

LES ÉTATS ET LES SOCIÉTÉS CIVILES SE TRANSFORMENT, LES FONCTIONNAIRES LE DEVRAIENT AUSSI ! LES COMPÉTENCES-CLÉS DES GESTIONNAIRES PUBLICS DE L'AVENIR ⁽¹⁾ *

*Bachir MAZOUZ; Daniel MALTAIS **

Professeurs agrégés, Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP), Québec

INTRODUCTION

A l'échelle d'une vie humaine, la quarantaine évoque maturité et sagesse. On dit d'ailleurs qu'à cet âge les choix de vie se précisent et les grandes révisions s'imposent. Ce que l'on constate chez les individus vaut également pour les États. La plupart des pays de l'OCDE, après s'être appuyés sur des modèles d'administration fortement bureaucratiques depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, ont senti la nécessité, au milieu des années 80, d'enclencher des réformes administratives majeures. Ce fut le cas au Royaume-Uni, aux États-unis, en France, en Nouvelle Zélande, en Australie et au Canada. Ce même phénomène au sein des États qui ont connu un développement rapide de leur société civile et de leur économie nationale comme l'Algérie et le Québec au cours des années 60. Les pratiques bureaucratiques de leurs systèmes

1. Une version originale de cet article a fait l'objet de publication dans la Revue Internationale de Gestion, volume 29 numéro 3, automne 2004, <http://revue.hec.ca/gestion>.

* Les auteurs tiennent à remercier leurs collègues et amis les professeurs Taïeb Hafsi, de la Chaire Walter J. Somers de HEC Montréal, et Louis Côté, Directeur de l'Observatoire de l'administration publique (www.enap.ca/observatoire) pour leurs suggestions et les pistes d'amélioration qu'il nous ont fournies. Nos remerciements vont également à Jean-Roch Côté pour avoir assuré la révision et l'harmonisation de cette version.

d'administration et de gouvernance se sont vus obligées après des décennies de s'adapter au progrès technologique, à la mondialisation, au triomphe des valeurs libérales, au vieillissement des populations en Occident et aux revendications des pays du Sud, pour ne citer que ces aspects.

Au Québec, ce re-positionnement vis-à-vis du modèle bureaucratique s'est concrétisé progressivement à partir des années 80. En Algérie, c'est plutôt vers la fin des années 80 que ce phénomène est apparu. Vu sous l'angle managérial, une telle transformation pose aux gestionnaires publics des défis stratégiques et organisationnels de taille. Pour les deux nations, la remise en cause de certains modes d'intervention et l'adoption de pratiques administratives différentes, telles que l'autonomie des sociétés d'État en Algérie, ou la création, au Québec, d'unités autonomes de services (UAS), ou encore l'adoption par les organisations gouvernementales de la gestion par résultats, se sont accompagnées de changements importants dans les façons de penser l'intervention de l'État et d'offrir des services publics.

Mais qu'en est-il aujourd'hui ? Et comment doit se transformer le travail du gestionnaire public ? Quels outils devra-t-il développer ? Pour y répondre, nous présenterons en premier lieu un cadre général de réflexion permettant de cerner l'évolution des **modèles de gouvernance** à l'échelle internationale. Ensuite, nous expliquerons en quoi une façon nouvelle de gérer les affaires publiques affectera en contre partie la **nature des défis** à relever. Enfin, nous décrirons brièvement les compétences-clés requises de la part des gestionnaires publics s'ils veulent être en mesure de faire face aux nouvelles exigences imposées à la gouvernance de l'État par la société et l'économie actuelles.

1 - L'ÉVOLUTION DES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE PUBLIQUE

Indice d'évolution, l'administration publique tente de penser et de faire autrement. Elle se modernise. Elle prépare la relève managérielle de demain en interpellant la capacité des gestionnaires publics à relever **les défis** qu'évoquent les questions suivantes: Nos gestionnaires publics peuvent-ils assumer les rôles de stratège et de visionnaire qu'on leur

demande? Sont-ils bien préparés à user d'innovation, d'initiative, de créativité et à assumer les risques qui en découlent ? Seront-ils en mesure dans un avenir proche de faire preuve d'ouverture envers de nouvelles valeurs, de nouvelles pratiques et de nouvelles méthodes de gestion et d'organisation telles que la gestion en réseau? Seront-ils en mesure de relever le défi technologique, informationnel et communicationnel qui les attendent et de composer avec la place que ces outils prennent de plus en plus? En résumé, sauront-ils incarner l'idéal d'une fonction publique moderne au service de la population et sous la gouverne de ses représentants? Voilà les questions que suscitent l'analyse des *modes de gouvernance* en émergence et celle des *défis stratégiques et organisationnels* lancés aux organisations publiques par des sociétés et des économies en mutation. Elles suscitent de ce fait une réflexion en profondeur sur les *compétences-clés*⁽²⁾ que les gestionnaires publics doivent développer s'ils veulent, dans un tel environnement, assumer pleinement leurs rôles et leurs responsabilités.

Ce rapprochement entre les défis à venir et les compétences-clés nécessaires à les relever s'appuie sur deux hypothèses:

1- *Les activités et les arrangements propres à l'intervention publique requièrent des compétences-clés distinctes de la part des parties prenantes, soit les élus politiques, les administrateurs et les cadres gestionnaires.* À moins qu'une révolution dans les pratiques ne vienne à nouveau bouleverser nos bureaucraties, les deux prochaines décennies vont voir la capacité des administrateurs de l'État à respecter et à faire respecter les normes, les protocoles et les règles en vigueur continuer à garantir le fonctionnement de nos organisations publiques. Au-delà des responsabilités administratives et des rôles organisationnels que les cadres gestionnaires (dirigeants des sociétés et des agences de l'État) assumeront,

2. Par compétences-clés, nous désignons ici l'ensemble des savoirs (en terme de connaissances), des savoirs-faire (en terme d'habiletés) et des savoirs-être (en terme de qualités personnelles) qui permettent à un gestionnaire public de jouer son rôle, d'assumer ses responsabilités et d'accomplir sa mission eu égard à la mission de son organisme, aux normes régissant ses activités et aux résultats obtenus individuellement et collectivement.

leur marge de manœuvre sera fonction de la dualité de leur relation avec, d'un côté, les élus et de l'autre les administrateurs (voir schéma 1, ci-après);

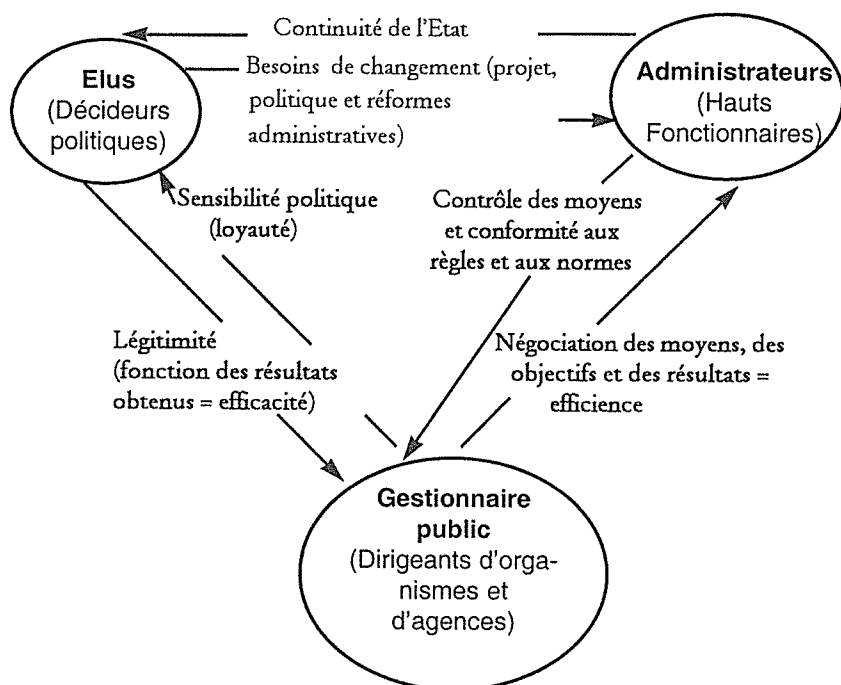
2- Les gestionnaires publics vont jouer un rôle stratégique partagé entre l'implantation des réformes requises, la répartition des moyens consentis par l'État et la pérennité de l'administration dans un contexte de changements de gouvernement plus ou moins fréquents. Essentiellement motivés par la maîtrise des coûts, l'optimisation des ressources disponibles et l'amélioration des services à la population et aux entreprises, les gouvernements tentent d'implanter des réformes administratives qui ont un impact à terme sur le fonctionnement des ministères, des organismes publics et des sociétés d'État. Dit autrement, pour faire face aux changements que leur suggère l'évolution des sociétés et des économies modernes, les gouvernements misent sur la capacité des organisations publiques à s'adapter. Cette adaptation passe par des choix stratégiques, des reconfigurations organisationnelles et des techniques managériales novatrices.

