c'est un échec, (...) les gens en prennent plus ou moins connaissance, mais étant donné que ça a été envoyé, on s'attend à ce que les gens le reçoivent... Ça fait en sorte qu'il y a juste trop d'informations qui circulent, trop de nouvelles choses, trop d'attentes, trop, trop de toute sorte de choses. » F2

#### *Efficacité et performance au travail*

Les compressions budgétaires ont eu pour effet d'alléger la structure en décentralisant des services vers différentes unités internes situées en région. Chacun des bureaux doit maintenant gérer les budgets. Pour certains, les innovations ont apporté des modifications dans leurs tâches habituelles en y ajoutant d'autres procédures.

Pour plusieurs, l'introduction de NT a permis l'amélioration dans les résultats offrant ainsi une plus grande efficacité, « c'est un outil de travail qui nous aide à mieux performer, à rendre le service plus facile, plus adéquat. » F2. Puis un peu plus loin, un autre employé ajoute : « ... l'innovation a amené beaucoup de bons points, mais en même temps, beaucoup de lenteur et beaucoup d'essoufflement. » F2.

#### Organisation axée sur les citoyens

##### *Adaptation à l'environnement interne et externe*

L'innovation vient en réaction avec ce qui se passe dans le monde depuis le 11 septembre 2001, c'est la sécurité nationale qui prévaut. Puis de l'interne, les demandes des clients deviennent de plus en plus exigeantes. Pour les fonctionnaires ces demandes proviennent d'individus qui évoluent de près ou de loin du ministère en question et leurs tâches de travail est répondre à leurs besoins.

#### Axée sur les personnes

##### *Responsabilités*

Comme mentionné plus haut, les nouvelles responsabilités, celles de gérer le budget, s'ajoutent aux autres tâches de travail. Chacun des bureaux doivent gérer leur budget FI. L'adaptation aux nouvelles réalités confère aux membres de l'organisation des ajustements en matière d'exécution des tâches. L'ajout de nouvelles responsabilités vient augmenter, pour eux, leur charge de travail, c'est donc de nouveaux apprentissages s'additionnant à leur travail habituel.

Nous avons fait état de la représentation que se font les gestionnaires et les employés de l'innovation. Leur représentation de l'innovation est collée sur celles introduites dans leur milieu de travail. Pour mieux les comprendre, la prochaine section présente les innovations identifiées par les fonctionnaires interrogés ainsi que certaines composantes gravitant autour du processus d'innovation du travail : à savoir, quelles sont les barrières, les éléments facilitateurs ainsi que la nature de la relation avec le syndicat en contexte d'innovation.

#### **5.4.2 Implantation des innovations organisationnelles**

Afin de mieux suivre la trajectoire de l'introduction des innovations organisationnelles, la prise en compte de son contexte est non-négligeable. En ce sens, les innovations peuvent prendre racine selon différentes initiatives prises par les acteurs organisationnels et de la marge de manœuvre qu'ils possèdent. Alter (2005) nous les propose sous trois catégories : elles peuvent être de nature dogmatique, volontaire ou émergente. L'innovation dogmatique provient des dirigeants, elle est imposée. L'innovation volontaire est une initiative provenant de l'employeur tout en impliquant les employés sur une base volontaire. La dernière possibilité provient principalement des employés situés à la base.

### *Dogmatique*

L'innovation dogmatique, tel que décrite par Alter (2005), est une invention imposée et maintenue de force aux membres de l'organisation. Elle devient un dogme pour le corps social, elle impose les valeurs et les croyances des hauts-dirigeants. C'est une innovation dite (*top-down*), elle part du haut de la hiérarchie pour être adoptée par les employés des autres niveaux.

En juin 2003, est adopté le projet de loi C-25 : *Loi sur la modernisation* préconisant un gel de la taille de l'état, un contrôle des dépenses et la reclassification des employés vers des échelons salariaux (Gaboury, 2003). Ce projet s'étend à tous les ministères et agences de la fonction publique fédéral et est implanté de façon dogmatique. À l'ASFC, l'implantation des programmes et des outils de travail tel que *Nexus*, *Canpass* et l'armement des douaniers sont considérés comme étant des innovations dogmatiques. Elles sont imposées de manière autoritaire dans un cadre établi. Tous les membres de l'organisation doivent suivre les directives.

### *Volontaire*

Une innovation dite volontaire est une initiative provenant de l'employeur. Il propose un projet à ses employés et sur une base volontaire, ceux-ci participent ou non dans le projet. Elle est possible grâce à l'implication des deux parties. Dans notre analyse de cas, l'innovation volontaire est présente. Un des gestionnaire identifié G1 raconte l'implantation d'un projet qui envoie ses employés travailler dans des postes de police du quartier. Cette façon de faire a permis la mise à jour de dossiers ainsi que la possibilité de faire des arrestations. Un autre gestionnaire G4 fait état de la présence de nouveaux rapports dans la négociation des conventions collectives, plus précisément sur l'aspect de conciliation travail-famille. Cette marge de manœuvre, octroyée en réponse aux contraintes budgétaires, lui a permis de procéder à une réorganisation du travail axé sur le travail d'équipe.

### *Émergente*

Un des aspects particuliers de cette innovation est que son point de départ se situe à la base de l'organisation et que ce sont les employés qui initient ce genre d'innovation. Elle peut se définir comme étant de l'entraide entre les collègues afin de mieux comprendre ou utiliser un nouveau programme, le transfert des connaissances et la formation entre

employés peuvent être des exemples d'innovations émergentes. Ces innovations se répertorient lors des entretiens de type *focus group* ainsi que dans l'étude faite par Intranet auprès des employés. Elles se vivent principalement lors de l'implantation de nouveaux projets et ont été identifiées, lors de notre recherche, lorsque vient le temps d'apprendre à utiliser un nouveau programme informatique, lors d'un transfert des connaissances ainsi que dans diverses formations.

La façon dont les innovations du travail sont implantées aurait un impact sur les trajectoires suivies lors de l'adoption et de la diffusion de celles-ci à travers l'organisation. L'implantation des innovations à l'ASFC se fait généralement de manière dogmatique, elle part de décisions prises par les élus, implantée par les gestionnaires qui eux, suivent ces directives dans leur milieu respectif. L'innovation de nature volontaire a été identifiée dans deux des divisions de l'ASFC. Puis, celle de nature émergente a été identifiée à la base de l'organisation.

### 5.4.3 Barrières

Cette partie expose les barrières, selon la perspective des gestionnaires et des employés, venant modifier l'évolution du processus d'innovation du travail. Les barrières identifiées par les gestionnaires sont présentées sous quatre dimensions et en ordre d'importance, allant de l'absence d'un plan venant soutenir l'implantation des innovations du travail en passant par la présence d'une structure bureaucratique, d'un manque de ressources ainsi que des conditions d'emploi en constante évolution. Du point de vue des employés, le manque de ressources en termes de main-d'œuvre, d'argent et de temps arrive en tête de liste, suivi de la structure bureaucratique, des conditions d'emploi ainsi que de la place qu'occupe le syndicat.

#### 5.4.3.1 Point de vue des gestionnaires

Barrières à l'innovation	G1	G2	G3	G4	G5	G6
Plan complet						x
Structure	x	x	x	x	x	x
Ressources	x	x		x	x	
Conditions d'emploi	x		x	x	x	x

### Absence d'un plan complet

Selon le gestionnaire G6, il n'y aurait pas de plan établi et complet permettant la mise en œuvre des différentes innovations dans l'organisation : « Il n'y a pas de processus d'implantation formel, nous avons un processus ad hoc qui facilite, je crois, les innovations provenant du haut de la hiérarchie vers le bas ». Il n'existe pas de groupe formel pour partager les idées sur les innovations, mais il existe d'autres moyens. Ces idées peuvent être partagées directement à leur gestionnaire ou au président par le biais d'Intranet où un journal est accessible à tous et dont le thème des innovations est fréquemment abordé.

La vérificatrice générale a d'ailleurs critiqué l'ASFC à propos de l'absence de plans clairs et complets à propos des innovations du travail.

« Mais elle ne reconnaît pas que nous sommes établis depuis quatre ans seulement, et pour une organisation publique ça signifie que nous venons de naître... je crois que nous sommes en train de travailler sur un plan clair et complet, c'est notre vision. Un plan qui va supporter les innovations... » G6

L'absence d'un plan formel et complet en matière d'innovations du travail est considérée comme la barrière la plus importante pour les gestionnaires rencontrés, puisqu'il n'y pas d'orientations précises données à l'implantation. Pour ceux situés au sommet de la hiérarchie, ils connaissent ce qui sera implanté dans les unités administratives. En région, les gestionnaires doivent appliquer les mesures établies par la centrale et les adapter à leur contexte. Ainsi, dans chacune de ces unités ce sont les gestionnaires qui sont responsables de la façon dont sera implanté le projet. Autre aspect allant dans le même sens est que l'organisation n'apprend pas de ses erreurs, elles ne sont pas documentées.

« On fait généralement pas de post-mortem. Tout ce qu'on fait c'est qu'on dit : écoutez, ça a pas d'allure ce que vous faites. Ça ne devrait pas se faire comme..., c'est comme ça qu'on devrait faire. Ça se voit souvent. On n'apprend pas. Ça, c'est terrible. » G4

L'absence de balises pour les membres de l'organisation ne permet pas de connaître les trajectoires à suivre ni celles suivies, qu'elles soient adéquates ou non. Le partage des expériences pourrait leur donner l'occasion d'apprendre et de propager, auprès des autres unités, les expériences vécues. La prochaine dimension abordée est la structure bureaucratique et selon les gestionnaires, elle représente une barrière importante.

### Structure

Selon les gestionnaires, la structure de la fonction publique est l'un des obstacles principaux à l'introduction des innovations dans l'organisation. Elle constitue un cadre dans lequel évoluent les membres et pour certains des répondants, l'organisation n'est pas bien tolérante à la prise de risques et d'initiatives.

« ... est-ce qu'à l'Agence on encourage les employés à prendre des initiatives, développer des idées, à faire connaître leurs idées sur le travail, la façon de le faire? Non. Pas vraiment. L'organisation qui est, écoutez, ça c'est ma perspective à moi, o.k. j'adore le changement (...) C'est une organisation qui est relativement bureaucratique dans ses façons de faire, dans ses procédures. C'est très réglementaire, notre gestion du système est très encadrée, très réglementée. (...) Je ne la vois pas vraiment comme une organisation qui est très... proactive. Qui implique énormément ses gens. » G4

Autre aspect structurel venant freiner les innovations, ce sont les scandales publics tels que celui mis à jour par la Commission Gomery ou celui de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Le rapport de la Commission Gomery trace le portrait de hauts fonctionnaires ayant profité du Programme des commandites mis en place afin d'augmenter la visibilité du gouvernement canadien. Certains de ces fonctionnaires ont su exploiter cette situation en encaissant de généreuses subventions par le biais d'agences de communication (Cauchy, 2005). Quelques années auparavant, le rapport sur le scandale au ministère du DRHC, expose le laxisme en matière de gestion des subventions totalisant près d'un milliard de dollars (Buzzetti, 2000). Pour les membres de l'organisation, ces scandales ont comme conséquence l'ajout de mécanismes de contrôle à ceux qui existent déjà. Selon un gestionnaire interrogé, ces scandales ne se déroulent pas au bas de la hiérarchie, mais bien dans les hautes sphères de l'organisation et selon l'avis des gestionnaires « les contrôles vont s'appliquer partout (...) pas seulement au niveau financier, (...) au niveau de la dotation, au niveau des relations de travail, donc ça touche à toutes les sphères de l'organisation (...) et ça nous enlève évidemment une marge de manœuvre assez importante. » G2.

Puis un peu plus loin, il ajoute :

« La *Loi sur la modernisation* devait nous amener une flexibilité, une marge de manœuvre qui ne se réalise pas dans les faits. Parce que la Commission pense maintenir ces anciens paradigmes, donc y'a des éléments dans la loi qui nous permettrait d'être plus flexible. d'avoir une marge de manœuvre importante et on ne les utilise pas. » G2

Au plan structurel, le fait que le design des innovations se fasse à Ottawa et que les régions doivent les implanter sans trop connaître les détails du projet vient compliquer le

travail pour les gens en région. Le manque de communication lors de l'implantation apporte sont lot de problèmes.

« Ça a été annoncé un 13 décembre 2003 par le premier ministre : à partir de minuit ce soir, voici l'Agence est créée. On va ramasser la moitié de (...) toute la partie exécution de la loi, on ramasse ceci, on ramasse cela, vous vous en allez comme ça. Alors là, il n'y a pas eu de planification, il y a une décision qui a été politique... Là, t'as rien planifié. Qu'est-ce qui arrive? Tu ne sais pas où tu t'en vas, il y a pas de consignes claires, il y a pas d'orientations nationales claires, il y a pas... Alors là, on patauge pendant trois ans, encore là-dedans. » G4

La réglementation est un obstacle à l'émergence d'innovation. Les membres de l'organisation œuvre dans un cadre réglementé ce qui vient complexifier le travail des gestionnaires ainsi que les échanges avec les partenaires externes. Pour certains, innover réside dans la possibilité de modifier les façons de faire, d'entrevoir les situations sous un angle différent en tenant compte du cadre dans lequel ils évoluent.

Le processus d'approbation est qualifié comme étant lourd, il y a plusieurs niveaux hiérarchiques que doit franchir une idée ou un projet afin qu'ils soient acceptés. Les membres de l'organisation doivent respecter la hiérarchie en place.

« ... à l'administration centrale, dans les agences centrales avant qu'une idée soit acceptée (...) une dizaine de milliers d'approbations avant qu'on réussisse à avoir quelque chose. Donc c'est long, ça nous permet d'être moins efficace à mon avis et ça décourage l'innovation. Quand tu regardes bon l'idée que j'avais finalement, elle a abouti comme trois ans et demi plus tard c'est moins encourageant, parce que le personnel dans le fond veulent faire changer les choses rapidement, voir les résultats rapidement. » G2

Une autre barrière aux innovations est la place qu'occupent les médias et l'utilisation des NT par les citoyens. Des photos peuvent être prises et envoyées aux médias si un incident se produit. C'est une Agence qui est constamment scrutée, ce qui vient réduire la marge de manœuvre des gestionnaires. Peu de gens veulent « se retrouver dans les journaux le lendemain matin. Donc y'a une éthique de travail qui s'instaure tout ça et les niveaux d'approbation c'est assez long j'vous dirais et ça peut décourager l'innovation. » G2.

Un des objectifs poursuivis par la présence d'une structure bureaucratique est la diminution des incertitudes ainsi qu'un meilleur contrôle des ressources. Cependant, ce mode vient aussi diminuer leur marge de manœuvre dans les différentes sphères organisationnelles dans lesquelles ils évoluent. Le manque de ressources est un autre

obstacle à la progression des innovations en milieu de travail dont les effets se font sentir à plusieurs niveaux. C'est la prochaine dimension qui est présentée de façon plus détaillée dans la prochaine section.

### Ressources

Pour les gestionnaires en région questionnés, les ressources en termes de temps, de personnes et de moyens financiers sont insuffisantes. D'un autre côté, elles sont disponibles lorsque vient le temps pour la centrale d'élaborer et d'implanter de nouveaux programmes et outils de travail.

En ce qui a trait à la formation des agents aux postes frontaliers, le programme est d'une durée de douze semaines. Les besoins en formation créent une pression chez les gestionnaires, ils doivent être en mesure d'assurer les demandes du gouvernement en matière de santé et sécurité en plus d'offrir un service adéquat à la population.

« ... là nos besoins sont tellement grands que le collègue n'est pas capable de nous fournir. Donc ça nous crée des pressions énormes surtout avec les nouvelles initiatives comme le jumelage, le jumelage des cadres dans les bureaux où actuellement on a un seul agent par quart. Le ministre a annoncé que l'on devait trouver des moyens d'éliminer les situations où les agents travaillent seuls on a des agents qui travaillent dans des endroits très très reculés le soir, la nuit seuls et quand on a des gens qui veulent passer des choses qui sont pas tellement intéressantes y choisissent les petits endroits généralement pour se pointer le bout du nez. Donc on a d'un point de vue santé sécurité on avait une problématique à cet égard là. (...) ça crée une pression d'autant plus grande sur le collègue pour sortir les gens à la vitesse qu'on le souhaiterait plus l'armement, plus d'autres programmes qui viennent ajouter de la pression. » G2

Le transfert des connaissances se fait plus difficilement dû entre autres au manque de disponibilité des ressources.