Certains gouvernements choisiront d'associer leurs hauts fonctionnaires aussi bien dans la formulation que dans la mise en œuvre des politiques envisagées. D'autres préféreront que leur administration se consacre surtout à la mise en œuvre. Dans un cas ou dans l'autre, la complexité et les exigences croissantes des sociétés obligeront les gouvernements à réagir plus efficacement, plus rapidement et de façon proactive. Cela amènera inévitablement les décideurs politiques à accorder peu à peu à leurs gestionnaires une autonomie et une marge de manœuvre décisionnelle plus importante que celle à laquelle ils étaient habitués.

1.1 - Caractéristiques des modèles émergents de gouvernance à l'échelle internationale: la stratégie, l'organisation et le management au coeur de l'Etat moderne

Préoccupés à la fois par la continuité de l'État et par la réalité des changements sociaux et économiques, les élus et des hauts fonctionnaires des pays de l'OCDE cherchent de plus en plus à améliorer le fonctionnement des organisations publiques.

Shéma 1 : Interdépendance des élus, administrateurs et gestionnaires publics



Dans l'esprit des réformes amorcées au cours des vingt dernières années, la mise en œuvre du « *faire plus avec moins* » exige un leadership managériel de la part des gestionnaires publics et du personnel, ainsi qu'un redéploiement des structures et des méthodes de travail dans les organisations publiques. Les systèmes administratifs jadis axés sur les moyens, les règles et les normes juridico-administratifs optent pour une gestion plutôt axée sur les résultats⁽³⁾ (*Results-Based Management*). La satisfaction du citoyen, la flexibilité des structures, l'ouverture aux nouvelles méthodes de management, l'efficacité des moyens et la conformité aux règles d'éthique, la mesure du rendement en fonction

3. La gestion par résultats (*Results-Based Management*) a été consacrée par la Loi sur l'administration publique (Loi 82 adopté depuis juin 2000) comme cadre officiel de gestion au Québec. Les organisations publiques de nombreux pays, dont la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Canada et plus récemment la France ont adopté la gestion par résultats comme cadre de gestion gouvernementale.

de l'efficience, la reddition de comptes ainsi que l'évaluation des effets (*outputs*) et des impacts (*outcomes*) sont les concepts clés qui serviront à anticiper la nature des systèmes administratifs de demain.

Sensibles à l'avancée remarquée du « nouveau management public » (Kernaghan et al. 2001; Jones et Kettl, 2003) et à l'émergence de nouveaux modes de gouvernance, nous assistons en effet depuis le début des années 80 à une transformation majeure des organisations publiques dans plusieurs pays occidentaux (Kettl, 2000; Barrow et MacDonald, 2000). Tandis que les débats sur le rôle de l'État moderne et sur le service public tendent à s'éterniser (Donahue et Nye, 2003), le discours sur les « façons de faire et de penser », sur l'organisation du travail, sur l'optimisation des ressources disponibles et sur l'évaluation des effets et des impacts de l'intervention étatique s'est profondément modifié (Laforte et Godin, 2001; Gow et Dufour, 2000; Jones, 2002). Le gestionnaire public quant à lui est maintenant amené à faire preuve *« d'intrapreneurship, de créativité, de flexibilité, de prise de risque, de liberté managérielle et de (clientélisme) pour accroître l'efficacité et l'efficience organisationnelles, et par-delà, la qualité des services publics »* (C. Rouillard 2003, p. 22).

Cette évolution, bien qu'elle soit décrite par de nombreux auteurs qui continuent de souligner les avantages de l'administration publique traditionnelle⁽⁴⁾, interpelle de manière directe le savoir, le savoir-faire et le savoir-être que les gestionnaires publics se voient obligés de posséder (Bourgault et al. 2004, p. 6). D'un côté, les efforts d'assainissement et de transparence dans les finances publiques depuis le début des années 1990, l'accent mis sur la satisfaction des besoins des citoyens-usagers, l'importance accordée à l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics ainsi qu'à la reddition de comptes du personnel ont donné lieu à des comportements, des pratiques et des outils inédits (L. Rouillard, 2002). D'un autre côté, cette évolution a suscité de nouveaux besoins en compétences et en formations dans l'ensemble

4. Voir les travaux de Christian Rouillard (2003) pour une prise de position et une bibliographie pertinente sur les paradoxes et contradictions de la nouvelle gestion publique.

de la gestion du secteur public (Bourgeault et al., 2003; Laforte et Gaudin, 1998).

Toutefois, les compétences recherchées ne sauraient être uniformes en raison de deux facteurs: (1) les logiques sous-jacentes aux stratégies de mise en œuvre des réformes; (2) la redéfinition des défis à relever en fonction des enjeux des réformes elles-mêmes. En effet, il est reconnu que la logique éclectique des réformes a contribué au choix des stratégies de leur élaboration et de leur mise en œuvre. (Johnes et Kettl, 2003). Ainsi, un modèle de gouvernance en émergence peut être d'inspiration idéologique (Kettl, 2000b) structurelle (Barzelay et Armajani, 1992), conjoncturelle ou budgétaire (Hood, 1995; Guthrie, Olson et Humphrey, 1999). Dépendamment de la logique sous-jacente, les réformateurs opteront ainsi pour différentes stratégies de mises en œuvre. Par exemple, la crise des finances publiques qu'a connue la Nouvelle-Zélande a entraîné une révision profonde du rôle même de l'État et de la portée de son action (Gill, 2001; Leclerc, 2001; Kibblewhite, 2001). Les gestionnaires publics ont donc été amenés à gérer la réduction des effectifs et à en contrer les effets dévastateurs sur leurs organisations. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, des privatisations et la création massive d'agences gouvernementales ont été enclenchées pour répondre à un double impératif idéologique et managériel (Stevens, 1990). Les gestionnaires publics ont dû réagir en développant et en appliquant leur capacité à gérer des réseaux et des partenariats entre organisations publiques ou entre organisations publiques et privées. En France, le rythme et le contenu des réformes semblent plutôt avoir été influencés par la conjoncture économique mondiale et par des soucis grandissants de modernisation de la gestion publique (Pêcheur, 1990). Caractérisé par une aptitude à se conformer aux normes juridico-administratives, le rôle des gestionnaires publics y est ainsi encore tributaire du projet politique. Dans le cas du Canada, le déficit et la dette publique avaient atteint au milieu des années 1980 des proportions alarmantes. La sanction brutale des marchés financiers n'a été évitée que grâce à la capacité de quelques hauts fonctionnaires fédéraux à intégrer leurs structures aux réseaux nord-américains (Lindquist, 1997). Leur capacité à maîtriser le coût de leurs activités, à évaluer leurs

programmes, à contrôler et à mesurer le rendement de leurs employés a été la principale dimension pour apprécier leurs compétences de gestion.

Par ailleurs, dans beaucoup de pays de l'OCDE, y compris ceux cités précédemment, la Réforme administrative est de plus en plus motivée par des enjeux qui leur sont spécifiques. Cette spécificité continuera à modeler des compétences-clés chez les gestionnaires publics désireux de faire face à l'évolution de la société et de l'économie. Selon notre interprétation des travaux de Peter Aucoin (2000), quatre enjeux distincts continueront à démarquer les stratégies des réformateurs à travers le monde. **Des enjeux politiques** pousseront certains gouvernements à entreprendre des changements majeurs à coup de lois et de décrets ministériels. C'est le cas de *la Réforme de l'État* que mène le gouvernement français depuis quelques décennies déjà. D'autres gouvernements seront confrontés à des **enjeux d'efficacité et d'efficience**. Ils choisiront la mesure du rendement comme outil de modernisation de la gestion publique sans vouloir remettre en question les acquis de la société civile. La mise en œuvre de la Réforme se fera dans ce cas-ci par le biais de la contractualisation progressive du travail des gestionnaires. Articulée autour d'objectifs ciblés et de résultats obtenus, une gestion plus autonome deviendra un principe de la modernisation. Cette perspective a déjà particulièrement séduit les gouvernements du Canada, du Québec et de l'Australie. Par contre, des **enjeux concurrentiels et compétitifs** continueront à inciter les réformateurs américains, britanniques et néo-zélandais à faire confiance aux effets régulateurs du marché. Privatisations, impartitions, partenariats public-privé, compétition entre les agences gouvernementales et nongouvernementales constitueront des modes d'intervention propre à réorienter le développement des compétences des gestionnaires publics. Enfin, certains gouvernements seront confrontés aux enjeux de la **professionnalisation** des acteurs de la gestion publique. Pour ces derniers, l'amélioration des services publics et la sauvegarde de l'intérêt général passeront avant tout par la compétence des cadres gestionnaires publics. Le Québec et le Canada semblent également réceptifs à cette tendance. L'implantation et la réussite de telles réformes seront conditionnelles à la prise en compte de leurs

enjeux de la part des cadres gestionnaires et à l'acquisition conséquente de techniques et d'outils de gestion sophistiqués (Mazouz, 2001).

Dans tous ces cas de figure, le gestionnaire public sera amené à se questionner sur les compétences clés qu'il devrait posséder ou consolider afin d'assumer son nouveau rôle et les nouvelles responsabilités qui en découlent ⁽⁵⁾.

1.2 - Le modèle de gouvernance en émergence au Québec et en Algérie

Pour cerner les impératifs du changement avec lesquels doivent composer les États disposant d'un secteur public qui s'est beaucoup développé depuis une quarantaine d'années, une rétrospective s'impose au chercheur. En effet, il faut rappeler ici que l'adoption du modèle bureaucratique au cours de cette période - avec tout ce qu'il impose de règles, de procédures, de structures et de modes opératoires hiérarchisés - signifiait aux yeux des décideurs politiques et des acteurs de la société civile algérienne et québécoise la fin de l'arbitraire, de l'injustice sociale et des inégalités régionales.

Quelques similitudes historiques entre l'Algérie et le Québec

Au début des années 1960, soit au lendemain de l'indépendance de l'Algérie et sur la lancée de la *Révolution tranquille* ⁽⁶⁾ au Québec, ces deux États ont opté pour une intervention massive dans la prestation des services publics. À quelques nuances près, les deux ont pris en charge le développement de la société civile et de l'économie nationale. Certes, les choix idéologiques étaient différents: l'État algérien empruntait la voie socialiste tandis que l'État québécois épousait la

5. Le lecteur pourra consulter l'étude comparative menée par Laforte et Godin (2001) sur quatre pays de l'OCDE qui révèle des similitudes et quelques spécificités intéressantes à examiner.

6. La Révolution tranquille désigne la période de l'histoire du Québec caractérisée par une prise de conscience généralisée en faveur du développement social, culturel et économique par la population et la classe politique québécoises. Si l'affermissement de la volonté de changement remonte à la fin des années quarante, c'est avec l'arrivée de Jean Lesage, premier ministre du Québec de 1960 à 1966, que l'éclosion de cette volonté de changer a eu lieu. En conséquence, une transformation impressionnante de la société civile et des acteurs sociaux a eu lieu tout au long des années 60, 70 et jusqu'au début des années 80.

doctrine sociale démocrate. Cependant, les deux gouvernances étaient confrontées à une problématique relativement similaire qui consistait à trouver des modes d'intervention publique permettant à la société civile, aux entreprises et à l'économie nationale de se développer et de se moderniser.

Sur le plan idéologique, les classes politiques algérienne et québécoise ont également eu en commun de devoir s'alimenter à des valeurs sociales, identitaires, culturelles et nationales de plus en plus affirmées. Les années de lutte pour l'indépendance en Algérie et de revendication identitaire et autonomiste au Québec justifiaient des choix idéologiques en faveur d'un État résolument engagé socialement, culturellement et économiquement. En effet, une fois l'indépendance algérienne réalisée en 1962 et la *Révolution tranquille* lancée au Québec au début des années 60, il revenait à l'État de légitimer la mise en place des structures de la gouvernance publique, de définir les règles du fonctionnement administratif et de procéder à l'allocation des ressources disponibles en vue de la réalisation de projets sociaux, notamment en santé, en éducation et en matière de développement économique. Par conséquent, entre 1960 et 1970, les sociétés civiles algérienne et québécoise ont connu des développements spectaculaires, à tel point que des experts internationaux en développement faisaient régulièrement référence au « modèle algérien » et au « modèle québécois » pour illustrer leurs propos.

Mais dès le début des années 1980, à l'instar de beaucoup d'autres États, ces modèles de gouvernance centralisés et bureaucratisés ont commencé à éprouver leurs limites. Au Québec, des déficits budgétaires ont dangereusement ébranlé le projet social québécois. En Algérie, dès 1988 et tout au long des années 90, l'État s'est retrouvé dans une impasse. Ce retournement serait dû à deux catégories de facteurs: d'un côté, le développement des systèmes éducatifs, une ouverture croissante de la société sur le monde, l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication et une démogra-

phique spécifique à chaque nation⁽⁷⁾. D'un autre côté, une économie fragilisée par les fluctuations des marchés mondiaux et la rigidité des mécanismes et des structures de gouvernance en place. Ces catégories de facteurs ont conduit les deux États interpellés par une société civile exigeante, dès le début des années 2000, à écarter définitivement l'option du statu quo et à se lancer dans la mise en œuvre d'une série de réformes devenues vitales pour leur projet de société respectif. Les États et leurs administrations reconnaissent la nécessité de se positionner différemment afin de continuer à jouer le rôle moteur qu'ils avaient joué jusque-là dans la société civile et l'économie nationale.

2. LES DÉFIS DE LA GESTION ET DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Au Québec, entre 1960 et 1966, et en Algérie, entre 1960 et 1970 bâtir une bureaucratie puissante, professionnelle et non partisane, a donc été considéré, par les décideurs politiques, comme la pierre angulaire des développements économique, culturel et social.

En Algérie, les années 60 et 70 ont été celles des grands chantiers et des grandes réalisations: les « industries industrialisantes », la gratuité des soins, l'alphabétisation massive, l'accès gratuit à l'éducation de base et aux études supérieures, les programmes publics visant le plein emploi. A la même époque au Québec, alors que tout était à faire sur plusieurs plans à la fois, des réformes importantes ont été initiées et menées à terme telles que la création des réseaux publics de santé et d'éducation, l'institution de nombreuses sociétés d'État et le lancement de grands projets énergétiques, autant d'occasions offertes pour que de jeunes fonctionnaires puissent participer activement à des transformations majeures du secteur public. Pour les deux pays, l'évolution rapide de la société civile a forcé l'administration à se doter de structures, d'institutions, de cultures et de pratiques juridico-administratives

7. Si au Québec, le vieillissement accéléré de la population crée de sérieux problèmes (augmentation importante des coûts de santé, équité intergénérationnelle, etc.), en Algérie c'est une démographie caractérisée par un taux de natalité (2,49 % en 1990) et une espérance de vie (73,4 ans en 2002) qui classera la société algérienne parmi les plus jeunes et les plus peuplées de la planète (38e en 2050 avec 50 million d'habitants).

fortes. Le travail des fonctionnaires, leur rôle et leur mission, se sont alors progressivement affirmés - au point de symboliser l'autorité de l'État, son prestige et ses prérogatives fondamentales - alors qu'ils étaient censés être au service des citoyens. En outre l'impasse où s'acheminaient les finances publiques paralysait peu à peu l'autonomie, la prise d'initiative, le leadership des gestionnaires publics. La complexité croissante des problèmes socioéconomiques, les pressions budgétaires et la baisse de popularité enregistrée à l'égard des instances politiques ont poussé les États à entreprendre une série de réformes qui ont peu à peu affecté le fonctionnement et la gestion des organisations. Dorénavant, le secteur public devait être « mieux géré » par des *managers* qui, face à de nouveaux enjeux, se sont vus obligés d'améliorer la performance des organisations d'État et la qualité des services publics en mettant à contribution de nouvelles compétences.