« ... si j'avais les budgets pour me permettre justement dans un six mois, disons six mois, de permettre un doublage, c'est-à-dire de payer deux personnes pendant six mois pour faire un travail pour permettre ce transfert d'expertise là. Je ne peux pas me permettre ça quand j'ai des pressions au niveau du service attendu à la frontière, dans les aéroports. Je vais jouer au golf, on me demande ce que je fais, je dis ce que je fais : Ah ben oui, je suis revenu à Lacolle, j'ai attendu trois heures. J'ai ce message-là, mais d'un autre côté, j'ai l'autre message qui me dit : ce serait intéressant que je puisse transférer de l'expertise. » G5

Le manque de temps, de personnel et de ressources financières aurait un effet domino en ce sens où tous ces manques ont pour effet d'augmenter la charge de travail des fonctionnaires et par le fait même, affecter de façon négative leurs conditions de travail.

Les transformations ayant cours dans un contexte de mondialisation des échanges, amène le gouvernement canadien à s'y adapter en instaurant de nouveaux outils de travail. Voyons comment les gestionnaires perçoivent ces transformations dans leur travail.

### Conditions d'emploi

L'armement positionne l'Agence parmi les organismes d'exécution de la loi beaucoup plus que précédemment, s'apparentant ainsi à une organisation de type policière plutôt qu'à une organisation facilitation des échanges. Ce changement directionnel n'est pas sans conséquence et donne lieu à des ajustements organisationnels en matière de conditions d'emploi. Dans ce contexte, les profils d'emploi se sont transformés, les gestionnaires doivent conjuguer avec les employés qui ont été engagés sans que l'arme à feu soit obligatoire en plus de ceux ayant été engagés sachant qu'ils devront manier une arme à feu.

« Les mandats et les règles ne changent pas, notre relation avec la police non plus... c'est un outil de plus. (...) Au niveau de l'organisation du travail, l'impact est énorme. Il y a des individus qui n'ont pas les capacités visuelles et auditives requises pour l'emploi (...) C'est tout l'aspect des conditions d'emploi et d'accommodement que l'on touche... » G6

Il y a un questionnement autour des actions futures à prendre en ce qui concerne les employés qui ne veulent ou ne peuvent pas porter une arme à feu. Un éventail d'accommodements doit être élaboré afin que les employés puissent continuer à travailler à l'intérieur de l'organisation.

« ... il y a énormément de positionnement de la part de tout le monde dans l'organisation. Donc qu'est-ce qu'on fait avec ça ? Bon si je ne veux pas d'arme, où est-ce que je m'en vais ? Qu'est-ce que je vais faire ? L'incertitude. Et ça vous le savez, en période de changement, il y a rien comme l'incertitude pour faire saboter ou en tout cas mal tourner... » G4

De nouvelles problématiques vont émerger suite à l'introduction du port d'arme.

« ... l'armement va amener des problèmes physiques et psychologiques chez les individus qui imaginaient même pas que ça allaient leur arriver et comment on va... c'est tant dans le recrutement que la formation que dans le devoir d'accommodement. Ça va être tout le travail multidisciplinaire... Là, on n'aura pas le choix, y va falloir regarder ça au niveau horizontal et là qu'est-ce qu'on fait dans ces situations-là, prendre chaque situation, chaque dossier et de le traiter en horizontalité. » G3

Autre élément venant avec le nouveau positionnement de l'Agence, c'est qu'il entre en compétition avec d'autres organisations. D'où l'importance d'être en mesure d'offrir des conditions de travail que recherche la future génération.

« ... on est en compétition maintenant avec les autres corps policiers, donc que ce soit la Sûreté du Québec, que ce soit la GRC, que ce soit les services correctionnels, que ce soit le SPVM ce sont tous des gens qui recherchent sensiblement le même profil qu'on recherche. Donc on va chercher à la même place donc ça, ça crée une pression additionnelle donc on doit être compétitif avec nos collègues (...) ça crée des défis assez intéressants. » G2

Avant d'entreprendre le virage de l'armement, les gestionnaires se sont penchés sur les organisations ayant subi un ou des changements semblables. Ce regard ailleurs leur a permis de mieux se positionner face aux actions à prendre ainsi qu'aux réactions possibles ou attendues des employés.

« On a consulté des organisations policières qui ont subi le même genre de mutation avec le temps et c'est vraiment très profond comme changement, ne serait-ce que parce que on estime qu'à peu près le tiers des membres de la force en uniforme n'acceptera pas de porter une arme ou sera pas capable de porter une arme. Alors là on va devoir s'engager dans tout un régime d'accommodements raisonnables pour trouver... des tâches. » G4

Dans cette section nous avons exposé les principales barrières identifiées par les gestionnaires de même que les défis, en termes de nouvelles compétences, que cela représentent pour eux. Dans la prochaine section, ce sont les employés qui s'expriment sur les barrières présentes dans le cadre de leur travail. Pour eux, ces barrières sont ancrées dans la quotidienneté de leur travail, dans les processus du travail. Tandis que pour les gestionnaires, cela se retrouve plus au niveau de la planification. Le manque de ressources, la rigidité de la structure, les conditions d'emploi qui changent de même que le rôle du syndicat sont des barrières identifiées par les employés et qui sont plus approfondies dans la prochaine section.

#### 5.4.3.2 Point de vue des employés

<b>Barrières à l'innovation</b>	<b>F1</b>	<b>F2</b>	<b>F3</b>
Ressources	x	x	x
Structure	x	x	x
Conditions d'emploi	x	x	x
Relations du travail		x	

#### Ressources

Lorsqu'interrogés à savoir si les ressources sont suffisantes en termes de temps, d'argent et de main-d'œuvre afin d'assurer le développement des innovations du travail, les

employés sont plutôt en désaccord ou tout à fait en désaccord dans une proportion de 75,9%. De plus, ils affirment dans une proportion de 72,5% que l'existence des mesures pour supporter l'implantation d'innovations du travail est manquante (plutôt en désaccord ou tout à fait en désaccord).

Avec ce manque de ressources, pour plusieurs employés, leur travail est le même, mais en plus volumineux. Certains proposent la mise en place d'une structure organisationnelle autonome gérant les ressources et qui serait plus efficace pour réaliser les mandats.

Selon eux, certains éléments identifiés découragent les initiatives pouvant être prises dans leur milieu de travail. Pour certains, en gestion des ressources humaines l'ouverture est là, mais les capacités en matière de personnel sont manquantes et en continuel mouvement. Si bien que pour les membres de l'organisation, le fait d'être en discontinuité comporte son lot d'effets négatifs et comme le mentionne un employé :

« Ça, ça décourage les gens aussi parce qu'on a eu des bonnes idées par le passé, on a commencé à mettre des choses en place. oups, c'est tombé. Il y a beaucoup de choses qui sont tombées avec les changements d'organisation, aussi qu'on passe d'une agence à l'autre agence et à un moment donné, il y a beaucoup beaucoup de cynisme c'est ça que ça crée... » F1

Dans ce contexte, les employés trouvent difficile de trouver les motivations nécessaires à innover lorsque les gestionnaires sont absents, ils ont l'impression qu'il y a un manque de dynamisme pour mettre des projets en place.

Pour une amélioration dans l'exécution de leurs tâches, les employés souhaitent qu'il y ait des mises à jour dans les systèmes informatiques comme par exemple : un accès à Internet, une amélioration du moteur de recherche Intranet, une plate-forme pouvant communiquer des informations avec d'autres organismes de la fonction publique, un accès à des téléphones, à des cellulaires ou à des vidéoconférences. L'intégration de ces outils pourrait permettre aux employés d'être plus efficaces, c'est-à-dire moins de perte de temps et une meilleure communication avec les clients internes et externes.

Le manque de ressources semble à l'origine des difficultés vécues face l'implantation d'innovation dans l'organisation du travail. À cela, s'ajoutent les contraintes de la structure bureaucratique qui prévaut et selon les employés, la possibilité d'avoir une

marge de manœuvre plus grande leur offrirait l'occasion d'échanger et de peaufiner leurs méthodes de travail. Voyons comment la structure en place influence leur travail dans un contexte d'innovation.

### Structure

Sur le plan structurel, les employés ont la perception que l'organisation manque de souplesse, qu'il y a des liens manquants entre Ottawa et les régions dans l'application des programmes. C'est à Ottawa, à l'administration centrale, que sont élaborés les programmes et les politiques : « on a des gens à Ottawa qui sont en place pour penser, ce n'est pas toujours réaliste, applicable et c'est tellement vaste que c'est laissé à chaque gestionnaire de l'appliquer comme lui veut. » F1. Puis, un autre élément apportant des contraintes est qu'il y a « beaucoup de mouvement au niveau des gestionnaires, on a beaucoup de changements, ce qui fait qu'on dirait qu'on peut pas embarquer dans une vision et faire un travail continu et pousser là-dedans... » F1. De plus, chaque province semble avoir ces propres façons de faire en matière d'offre de services, donc il est plus difficile de prendre une direction claire.

Pour eux, la structure bureaucratique est un frein aux innovations, elle émet des contraintes énormes en ce qui a trait à l'exécution de leur travail. Certains processus sont encore long et ajoute de la lourdeur. Ils souhaitent la mise en place de groupes leur donnant la possibilité d'échanger sur différentes façons d'améliorer les processus de travail.

De plus, c'est une organisation qui évolue dans un cadre où il existe des lois, des règles, des normes, donc pour eux, ils n'ont « pas la même marge de manœuvre qu'une compagnie privée qui peut s'adapter autant qu'elle en a besoin. Nous, il faut quand même que ce soit dans un cadre... en plus c'est une grande organisation. » F1. Des employés ont raconté ne pas se sentir écoutés lorsqu'ils font part de leurs idées, les gestionnaires leur disent qu'ils ne peuvent les mettre en application vu le cadre réglementaire.

Ces contraintes structurelles ont un impact sur leurs conditions d'emploi. Ils ont l'impression d'être laissés à eux-mêmes et que le travail s'accumule sans vraiment avoir vu les résultats du projet précédent. La prochaine dimension dresse un tableau des

transformations ayant cours suite à l'introduction des innovations traitant principalement de la qualité de vie au travail ainsi de la communication organisationnelle.

#### Conditions d'emploi

Pour la majorité des répondants, la qualité de vie au travail (QVT) est un aspect important de leur travail. Un peu plus de la moitié des répondants 53,5% croient utile et prioritaire que l'organisation innove davantage en matière de la QVT. Pour plusieurs des répondants, le retour du travail à domicile de même que la possibilité d'avoir des horaires variables, permettrait un meilleur équilibre entre la vie de famille et le travail.

Le fait que les programmes soient introduits par l'administration centrale et qu'il y a un manque d'information ajoute du stress ainsi qu'une surcharge de travail chez les employés. Pour eux, il serait important qu'il y ait une meilleure gestion des communications. Lors de l'implantation des programmes, ils trouvent que l'information très concrète arrive au compte goutte, qu'ils n'ont pas l'information de l'administration. En ce sens, certains se sont exprimés sur le sujet :

« Les gens ont soif d'entendre parler des choses et il y en a très peu ou ça arrive très tard. Quand les gens disent : on l'a su la journée où c'était mis en place. Donc, il n'y avait pas d'annonce préalable, peu de préparation. L'initiative de l'armement, il y a pas énormément de communication. C'est des choix que l'organisation fait. Je pense que c'est des choix conscients. Pas un manque... Je pense qu'il y a un choix conscient, parce que des fois aussi de trop communiquer tu lances des rumeurs, tu lances de l'insécurité, les gens vont faire beaucoup d'anticipation alors qu'on n'est pas arrivés là. Fait que tu sais c'est difficile de balancer, mais il y a peu de communication et on utilise peu les technologies je trouve pour bien communiquer. » F1

Beaucoup de projets ont été implantés rapidement; en voici quelques exemples, cités par les employés : il y a eu la création de l'Agence et le projet d'armement des douaniers.

#### *Formation*

Une majorité de répondants reconnaissent à 80,5% la présence de Formation en ligne, mais une minorité de ceux-ci, 21,6%, l'utilise (souvent et très souvent). Les besoins en formation s'accroissent avec le nombre de nouveaux projets à implanter et les ressources disponibles provenant d'Ottawa ne suivent pas cette tangente. Pour certains fonctionnaires en région, cela se traduit par des directives provenant d'Ottawa comme suit : « Formez les gens, je vous donne les outils de travail, montez la formation de cette façon puis donnez la formation aux gens » et à certains moments, c'est sur une période de

trois jours que doit s'établir cette formation. Ce sont eux qui sont responsables de leur formation, les gestionnaires de premier niveau ainsi que les employés, ils ne se considèrent pas suffisamment soutenus au niveau des formations. Une autre barrière identifiée est l'incapacité qu'a l'organisation à faire le transfert des connaissances aux nouveaux arrivants, dû au manque de ressources, c'est donc une perte au niveau de la mémoire corporative.

De plus, selon leur perception, certains changements ont une couleur plus politique du fait que le gouvernement du Canada soit minoritaire. Il met en place des programmes reflétant les demandes des contribuables et pour les membres de l'organisation, cela représente l'implantation immédiate des recommandations lorsque survient un incident. Les fonctionnaires doivent surveiller leurs faits et gestes pour ne pas faire de vagues puisqu'ils sont constamment scrutés par les médias. En ce sens, c'est une organisation en réaction aux événements et selon les employés :

« C'était pas rapide comme ça avant... On est surveillés beaucoup par le public et les réactions arrivent immédiatement, il faut dire qu'est-ce qu'on va mettre en place, le plan d'action. On est moins dans la réflexion, on est beaucoup dans l'action, mais ça fait en sorte que c'est difficile de suivre la cadence aussi pour les gens. Et on ne sait pas vers où on s'en va parce que on ne sait pas quelle sera la crise publique dans six mois. On ne peut pas savoir vers où on va aller, on va avec le vent, avec l'opinion publique. En tout cas, sans faire de la politique, je pense que dans le gouvernement Harper, moi j'avais jamais vu ça dans la fonction publique avant, il y a une... je pense que c'est une ingérence, je ne sais pas comment il faut le dire, mais il s'implique beaucoup dans le travail des fonctionnaires, ce qu'avant moi j'avais jamais vu. Juste recevoir des cartes de Noël du... sous-ministre, ... du ministre. » F1

Dans ce contexte, innover n'est pas une mince tâche, il peut y avoir des impacts pour le gouvernement en place. Dans le processus d'implantation des projets, il n'y a pas de suivi et les priorités changent suite aux événements « dès qu'ils sont allés chercher le capital politique sur un projet, ils passent à un autre, tandis que nous, on est encore pris avec toute l'implantation » et l'introduction des nouveaux programmes se fait trop rapidement :

« (...) même si c'est innovateur, regardez on met de l'avant la phase 1, pendant un an, il est plein de problèmes. Ça ne marche pas, ce n'est pas grave. On va mettre la phase 2 en application, on reviendra plus tard sur les bogues de la phase 1. Ceux qui sont dans la phase 1, ça a été des irritants à tous les jours avec ce système-là. Mais ce n'est pas grave, on n'a pas réglé le problème de la phase 1, on est allé tout de suite avec la phase 2. Fait que ça reflète un petit peu notre façon, oui, je suis sûre qu'on innove beaucoup, beaucoup, beaucoup, mais, c'est assez superficiel des fois, là. » F1

Les employés ont l'impression d'être dépassés par les événements, qu'ils manquent de ressources et de communication pour mener à bon port les projets de l'organisation.

D'un autre côté, les échanges de nombreux courriels sont perçus comme étant un échec : trop d'information qui s'échangent, qui circulent et l'aspect humain dans les échanges s'est effrité. Avec ces échanges au niveau informatique, les gens s'attendent à avoir des réponses immédiatement, donc peu de place est laissée à la réflexion, tout se déroule en temps réel. Pour certains, « l'innovation a amené beaucoup de bons points, mais en même temps, beaucoup de lenteur et beaucoup d'essoufflement, c'est très demandant. » F 2.

En matière de communication, les répondants souhaitent des relations plus humaines avec les gestionnaires, avec plus de transparence, d'ouverture et d'écoute. Pour certains, le favoritisme nuirait aux relations du travail. De plus, le rôle du syndicat ainsi que les processus de divers comités ou mécanismes en place sont jugés laborieux et long par les employés, les décourageant ainsi à utiliser ces outils. C'est de cette dimension dont nous allons traiter plus en détail dans la prochaine section.

#### Relations du travail

En matière de relations du travail, les employés reconnaissent la présence de diverses mesures tel que : des comités conjoints patronaux-syndicaux à 86,6%, des mécanismes de résolution de problèmes à 65,7% ainsi que des mécanismes de consultation plus ou moins formels à 58, 2 %. Mais peu de répondants y participent (souvent ou très souvent) : les comités conjoints patronaux-syndicaux à 12,6%, les mécanismes de consultation plus ou moins formels à 10,2% et les mécanismes de résolution de problèmes à 4,4%. En ce sens, certains fonctionnaires, par l'entremise des *focus group* et du questionnaire, nous ont révélé qu'en matière de résolution informelle de conflits, il y avait une lourdeur dans les processus, ce qui peut décourager les gens d'y participer.

Le syndicat apparaît dans cette section comme étant une barrière puisque plusieurs employés sont d'accord pour dire que le syndicat ne joue pas le rôle qu'ils attendent de lui, qu'il joue plus le rôle de critique. Un répondant résume la situation de cette façon :

« Au bout du compte, je ne sens pas que le syndicat nous aide vraiment dans notre qualité de vie. Sur certains points, oui, mais il y en a bien d'autres que, je ne veux pas parler pour tous les milieux, je regarde simplement ce qui se passe chez nous, je trouve que chacun travaille pour soi et ce n'est pas pour le mieux-être de la collectivité, vraiment. » F2

Un peu plus loin, un employé s'exprime sur la dynamique pouvant exister entre les gestionnaires et les représentants syndicaux :

« ...il y a comme une cogestion qui se fait avec l'union qui n'est pas nécessairement un mariage facile. (...) ça redéfinit le rôle de gestionnaire d'une étrange façon, je trouve. Nos gestionnaires ont peur de prendre des décisions. Attends un instant, là, je vais consulter le syndicat. Pourquoi le syndicat tout de suite? Ton rôle c'est de m'appuyer dans mes démarches, pas nécessairement d'aller voir si t'as l'autorisation de ces gens-là...» F2

Dans cette section nous avons fait état des barrières identifiées par les employés. Pour eux, elles sont en liens avec leurs conditions d'emploi, c'est-à-dire qu'elles viennent les affecter dans l'exécution de leurs tâches. Afin de mieux suivre les différentes trajectoires empruntées, nous allons présenter les éléments facilitateurs à l'émergence des innovations du point de vue des gestionnaires ainsi que de celui provenant des employés.

#### 5.4.4 Éléments facilitateurs

Cette section dresse un portrait des éléments venant en quelque sorte simplifier l'introduction des innovations organisationnelles. Pour les gestionnaires, un des éléments déclencheurs est l'évolution de l'environnement des échanges au niveau international. La création de partenariats ainsi que le type de leadership exercé par les dirigeants seraient des éléments jouant un rôle important auprès des membres de l'organisation. Pour les employés, peu d'éléments ont été identifiés, voyons de plus près comment cela peut les affecter.

##### 5.4.4.1 Point de vue des gestionnaires

Facilitateurs	G1	G2	G3	G4	G5	G6
Évolution de l'environnement des échanges	x	x	x	x	x	x
Partenariats et consultations	x	x	x	x	x	x
Leadership			x	x	x	x

##### Mondialisation des échanges

L'Agence fut créée en 2003, elle est donc relativement récente pour une organisation du secteur public. La présence de zones grises où des programmes ou des politiques n'ont pas encore été élaborés représente pour les gestionnaires des opportunités intéressantes qui leur donne la possibilité de mettre en place des activités répondant à leurs besoins.

« L'avantage c'est que les régions peuvent beaucoup plus influencer, parce qu'on a beaucoup plus d'expertise, beaucoup plus d'expérience en région, beaucoup plus aussi le pouls du terrain, des opérations. On peut plus influencer dans le développement de nouvelles pratiques ou de projets pilotes. On retrouve tout ça à l'agence et je trouve que c'est des belles façons justement d'expérimenter, d'innover, de voir si ça fonctionne ou si ça fonctionne pas, au lieu de faire une politique nationale dès le départ. Dans le domaine... du recrutement, de la formation, de la rétention on est beaucoup là-dedans actuellement. » G3

Dans une des divisions de l'Agence, les gestionnaires débute leur projet sur une base volontaire. Pour eux, il existe une marge de manœuvre. Ils présentent le projet et demandent aux employés s'ils sont intéressés d'y participer activement.

« ... on est allé chercher des éléments-clés aussi, des gens qui avaient un intérêt, parce que, bon, il y a toujours un risque, hein? Au départ, le monde regarde ça, pas sûr, là. Il y en a qui ont dit : ah, moi j'embarque, j'aimerais ça y aller. Parce qu'on fait toujours un appel à tous quand il y a des projets comme ça, puis finalement... Après ça, ça fait beaucoup de jaloux parce que tout le monde a dit : ah, j'aurais dû y aller, c'est ben le fun... » G1

Même si c'est une organisation bureaucratique, elle offre certaines possibilités en ce qui a trait aux conditions de travail des employés.

« (...) dépendamment des secteurs de travail, il y a peut-être des choses qui peuvent être faites. Il y a des ententes qui peuvent être négociées, entre les syndicats et l'employeur, c'est-à-dire, bon, les horaires de travail, il y a certains régimes qui peuvent être, qui peuvent être négociés... » G4

Puis il ajoute plus loin, qu'il est possible pour les employés de s'impliquer à plus petite échelle.

« ... on vient de vivre une réorganisation majeure et une des choses que moi j'avais demandé à mes gestionnaires, je sais que les gestionnaires ont embarqué et les employés aussi (...) on n'a pas eu le choix que d'impliquer énormément les employés. On leur a bien expliqué quel était le nouveau cadre qui définissait la nouvelle organisation. C'est sûr qu'on a été partie prenante aussi. On a été consultés par le national pour ce qui est des descriptions de tâches. (...) Alors, les employés, oui, chez moi, ont eu leur mot à dire pour la façon de s'organiser : oui, tout à fait. » G4

La bureaucratie colore depuis plusieurs années l'organisation du travail. Innover dans une organisation implique bien souvent des changements dans différentes sphères à des degrés différents. Pour les gestionnaires, l'introduction et l'accès à de nouvelles technologies sont bien souvent associés à des modifications dans l'organisation du travail.

« ... ça va changer la façon complète de faire des affaires avec l'industrie. (...) il faut revoir nos processus en profondeur... c'est un changement de système, un changement de processus, un changement d'interaction avec les clients... » G2

L'organisation est passée d'un mode de fonctionnement où tout était fait manuellement au mode informatique. Les gestionnaires parlent des effets qu'a eus l'intégration des ordinateurs dans leur milieu de travail et les défis de gestion de l'information que cela représente.

« ... notre virage de prendre une décision quand la personne arrivait devant nous ou quand la marchandise arrivait devant nous, on est passé de ça à avoir l'information préalable et d'être capable de faire une analyse, à tout le moins sommaire, du risque associé. Euh... parce que les échanges commerciaux ont beaucoup augmenté, le trafic a beaucoup augmenté donc il faut que ça continue à rouler. Alors, ça été un changement important. Voyez-vous en 80..., je pense 91. les premiers ordinateurs sont rentrés dans l'organisation. (...) tu sais, c'est assez récent. » G5

Pour un autre, l'avantage se situe au chapitre de l'analyse du risque :

« ... l'avantage que moi je vois c'est tout le temps réel, ... le croisement de l'information qu'on peut faire... ça va rentrer rapidement dans le modèle d'analyse de risque, le processus va s'enclencher et si y doit pas rentrer dans ce modèle-là, y va être rejeté aussi rapidement et là ça va accélérer les processus ». G3

Mais il y a des inconvénients:

« L'effet pervers de ça par contre, c'est trop d'information qui est pas nécessairement utile pour le travail de la personne, ce que j'appellerais du « *nice to know* », mais ça c'est pas nécessairement utile, donc la gestion de l'information est un défi. (...) Ça crée une pression chez les employés » G2

« ... souvent les nouvelles technologies sont associées à une nouvelle forme de travail... il y a un peu de dichotomie entre tout ça. Et c'est vraiment un secteur qui est en pleine explosion. C'est assez excitant. Mais de l'autre côté, il y a le gars dans sa guérite qui fait encore son travail comme il y a, peut-être 30, 50 ans. (...) j'ai de la misère à voir là comment l'arrimage va se faire. » G4

L'intégration des ordinateurs amène pour les membres de l'organisation plus d'informations à gérer en termes de quantité et de qualité. Les informations arrivent en temps réel, les gens doivent donc la filtrer en termes d'importance et la rediriger vers les personnes concernés. Pour les agents à la frontière, cela représente de passer d'un mode manuel à un mode électronique.

« ... on a des systèmes extrêmement performants qui prennent de l'information de partout dans le monde pour colliger l'information, pour établir les niveaux de risque et avec l'information que nous on émet, ça nous permet de cibler davantage une plus grande quantité de volume et de clients, mais en même temps de colliger une masse d'information qui nous permet de mieux cibler les risques. » G2

La culture est considérée comme étant un facilitateur puisque les gestionnaires voient l'adoption de différentes innovations comme étant une occasion de prendre un nouveau

tournant, d'améliorer les différentes dynamiques relationnelles et les méthodes de travail. Le thème de la culture évoque chez les gestionnaires des aspects organisationnels allant de la fusion de différents ministères à l'exécution concrète de la tâche d'un employé.

Pour ce gestionnaire, le fait que l'organisation soit née à partir d'un mélange de trois cultures vient influencer les relations que peut avoir l'employeur avec le syndicat et les employés. De ces trois organisations, proviennent une partie de Citoyenneté et immigration Canada (CIC), une partie de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et une autre partie de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), donc tout le volet douanes.

« ... cette culture-là est en train de changer avec l'arrivée de l'armement qui est nouveau pour tout le monde, avec plein de nouveautés aussi qui fait que, petit à petit, comme si on regarde au niveau des innovations à l'Agence, tout le volet technologique est très, très poussé. (...) puis, bon, une culture organisationnelle, ça se fait pas du jour au lendemain, et moi dans ma tête, je me suis dit que l'Agence, elle aurait une forme bien à elle dans à peu près dix ans de sa création. » G1

La gestion des employés armés demande une plus grande rigueur et plus d'encadrement pour les gestionnaires.

« ... virage important euh pour nous, gérer une force qui va être maintenant armée. Un changement culturel profond. Profond, profond, profond. Bien que nos gens avaient des outils pour procéder à des arrestations, faisaient de la détention ainsi de suite, l'arme amène une perception différente de la clientèle avec qui on va faire affaire. (...) Quand vous sortez une arme et que vous l'utilisez, c'est le dernier recours... tu ne peux pas manquer ton coup. Donc, la rigueur que ça amène, l'encadrement que ça amène aussi, va demander au gestionnaire d'avoir beaucoup, beaucoup plus de rigueur, pour certains aspects du travail. » G5

Pour les employés, le port de l'arme et de l'uniforme peut modifier leur perception dans l'exécution de leurs tâches.

« ... c'est que ça change complètement la perspective non seulement de la personne qui a l'arme, mais de la personne qui est interviewée par la personne qui a l'arme. Le rapport d'autorité et ça demande aussi à l'agent qui a l'arme d'intégrer parfaitement le continuum de son intervention auprès d'une personne qu'il va avoir devant lui. Le fait aussi que, bon, si la personne sort son arme puis doit l'utiliser, il y a une finalité à ça là. Ce qui fait en sorte, apparemment, ça change considérablement les... Ça change toute la culture puis la mentalité de l'organisation. Apparemment. C'est ce qu'on nous a dit. De s'attendre à ça. » G4

Autre aspect culturel en mutation, est la notion du temps réel. Les membres de l'organisation sont invités à traiter des informations en temps réel et ils se doivent de

réagir le plus rapidement possible en anticipant les réactions possibles des parties prenantes impliquées.

« On est surchargés. Alors pour faire ça, ça prend un espace de... Un espace de réflexion qu'on n'a pas. Et je vous dirais aussi, c'est pas aidant, on n'est pas une organisation qui est nécessairement habituée à réfléchir. Une organisation qui est très opérationnelle, qui est en temps réel. Il faut comprendre que les dossiers qu'on gère, là, c'est du temps réel. » G4

L'intégration de gens provenant d'autres cultures ou d'une autre génération, risque de modifier la culture et c'est ce que les gestionnaires appellent le choc culturel.

Ces changements dans l'environnement amènent les membres de l'organisation à modifier leurs relations à l'intérieur puis de l'extérieur, à créer des partenariats avec différents organismes provenant des secteurs privé ou public. Ces partenariats les incitent à se maintenir à l'affût des nouvelles technologies et ainsi agir en conformité avec leur mandat.

#### Partenariats et consultations

Des partenariats sont créés avec l'international pour développer des programmes et des technologies d'avant-garde ayant comme objectifs principaux, la sécurité nationale et la facilitation aux frontières des citoyens et des marchandises. Les partenariats facilitent le partage d'information permettant ainsi aux membres de l'organisation de prendre des décisions plus rapides et éclairées. Les partenariats revêtent une importance pour l'Agence :

« ... à cause de la nature..., le mandat de l'Agence tout ça, on est déjà au centre, on applique déjà 110 lois différentes. (...) c'est sûr que le personnel veut ça aussi il veut travailler moins cloisonné, plus avec les partenaires, avoir plus d'informations parce que eux aussi ont tout avantage à avoir le maximum d'information pour prendre une décision rapide et éclairée... » G3

Pour bien des gestionnaires, il y a les contextes d'avant et d'après le 11 septembre 2001. Depuis, plusieurs pays travaillent en partenariat et participent à des forums internationaux. Le Canada est membre de l'OMD situé à Bruxelles. Du point de vue de cet Organisme, le Canada est perçu comme étant un pays novateur. Plusieurs pays ont recours au Canada pour améliorer leur système de douanes.

« Principalement des pays qui sont un peu plus en voie de développement, un petit peu plus de retard, les Antilles, l'Amérique du Sud, l'Afrique francophone, mais je vous dirais que les gros joueurs, la Nouvelle-Zélande, États-Unis, France, Angleterre, c'est des gens

avec qui, pas personnellement, mais l'organisation... est en lien. (...) Beaucoup de forums internationaux. Beaucoup, beaucoup et on est présent sur à peu près tout. » G5

Les programmes et les technologies mis en place, ont comme objectif d'assurer la sécurité nationale ainsi que de faciliter et d'accélérer le passage des marchandises dont le volume ne cesse de croître. Le programme appelé *Manifeste électronique*, fonctionne à l'aide d'une carte qui est présentée à la frontière. Les utilisateurs envoient leurs informations vingt-quatre heures à l'avance pour des fins d'analyse. Ce programme existe au niveau aérien et maritime. Il permet à l'Agence de procéder à l'analyse du risque avant l'arrivée des marchandises et des personnes. Ce programme profite de l'implantation de nouvelles technologies telles: les rayons X et Gamma, les portails de détecteurs de radiation, la technologie appelée *VACIS* permettant de « scanner » des conteneurs rapidement ainsi que la biométrie. Une attention est portée à tout ce qui entoure la santé et sécurité des agents aux frontières de même qu'aux matières dangereuses transportées par les voyageurs.

Le développement de ces technologies se fait principalement par les organismes centraux tels que le Conseil fédéral du Québec et le Conseil du trésor. Pour la création des programmes, le Canada s'est inspiré de ce qui se faisait sur la scène internationale principalement par l'OMD et les États-Unis. Ainsi, le Canada a conçu des programmes profitant de technologies de pointe permettant de diminuer le plus possible les risques aux frontières.

L'ASFC est en contact avec plusieurs partenaires du secteur public : les corps policiers tels que la GRC, la Sûreté du Québec, les corps policiers municipaux, les services correctionnels ainsi que Justice Canada. Les échanges avec les partenaires portent notamment sur la formation et les nouvelles de technologies. Une autre utilité à ces partenariats est qu'ils offrent la possibilité d'une mise en commun des analyses permettant de décider des stratégies à déployer. Un organisme inclus dans le porte-folio de l'Agence a pris l'initiative d'envoyer des agents dans un poste de police de quartier puis de les faire travailler sur des listes de personnes recherchées mises à jour.

D'un point de vue commercial, d'autres partenariats sont créés avec des organismes gouvernementaux tels que Santé Canada, Agriculture Canada, Transport Québec,

Transport Canada, la Société d'assurance automobile du Québec, la Société des alcools du Québec, les Affaires étrangères et les Affaires internationales.

L'ASFC travaille aussi avec des organisations provenant du secteur privé dont l'expertise dans le domaine de l'informatique est recherchée alors que l'Agence se doit d'être à la fine pointe de la technologie. Ces partenariats sont généralement développés avec des ententes écrites permettant ainsi le partage des responsabilités. Certains ne sont pas aussi formels, ils ont été créés pour un programme, un service particulier ou une opération particulière.

Les partenariats sont devenus incontournables mais la prudence est de mise lorsque vient le temps de divulguer et partager des informations en ce qui concerne les développements technologiques.