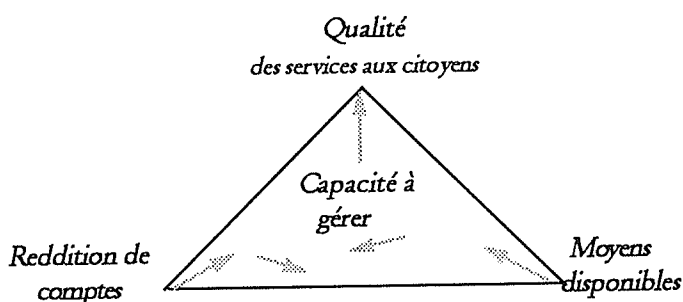
Au Québec, des analyses historiques portant sur le renouveau du fonctionnement du secteur public et de toute activité gouvernementale révèlent que le modèle actuellement en émergence est plutôt marqué par une orientation managérielle et organisationnelle (Rouillard, 2002; Clark, 2002, Mazouz 2003). Les transformations visées par l'introduction de processus d'évaluation, de reddition de comptes et de mesure de rendement touchent plus particulièrement le cadre de gestion et les structures bureaucratiques issus de la *Révolution tranquille* (Clark 2002). Au-delà des changements que devraient subir les structures administratives, ce sont les pratiques de gestion qui sont fortement remises en question (Mazouz, 2002 et 2003). Qu'il s'agisse de la capacité à élaborer des choix stratégiques, des plans ou des rapports administratifs annuels, des plans de gestion de risques ou tout autre outil managériel, les compétences requises aujourd'hui sont d'une nature différente de celles des années 80. L'accent est moins mis sur les moyens et les normes. Progressivement, les compétences juridiques et administratives qui permettaient aux gestionnaires publics d'assurer le contrôle des moyens et la maîtrise des processus administratifs ont été consolidées par des connaissances, des habiletés et des qualités personnelles différentes. Une approche axée sur les résultats - *typique du new public management* - mise plutôt sur la capacité à optimiser les res-

sources disponibles, sur la mesure du rendement, sur l'évaluation systématique des effets et des impacts, sur la satisfaction de l'utilisateur final (*end-user*) des services et sur la transparence des processus administratifs (Bourgault et al. 2003; Mazouz, 2003). Le gestionnaire-contrôleur comme figure emblématique de la conception bureaucratique est en train de se transformer en gestionnairevisionnaire. Préoccupé par les contributions réelles de son unité administrative évaluées en termes de valeur ajoutée, il est innovateur et initiateur de changements. Ainsi, il n'est pas surprenant de voir une similitude entre ce nouveau rôle des gestionnaires publics québécois et ce que l'on observe dans la gestion du secteur public à travers le monde entier (Bourgault et al. 2004; Sehested 2002).

De manière plus spécifique, malgré la profondeur des changements idéologiques et socioéconomiques ayant caractérisé la scène internationale ces vingt dernières années (Kettl, 2000), le rôle et les responsabilités des gestionnaires publics restent intimement liés à l'évolution du rôle de l'État. Or, le rôle de l'État, en Algérie ou au Québec, ne semble pas avoir fait l'objet d'une révision radicale depuis la Révolution tranquille. L'héritage de l'Histoire (Côté, 2002 et 2003) serait probablement plus déterminant que les exigences conjoncturelles et les pressions budgétaires qui affectent les économies et les sociétés depuis bientôt un quart de siècle. Par contre, les modes d'agencement et de gestion des affaires publiques, quant à eux, ont dû s'adapter. Cela se manifeste par une plus grande ouverture envers la participation des acteurs de la société civile dans l'élaboration des politiques et des programmes publics. De la même façon, il existe une volonté d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires publics. Cela implique par ailleurs la mise en place de mécanismes d'imputabilité exigés par des revendications de transparence dans la gestion des deniers publics (Loi sur l'administration publique, au Québec). Bien évidemment, la promotion d'une gestion axée sur les résultats et les nouvelles conventions de performance et d'imputabilité ont introduit un certain assouplissement des structures publiques et des règlements administratifs. Le contrôle *a priori* cède progressivement la place à la responsabilisation grandissante des intervenants dans l'action publique. La finalité de l'ac-

tion gouvernementale, quant à elle, demeure inchangée: les responsables politiques (les élus), les représentants de l'administration centrale (les hauts fonctionnaires) et les gestionnaires (les dirigeants d'organisme) s'engagent institutionnellement par le biais de la contractualisation ⁽⁸⁾ à garantir une « meilleure qualité de services aux citoyens. » (voir schéma 2 ci-dessous)

Schéma 2: Le triptyque de la gouvernance au Québec



Cette contractualisation, autour de résultats à atteindre, en émergence au Québec, donnera aux gestionnaires publics un poids institutionnel qui influera sur leurs compétences-clés de gestion.

L'organisation hiérarchisée et la gestion administrative des affaires publiques sont (et seront) de plus en plus remises en question de l'intérieur comme de l'extérieur de l'appareil public. De plus, l'organisation gouvernementale tentera d'être de plus en plus orientée vers sa

8. Bien qu'une personne morale ou physique ne puisse conclure un contrat avec elle-même, le concept de contractualisation, au-delà de sa connotation juridique, est utilisé ici pour qualifier une philosophie d'organisation et de gestion consacrant la volonté de l'État d'obtenir l'engagement formel de ses agents en faveur du citoyen et du service public, sous contrainte de résultats, de rareté de ressources et d'imputabilité. Les plans stratégiques, les contrats de performance et d'imputabilité ainsi que les déclarations de services aux citoyens matérialisent les engagements et les responsabilités des gestionnaires sans donner une valeur juridique à leurs ententes.

raison d'être: servir le gouvernement et les citoyens qu'il représente. Au terme de cette évolution, les rites administratifs et la satisfaction de la hiérarchie administrative perdront de leur prestige et de leur ascendant au profit des résultats obtenus par une saine gestion et une prestation améliorée des services. Le discours ambiant des vingt dernières années au Québec, ainsi qu'en Algérie et un peu partout dans le monde, a fait le panégyrique du secteur privé. Ce discours, marqué de compétitivité, d'efficacité et d'efficience, a accompagné les pratiques émergentes dans le champ pourtant demeuré spécifique des affaires publiques (Jones et Kettl, 2003).

3- A NOUVEAUX DÉFIS ET NOUVELLE GOUVERNANCE, NOUVELLES COMPÉTENCES DE GESTION

De nombreux facteurs ont contribué au changement radical qu'a connu le village global qu'est devenue la planète. Il suffit de penser à la multiplication des interventions de l'État dans presque toutes les activités socio-économiques, à la complexité des problèmes que les gouvernements doivent régler à la demande des citoyens (la pauvreté, le dépeuplement des régions, la sécurité publique, la santé), à l'omniprésence des médias, à la pression des groupes d'intérêts, nombreux et bien organisés, à la mondialisation des échanges et des réseaux criminels, etc. De tels facteurs expliquent l'éclatement d'une gouvernance qui échappe en bonne partie aux seuls pouvoirs politiques et administratifs des représentants de l'État.

Les États-nations ont perdu leur souveraineté... Ils peuvent rester en mesure de prendre des décisions, mais puisqu'ils sont devenus des éléments d'un réseau de pouvoirs et de contre-pouvoirs, ils sont par eux-mêmes impuissants, et dépendent d'un système plus vaste d'exercice de l'autorité et de l'influence, lesquelles découlent de multiples sources. (Castells, 1999, p. 368).