« Au niveau juste de la gestion de la frontière commune, on a des rencontres avec les homologues américains à tous les mois. Non, on ne peut pas être seuls, plus aujourd'hui. Euh, mais comment s'assurer de pouvoir utiliser l'innovation qui est faite ailleurs, au Canada, tout en maintenant la souveraineté du pays ? » G5

### *Consultations*

Les consultations occupent une place importante à l'ASFC, elles font référence aux consultations faites auprès des employés situés en région. Les employés sont encouragés à faire part de leurs idées par l'entremise de groupes de rencontres, par Intranet ou dans leurs contacts directs avec des supérieurs. Elles sont considérées comme étant des facilitateurs puisque cela permet le mouvement et la créativité. La consultation des fonctionnaires en région permet dans une certaine mesure une décentralisation de la prise de décision offrant ainsi plus de flexibilité aux organisations. Pour plusieurs gestionnaires, la participation des employés est une étape cruciale à la réussite de l'implantation d'une innovation.

« Y'a des lignes directes avec le président, avec la vice-présidente, y sont en mesure de communiquer directement, de faire-valoir leurs désaccords à certains égards, de ramener des idées nouvelles, de participer à des comités de travail donc y peuvent être impliqués sur plein, plein, plein d'aspects en autant qu'ils le veulent bien. Euh et j'vous dirais que ça l'amène plein d'innovations aussi parce que c'est ce qui nous amène des idées nouvelles, ça nous permet de regarder les approches avec d'autres paires de lunettes qui est quand même très intéressantes. » G2

La consultation des employés permet de faire émerger de nouvelles idées, de faire circuler les informations relativement au travail. Ainsi, certains gestionnaires font des tournées régulières auprès de leurs employés et restent en contact avec eux par le biais du courriel.

« Je dirais que l'ASFC a une longueur d'avance sur bien d'autres agences en ce qui a trait à encourager les gens à regarder les choses avec une autre paire de lunettes, à trouver de meilleurs façons de faire, oui... Et notre président, ça part de lui et ça va jusqu'en bas, oui définitivement. » G6

« .... à chaque année, je fais une retraite avec tous mes gestionnaires, et on passe presque quatre jours ensemble, à se mettre au même niveau, au même diapason, à connecter, s'assurer dans le fond qu'on va tous dans la même direction, et on est tous sur la même longueur d'onde. » G1

« ... dans tous les grands projets je dirais et les petits projets, mais, dans tous les projets on parle de consulter aussi les employés tout comme on fait pour les groupes d'intérêts ou nos partenaires. Nos employés qui vont être au centre de ces changements-là c'est eux qui vont être amenés à les porter et justement qui contribue... parce que c'est valorisant, c'est une partie justement de l'innovation ça, c'est valorisant de dire ben ça j'ai contribué à mettre en place cette idée-là ou c'est moi qui l'a eu. » G3

Puis un autre ajoute : « Il faut respecter la hiérarchie en place, parce que c'est la structure de gestion, mais en termes de nouvelles idées, notre président veut toutes les entendre. » G6.

La participation des employés est encouragée, ils sont invités à partager leurs idées et donner leurs opinions. Certains gestionnaires les rencontrent sur une base régulière, d'autres les encouragent à faire valoir leur point de vue sur intranet ou de contacter leur gestionnaire ou le président par téléphone ou par courriel. Un gestionnaire raconte :

« ... à un certain moment, j'ai pensé : nous stagnons maintenant. Nous avons besoin de nouvelles idées. Les idées devraient nous arriver de façon constante. Nous avons mis en place une rencontre de deux jours en invitant les gens de tous les niveaux et nous leur avons dit qu'il n'y avait pas de limites... C'est incroyable comment les gens sont créatifs lorsqu'on leur en donne la chance. Les idées les plus farfelues sont devenues plus concrètes... » G6

La consultation des employés en région leur donne la possibilité d'influencer certaines décisions, mais de façon plutôt limitée.

« Il peut y avoir des initiatives individuelles, au niveau de l'innovation à l'intérieur du Ministère même, oui les régions sont consultées parce que c'est des gens qui livrent alors il y a un certain niveau de consultation. Mais au niveau des grandes politiques de l'État, par exemple, du Conseil du Trésor, il va y avoir des consultations, ça va percoler jusqu'à nous, mais c'est des consultations qui sont assez ponctuelles, assez limitées, c'est plutôt ciblé. » G4

### Leadership

Nous avons demandé aux gestionnaires quels étaient les éléments qui facilitaient l'adoption d'innovations au sein de l'organisation. Pour eux, cela provenait du style de leadership exercé par la haute direction. À l'ASFC, le président y accorde une très grande importance et son message est clair : « ... c'est un message qui s'adresse à tous les gestionnaires de l'organisation, ... si vous n'êtes pas prêt d'innover, trouvez-vous un emploi ailleurs. » G6.

Nous avons vu que l'organisation s'adapte de différentes façons aux changements externes en créant des partenariats et en consultant les employés. De plus, le leadership exercé par la haute direction, à savoir si elle privilégie ou non l'intégration d'innovations, a une influence sur les fonctionnaires dans son ensemble, ils doivent être prêts à innover. Pour les employés, le son de cloche est différent en ce sens, deux dimensions ont pu être développées, les voici dans la prochaine section.

#### **5.4.4.2 Point de vue des employés**

<b>Facilitateurs</b>	<b>F1</b>	<b>F2</b>	<b>F3</b>
Introduction de nouveaux outils	x	x	x
Consultations	x	x	x

Selon les employés, peu d'éléments facilitateurs sont présents dans leur environnement favorisant les innovations du travail. La mise en place de nouveaux outils, tels que des outils de détection, l'utilisation d'une arme à feu et le fait qu'ils soient consultés, est considéré comme étant une ouverture favorisant les innovations.

#### Introduction de nouveaux outils

Certains reconnaissent que l'intégration de l'arme à feu n'est pas une innovation en soi, mais qu'elle favorise l'émergence et les possibilités en matière d'innovations du travail : « ...ce n'est pas une innovation, c'est l'introduction d'un outil de travail. Par contre, ça donne la place à beaucoup d'innovations. ». L'implantation des nouveaux programmes (Nexus ou autres) fait économiser beaucoup d'argent au gouvernement, ce sont les utilisateurs qui doivent faire les démarches. Cette démarche est plutôt axée sur les résultats; le gouvernement veut améliorer la facilitation des échanges tout en diminuant les coûts.

### Consultations

Les employés ont la perception, dans une des divisions, d'être écoutés, que leurs idées sont bien reçues, qu'ils sont encouragés à les partager, que des initiatives peuvent être prises dans la mesure où elles respectent le cadre établi et que, bien souvent, ils sont invités à remettre en question les méthodes de travail, à rester ouverts.

Ils sont conscients que les transformations ayant cours dans l'environnement externe exercent une influence sur leur organisation et que celle-ci adopte des projets lui permettant de satisfaire certaines exigences. L'introduction de nouvelles technologies ainsi que les consultations réalisées auprès d'eux font en sorte qu'ils se sentent un peu plus impliqués dans le processus. À la lumière de ces résultats, nous pouvons constater que les employés sont peu bavards face aux éléments facilitateurs dû à l'intégration des innovations dans leur milieu de travail. En effet, l'introduction d'innovations du travail vient modifier considérablement leurs conditions de travail rendant l'identification des éléments facilitateurs plus ardue.

#### **5.4.5 Relation avec le syndicat**

Cette section intitulée Relation avec le syndicat, n'est ni une barrière ni un élément facilitateur. La relation que l'employeur a avec le syndicat est celle que perçoivent les gestionnaires sur la dynamique relationnelle avec le syndicat. Tous les gestionnaires s'entendent pour dire que la relation par le passé était difficile, ils sont cependant d'accord sur le fait qu'elle s'améliore avec l'introduction de nouveaux outils et programmes. Cette dernière section se présente sous trois dimensions : les stratégies mises en œuvre par l'employeur, la dynamique relationnelle passée avec le syndicat puis des intérêts qui motivent le syndicat.

##### **5.4.5.1 Point vue des gestionnaires**

<i>Relations du travail</i>	<b>G1</b>	<b>G2</b>	<b>G3</b>	<b>G4</b>	<b>G5</b>	<b>G6</b>
Stratégies de l'employeur	x	x	x	x	x	x
Dynamique relationnelle passée	x		x	x	x	x
Intérêts du syndicat		x				x

Par le passé, la dynamique relationnelle entre le syndicat et les représentants de l'employeur était qualifiée de plutôt difficile par les gestionnaires interrogés. Il y a environ quinze ans, le syndicat avait des valeurs et des actions basées sur des positions

idéologiques. Les occasions de confrontation entre les parties étaient fréquentes. Le syndicat a longtemps recommandé l'armement des agents aux postes frontaliers pour leur sécurité, mais le gouvernement libéral de l'époque leur avait clairement signalé que jamais ils ne seraient armés. Alors, les discussions étaient difficiles et le syndicat restait sur une position défensive. Puis, avec l'adoption de la *Loi sur la modernisation*, les deux parties ont été dans l'obligation d'établir un cadre de gestion des relations de travail en formant des comités patronal-syndical pour discuter des problématiques portant principalement sur des mécanismes de résolution des conflits et l'amélioration de la santé et de la sécurité des douaniers. Pour plusieurs gestionnaires, l'armement l'occasion d'impliquer les membres du syndicat dans le processus.

« Moi j'vois les syndicats comme un partenaire. Sauf que dans la région on traite comme tel toutes les nouvelles initiatives imposées et décidées nous oblige et moi je vois l'obligation dans le sens positif (...) de par la culture de cette organisation là le syndicat et le patronat ont toujours été plus en mode position qu'en collaboration. J pense qu'on tombe dans une nouvelle mer où bon la loi nous oblige au développement. (...) Mais moi j'pense que n'eut égard si on va plus loin que la loi c'est qu'on travaille dans les mêmes objectifs, on va recruter ça va être notre manque, ça va être notre personnel. On va devoir les former, on va devoir les retenir y sont dans les mêmes enjeux que nous et dans ce même mouvement-là. J'pense que c'est un incontournable de travailler avec les syndicats. C'est sûr que je parlais du changement culturel des ressources humaines aussi ont un gros changement à vivre la mentalité des syndicats à l'Agence c'est quand même un syndicat traditionaliste. » G3

Pour les gestionnaires interviewés, le syndicat est incontournable. Sans son implication, le processus d'implantation d'innovation deviendrait plus laborieux.

« ...ça toujours été comme une des mes forces tout ça dans mes anciennes vies de travailler très étroitement avec le syndicat pis en tout cas moi c'que j'appelais toujours leur donner « 5 minutes d'avance » dans le fond, pour les tenir informés avant d'aller aux employés, d'avoir l'occasion de réagir, de me dire à moi qui était d'accord, pas d'accord... et ça, ça toujours été comme ma philosophie depuis que je suis ici à l'Agence. C'est comme ça que je travaille aussi avec eux et j'pense que c'est ça, on est en train d'établir une relation de confiance en faite qui va pouvoir surtout dans des domaines comme l'armement, comme le recrutement, comme la formation tout ça... » G3

Les gestionnaires interviewés veulent impliquer le syndicat le plus possible, dans tous les aspects, sans tomber dans le partenariat ou la cogestion. Ils consultent les membres, leur demande leur avis, mais la décision finale appartient à l'employeur. Dans la dynamique partenariale, cela veut dire que les parties impliquées partagent les responsabilités et avant de prendre une décision les parties en arrivent à un consensus. Un gestionnaire décrit la relation avec le syndicat de façon suivante :

«...on est dans un environnement où il y a un syndicat assez puissant de la fonction publique fédérale très, très revendicateur. Il y a rarement une semaine qui passe sans que notre syndicat soit dans les journaux ou à la télévision. Le syndicat, c'est un incontournable. En quelque part, je dis souvent que on vise les mêmes objectifs, mais avec des moyens différents. On vise essentiellement à ce que le climat de travail soit, au maximum et qu'on puisse accomplir ce qu'on nous demande d'accomplir. Évidemment, nos méthodes pour y arriver sont différentes, là, mais... en tout cas, pour moi c'est un incontournable, c'est un partenaire important, un partenaire-clé. Ce qui ne veut pas dire qu'on fait de la cogestion, mais il faut vivre ensemble. » G5

Une des difficultés rencontrées par les gestionnaires est que le syndicat a l'habitude de gérer des cas individuels plus micro alors qu'au niveau de la gestion, c'est une vision organisationnelle d'ensemble, plus macro. Selon plusieurs, le leadership dans la relation avec le syndicat doit provenir des gestionnaires.

La relation avec le syndicat à court et à long terme est décrite de façon positive par les gestionnaires. Ils la présentent comme étant basée sur l'ouverture, la discussion et la collaboration.

« Moi, ma façon de voir les relations avec le syndicat est très..., très ouverte. J'ai des discussions avec les représentants très sains, très honnêtes. Que ce soit sur des situations de relations de travail, quand je considère que ça a pas de bon sens, que ça a pas d'allure, je vais m'asseoir avec le représentant et l'employé et je vais leur dire clairement ce que je pense, pis je vais leur dire : moi je gère des deniers publics et c'est de l'abus. Et on n'a pas le droit de faire ça aux contribuables. Aux gens comme vous et moi qui payons pour ces services-là. Tu sais je..., j'amène des arguments je pense percutants jusqu'à un certain point parce que la plupart du temps, le grief arrête là, ça s'arrête là. Tu vois que y a comme une compréhension. Hum, ...avec les représentants du syndicat je suis très ouverte, je leur ai toujours dit : n'importe quand, ma porte est ouverte. Vous avez des idées, vous voulez me parler de quelque chose, il y a de quoi qui marche pas? Oui, travaillez-le au premier degré de gestion, mais si ça marche pas, et si ça bogue, et si ça accroche, venez me voir. » G1

Pour un autre gestionnaire, la création d'un nouveau groupe d'emplois permet l'ouverture d'une relation sur de nouvelles bases.

« C'qui c'est pas fait dans les annales du Conseil du trésor depuis 40, 50, 60 ans. Ça c'est tous les défis, mais toutes les belles opportunités aussi et moi c'que j'ai au niveau du syndicat c'est un nouveau groupe d'emplois pour moi comme pour eux, donc comment on peut justement travailler sur des bases différentes tout ça et avoir des vraies conversations. (...) d'établir des relations... différentes. » G3

D'autres défis restent à relever à l'Agence :

« Je vous dirais que la culture syndicale dans la région du Québec est encore un petit peu... Je veux dire on aurait besoin de se moderniser un peu. Ils sont restés un peu dans les années 70. (...) Rapports de force, revendications, oui. C'est la vieille garde qui est là. Malgré tout, ils sont ouverts, mais je pense qu'ils sont un peu inconfortables dans tout ça,

ils se demandent où ça va mener, tout ça. Mais je pense que les gens sont relativement ouverts, alors... c'est positif. » G4

Dans le passé, le syndicat était campé sur des positions alors que, maintenant, les deux parties privilégient la collaboration. L'armement permet aux deux parties de bâtir de nouvelles relations et ainsi profiter des opportunités qu'apporte ce changement. La notion de confiance reste à travailler entre les deux parties, mais elle s'installe peu à peu à force de discuter.

En somme, les innovations mises en place dépendent largement de leur point de départ et de la vision des acteurs impliqués. À la base, l'innovation dogmatique provient du gouvernement en place. C'est à lui qu'incombe la responsabilité de mettre en œuvre les stratégies touchant la sécurité nationale qui respecte les orientations de son parti politique et des citoyens. Lors de son implantation, les hauts-gestionnaires doivent s'assurer que les politiques et les programmes sont bien intégrés dans les milieux de travail à travers la fonction publique du Canada. L'implantation des innovations de nature dogmatique permet au gouvernement d'établir des balises pour l'ensemble de l'AP et ainsi tendre vers une offre de services universelle. Autrement dit, le gouvernement insuffle les lignes directrices aux hauts-gestionnaires qui eux, à leur tour, les implantent dans leur organisation respective. C'est principalement ce type d'innovation qui est présent à l'ASFC. L'introduction des innovations du travail permet à tous les organismes touchés d'évoluer vers une organisation du travail qui répond aux nouvelles exigences mondiales en matière de sécurité nationale. Ce dernier est un enjeu majeur pour tous les pays industrialisés et le gouvernement canadien ne peut en faire abstraction.

Le deuxième type d'innovation, celui de nature émergente, est possible lorsque les fonctionnaires provenant de la centrale donnent la possibilité aux gestionnaires situés en région, de mettre en place des équipes de travail sur une base volontaire afin d'en arriver aux objectifs établis. Avec cette marge de manœuvre, les gestionnaires ont la possibilité de mettre en place un processus adapté aux objectifs organisationnels et elle mise d'avantage sur le travail d'équipe établi sur une base volontaire. À partir de ce principe, des équipes ont été créées afin qu'elles puissent travailler dans les postes de police de quartier ou de travailler concrètement à la réorganisation du travail. Le dernier type d'innovation se différencie des deux premiers puisqu'il prend racine à la base de

l'organisation, c'est-à-dire des employés. Principalement, elle s'établi sous forme d'entraide soit : afin de mieux comprendre le fonctionnement d'un programme particulier, lors d'une formation ou lors d'un transfert des connaissances. Cette dernière a été répertoriée lors de nos entrevues auprès des employés.

Ce chapitre a permis la mise en contexte dans lequel se déroule la recherche, c'est-à-dire les pressions externes et internes avec lesquelles l'État doit conjuguer. Pour les gestionnaires, ce processus d'innovation est une occasion de se renouveler, de continuer sur de nouvelles bases. Pour les employés, les innovations organisationnelles représentent plus une surcharge de travail due en grande partie au manque de ressources. Le prochain chapitre, Discussion des résultats, présente les liens qui existent entre le cadre théorique présenté et les résultats exposés dans ce chapitre.

## CHAPITRE VI

### DISCUSSION DES RÉSULTATS

Notre étude s'inscrit dans un courant portant sur les innovations du travail présentes dans un organisme fédéral. Nous nous sommes principalement intéressés aux particularités et à l'ampleur des innovations selon le contexte ainsi qu'à la dynamique d'action propre au processus d'innovation. Les études ayant intégrées ces dimensions dans le secteur public ont principalement adopté une approche normative (Kernaghan, Marson et Borins, 2001 ; Osborne et Gaebler, 1992). Les processus d'innovation de nature empirique proviennent bien souvent d'études conduites dans les secteurs manufacturiers, tertiaires ou de l'économie du savoir (Kochan, MacDuffie et Osterman, 1988 ; Lapointe et *al.*, 2006). Les études empiriques sont rares en ce qui concerne l'intégration des conditions d'émergence, de l'évolution des innovations du travail, de l'organisation du travail ainsi que des relations du travail (Harrison, Laplante et Bellemare, 2006).

#### **6.1 Relation entre le mode bureaucratique et le processus d'innovation**

Dans le contexte particulier de l'ASFC, les membres de l'organisation doivent mettre en place différentes initiatives pour implanter les nouveaux programmes qui sont axés sur la facilitation et sur l'application des lois. L'intégration de ces programmes exige une grande part d'adaptation en matière d'organisation du travail et ce, tant pour les employés de bureau que les agents de la douane postés à la frontière. Notre recherche se limite à la région métropolitaine ainsi qu'à Ottawa. Ces changements visent la sécurisation des frontières géographiques entre le Canada et les Etats-Unis ainsi que celle des agents de douane.

En lien avec notre cadre conceptuel, le processus d'innovation passe par le passage de la structure bureaucratique à une structure ayant des caractéristiques empruntées au mode post-bureaucratique. En d'autres termes, la gestion du budget, les services offerts ainsi que la notion de transparence en matière de gestion auraient un impact sur le processus d'innovation du travail.

Dans la littérature scientifique, le mode bureaucratique est, dans bien des cas, considéré comme étant une barrière à l'innovation (Vigoda-Gadot *et al.*, 2005). Ce mode organisationnel privilégie le maintien du statu quo, la centralisation, l'application de règles et procédures ainsi qu'un style de leadership autoritaire (Kernaghan, Marson et Borins, 2001). Puis d'un autre côté, il y a Walton (2005) qui vient expliquer les motifs faisant en sorte que le modèle bureaucratique persiste à travers le temps et qui seraient liés à sa capacité d'adaptation ainsi qu'aux directives claires émises aux membres de l'organisation. Dans cette partie, nous discutons des aspects positifs et négatifs des dimensions de l'organisation du travail tel que le mode bureaucratique ou le mode post-bureaucratique. En d'autres termes, les valeurs prônées par le mode bureaucratique peuvent être en contradiction avec celles valorisées par le post-bureaucratisme. Dans cette perspective, il s'agit de faire l'analyse de l'organisation en tenant compte de ces caractéristiques particulières et ainsi regarder la nouvelle dynamique créée. En tenant compte de nos résultats, l'ASFC est un organisme qui innove dans son contexte.

## **6.2 Relations entre le processus d'innovation et le mode post-bureaucratique**

Le passage du mode bureaucratique au mode post-bureaucratique est bien souvent motivé par les pressions provenant de l'externe qui se traduisent par une réforme; représente l'internalisation de la globalisation. Le rôle du gouvernement ainsi que les intérêts politiques qu'il privilégie viennent complexifier le processus transformationnel. D'une part, il souhaite que l'AP puisse s'adapter aux pressions externes et d'autre part, garder un certain contrôle sur les activités administratives afin d'éviter les débordements qui créeraient de l'insatisfaction des électeurs. Dans notre étude de cas, la motivation de sécuriser les frontières et d'armer les douaniers repose sur divers facteurs : les allégeances du parti politique au pouvoir, les pressions exercées par le syndicat puis celles provenant des États-Unis et les attentats de septembre 2001. À partir d'Ottawa, les hauts-

gestionnaires élaborent les politiques ainsi que les programmes et où se concentre la prise de décision en lien avec l'orientation choisie par le gouvernement.

Ces transformations touchent tous les membres de l'organisation et comportent des défis à tous les niveaux hiérarchiques. Pour les gestionnaires, innover se concrétise dans l'action, par la promotion de valeurs axées sur le changement. Dans la littérature produite dans le courant du NMP, le secteur public se doit d'innover, d'être efficace et efficient en intégrant des mesures favorisant la flexibilité, l'autonomie, la décentralisation ainsi que la collaboration (Christensen et Laegreid, 2003 ; Vigoda-Gadot *et al.*, 2005). Pour les employés, cela passe par une adaptation de l'organisation de leur travail à ces pressions externes et internes ayant pour effet l'augmentation de la charge de travail pour les employés (Albury, 2005). Ce qui correspond à nos résultats de recherche.

### 6.3 Nouveau management public

Dans cette section, nous discutons de la philosophie prônée par le NMP ainsi que des résultats de recherche obtenus en regardant comment cela affecte les membres de l'organisation avec l'introduction de l'*empowerment*, de nouvelles technologies et de l'implication du syndicat.

#### 6.3.1 Implication des personnes, des technologies et des syndicats

##### *Personnes*

Pour innover, il s'agit d'apporter des changements significatifs et être nouveaux pour l'organisation pouvant se traduire par de nouvelles pratiques ou méthodes de travail pour les membres de l'organisation. C'est ce qui s'est produit à l'ASFC au cours des dernières années. Pour plusieurs auteurs, le post-bureaucratisme favorise l'implication des personnes en leur octroyant un plus grand pouvoir décisionnel ainsi qu'une plus grande marge de manœuvre par l'*empowerment* offrant à l'organisation la possibilité d'innover (Borins, 2001 ; Kernaghan, Marson et Borins, 2001). Parmi les innovations identifiées, celle de type dogmatique, l'armement, le processus d'*empowerment* n'a pu être discerné puisque l'implantation s'est faite selon une approche directive dont les grandes lignes étaient émises et devaient être suivies à la lettre. L'innovation volontaire offre des caractéristiques facilitant l'adoption du processus d'*empowerment*, c'est-à-dire que

l'initiative provient de la base et les employés choisissent d'y participer ou pas. Ce processus met à l'épreuve l'ancienne structure et se transforme tout comme les valeurs et la culture. Dès lors, l'organisation du travail est marquée par le travail d'équipe, le partage d'information ainsi qu'une plus grande autonomie du travail, faisant référence à l'*empowerment* structurel. Dans notre contexte de recherche, cette situation existe dans une division où le gestionnaire a composé une équipe sur une base volontaire et leur a donné les informations nécessaires en plus des objectifs à atteindre.

Dans une perspective organisationnelle, la littérature démontre que le degré d'implication du service des RH et des employés dans le processus d'innovation a une influence au niveau de sa réussite ou de son échec (Giauque et Caron, 2004, 2004). Selon nos résultats, au niveau stratégique, les RH ainsi que les employés ne sont pas intégrés au processus de changement. Conséquemment, un écart existe entre l'élaboration de nouveaux programmes et l'intégration de ceux-ci en milieu organisationnel.

Lors de nos entretiens, plusieurs nous ont mentionné l'importance qui est accordée à la consultation des différentes parties prenantes de l'organisation. Les gestionnaires sont conscients que cette façon de procéder est un avantage pour les parties impliquées. Pour plusieurs chercheurs, l'organisation doit constamment se renouveler et se remettre en question pour innover. Ainsi, la consultation des employés serait une pratique bénéfique au processus d'innovation dans l'organisation (Albury, 2005).

### *Technologies*

L'augmentation de la flexibilité organisationnelle passe bien souvent par le truchement des nouvelles technologies. Coulson-Thomas (1998) dans son étude met de l'avant que l'introduction de nouvelles technologies permet de diminuer les barrières géographiques, de temps, de même que celles de natures culturelle et organisationnelle. Ainsi, certaines dimensions culturelles opposées, l'autonomie et le contrôle prennent un autre sens pour les membres de l'organisation. Suite à nos résultats, l'utilisation et la mise à jour de certains outils technologiques viendrait faciliter le travail des employés dans la quotidienneté de leur travail leur permettant ainsi de communiquer plus facilement avec les clients internes et externes.

L'utilisation de nouvelles technologies vient modifier plusieurs aspects dans l'organisation du travail. À l'ASFC, l'arme à feu utilisée par un agent n'est pas considérée comme étant une innovation en soi, il est un nouvel outil. C'est son utilisation par les douaniers qui en devient une. L'intégration de ce nouvel outil a été précédée de programmes et de politiques que les gestionnaires ont dû mettre en application dans leur milieu.

#### *Relations du travail*

Horton (2003) dans son étude, met en lumière le rôle crucial que peuvent jouer les employés ainsi que les syndicats dans la réussite de l'intégration d'une innovation, cette dernière devenant une occasion d'établir de nouveaux types de coopération. Nos résultats démontrent que le syndicat s'est impliqué un peu plus que par le passé aux discussions avec l'employeur. Pour les gestionnaires, ce tournant à l'Agence est une occasion de repartir sur de nouvelles bases.

### **6.4 Types d'innovations adoptées**

#### *Innovations organisationnelles*

Dans la typologie présentée par l'OCDE (2005), une innovation organisationnelle se définit comme étant une nouvelle méthode de travail dans les pratiques, un changement dans le lieu de travail ainsi qu'une modification dans les relations qu'entretient l'organisation avec son environnement externe. Le type d'innovation organisationnelle nous apparaît comme étant le plus significatif à l'ASFC. Différentes méthodes de travail adoptées ont encouragé les membres de l'organisation à instituer de nouveaux arrangements, et ce, tant pour les gestionnaires que pour les employés. Dans la littérature, une décentralisation de la structure favoriserait l'adoption des innovations de produit ainsi que ceux de type organisationnel, mais aurait toutefois un effet négatif sur l'adoption de type auxiliaire (Walker, 2008). À l'ASFC, la décentralisation aurait permis à une des divisions de s'adapter au nouveau contexte en mettant sur pied une équipe semi-autonome, modifiant du coup la structure organisationnelle puis l'offre de services. Cependant, nos résultats ont démontré que dans ce cas bien précis, la formation des équipes n'aurait pas été possible sans la création de partenariats externes leur permettant d'exécuter leur mandat. À cet égard, les relations qui existent entre l'adoption de un ou de

plusieurs types d'innovations restent complexe et doit être analysées en tenant compte de son environnement particulier (Walker, 2008).

Une organisation qui se préoccupe des besoins de ses clients et qui est en mesure d'échanger des informations avec son environnement, tout en étant axée sur les résultats, aurait un effet positif sur l'adoption des innovations de produit (Walker, 2008). Dans notre cas, l'innovation de produit représente l'implantation de nouveaux programmes provenant d'Ottawa et qui se manifeste sous diverses formes telles que les programmes de facilitation de la circulation des personnes et des marchandises aux frontières, les programmes de formation des agents des services frontaliers, etc. Par l'adoption de ce type d'innovation, le gouvernement était animé par le souci de sécurité mondiale qui prévaut dans les pays occidentaux.

Le leadership de style participatif où les subordonnés s'identifient à la vision ainsi qu'aux valeurs organisationnelles aurait un effet positif sur l'adoption d'innovation de type auxiliaire, donc un changement dans les relations externes (Walker, 2008). Dans notre étude, le style de leadership dans l'implantation des innovations serait plutôt axé sur celui de type autoritaire, en suivant les lignes directrices émises par le haut de la hiérarchie.

La disponibilité des ressources ainsi que la grande taille de l'organisation auraient un effet positif sur l'adoption de tous les types d'innovation (Walker, 2008). La disponibilité des ressources est présente dans les hautes sphères de l'organisation, plus précisément pour les gestionnaires dont le rôle est de créer des programmes pour les ministères et les agences. Toutefois, selon les personnes interrogées, elles deviennent plus rares lorsque vient le temps de les implanter, rendant l'intégration de ces programmes plus ardue.

De plus, la confiance entre les politiciens et les fonctionnaires aurait un effet bénéfique sur l'adoption des innovations organisationnelles (Walker, 2008). Selon notre étude, un gouvernement minoritaire serait différent dans ses agissements qu'un gouvernement majoritaire. Pour plusieurs, un gouvernement minoritaire exercerait plus de contrôle dans leur travail, donc une moins grande place est laissée à la relation de confiance.

En ce qui concerne les caractéristiques environnementales, la demande de service de la part des citoyens aurait une influence positive sur l'adoption d'innovation de produit ainsi

que celles de type auxiliaire (Walker, 2008). Cette dimension offre la possibilité d'analyser nos résultats en lien avec les décisions prises par le gouvernement. Les fonctionnaires mettent en œuvre de nouveaux programmes ou de nouvelles politiques demandés par les citoyens. Ainsi, ils s'adaptent aux nouvelles réalités en créant de nouveaux partenariats. Dans cette perspective, l'ASFC a choisi d'établir plusieurs partenariats avec des organisations du secteur privé et public.

L'augmentation de la diversité de la demande serait profitable à l'adoption d'innovations de type organisationnelle (Walker, 2008). En ce sens, Albury (2005) affirme que la diversité de la demande ne permet pas d'assurer l'universalité dans l'offre de services et dans notre cas, elle peut laisser entrevoir le rôle profitable que peut jouer l'aplanissement de la structure afin d'offrir des services adaptés.

À l'ASFC, ces transformations organisationnelles ont été possibles en partie grâce aux contacts des autres organisations ayant subi les mêmes changements telles la Sûreté du Québec, la GRC ainsi que l'Agence des douanes américaines. Cette pratique est non seulement favorisée par les auteurs, mais elle est également répandue dans le secteur public (Albury, 2005) afin que les organisations puissent apprendre les unes des autres. De plus, ces partenariats externes seraient bénéfiques pour les parties impliquées (Kanter, 1999).

### *Technologique*

Les innovations technologiques ont été adoptées à l'Agence. Pour certains de ces nouveaux outils, ils ont été créés en partenariat avec d'autres organismes, tandis que d'autres déjà créés ont été introduits dans leur environnement de travail. L'adoption et la diffusion de ce type d'innovations sont associées à la taille de l'organisation. Cette association s'explique par le fait qu'une organisation de grande taille requiert une meilleure plate-forme communicationnelle lui permettant un accès aux informations pertinentes et ainsi répondre à la demande des citoyens (Walker, 2006).

Le prochain tableau présente une synthèse du système d'innovations présent à l'ASFC. C'est un système où chacune des parties implantent des innovations sans qu'il y ait de pont entre eux. Il décrit de façon hiérarchique les innovations du travail et le sens qui y est rattaché pour chacune d'entre elles.

**Tableau 2.2** Système d'innovations présent à l'ASFC

<i>Innovations</i>	<i>Hiérarchie des innovations</i>	<i>Sens donné aux innovations</i>
Technologique (dogmatique)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armement</li> <li>• NT</li> <li>• Programmes</li> </ul>	Les innovations du travail amorcent le processus par l'implantation de NT afin de sécuriser ses frontières et ses agents aux postes. Puis vient par la suite l'implantation de nouveaux programmes dans les organismes régionaux.
Organisationnelle (volontaire)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réorganisation du travail</li> <li>• Groupe de travail</li> <li>• Négociation de convention collective</li> <li>• Gestion des différends</li> <li>• Programmes de coaching</li> </ul>	À la suite de l'introduction des innovations dogmatiques, les membres de l'organisation procèdent à une réorganisation du travail adaptée à leur contexte particulier. Certains cadres y vont de la mise sur pied de groupe de travail, d'autres ont une marge de manœuvre en matière de négociation des conventions collectives.
Personnes (émergente)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation et transfert des connaissances</li> </ul>	Dans cette catégorie, ce sont les employés qui de leur propre chef, s'entraident afin d'appliquer concrètement les innovations du travail.