Selon d'autres, cette nouvelle gouvernance fait problème:

... tout autant dans les organisations privées, publiques ou à but non lucratif que dans les rapports entre elles, et on en prend acte tant au

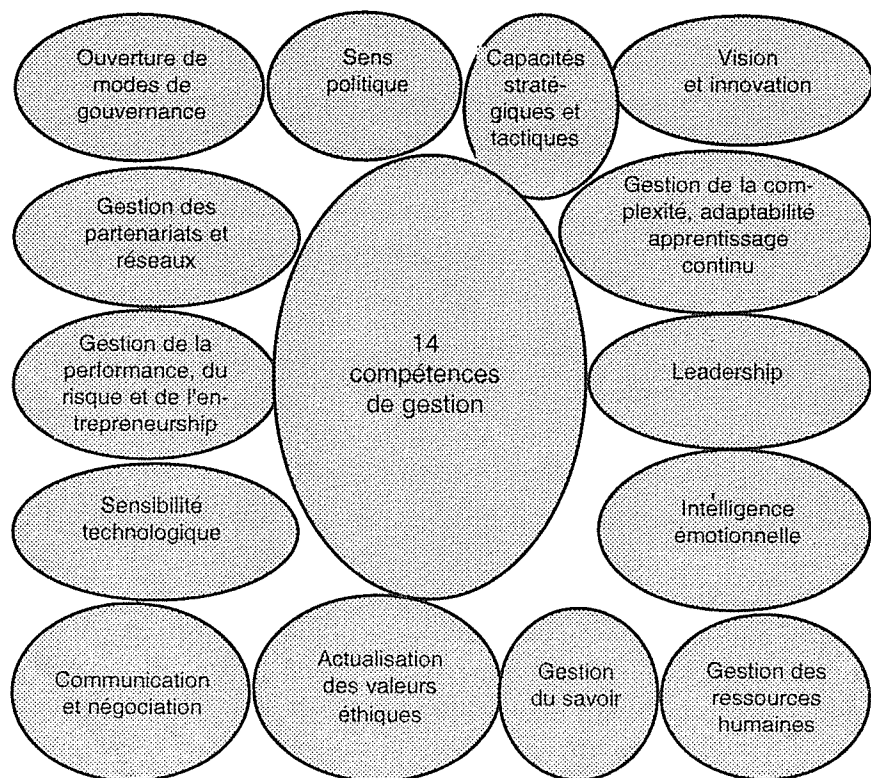
niveau des microorganisations et des instances mésoscopiques (ou sectorielles) qu'au niveau macroscopique des grands ensembles socio-techniques. [Ce problème] lance crûment, dans tous ces terrains, le défi de la coordination efficace, des moyens pour les citoyens de devenir des producteurs de gouvernance à travers leur participation active à la vie collective dans une société démocratique, et de l'usage des instruments, des mécanismes et des processus susceptibles d'assurer un bon fonctionnement (Paquet, 2004, p. 11).

Sans vouloir diminuer leur importance, on comprendra que les gestionnaires des organisations publiques, dans un tel contexte, ne sont qu'un groupe d'acteurs parmi d'autres. Par conséquent, tout nécessaire que soient leur rôle, ce n'est que conjugué à ceux des autres groupes qu'il pourra participer au renforcement de la nouvelle gouvernance.

Dans cette partie, nous examinons les compétences-clés que les gestionnaires publics auront à développer au cours des prochaines années. Il s'agit d'une batterie de compétences mises en évidence par une équipe de chercheurs universitaires constituée de Jacques Bourgault, Mahamed Charih, Daniel Maltais et Lucie Rouillard (2003). Cette étude, de type prospectif, répond à des besoins exprimés par le Centre d'expertise en gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du trésor du gouvernement du Québec.

L'équipe a procédé à une recension des écrits et à des entrevues auprès de 80 gestionnaires occupant des postes de cadre supérieur (directeurs généraux et directeurs). Des praticiens et des universitaires canadiens et étrangers (australiens, américains, français, britanniques), intéressés à la question du développement des compétences des cadres, ont également contribué au travail de recherche. Le schéma 3, ci-après, illustre les 14 compétences qu'ils ont identifiées.

Schéma 3: 14 compétences-clés de gestion pour relever les défis de la nouvelle gestion publique



Ce schéma ne présente aucun ordre de priorité parmi les 14 compétences. Il est possible qu'il y ait des compétences qui se démarquent comme prioritaires. Mais ceci ne peut être déterminé qu'en faisant intervenir des variables que les auteurs de l'étude n'avaient pas à prendre en compte telles que les priorités du gouvernement en place, les priorités spécifiques à une organisation donnée, la nature du mandat qu'un cadre doit réaliser, etc. Par ailleurs, la disposition et les voisinages dans le schéma ne sont pas fortuits. Plusieurs compétences-clés de gestion partagent des éléments constitutifs et sont donc plus ou moins reliées. Les frontières entre elles ne sont pas totalement étanches.

Examinons brièvement ces compétences-clés en les regroupant selon qu'elles appuient davantage le cadre dans sa gestion stratégique,

notamment en fonction des interdépendances de son organisation avec d'autres organisations ou avec la société en général, et en fonction du soutien qu'elles apportent à la gestion des structures et des ressources, humaines ou autres.

3.1 - Les compétences-clés en appui à la gestion des interdépendances

L'ouverture aux nouveaux modes de gouvernance, le sens politique, les capacités stratégiques et tactiques, la vision et l'innovation, la gestion de la complexité, la gestion de la performance et du risque, l'entrepreneursip, ainsi que la gestion des partenariats et des réseaux sont sept compétences que nous présentons comme étant les plus critiques dans la gestion des interdépendances.

• Ouverture aux nouveaux modes de gouvernance

Cette compétence aurait surpris quiconque se serait intéressé au sujet il y a 15 ans. Or, les pressions exercées par divers groupes de la société pour participer aux processus décisionnels touchant l'élaboration et la livraison des programmes ou la formulation de politiques publiques oblige les gestionnaires à travailler de manière plus concertée avec les groupes d'intérêts et les groupes d'usagers et à éviter les politiques uniformes qui ne tiennent pas compte des aspirations et des besoins particuliers à certains citoyens. A Québec tout comme à Ottawa ainsi que dans plusieurs provinces canadiennes, des pressions s'exercent pour que la société civile soit mieux représentée. Les réformes amorcées du système électoral en Colombie-Britannique et au Québec en sont des exemples. Au niveau municipal, des villes nouvellement re-fusionnées doivent mettre en place des systèmes de participation citoyenne, tant au centre que dans les arrondissements. Ces changements auxquels s'ajoutent la variété des rôles que les gouvernements sont appelés à jouer au chapitre de l'émergence, de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques publiques (Lemieux, 2000), et la complexité des formules qu'on avait peine à imaginer il y a quelques décennies (Lévy, 2002) obligeront les gestionnaires publics à repenser les façons traditionnelles de collaborer avec les élus et à « servir » les citoyens.

• *Vision et innovation*

Il n'est pas rare d'entendre les fonctionnaires se plaindre du manque de vision de leurs gestionnaires. Ces derniers invoquent une culture de l'urgence, caractéristique du quotidien organisationnel. Paradoxalement, c'est ce centrage sur l'urgence et le très court terme qui commande justement sa contrepartie, c'est-à-dire une vision élargie de ce que l'organisation essaie de réaliser à travers ses programmes et activités d'intérêt public.

• *Sens politique*

Le gestionnaire qui fait preuve de sens politique connaît bien « l'environnement politique dans lequel se déroule l'action publique, les aspirations des politiciens, le processus de prise de décisions politiques, les variables nationales et internationales » (Bourgeault et al., 2004, p. 21). Capable de calibrer ses interventions, il sait apprécier sa marge de manœuvre. Choissant les moments les plus propices à en faire usage, il compose avec la résistance. Être en mesure de prendre en compte les positions des politiciens et des groupes de pression, ainsi que tout facteur qui peut avoir un impact sur le fonctionnement ou le développement de l'organisation dans son ensemble, est d'une importance capitale. Notons ici que contrairement à ce qu'on pourrait croire, ce n'est pas seulement les gestionnaires du haut de la hiérarchie qui doivent faire preuve de sens politique. Même ceux oeuvrant à des niveaux tels que celui des opérations ont besoin de s'en prévaloir (Mintzberg et Bourgeault, 2002).

• *Capacités stratégiques et tactiques*

Dans un tel environnement, faire preuve de capacités stratégiques et tactiques pour un gestionnaire consiste à prendre ou à influencer des décisions tout en tenant compte des conséquences qui en découleront à court, à moyen et à long termes. La littérature ne tarit pas d'éloges envers la flexibilité des stratégies organisationnelles et l'importance de la capacité d'adaptation aux circonstances. Cette caractéristique est pourtant loin de correspondre aux exercices stratégiques des organisations publiques qui donnent lieu souvent à des analyses très sophisti-

quées ainsi qu'à des plans dits stratégiques qui étonnent par leur abondance de détails et leur degré de rigidité.

• *Gestion de la complexité, adaptabilité et apprentissage continu*

Une certaine conception classique de la gestion propose plus ou moins explicitement une vision linéaire voire simplificatrice des phénomènes organisationnels. Cette vision a entraîné le développement de nombreux outils tout aussi séduisants que performants. Or, notre conviction d'une vision systémique appropriée à des situations complexes rejoint ici Kiel (1994, p. 3) pour qui :

The traditional visions of public management can no longer be stretched to accommodate the growing complexity of the world. A number of authors [...] believe that public management requires a new worldview, a new intellectual framework, a new paradigm from which to see both the current requirements for leading public agencies and the challenges of creating government organizations capable of qualitative and transformational change in performance and service delivery.