L'intégration des NT permet une meilleure analyse et une meilleure gestion du risque pour l'ensemble de la communauté de l'AP. Pour le gouvernement canadien cela représente qu'il s'assure de la stabilité économique du pays ainsi que de la sécurité nationale. De leur côté, les fonctionnaires doivent s'assurer que les mesures en matière de santé et sécurité pour les citoyens et les agents postés à la frontière sont respectées. Dans la deuxième section du tableau sur les innovations organisationnelles, elles sont possibles grâce à la création de l'agence où existent des zones grises pour les fonctionnaires en place. Ces zones grises octroient aux membres de l'organisation une plus grande marge de manœuvre ce qui leur permet de mettre en place de nouvelles pratiques. La dernière

section s'intéresse aux innovations à plus petite échelle, c'est-à-dire entre les personnes. Dans le cadre de notre recherche, cet aspect concernait principalement la notion d'*empowerment* dont nous n'avons pu répertorier auprès des employés. Par contre, il nous a été possible de reconnaître cette forme d'innovation par le biais de l'entraide qui existe entre les pairs.

### **6.5 Processus d'innovation**

En lien avec les théories de l'innovation présentées précédemment, la recherche abonde dans le même sens que Schumpeter lorsqu'il décrit que l'innovation est « un processus de destruction créatrice » au terme duquel de « nouvelles combinaisons de ressources » sont rassemblées afin de créer un nouvel état. Dans cette optique, à l'ASFC, les nouveaux programmes et les divers partenariats établis viennent modifier différentes sphères dans le milieu du travail. La mission ne change pas, mais la façon de l'accomplir dans le respect des nouvelles réalités mondiales se fait autrement. Ainsi, les gestionnaires et les employés sont confrontés à de nouvelles situations dont les règles changent en cours de route, un nouvel état prend place. Puis Alter (2005) propose deux processus d'innovation possibles : créateur et dogmatique. Notre recherche tend vers ce dernier processus puisqu'il est implanté de manière autoritaire et normative représentant les croyances et les valeurs des dirigeants, du gouvernement. Suite à l'analyse des discours, les gestionnaires et les employés ont des visions bien différentes face à l'introduction des innovations dans leur milieu du travail. D'un côté les gestionnaires suivent les grandes lignes provenant d'Ottawa, du gouvernement en place, puis de l'autre côté, les employés qui doivent mettre en pratique ces nouvelles directives sans vraiment avoir terminé le projet précédent. En ce sens, les membres de l'organisation suivent un processus plus centralisé et normalisé, sauf pour les innovations dites émergentes.

Enfin, dans une optique d'amélioration du processus d'innovation, il pourrait s'avérer intéressant pour les membres de l'organisation, impliqués et ayant de l'influence, d'élaborer un plan afin que les organismes situés en région puissent introduire les différents programmes dans leur milieu de travail. De plus, l'établissement d'un pont venant faciliter les communications entre les organisations concernées et Ottawa, pourraient s'avérer un élément facilitateur au processus d'innovation pour toutes les parties impliquées.

Nous croyons que le processus d'innovation à l'ASFC s'apparente à un modèle de type hybride ; qu'il est façonné par les caractéristiques provenant du mode bureaucratique et du post-bureaucratique.

## CONCLUSION

Dans le cadre de notre recherche, nous avons tenté de mieux comprendre le processus d'innovation du travail dans un organisme gouvernemental. Pour y parvenir, nous avons regardé les éléments ayant fait émerger et faciliter l'implantation des innovations du travail de cet organisme. En ce sens, nous avons exploré les dimensions provenant de l'environnement externe, un point de départ non négligeable, et des répercussions sur l'environnement interne. Plus précisément, nous avons regardé les barrières et les éléments facilitateurs qui sont venus influencer le processus d'innovation ainsi que les nouveaux arrangements établis par les différentes parties prenantes impliquées. Effectivement, peu d'études empiriques ont été effectuées au sujet des innovations du travail dans une organisation publique sous l'optique processuelle, plus spécialement sur les conditions d'émergence ainsi que de son évolution.

Cet objectif de recherche s'inspirait principalement de la littérature prédominante selon laquelle des études de cas de nature normative sont présentées afin de mieux comprendre la progression des innovations dans le secteur public (Kernaghan, Marson et Borins, 2001 ; Osborne et Gaebler, 1992). Nous avons constaté que peu de chercheurs avaient intégré les dimensions de l'innovation du travail, de l'organisation du travail ainsi que les relations du travail dans le secteur public. Ainsi, plusieurs éléments nous permettant de mieux saisir la progression des innovations de même que ces impacts sur les nouveaux arrangements entre les parties ont été pris en considération.

Pour répondre à notre question de recherche, qui est d'analyser l'innovation en se penchant sur les représentations que se font les acteurs des conditions d'émergence de l'innovation, des processus impliqués et des conséquences pour leurs activités, nous avons choisi comme terrain de recherche l'Agence des services frontaliers du Canada, principale responsable de la sécurité aux frontières du pays. Cet organisme joue un rôle vital dans le maintien de la stabilité économique canadienne. Dans cette perspective, le gouvernement doit mettre en œuvre des stratégies qui assurent à la fois de la sécurité des citoyens de même que la circulation des marchandises à la frontière. En tenant compte du contexte mondial qui évolue rapidement, l'État se repositionne en instituant de nouveaux

programmes et de nouvelles politiques. Dès lors, cette organisation innove en intégrant de nouveaux outils et méthodes de travail et en créant de nouveaux partenariats.

Tout d'abord, nous avons procédé à une mise à jour des différents écrits portant sur les innovations dans un contexte plus général puis de ceux ayant trait aux innovations du travail dans le secteur public. Généralement, le mode bureaucratique est associé avec l'administration publique. Nous avons donc examiné de plus près la relation qui existe entre cette organisation du travail et les conditions d'émergence ainsi que les facteurs favorables à sa diffusion. À partir de l'identification de ces divers aspects, nous avons remarqué qu'il existait un certain nombre de relations intéressantes et significatives permettant de capter les trajectoires empruntées par l'implantation d'innovations. Ensuite, nous avons répertorié les barrières et les éléments facilitant le passage des innovations en milieu de travail, puis nous avons observé les différents arrangements entre les acteurs, c'est-à-dire la dynamique relationnelle entre les hauts-gestionnaires, les gestionnaires en région, les employés et les syndicats.

Pour cette recherche de nature empirique, nous avons choisi de la réaliser sous deux volets : le premier concerne l'aspect qualitatif qui regroupe les entrevues réalisées auprès des gestionnaires et des employés (*focus group*), puis le deuxième volet touche la partie quantitative de la recherche, un questionnaire administré auprès des employés. Ces deux dimensions sont importantes puisque nous avons été en mesure de mieux saisir le point de vue à la fois des gestionnaires et des employés donnant ainsi une plus grande richesse à nos résultats et ainsi faire ressortir les différentes facettes reliées au processus d'innovation du travail.

D'après les entrevues réalisées, nous avons remarqué que les gestionnaires se font une représentation de l'innovation plus axée sur les orientations stratégiques prises par l'organisation tandis que les employés décrivent l'innovation comme étant un processus qui vient modifier leurs tâches de travail au quotidien.

Plusieurs barrières ont pu être identifiées telles que le manque d'un plan complet, la structure bureaucratique, le manque de ressources ainsi que les transformations en matière de conditions d'emploi. L'absence d'un plan complet des innovations du travail à implanter est considérée comme une barrière puisqu'il aurait permis d'établir le pont

entre la centrale et les régions qui doivent les mettre en œuvre. Nous avons pu remarquer que le mode bureaucratique est un frein à la progression des innovations en milieu de travail, qu'elle émet des mécanismes de contrôle et restreint la marge de manœuvre lorsque vient le temps de prendre des risques. De plus, il sert en quelque sorte d'écran protecteur au gouvernement face aux scandales publics pouvant éclater au grand jour et pouvant nuire à sa cote de popularité auprès des électeurs. Pour les membres de l'organisation, il devient difficile de modifier les façons de faire lorsque les processus établis sont lourds et que le cadre réglementaire doit être respecté. Par ailleurs, le manque de ressources (financières, humaines et de temps), a des conséquences à plusieurs niveaux rendant leur travail plus compliqué. Le temps manque lorsque vient le temps d'acquiescer les formations requises. De plus, les ressources humaines sont manquantes, il devient donc difficile de faire un transfert au niveau des connaissances et ainsi préserver la mémoire corporative. Les changements dans les conditions d'emploi proviennent principalement du fait que l'organisation a changé sa philosophie, elle s'apparente plus à celle axée sur la sécurité que sur la facilitation du passage à la frontière. Les gestionnaires doivent maintenant non seulement intégrer ces deux valeurs, mais composer également avec des individus ayant été embauchés sans le port d'une arme et provenant d'autres organismes. Ces transformations requièrent, de la part des gestionnaires, de développer de nouvelles compétences.

Les éléments facilitateurs identifiés ont permis de mieux comprendre la progression des innovations en milieu de travail. Ils englobent principalement les notions de changement dans l'environnement des échanges à l'échelle mondiale, des différents partenariats établis à l'interne et à l'externe puis du style de leadership exercé par la haute direction. Nous avons pu observer qu'avec la création de l'Agence, plusieurs zones grises ont résulté de ce processus. Pour les gestionnaires, cela leur octroie une certaine marge de manœuvre leur permettant de mettre sur pied de nouvelles pratiques, à petite échelle, devenant ainsi des niches d'innovation. En ce sens, plusieurs gestionnaires nous ont mentionné les changements au niveau culturel que ces transformations apportent. Les différents partenariats créés au niveau international, national et local permettent à l'organisation de rester à l'affût des dernières technologies et ainsi prendre des décisions plus éclairées en matière de gestion du risque. À l'interne, nous avons pu reconnaître l'importance que revêtent les consultations auprès des employés dans le processus d'innovation. Ils permettent aux parties d'échanger sur les différentes méthodes

déployées ainsi que sur les points à améliorer. Pour terminer sur cette dimension, le leadership exercé par le président fut identifié comme étant un élément important dans l'émergence ainsi que dans la diffusion des innovations. Pour les gestionnaires qui mettent en place les innovations dans leur milieu de travail, ils doivent sentir que la direction les appuie dans leurs démarches. À leur tour, les gestionnaires peuvent exercer un style de leadership favorisant les innovations. Autre aspect observé, c'est la dynamique relationnelle qui existe avec les syndicats. Les gestionnaires, qui ont une vision positive de la relation, mais qui reconnaissent les difficultés connues par le passé, sont d'avis que l'introduction de ces innovations du travail représente une opportunité d'améliorer leur relation. Selon les employés, le syndicat ne joue pas le rôle qu'il devrait, il est plus axé sur ses propres intérêts que sur celui des employés.

Grâce à ces observations, nous avons pu répondre à notre objectif qui est d'analyser l'innovation en se penchant sur les représentations que se font les acteurs des conditions d'émergence de l'innovation, des processus impliqués et des conséquences pour leurs activités.

En cohérence avec notre définition choisie de l'innovation, plusieurs innovations ont été répertoriées telles que l'introduction d'une arme à feu, les nouveaux programmes, l'implantation de nouvelles technologies, la mise sur pied de groupes de travail, pour ne nommer que les principales. Elles représentent pour certains gestionnaires la possibilité de créer une nouvelle synergie au sein de leur équipe lorsqu'ils ont une certaine marge de manœuvre. Pour bien des employés, ces expériences sont perçues de façon positive et ils perçoivent le changement comme étant partie intégrante à leur travail.

En ce qui a trait aux conditions d'émergence, nous avons pu constater qu'elles proviennent principalement des pressions de l'environnement externe, mais également des valeurs prônées par le parti politique en place et des syndicats. La sécurité étant devenue une priorité pour bien des pays de l'OCDE, le Canada ne pouvait ignorer cet aspect surtout que son principal partenaire d'affaire y accorde une très grande importance. Pour ce qui est des facteurs favorables et défavorables, nous les avons déjà cités plus haut.

Grâce à cette recherche, théoriquement, nous en arrivons à une conclusion à laquelle plusieurs chercheurs se rallient : le processus d'innovation du travail dans la fonction publique est complexe et doit être analysé en tenant compte de ses caractéristiques particulières. De plus, un essoufflement de la part des fonctionnaires a pu être identifié dû aux multiples changements auxquels ils doivent s'adapter. L'ASFC est innovateur dans son contexte et évolue en ayant un souci d'adaptation aux pressions internationales en intégrant un amalgame d'innovations. Principalement, c'est l'intégration d'innovations centralisées, introduite de façon dogmatique qui prévaut dans cet organisme. Cette façon de faire s'explique par le fait que l'ASFC est responsable de la sécurité publique nationale, qu'elle évolue au centre de multiples contraintes de nature légale allant du respect des lois au niveau local ainsi qu'au niveau international. Au niveau pratique, l'absence d'un plan clair et complet laisse les fonctionnaires bien souvent à eux seuls rendant ainsi leur travail plus ardu.

Cependant, il serait intéressant d'approfondir certaines pistes de recherche que nous avons abordées.

Puisque peu de recherche de type empirique ont été effectués sur les innovations du travail dans la fonction publique, il serait intéressant de la poursuivre avec une analyse longitudinale. Ce type d'analyse permettrait l'étude de l'évolution au cours du temps de l'implantation des innovations du travail à l'ASFC.

Nos résultats de recherche confirment certains résultats provenant de la littérature scientifique. En ce sens, l'étude des innovations du travail est complexe et le contexte dans lequel elles sont implantées y joue un rôle non-négligeable venant influencer sa trajectoire. De plus, notre étude démontre également qu'il existe une surcharge de travail auprès des employés de la fonction publique. Lors de l'analyse des résultats une barrière à l'implantation des innovations du travail fut identifiée par les gestionnaires et les employés, elle concerne la gestion de la relève. Nous avons cru bon de ne pas la mentionner puisque la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est généralisée dans la société québécoise.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abrahamson, Eric. 1991. «Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations». *Academy of Management. The Academy of Management Review*. vol. 16, no 3, p. 586-612.
- Abric, J.C. 2002. «L'approche structurale des représentations sociales : développements récents». *Psychologie et société*. vol. 4, no t.2, p. 81-103.
- Albury, David. 2005. «Fostering Innovation in Public Services». *Public Money and Management*. vol. 25, no 1, p. 51-56.
- Alter, Norbert. 1993. «Innovation et organisation: deux légitimités en concurrence». *Revue Française de Sociologie*. vol. 34, no 2, p. 175-197.
- , 2005. *L'innovation ordinaire*, 2e édition. Paris: PUF, 282 p.
- ASFC, Agence des services frontaliers du Canada. 2008. «ASFC Portail : Agence des services frontaliers du Canada». En ligne. < <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/> >. Consulté le 15 février 2008.
- Bartos, Stephen. 2003. «Creating and Sustaining Innovation». *Australian Journal Of Public Administration*. vol. 62, no 1, p. 9-14.
- Bekkers, Victor. 2007. «Modernization, Public Innovation and Information and Communication Technologies: The Emperor's New Clothes?». *Information Polity*. vol. 12, p. 103-107.
- Bélanger, Laurent, et Jean Mercier. 2006. *Auteurs et textes classiques de la théorie des organisations*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 575 p.
- Bellavance, Joël-Denis. 2001. «Création d'un périmètre de sécurité nord-américain». *La Presse* (Montréal), 4 décembre, p. A4.
- Bernier, Luc, Marie Bouchard et Benoît Lévesque. 2003. «La prise en compte de l'intérêt général par une économie plurielle». *Télescope*. vol. 10, no 2, p. 7-11.
- Borins, Sandford. 2001. «Innovation et management public dans les pays économiquement avancés et en développement». *Revue internationale des sciences administratives*. vol. 37, no 4, p. 817-837.