Penser de façon systémique peut s'apparenter à cette façon de « voir le monde » ou ce « nouveau paradigme » auquel fait allusion Kiel et que Peter Senge (1994; p. 69) a développé au cours des dernières années.

Today, systems thinking is needed more than ever because we are becoming overwhelmed by complexity. [...] All around us are examples of « systemic breakdowns » - problems such as global warming, ozone depletion... - problems that have no single cause [...] systems thinking is the cornerstone of how learning organizations think about their world.

Plusieurs des « questions » auxquelles doivent chercher à répondre nos administrations publiques sont caractérisées par cette complexité « systémique ». On n'a qu'à penser aux arbitrages toujours douloureux qu'il faut opérer pour concilier les besoins de la population et les fonds disponibles, à la pertinence des interventions de l'État dans l'économie, à la prise en compte des problématiques sociales (la pauvreté, les revendications autochtones, etc.). Cette complexité ne doit pas paralyser l'action, mais plutôt devenir source d'apprentissage en « simple et en double boucle » de rétroaction (Morgan] 1986, p. 87-95). Les ajuste-

ments obtenus ne se limitent pas aux moyens. Ils incluent un questionnement sur les orientations et les buts poursuivis.

• *Gestion des partenariats et des réseaux*

La plupart des États modernes ont entrepris depuis plusieurs années de modifier leurs modes d'intervention en s'associant davantage à l'entreprise privée ou au secteur communautaire. Même si les motifs sont variés, que les gains ne sont pas assurés et que les conditions de succès sont encore mal maîtrisées (Pollitt 2003, p. 57-63), cette tendance, selon toute probabilité, s'accroîtra si on en juge par les discours récents du gouvernement québécois sur la promotion de partenariats entre organismes publics ou avec l'entreprise privée. Les gestionnaires publics n'ont donc pas le choix d'apprécier les possibilités qu'offrent ces modes d'intervention et de co-production des services publics. Ceux-ci ne sont pas, au demeurant, sans comporter leurs propres lacunes en particulier au chapitre du partage des risques, des avantages réels et des ressources à investir.

Les gestionnaires publics doivent également redoubler d'efforts pour améliorer la concertation entre les organismes publics. Le « fonctionnement en silo » sert mal le citoyen. Et certaines initiatives, dont les « guichets uniques », demeurent encore trop peu nombreuses pour contrer cette tendance lourde à la verticalité plutôt qu'à l'horizontalité. (Bourgault 2002).

• *Gestion de la performance, du risque et de l'entrepreneuriat*

Gérer la performance d'une organisation publique commande qu'on en précise d'abord le sens. La tendance des dernières années à vouloir « gérer par résultats » pour contrebalancer la stricte application des règles ne libère pas de cette obligation de définir la performance d'une organisation en tenant compte des attentes des parties prenantes.

L'amélioration d'une performance organisationnelle bien définie conduisant à explorer de nouvelles avenues nécessitera un audacieux esprit d'entreprise et un calcul rigoureux des risques.

Sur ce dernier point, à des spécialistes qui prétendaient que les entrepreneurs avaient « une propension à prendre des risques », Drucker rapporte le témoignage d'un praticien:

Je suis déconcerté par vos interventions. Je pense connaître plus d'entrepreneurs et d'innovateurs couronnés de succès que n'importe qui, à commencer par moi-même. Mais je n'ai jamais rencontré de « personnalité d'entrepreneur ». Ceux que je connais et qui ont réussi ont une chose, et une seule, en commun: ils ne prennent pas de risques. Ils essayent de définir les risques qu'ils devront prendre et cherchent à les minimiser le plus possible. Sinon, aucun d'entre nous n'aurait pu réussir. (Drucker, 1985, p. 188-189).

Voilà qui remet en cause le mythe de la prise de risques chez les plus entrepreneurs d'entre nous! En revanche, si réduire au minimum les risques constitue une attitude louable chez le gestionnaire fiduciaire de fonds publics, ceci ne signifie pas qu'il doive se conforter dans des positions assurées. Il doit aussi susciter des changements qui, bien gérés du point de vue des risques encourus, peuvent améliorer la qualité des services au public.

3.2 Les compétences-clés en appui à la gestion des structures et des ressources

Le leadership, la gestion des émotions, la gestion des ressources humaines, la gestion du savoir,

l'actualisation des valeurs éthiques, la communication et la négociation, ainsi que la sensibilité technologique sont sept compétences que nous présentons comme étant les plus critiques pour la gestion des structures et des ressources.

• Leadership

Cette compétence est en quelque sorte le trait d'union entre le groupe de compétences précédemment examinées au regard de la gestion des interdépendances et les compétences davantage en appui à la gestion des ressources disponibles. En effet, le leader dont il est question ici recherche le changement et s'en fait le champion. Après avoir amené les autres à s'impliquer, il les soutient. Il se charge de prendre les décisions difficiles même si elles vont souvent à contrecourant des cul-

tures et provoquent de la résistance. Mais c'est en grande partie sa perception des transformations se produisant dans son environnement qui amène le leader à initier des changements conséquents dans sa propre organisation.

Si le leadership compte parmi les notions les plus fréquemment évoquées dans la littérature sur la gestion (Blais et al. 2002), retenons que pour un certain nombre de changements, notamment ceux qui doivent s'opérer aux chapitres des valeurs et des façons de repenser l'administration publique actuelle, c'est davantage de leadership transformationnel que transactionnel dont le gestionnaire public devra faire preuve (MacGregor Burns, 1978).

• *Gestion des émotions / gestion par les émotions*

Que les émotions soient une composante importante de ce que nous sommes comme humains n'est pas nouveau. Ce qui est nouveau c'est le développement des connaissances que nous en avons et l'usage que nous en faisons quand vient le moment de gérer les personnes. Certains auteurs vont jusqu'à proposer qu'une gestion adéquate des émotions, en agissant sur le climat prévalant au sein d'une organisation, puisse être un facteur important de sa performance. (Cherniss et Goleman 2001, p. 4 et 8). La gestion des émotions n'en est qu'à ses débuts en tant que champ d'investigation. La prudence est donc de rigueur en matière de prescriptions (Mignonac 2003). On peut néanmoins suggérer au gestionnaire de porter une attention particulière à deux dimensions de cette compétence. La maîtrise de ses propres émotions et le décodage des émotions des autres. Autrement dit, prendre acte de la manière dont est reçue l'expression de ses sentiments par son entourage et savoir interpréter et au besoin contrecarrer chez les personnes qu'il dirige des attitudes qui pourraient être déterminantes pour le fonctionnement du groupe. En tenant compte de ces deux dimensions, le gestionnaire sera en mesure de mieux jouer son rôle de leader, pourra mieux communiquer sa pensée et saura gérer plus efficacement conflits et changements.

• *Gestion des ressources humaines*

Jeffrey Pfeffer (1998) est d'avis que ce sont les personnes expertes et loyales qui, loin d'être considérées comme de simples coûts d'opération, sont responsables de la performance exceptionnelle des organisations où elles travaillent. Il ajoute qu'une saine gestion des ressources humaines intégrant divers volets s'impose. Ainsi, la mobilité, une des principales caractéristiques de ces travailleurs et travailleuses du savoir, appelle une gestion clairvoyante des personnes. Ou encore nos organisations ont commencé à réunir des personnes qui, bien que de générations différentes, nourrissent les mêmes attentes à l'endroit de l'employeur. Par exemple, de jeunes professionnels soucieux de pouvoir trouver un équilibre entre le travail et la famille ainsi que des fonctionnaires retraités préféreront travailler à temps partiel. Non négligeable également est la dimension interculturelle ou multiculturelle de plus en plus prégnante dans nos organisations. Une diversité des attentes et des motivations est à prévoir, ce qui ajoute à la complexité des situations auxquelles le cadre doit faire face.

• *Gestion du savoir*

The typical large organization, such as a large business or a governmental agency, twenty years hence will have no more than half the levels of government of its counterpart today, and no more than a third the number of "managers". (Drucker, 1989, p. 14).