- , 2001. «Public Management Innovation: Towards a Global Perspective». *American Review of Public Administration*. vol. 31, no 1, p. 5-21.
- Burrell, Gibson, et Gareth Morgan. 1979. «Assumptions about the Nature of Social Science». In *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, p. 1-9. Londres: Heinemann.
- Buzzetti, Hélène. 2000. «La mauvaise gestion de un milliard de subventions serait un problème administratif». *Le Devoir*, 1 février p. A1.
- Callon, Michel. 2006. «Sociologie de l'acteur réseau». In *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, p. 267-275. Paris: Presse de l'Ecole des Mines.
- Camis on-Zornoza, César, Rafael Lapiedra-Alcam ı, Mercedes Segarra-Cipr es et Montserrat Boronat-Navarro. 2004. «A Meta-Analysis of Innovation and Organizational Size». *Organization Studies*. vol. 25, no 3, p. 331-361.
- Cauchy, Clairandr ee. 2005. «Trois sociétés d'État fautives». *Le Devoir*, 2 novembre, p. A2.
- Christensen, Tom, et Per Laegreid. 2003. «Administrative Reform Politic: The Challenges of Turning Symbols Into Practice». *Public Organization Review: A Global Journal*. vol. 3, p. 3-27.
- Conference Board of Canada, CB. 2009. «CB Portail : Conference Board of Canada». En ligne. <<http://sso.conferenceboard.ca/>>. Consulté le 16 janvier 2009.
- Conger, Jay A., et Rabindra N. Kanungo. 1988. «The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice». *Academy of Management. The Academy of Management Review*. vol. 13, no 3, p. 471-482.
- Coulson-Thomas, Colin J. 1998. «Managing Innovation in Public Service: European and International Experience». *Total Quality Management*. vol. 9, no 2-3, p. 213-222.
- Daft, Richard L. 2005. *The Leadership Experience*, 3e  dition. Mason, Ohio: Thomson-South-Western, 681 p.
- Damanpour, Fariborz. 1991. «Organizational Innovation: A Meta-analysis of Effects of Determinants and Moderators». *Academy of Management Journal*. vol. 34, no 3, p. 555-590.
- DeGaulejac, Vincent. 2005. *La société malade de gestion: idéologie gestionnaire, pouvoir manag eriel et harc element social*. Paris: Seuil, 275 p.

- DiMaggio, Paul J., et Walter W. Powell. 1983. «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields». *American Sociological Review*. vol. 48, no 2, p. 147-160.
- Émery, Yves, et David Giauque. 2005. *Paradoxes de la gestion publique*. Paris: L'Harmattan, 251 p.
- Ettlie, John E., William P. Bridges et Robert D. O'Keefe. 1984. «Organization Strategy and Structural Differences for Radical versus Incremental Innovation». *Management Science*. vol. 30, no 6, p. 682-695.
- Gaboury, Paul. 2003. «Modernisation, dénonciation et... confusion dans la fonction publique fédérale». *Le Droit*, 31 décembre, p. 11.
- Giauque, David, et Daniel J Caron. 2004. «Réformes administratives et gestion des ressources humaines: Comparaison de la Suisse et du Canada. ». *Revue Internationale de politique comparée*. vol. 11, no 2, p. 225-240.
- , 2004. «Stratégies des réformes administratives et impacts sur la gestion des ressources humaines. Une comparaison Suisse-Canada.». *Revue politique et management public*. vol. 2, no 3, p. 63-80.
- Girard, Mario. 2006. «Douaniers canadiens: un autre rapport recommande le port d'arme». *La Presse* (Montréal), 11 janvier, p. A9.
- Glor, Eleanor. 1997. «Encourager l'innovation dans le secteur public». *Optimum, La revue de gestion du secteur public*. vol. 27, no 2, p. 46-54.
- Gow, James Iain, Michel Barrette, Stéphane Dion et Michel Fortmann. 1992. *Introduction à l'administration publique: une approche politique*, mise à jour. Chicoutimi: G. Morin, 322 p.
- Harrisson, Denis. 2007. «Les processus croisés de diffusion des innovations dans l'administration publique». *Organisations et territoires*. vol. 16, no 1, p. 33-40.
- Harrisson, Denis, et Murielle Laberge. 2002. «Innovation, Identities and Resistance: The Social Construction of an Innovation Network». *Journal of Management Studies*. vol. 39, no 4, p. 497-521.
- Harrisson, Denis, Normand Laplante et Guy Bellemare. 2006. «Innovations du travail et syndicats de la fonction publique: un partenariat à construire». *Annals of Public and Cooperative Economics*. vol. 77, no 2, p. 167-195.

- Harrisson, Denis, et Martine Vézina. 2006. «L'innovation sociale: une introduction». *Annals of Public and Cooperative Economics*. vol. 77, no 2, p. 129-138.
- Horton, Sylvia. 2003. «Participation and Evolvment –The Democratisation of New Public Management?». *The International Journal of Public Sector Management*. vol. 16, no 6, p. 403-411.
- Jodelet, Denise. 1997. *Les représentations sociales*. Paris: Presses Universtaires de France.
- Kanter, Rosabeth M. 1999. «From Spare Change to Real Change: The Social Sector as Beta Site for Business Innovation». *Harvard Business Review*. vol. 77, no 3, p. 122-133.
- Kernaghan, Kenneth, Brian Marson et Sandford Borins. 2001. *L'administration publique de l'avenir*. Toronto: IAPC, l'Institut d'administration publique du Canada, 389 p.
- Kochan, Thomas A, John Paul MacDuffie et Paul Osterman. 1988. «Employment Security at DEC: Sustaining Values Amid Environmental Change». *Human Resource Management (1986-1998)*. vol. 27, no 2, p. 121-143.
- Lapointe, P.A, et al. 2006. «Axe 1-Travail et emploi». In *L'innovation sociale : émergence et effets sur la transformation des sociétés*, sous la dir. de Juan-Luis Klein et Denis Harrisson, p. 345-359. Québec: Éditions Presses de l'université du Québec.
- Lashinger, Heather K. Spence, Joan E. Finegan, Judith Shamian et Piotr Wilk. 2004. «A Longitudinal Analysis of the Impact of Workplace Empowerment on Work Satisfaction». *Journal of Organizational Behavior*. vol. 25, no 4, p. 527-544.
- Matthews, Russell A., Wendy Michelle Diaz et Steven G. Cole. 2003. «The Organizational Empowerment Scale». *Personnel Review*. vol. 32, no 3, p. 297-318.
- Mintzberg, Henry. 1980. «Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design». *Management Science*. vol. 26, no 3, p. 322-341.
- OCDE (2005). Manuel d'Oslo: principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation. Paris, Commission européenne (Eurostat) et OCDE, 3e édition.

- Osborne, David, et Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley, 405 p.
- Patton, Michael Quinn. 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*, 3e édition. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 127 p.
- Peters, Guy, et Donald Joseph Savoie. 1998. *Réformer le secteur public: où en sommes-nous?* Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval, 314 p.
- Quinn, Robert E., et Gretchen M. Spreitzer. 1997. «The Road to Empowerment: Seven Questions Every Leader Should Consider». *Organizational Dynamics*, p. 37-49.
- Rogers, Everett M. 2003. *Diffusion of Innovations*, 5e édition. New York: Free Press, 551 p.
- Rose, Joseph B., Gary N. Chaison et Enrique de la Garza. 2000. «A Comparative Analysis of Public Sector Restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean». *Journal of Labor Research*. vol. 21, no 4, p. 601-625.
- Rouleau, Linda. 2007. *Théories des organisations: approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 263 p.
- Schumpeter, Joseph A. 1983. *Théorie de l'évolution économique : recherches sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture*. Paris: Dalloz, 371 p.
- Seibert, Scott E., Seith R. Silver et W. Alan Randolph. 2004. «Taking Empowerment to the Next Level: A Multiple-Level Model of Empowerment Performance, and Satisfaction». *Academy of Management Journal*. vol. 47, no 3, p. 332-349.
- Sewell, Graham. 1998. «The Discipline of Teams: The Control of Team-based Industrial Work Through Electronic and Peer Surveillance». *Administrative Science Quarterly*. vol. 43, no 2, p. 397-428.
- Shafritz, Jay M., E.W. Russell et Christopher P. Borick. 2007. *Introducing Public Administration*, 5e Édition. New York: Pearson Longman, 571 p.
- Spreitzer, Gretchen M. 1995. «Psychological Empowerment in the Workplace : Dimensions, Measurement, and Validation». *Academy of Management Journal*. vol. 38, no 5, p. 1442-1462.

- Statistique Canada, SC. 2008. «SC Portail : Statistique Canada». En ligne. <<http://www.statcan.gc.ca/>>. Consulté le 15 mars 2008.
- Swimmer, Gene, et Tim Bartkiw. 2003. «The Future of Public Sector Collective Bargaining in Canada». *Journal of Labor Research*. vol. 24, no 4, p. 579-595.
- Van de Ven, Andrew H., et Marshall Scott Poole. 1995. «Explaining Development and Change in Organizations». *Academy of Management. The Academy of Management Review*. vol. 20, no 3, p. 510-540.
- Vigoda-Gadot, Eran, Aviv Shoham, Nitza Schwabsky et Ayalla Ruvio. 2005. «Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration». *International Public Management Journal*. vol. 8, no 1, p. 57-81.
- Walker, Richard M. 2006. «Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government». *Public Administration*. vol. 84, no 2, p. 311-335.
- , 2008. «An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework». *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 18, no 4, p. 591-615.
- Walton, Eric J. 2005. «The Persistence of Bureaucracy: A Meta-Analysis of Weber's Model of Bureaucratic Control». *Organization Studies*. vol. 26, no 4, p. 569-600.
- Wise, Lois Recascino. 1999. «The Use of Innovative Practices in the Public and Private Sectors: The Role of Organizational and Individual Factors». *Public Productivity & Management Review*. vol. 23, no 2, p. 150-168.
- Wright-Muldrow, Tressie, Timothy Buckley et Brigitte W. Schay. 2002. «Creating High-Performance Organizations in the Public Sector». *Human Resource Management*. vol. 41, no 3, p. 341-354.

## APPENDICE A

### GRILLE D'ENTREVUE UTILISÉE AUPRÈS DES GESTIONNAIRES

Organisme :

Date :

Entrevue réalisée le :

#### **1<sup>e</sup> thème : Les innovations dans l'organisation**

1. Quelle est votre conception (compréhension) de l'innovation en milieu de travail ?
2. Quelles sont les innovations du travail implantées dans votre organisation (en matière d'organisation du travail, de relations du travail et de la qualité de vie au travail) ?
3. Quelles sont les personnes et les unités touchées par les innovations du travail ?
4. Quels étaient les buts poursuivis par la mise en place des innovations du travail ?
5. En quoi ces innovations ont provoqué des changements chez les employés dans l'exécution de leurs tâches ?
6. Quels sont les résultats de l'implantation des innovations du travail ?

**2<sup>e</sup> thème : Les facteurs associés à l'émergence de cette innovation**

1. L'organisation encourage-t-elle les employés à proposer des innovations (en matière d'organisation du travail, de relations du travail et de la qualité de vie au travail) ?
2. L'organisation encourage-t-elle les nouvelles idées en matière provenant des employés de tous les niveaux hiérarchiques ?
3. Est-ce que les innovations du travail résultent de plans clairs et complets, pour l'ensemble de l'organisation ?
4. L'organisation offre-t-elle aux employés des mécanismes leur permettant de discuter et de vérifier l'intérêt de leurs propositions ?
5. Quels sont les facteurs à l'origine de l'émergence des innovations du travail (situation à modifier, initiative locale dans une unité, centralisée ministère, centralisée fonction publique : caractère spontané ou non de cette émergence) ?
6. Existe-t-il un système de récompenses, pécuniaires ou autres, à l'endroit des employés ayant proposé des innovations au travail ?

**3<sup>e</sup> thème : Mise en œuvre, gestion et développement des innovations du travail dans l'organisation**

1. Existe-t-il un système formel de mise en œuvre des propositions d'innovations du travail retenues ?
2. Dans l'organisation, existe-t-il des mécanismes pour informer tous les employés au sujet de nouvelles initiatives importantes en matière d'innovations du travail ?
3. L'organisation a-t-elle fait appel à une expertise externe pour effectuer l'implantation des innovations du travail ?
4. L'organisation syndicale participe-t-elle à la mise en place des innovations du travail ? Si oui, comment.
  - Quel est le rôle du syndicat dans l'innovation?
  - Quelle est la position du syndicat développée dans l'innovation?

- Quelles sont les actions que le syndicat a entreprises face à l'innovation?
5. Le développement des innovations du travail est-il le fruit d'une collaboration entre le personnel de tous les niveaux hiérarchiques? (avez-vous participé à l'implantation des innovations du travail?)
  6. Est-ce que des ressources suffisantes (temps, argent, personnel) sont disponibles pour assurer le développement des innovations du travail?
  7. Votre organisation offre-t-elle au personnel l'accès à de la formation liée aux innovations du travail?

## APPENDICE B

### QUESTIONNAIRE ENVOYÉ PAR INTRANET À L'ASFC

Ce questionnaire s'adresse aux employés<sup>1</sup> de deux ministères québécois ainsi que de quatre ministères ou agences du gouvernement du Canada. Il cherche à y mesurer la présence d'innovations du travail (organisation du travail, relations du travail et qualité de vie au travail). Les informations recueillies le sont dans le cadre d'une recherche universitaire sur le sujet menée par le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES). Elle est appuyée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Les objectifs de la recherche et les règles d'utilisation des données qui seront colligées ont été discutés avec les autorités des ministères et organismes concernés et approuvés par elles. Nous les remercions sincèrement de leur collaboration étroite.

Nous estimons à quelques minutes le temps nécessaire pour répondre à ce questionnaire. L'anonymat des répondants est assuré. Les informations personnelles que nous vous demandons de fournir nous permettront d'apprécier la représentativité des répondants par rapport à l'ensemble des employés qui œuvrent dans les organismes consultés. Nous vous remercions d'accepter de collaborer à cette étude. Les résultats pour chacun des organismes participants leur seront communiqués aussitôt qu'ils seront compilés.

Si vous avez des questions, n'hésitez pas à contacter par courriel :

M. Daniel Maltais, professeur à l'École nationale d'administration publique  
([daniel.maltais@enap.ca](mailto:daniel.maltais@enap.ca))

ou

M. Denis Harrison, professeur à l'université du Québec à Montréal  
([harrison.denis@uqam.ca](mailto:harrison.denis@uqam.ca))

<sup>1</sup> Le genre masculin est employé sans discrimination et dans le seul but d'alléger le texte.

Realisé avec  
**Openfield**  
sondage

**Avant de répondre au questionnaire, veuillez lire attentivement les instructions suivantes :**

- Pour passer à la page suivante ou précédente, utilisez les boutons « Page suivante » ou « Page précédente » situés en bas des pages;
- Certaines questions sont suivies d'un astérisque rouge, cela indique qu'il est obligatoire d'y répondre;
- Si vous cliquez sur "Page suivante" sans répondre à une question obligatoire, vous revenez au début de la section. Un message en rouge indiquera la question non répondue. Vos réponses précédentes sont conservées;
- N'activez pas la barre de navigation située en haut des pages. Cette barre vous permet seulement de visualiser là où vous êtes rendu dans vos réponses au questionnaire;
- Évitez de quitter le questionnaire avant d'avoir répondu à toutes les questions;
- À la fin du questionnaire, veuillez cliquer sur le lien « Fermer la fenêtre ». Vos réponses seront ainsi automatiquement enregistrées.

**1. Informations personnelles****1.1 Je suis : \***

- Un homme
- Une femme

**1.2 J'appartiens à la catégorie d'âge suivante : \***

- 18-25
- 26-35
- 36-45
- 46-55
- 56 ou plus

**1.3 Je travaille au sein de la fonction publique fédérale depuis : \***

- Moins de 2 ans
- Entre 2 et 10 ans
- Entre 11 et 20 ans
- Entre 21 et 30 ans
- Plus de 30 ans

**1.4 Je travaille au sein de l'organisme où je suis employé en ce moment depuis : \***

- Moins de 2 ans
- Entre 2 et 10 ans
- Entre 11 et 20 ans
- Entre 21 et 30 ans
- Plus de 30 ans

**1.5 J'occupe un poste de : \***

- Technicien
- Employé de bureau
- Professionnel
- Cadre

**1.6 J'ai le statut d'employé : \***

- À durée déterminée
- À durée indéterminée
- Occasionnel

**1.7 Mon travail m'amène à être directement en contact avec des usagers des services offerts par mon ministère ou mon organisme (À l'INTÉRIEUR de la fonction publique québécoise): \***

- Jamais
- Occasionnellement
- Souvent
- Continuellement

**1.8 Mon travail m'amène à être directement en contact avec des usagers des services offerts par mon ministère ou mon organisme (À l'EXTERIEUR de la fonction publique québécoise. Par exemple, aux CITOYENS ou aux ENTREPRISES) : \***

- Jamais
- Occasionnellement
- Souvent
- Continuellement

**1.9 Je travaille pour le ministère ou l'organisme suivant : \***

- Le ministère canadien des affaires indiennes et du nord
- Le ministère canadien des pêches et océans
- L'agence des services frontaliers du Canada
- La garde côtière du Canada

**1.10 Je travaille : \***

- Au bureau régional du ministère/ de l'agence (Montréal ou Québec)
- Dans un bureau local du ministère/ de l'agence (extérieur de Montréal ou de Québec)

**1.11 Je suis un employé : \***

- Syndiqué
- Non-syndiqué

Intro 1 2 3 4 5 6

**2. Les innovations du travail dans votre organisation****ORGANISATION DU TRAVAIL**

**2.1a: Parmi les mesures suivantes, liées à l'organisation du travail, cochez celles qui sont présentes dans votre organisation. \***

	Oui	Non	Ne sais pas
Autonomie dans l'exécution des tâches (on vous délègue du pouvoir pour ce faire)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Polyvalence des tâches	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Équipes de travail responsables de réaliser des mandats	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Travail à domicile	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aménagement du temps de travail	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Horaires de travail variables	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bonus au rendement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formation en ligne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**2.1b: Parmi les mesures suivantes, liées à l'organisation du travail, cochez celles dont vous avez profité au cours des trois (3) dernières années. \***

	Pas du tout	À l'occasion	Souvent	Très souvent
Autonomie dans l'exécution des tâches (on vous délègue du pouvoir pour ce faire)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Polyvalence des tâches	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Équipes de travail responsables de réaliser des mandats	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Travail à domicile	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aménagement du temps de travail	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Horaires de travail variables	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bonis au rendement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formation en ligne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2.1c: Si cela s'applique, signalez d'autres mesures (incluant celles qui sont reliées au développement d'innovations telles que de nouvelles technologies) qui ont contribué à l'organisation du travail, qui sont présentes dans votre organisation et/ou dont vous avez profité au cours des trois (3) dernières années.