Cette prédiction de Peter Drucker, qui date de 15 ans, ne surprendra qu'à moitié ceux et celles qui observent la place croissante des technologues, travailleurs ou travailleuses du savoir, dans les organisations en général et dans les organisations publiques en particulier. Dans les administrations gouvernementales, ceux et celles qui ont à aviser leurs « maîtres politiques » ont souvent à le faire sur des sujets qui requièrent une expertise et des connaissances de pointe en constante évolution. Des politiques publiques en matière de sécurité alimentaire, de santé publique, de fiscalité, etc., doivent s'appuyer sur des organisations dont la matière première est constituée de données en production exponentielle qui doivent être traitées, interprétées, transformées en information puis en savoir utile. Il en est de même pour ceux qui doivent conti-

nuellement veiller à l'amélioration des services publics en proposant des moyens qui peuvent capitaliser sur des technologies plus performantes, l'administration en ligne étant une des plus récentes manifestations de cette réalité.

Gérer le savoir, du point de vue du gestionnaire, c'est favoriser le développement des connaissances au sein de l'organisation tout en conciliant la spécialisation pointue des experts avec une nécessaire coordination d'ensemble. Le partage de la vision globale des objectifs fait en sorte que chacun soit en mesure de situer son action dans un cadre plus large. Une intégration des efforts de tous est conditionnelle à un flux optimal d'informations et à une décentralisation des pouvoirs fournissant une marge de manœuvre dont tout technologue ou professionnel a besoin pour accomplir sa tâche.

• *Actualisation des valeurs éthiques*

Certaines situations complexes ont dernièrement mis en lumière l'impuissance de la société à fournir des réponses claires (le clonage d'organes et d'êtres vivants, l'euthanasie, l'accès facile aux appareils de jeu, etc.). La gestion des organisations publiques est, elle aussi, confrontée à de plus en plus de problèmes qu'elle ne peut résoudre uniquement en se référant à des règles précises, explicites et formelles déjà existantes. Il reste à nous demander si l'usage d'une plus grande liberté d'action généralement revendiquée par les gestionnaires ne donnera pas lieu à des décisions tout à fait arbitraires; ou s'ils pourront les défendre, voire les légitimer, sur la base de valeurs éthiques personnelles en lien avec les valeurs de transparence, d'équité et de probité dont se réclame notre administration publique.

• *Communication et négociation*

Le développement extraordinaire des technologies de l'information (Internet, Intranet, courrier électronique, etc.) ne s'est malheureusement pas accompagné d'un développement équivalent au chapitre de la communication, pourtant un rôle déterminant des cadres (Mintzberg 1980). Communiquer devient d'ailleurs plus critique dans un contexte où nos organisations souffrent « d'infobésité » et que les gens sont en quête de sens. . . organisationnel (Pauchant 1996; Bolman et

Deal 1996). La communication est une compétence particulièrement importante lorsque des acteurs ayant des points de vue différents négocient en vue de dégager des consensus, des compromis ou des ententes pour mieux travailler ensemble. La négociation « raisonnée », une technique visant à favoriser la conciliation de points de vue divergents ou le dénouement de conflits à la satisfaction de toutes les parties, s'appuie notamment sur une compréhension mutuelle des intérêts exprimés.

• *La sensibilité technologique*

Nous avons évoqué plus haut que les organisations, de plus en plus dépendantes de la production et de l'utilisation avisée de connaissances pointues en constante évolution, reposent en bonne partie sur la compétence des employés spécialisés. L'évolution des connaissances s'appuie sur le développement de technologies variées qui, par rétroaction, s'inspirent de ces mêmes connaissances. Les gestionnaires n'étant pas toujours des spécialistes des domaines d'expertise auxquels ils font appel sont ainsi moins bien placés que les technologues de l'organisation qu'ils dirigent pour déceler les technologies dont cette dernière pourrait profiter.

En appui à cette assertion, Kernaghan et al. (2001, p. 260) relèvent que:

Les fonctionnaires de première ligne et les cadres intermédiaires jouent un rôle majeur dans l'adoption d'innovations. Selon les données américaines, ces derniers sont à l'origine de 70% des innovations en matière de technologies de l'information.

Les auteurs vont même jusqu'à tracer un portrait de cet «innovateur »:

...une personne qui maîtrise bien une technologie en particulier, qui sait que cette technologie est appliquée avec succès ailleurs et souhaite atteindre, sinon dépasser, les résultats obtenus; qui voit comment la technologie en question peut servir à long terme de nouveaux objectifs et de nouveaux marchés. (p. 261).

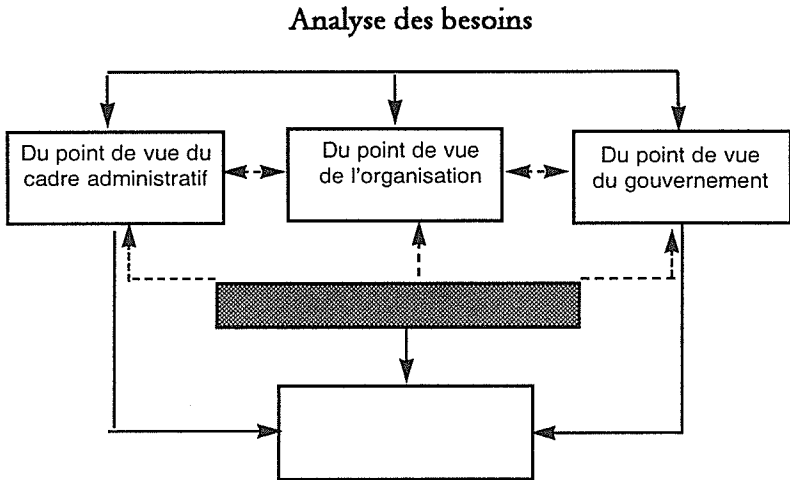
Par conséquent, un cadre qui sait reconnaître les possibilités offertes par la technologie encouragera les employés de l'organisation à devenir

des « veilleurs » capables de reconnaître les opportunités que peuvent présenter les développements technologiques pour l'organisation et les services qu'elle offre aux citoyens. Mais son rôle ne s'arrête pas là. Le cadre doit être en mesure d'apprécier, à la lumière des informations que lui fournissent les employés et selon les ressources dont il dispose, la manière d'incorporer des technologies qui s'harmonisent au fonctionnement global et à la mission de l'organisation.

3.3 - Le développement des compétences⁹⁾

Nous terminons en évoquant deux aspects importants, relatifs au développement des compétences. Le premier aspect a trait au choix de celles qu'il faut développer. Après tout, elles ne sont pas d'égale importance pour tous les gestionnaires et dans toutes les organisations publiques. Les modes de gouvernance et les défis stratégiques et organisationnels sont parmi les facteurs que nous avons déjà signalés comme pouvant contribuer à établir un ordre de priorité parmi les compétences à développer.

9. Cette section s'inspire du contenu d'un article paru dans la revue *Télescope* produite par l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique à l'automne 2003 sous la signature de Bourgault et al. Le lecteur pourra consulter le document en question sur le site Internet: <http://www.enap.ca/documents-pdf/observatoire/telescope/Telvtl1n1competencesgestion.pdf>.

Schéma 4 : L'analyse des besoins⁽¹⁰⁾

Tel que présenté dans le schéma 4, d'autres facteurs doivent être pris en compte. Que l'on songe à l'aptitude d'un gestionnaire à maîtriser une compétence particulière, au contexte de son intervention, ou encore à l'importance des effets que pourrait avoir cette compétence sur une équipe, sur la direction ou sur l'ensemble de l'organisation. Les orientations générales du gouvernement ne doivent pas non plus être négligées au moment de déterminer la priorité des compétences à développer. À titre d'exemple, on peut noter l'accent mis par plusieurs gouvernements occidentaux sur le développement des partenariats public-privé. Sans présumer de l'intérêt que présente cette formule dans tous les ministères ou organismes, il serait pour le moins curieux que les gestionnaires de ces organisations ne considèrent pas l'opportunité et la faisabilité de la formule dans leur domaine respectif d'activité.

Un second aspect important de la question renvoie aux moyens de développer ces compétences. Ils varieront selon qu'elles prennent la

10. Cette figure s'inspire de l'ouvrage de Van Mart et al. (1993), en particulier le chapitre 4.

forme de connaissances à acquérir (savoir), d'habiletés à déployer (savoir-faire) ou de qualités sur lesquelles on doit capitaliser (savoir-être). Ainsi, on pourra faire la promotion de programmes généraux ou ciblés et à durée variable, dans le but de faciliter chez les cadres la mise à niveau de leurs connaissances en gestion ou sur des sujets d'intérêts spécifiques à leurs unités administratives. La mobilité dans l'exercice de fonctions diverses, le mentorat ou le co-développement sont parmi les moyens plus adaptés au déploiement des habiletés et du savoir-être. La grande majorité des cadres sont très sollicités par les exigences quotidiennes de la profession. Il importe de déployer des moyens originaux, économiques et adaptés en vue de les appuyer dans le développement en continu de leurs compétences. Enfin, ce qui précède risque de demeurer lettre morte si les gouvernements, en tant qu'employeurs, ne reconnaissent pas le rôle crucial que jouent les gestionnaires publics dans des administrations en constante mutation. Une collaboration entre les uns et les autres en ces étapes délicates est impérative.