2.2 Dans quelle mesure souhaitez-vous qu'il y ait davantage d'innovations liées à l'organisation du travail dans votre organisation? \*

- Je ne crois pas utile que mon organisation innove davantage en matière d'organisation du travail.
- Je crois utile, bien que non prioritaire, que mon organisation innove davantage en matière d'organisation du travail.
- Je crois utile et prioritaire que mon organisation innove davantage en matière d'organisation du travail.

2.3 Si cela s'applique, quelle(s) innovation(s) liée(s) à l'organisation du travail aimeriez-vous que votre organisation mette en place?

## 2. Les innovations du travail dans votre organisation

### RELATIONS DU TRAVAIL

2.4a: Parmi les mesures suivantes, liées aux relations de travail, cochez celles qui sont présentes dans votre organisation. \*

	Oui	Non	Ne sais pas
Comités conjoints patronaux-syndicaux ou représentant des employés	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mécanismes de résolution de problèmes (autres que le grief)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mécanismes de consultation plus ou moins formels sur des sujets en lien avec les relations du travail	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2.4b: Parmi les mesures suivantes, liées aux relations de travail, cochez celles auxquelles vous avez participé ou dont vous avez profité au cours des trois (3) dernières années. \*

	Pas du tout	À l'occasion	Souvent	Très souvent
Comités conjoints patronaux-syndicaux ou représentant des employés	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mécanismes de résolution de problèmes (autres que le grief)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mécanismes de consultation plus ou moins formels sur des sujets en lien avec les relations du travail	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2.4c: Si cela s'applique, signalez d'autres mesures, liées aux relations de travail, qui sont présentes dans votre organisation et/ou dont vous avez profité au cours des trois (3) dernières années.

2.5 Dans quelle mesure souhaitez-vous qu'il y ait davantage d'innovations liées aux relations du travail dans votre organisation? \*

- Je ne crois pas utile que mon organisation innove davantage en matière de relations du travail.
- Je crois utile, bien que non prioritaire, que mon organisation innove davantage en matière de relations du travail.
- Je crois utile et prioritaire que mon organisation innove davantage en matière de relations du travail.

2.6 Le cas échéant, quelle(s) innovation(s) liée(s) aux relations de travail aimeriez-vous que votre organisation mette en place?

## 2. Les innovations du travail dans votre organisation

### QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL

2.7a: Parmi les mesures suivantes, liées à la qualité de vie au travail, cochez celles qui sont présentes dans votre organisation. \*

	Oui	Non	Ne sais pas
Activités sociales (clubs, implications sociales, journal interne, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Services aux employés (réintégration au travail, infirmerie, garderie, préparation à la retraite, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Conditionnement physique (massothérapie, salle d'entraînement, etc.)

2.7b: Parmi les mesures suivantes, liées à la qualité de vie au travail, cochez celles dont vous avez profité au cours des trois (3) dernières années. \*

	Pas du tout	À l'occasion	Souvent	Très souvent
Activités sociales (clubs, implications sociales, journal interne, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Services aux employés (réintégration au travail, infirmerie, garderie, préparation à la retraite, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conditionnement physique (massothérapie, salle d'entraînement, etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2.7c: Si cela s'applique, signalez d'autres mesures, liées à la qualité de vie au travail, qui sont présentes dans votre organisation et/ou dont vous avez profité au cours des trois (3) dernières années.

2.8 Dans quelle mesure souhaitez-vous qu'il y ait davantage d'innovations liées à la qualité de vie au travail dans votre organisation? \*

- Je ne crois pas utile que mon organisation innove davantage en matière de qualité de vie au travail.
- Je crois utile, bien que non prioritaire, que mon organisation innove davantage en matière de qualité de vie au travail.
- Je crois utile et prioritaire que mon organisation innove davantage en matière de qualité de vie au travail.

2.9 Le cas échéant, quelle(s) innovation(s) liée(s) à la qualité de vie au travail aimeriez-vous que votre organisation mette en place?

Réalisé avec  
**Openfield**  
sondage

Intro 1 2 3 4 5 6

La gestion et le développement des innovations du travail dans mon organisation

3. Indiquez votre degré d'accord avec les énoncés ci-dessous :

	Tout à fait en désaccord	Plutôt en désaccord	Plutôt d'accord	Tout à fait d'accord
Les cadres sont considérés comme les principaux initiateurs des innovations du travail.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les employés sont considérés comme les principaux initiateurs des innovations du travail.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les représentants syndicaux ou d'employés sont associés à la mise en place des innovations du travail.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les employés sont encouragés à proposer des innovations du travail.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dans le passé, j'ai suggéré à mon supérieur une nouvelle façon de faire le travail.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Si je soumetts à mon supérieur une idée concernant une innovation du travail, il assurera un suivi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Des ressources suffisantes (temps, argent, personnel, etc.) sont disponibles pour assurer le développement des innovations du travail.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dans mon organisation, il existe des mesures pour supporter l'implantation d'innovations du travail.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Intro 1 2 3 4 5 6				
<b>Commentaires</b>				
4 Vos commentaires et suggestions sont les bienvenus.				

## APPENDICE C

### PROFIL DES RÉPONDANTS

---

#### SEXE

Sexe	Fréquence	Pourcentage
Homme	172	41,8
Femme	239	58,2
Total	411	100,0

---

#### CATÉGORIE D'ÂGE

Âge	Fréquence	Pourcentage
De 18 à 25 ans	21	5,1
De 26 à 35 ans	132	32,1
De 36 à 45 ans	90	21,9
De 46 à 55 ans	137	33,3
56 ans et plus	31	7,5
Total	411	100,0

---

#### NOMBRE D'ANNÉES D'EXPÉRIENCE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Années d'expérience	Fréquence	Pourcentage
Moins de 2 ans	40	9,7
De 2 à 10 ans	152	37,0
De 11 à 20 ans	87	21,2
De 21 à 30 ans	68	16,5
Plus de 30 ans	64	15,6
Total	411	100,0

---

**NOMBRE D'ANNÉES D'EXPÉRIENCE AU SEIN DE L'ORGANISATION**

Années d'expérience	Fréquence	Pourcentage
Moins de 2 ans	76	18,5
De 2 à 10 ans	163	39,7
De 11 à 20 ans	76	18,5
De 21 à 30 ans	54	13,1
Plus de 30 ans	42	10,2
Total	411	100,0

---

**POSTE**

Poste	Fréquence	Pourcentage
Technicien	24	5,8
Employé de bureau	167	40,6
Professionnel	147	35,8
Cadre / gestionnaire	73	17,8
Total	411	100,0

---

**STATUT DES EMPLOYÉS**

Statut	Fréquence	Pourcentage
À durée déterminée	15	3,6
À durée indéterminée	393	95,6
Occasionnel	3	0,7
Total	411	100,0

---

**FRÉQUENCE DES CONTACTS AVEC DES USAGERS DES SERVICES OFFERTS PAR L'ORGANISATION (À L'INTÉRIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE)**

Fréquence des contacts	Fréquence	Pourcentage
Jamais	27	6,6
Occasionnellement	114	27,7
Souvent	125	30,4
Continuellement	145	35,3
Total	411	100,0

---

**FRÉQUENCE DES CONTACTS AVEC DES USAGERS DES SERVICES OFFERTS PAR L'ORGANISATION (À L'EXTÉRIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE)**

Fréquence des contacts	Fréquence	Pourcentage
Jamais	54	13,1
Occasionnellement	111	27,0
Souvent	106	25,8
Continuellement	140	34,1
Total	411	100,0

---

**LIEU DE TRAVAIL**

Lieu de travail	Fréquence	Pourcentage
Au bureau régional du ministère / de l'agence (Montréal ou Québec)	270	65,7
Dans un bureau local du ministère / de l'agence (à l'extérieur de Montréal ou de Québec)	141	34,3
Total	411	100,0

---

**APPARTENANCE À UN SYNDICAT**

Statut	Fréquence	Pourcentage
Syndiqué	346	84,2
Non-syndiqué	65	15,8
Total	411	100,0

## APPENDICE D

### TABLEAU RÉSUMÉ DES ENTRETIENS AVEC LES GESTIONNAIRES ET LES EMPLOYÉS

	<i>Innovations</i>	<i>Barrières</i>	<i>Facilitateurs</i>
<i>Gestionnaires</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmes</li> <li>• Armement</li> <li style="padding-left: 20px;">Nouvelles technologies</li> <li>• Groupe de travail</li> <li>• Négociation de convention collective</li> <li>• Réorganisation du travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan complet absent</li> <li>Structure</li> <li style="padding-left: 20px;">Prise de risques</li> <li style="padding-left: 20px;">Centralisation</li> <li>Ressources (région)</li> <li>Conditions d'emploi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évolution dans l'environnement des échanges</li> <li>• Partenariats et consultations</li> <li>• Leadership</li> </ul>
<i>Employés</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armement</li> <li>• Nouvelles technologies</li> <li>• Gestion des différends</li> <li>• Programmes de coaching</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressources</li> <li>• Structure</li> <li style="padding-left: 20px;">Règlementation</li> <li style="padding-left: 20px;">Scandales</li> <li>• Conditions d'emploi</li> <li style="padding-left: 20px;">Communication</li> <li style="padding-left: 20px;">Surcharge de travail</li> <li style="padding-left: 20px;">Formation</li> <li>• Syndicat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduction de nouveaux outils</li> <li>• Consultations Employés</li> </ul>
<p><b>Présence et les gens y participent</b></p> <p>Autonomie dans l'exécution des tâches</p> <p>Polyvalence des tâches</p> <p>Équipes de travail responsables de réaliser des mandats</p> <p>Aménagement du temps de travail</p> <p>Horaires de travail variables</p> <p>Formation en ligne</p>	<p><u>Innovations et organisation du travail (OT)</u></p> <p>(1.) <i>Mesures présentes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Informatique</li> <li>Formation</li> <li>Nouvel horaire</li> <li>NT</li> <li>Outils</li> <li>Groupe de travail</li> </ul>	<p>(2.) <i>Désirées et liées à l'OT</i></p> <p><u>Engendre de l'insatisfaction</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Absence de gym</li> <li>Suppression du travail à domicile</li> <li>Manque de polyvalence</li> <li>Réaménagement des lieux</li> <li>Meilleure gestion des congés</li> </ul>	

<p><b>Présence, mais les gens n'y participent pas</b></p> <p>Comités conjoints patronaux-syndicaux ou représentant des employés</p> <p>Mécanismes de résolution de problèmes (autres que le grief)</p> <p>Mécanismes de consultation plus ou moins formels sur des sujets en lien avec les relations du travail</p>	<p><u>Relations du travail</u></p> <p>(1.) <i>Mesures présentes</i></p> <p>Programme d'aide aux employés (PAE)</p> <p>Santé et sécurité au travail (SST)</p> <p>Gestion des conflits</p> <p>Représentants syndicaux</p>	<p>(2.) <i>Désirées et liées à l'OT</i></p> <p><u>Engendre de</u></p> <p>l'insatisfaction</p> <p>Gestion de conflit- Système de médiation</p> <p>Implication dans différents groupes</p>	
<p><b>Présence des deux premiers, mais très peu y participent</b></p> <p>Activités</p> <p>Services</p> <p>Conditionnement physique</p>	<p><u>Conditions et qualité de vie au travail</u></p> <p>(1.) <i>Mesures présentes</i></p> <p>Vélos</p> <p>Cours retraite</p> <p>PAE</p>	<p>(2.) <i>Désirées et liées à l'OT</i></p> <p><u>Engendre de</u></p> <p>l'insatisfaction</p> <p>Entraînement, Horaires variables, Infirmerie (yoga), Garderie, Cafétéria, Stationnement</p>	
<p><b>Tous sont plutôt d'accord que tous les membres de l'organisation y participent</b></p>	<p><u>Gestion et développement des innovations</u></p> <p>Qui sont les initiateurs ?</p> <p>Employés encouragés à proposer des idées ?</p>	<p>(3) <u>Commentaires généraux</u></p> <p>Manque de :</p> <p>Cohérence dans décisions/actions</p> <p>Ressources, Information, Prise d'initiatives</p> <p>Valeurs humaines (gestionnaires)</p> <p>Transparence (présence de favoritisme)</p> <p>Trop de mouvement de gestionnaires</p> <p>Il y a ↑ mécanismes de contrôle</p>	

(1.) Autres mesures présentes dans l'organisation et liées à l'organisation du travail (mesures provenant des commentaires des répondants)

## APPENDICE E

### CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS TOUCHANT L'ASFC ET LE PROCESSUS D'INNOVATION

<i>Année</i>	<i>Date</i>	<i>Événements</i>	<i>Explications</i>
<b>2000</b>	19 janvier	Rapport sur le scandale de la DRHC (Buzetti, 2000)	Laxisme en matière de gestion de subventions totalisant près d'un milliard de dollars au ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC).
<b>2001</b>	11 septembre	Attentats terroristes au World Trade Center à New York	Pour les pays occidentaux, ces événements les incitent à axer leurs priorités sur la sécurité : des citoyens et des marchandises.
	3 décembre	Accord Canado-américain « Plan d'action pour une frontière sûre et intelligente » (Taillefer, 2002)	Entente de coopération sur la sécurité des frontières et le contrôle de la migration régionale portant sur l'harmonisation des politiques d'octroi des visas, le partage d'informations et la surveillance conjointe.
<b>2003</b>	5 juin	Adoption du projet C-25 : Loi sur la modernisation (Gaboury, 2003)	Gel de la taille de l'état, des dépenses et reclassification des échelons salariales des employés.
	12 décembre	Création de l'ASFC	Regroupement d'une partie de trois ministères : Citoyenneté et immigration Canada (CIC), Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) ainsi que l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC).
<b>2004</b>	28 juin	Élection de Paul Martin PLC (minoritaire)	

2005	juin	Engagement trilatéral signé : <i>Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité</i> (PSP)	Engagement entre le Canada, les États-Unis et le Mexique afin « d'accroître la sécurité et la collaboration en ces pays et la prospérité économique de l'Amérique du Nord ».
	1 <sup>e</sup> novembre	Rapport sur le scandale mis à jour par Commission Gomery	Rapport intitulé : « <i>Qui est responsable ?</i> », portant sur le Programme des commandites dont certains hauts fonctionnaires ont profité de généreuses commissions par le biais d'agences de communication. (Cauchy, 2005).
2006	11 janvier	Le syndicat recommande le port d'arme pour les agents des services frontaliers	Nouvelle étude sur le port d'arme commandée par la CEUDA sur 400 agents, 86% se disent en faveur. Coût évalué à 500 millions (Girard, 2006).
	23 janvier	Élection de Stephen Harper PCC (minoritaire)	Promesses lors de la campagne électorale des Conservateurs : armement des douaniers et doublage des effectifs pour les agents travaillant seuls.
	1 <sup>e</sup> février	Rapport de la Commission Gomery	Remise de la 2 <sup>e</sup> partie du rapport portant sur les recommandations, intitulé : « Rétablir l'imputabilité » (TPSGC, 2008).
	3 mai	Budget annuel du gouvernement	Somme allouée de 101 millions de dollars à l'armement (ASFC, 2008; Castonguay, 2008).
2007	12 janvier	Annonce de Stockwell Day, ministre de la Sécurité publique	Investissement de plus de 430 millions, échelonné sur 5 ans (ASFC, 2008).
	27 juillet	Annonce de Stockwell Day, ministre de la Sécurité publique	Premiers agents armés aux frontières (ASFC, 2008).