CONCLUSION

Les modèles algérien et québécois ont aujourd'hui 40 ans ! L'ampleur de leurs réalisations socio-économiques et l'originalité de leurs modèles gouvernementaux ont valu aux deux États d'être l'objet de l'attention internationale. Cependant, il reste beaucoup de problèmes à résoudre et de défis à relever. Dans un avenir proche, les gestionnaires publics se verront confier des mandats de plus en plus complexes. Face à ces enjeux publics, dont certains sont communs à de nombreux pays alors que d'autres leur sont spécifiques, les gestionnaires seront amenés à assumer des rôles et des responsabilités nouvelles. L'analyse des caractéristiques d'une gouvernance en transformation et de défis stratégiques et organisationnels inédits suscite une réflexion sur les compétences-clés des dirigeants. En effet, si les années 60 et 70 étaient celles de la construction de bureaucraties centrées sur leurs structures, leurs moyens et leurs règles de fonctionnement, les deux dernières décennies ont vu peu à peu émerger un autre modèle administratif. Dorénavant, l'accent est mis sur les « résultats » et sur la « performance ». La maîtrise des coûts, l'optimisation des ressources disponibles, l'imputabilité des

agents publics, la prestation et l'amélioration des services à la population et aux entreprises sont les objectifs visés par des gouvernements qui tentent de moderniser leurs secteurs publics. D'autres éléments interfèrent cependant avec ceux évoqués ici: la complexité croissante des enjeux et des phénomènes engendrés par l'évolution générale de la société et de l'économie est un autre facteur de taille. On ne peut non plus faire abstraction des avancées technologiques réalisées en matière de prestation de services, de communication et d'information, ainsi que de l'avènement de méthodes novatrices de gestion et d'organisation qui accompagnent le travail du gestionnaire public. On peut facilement prévoir que l'implantation de la Réforme administrative aura un impact direct sur le fonctionnement et la gestion des ministères, des organismes publics et des sociétés d'État. Élus politiques, hauts fonctionnaires et cadres verront leurs rôles et leurs responsabilités se transformer au fur et à mesure que la nouvelle gouvernance gagnera du terrain et que les sociétés évolueront. Plus spécifiquement, on accordera aux gestionnaires publics plus d'autonomie, plus de responsabilités stratégiques et plus de mandats de coordination. Cela exigera d'eux d'acquérir ou de développer des compétences-clés leur permettant d'être des partenaires à part entière dans l'aventure managériale de la nouvelle gouvernance, dans la conception des nouveaux modèles organisationnels et dans le pilotage des changements qu'ils entraîneront. Mais comme le rappelle Taïeb Hafsi (1996), «L'avenir appartiendra à ceux qui changent prudemment».

Références

Aucoin, P., « La fonction publique comme organisation apprenante: maintenir le mouvement de réforme dans la fonction publique », dans *La modernisation de la gouvernance*, Ottawa. Centre canadien de gestion, novembre 2000, p.155-195.

Blais, A. R., Sinclair-Desgagné, B., *Le leadership en 3C: Capacités, conduite, circonstances*, Rapport Bourgogne, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, 2002, 31 pages.

Bolman, L.G., Terrence E. D., *Repenser les organisations pour que diriger soit un art*, Paris: Maxima, 1996.

Bourgault, J., Maltais, D., Charih, M., Rouillard, L., « Le développement des compétences de gestion: une approche intégrée d'apprentissage continu », *Télescope*, Vol. 11, no. 1, janvier 2004, p.2-11.

Bourgault, J. (sous la direction de), *Horizontalité et gestion publique*, Presses de l'Université Laval, 2002.

Barzelay, M., Armajani, B. J., *Breaking Through Bureaucracy . A New Vision For Managing In the Government*, Berkeley: University of California Press, 1992.

Cambell C., Peters B.G., *Organizing governance: governing organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989.

Castells, M. . *Le pouvoir de l'identité*, Paris: Fayard, 1999.

Cherniss, C. et Goleman, D. (édts.). *The Emotionally Intelligent Workplace*, Jossey-Bass, 2001.

Clark, D., *Modernizing Quebec 's Public Services: An Evaluation*, Southampton, England, 2002.

Conseil du Trésor du gouvernement du Québec, « Pour de meilleurs services aux citoyens », l'énoncé de politique, juin 1999.

Côté, L., « De l'État minimal à l'État subsidiaire: l'héritage de l'Histoire », *Télescope*, vol. 10, n° 1, mars 2003, l'Observatoire de l'administration publique.

Côté, L., « La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère », *Coup d'oeil*, vol. 8, n° 1, L'Observatoire de l'administration publique, avril 2002.

Deschênes, J.-C., « Les agences britanniques, source d'inspiration de modernisations administratives », *IRPP Choices (Gouvernance)*, Vol.2, n° 3, Février 1996, p.1-36.

Dixon, J., Kouzmin, A., Korac-Kakabadse, N., « Managerialism - something old, something borrowed, little new: Economic prescription versus effective organizational change in public agencies », *International Journal of Public Sector Management*, Volume: I I, Number 2,3,1998, p. 164-187.

Donahue, J. D., Nye, J. S., *For the People Can We Fix Public Service ?*, Washington, D.C.: Brooking Institution Press,2003,282 p.

Drucker, P., *Les entrepreneurs*, L'Expansion Hachette,1985.

Drucker, P., *The New Realities in Government and Politics*, in *Economics and Business*, in *Society and World View*, New York: Harper & Row,1989.

Fournier, C., René Lévesque. *Portrait d'un homme seul*, Les éditions de l'Homme 1993.

Gill, D.: « New Zealand Experience with Public Management Reform » in Jones (2001) IPMN Newsletter, n° 2, IPMN website: www.willamette.org/ipmn.

Gouvernement du Québec, Conseil du Trésor (2004). *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens, Briller parmi les meilleurs. Plan de modernisation 2004-2007*.

Gow J. I., Dufour, C., « Le nouveau management public est-il un paradigme ? Cela a-t-il de l'importance ? » *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, n° 4, pp.2000, p.680-707.

Guthrie J. et Steane P., « Learning From International Public Management Reform » vol. I IA, Oxford, Oxford, JAI-Elsevier Science: 1999, p.133-142.

Guthrie J. O., Humphrey C., « Debating Developments in New Public Financial Management: the Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward » *Financial Accountability and Management*, vol . 15, n°3/4, p.209-228,1999.

Hafsi, T., «Pour survivre... Résistez à la tentation des grands changements!», *Revue Gestion*, vol. 20, no 4, 1995, p. -16-.

Hood C., « Emerging Issues in Public Administration » *PublicAdministration*, vol. 73., p.165-183, spring, 1995.

Jones L. R., *Symposium on public management reform and e-government*, *International Public Management Journal*, vol. 5, p. 97-124, 2002.

Jones, L. R., Kettl, D. F., « Assessing Public Management Reform in an International Context », *International Public Management Review*, vol. 4, Issue 1, pp.1-19, 2003.

Kernaghan K., « The Emerging Public Service Culture: Value, Ethics and Reforms » in *Canadian Public Administration*, 37, Winter, 1994.

Kernaghan, K., Marson, B., Borins, S., *L'administration publique de l'avenir*, Toronto: L'Institut d'administration publique du Canada, 2001.

Kettl D.F., « The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government », *Public Administration Review*, pp.488-497, Nov-dec. 2000a.

Kettl D.F., *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 2000b.

Kibblewhite A., « Effectiveness: The Next Frontier in New Zealand » in Jones, Guthrie et Steane, (eds.), « Learning From International Public Management Reform » vol. 1 IA, Oxford, Oxford, JAI-Elsevier Science: p.177-192, 2001.

Kiel, L. D., *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco, Ca.: Jossey-Bass. 1994.

Laforte, D. et Godin, R., « Vers un nouveau profil de cadre en management public », *Télescope*, vol. 8, no.3, Observatoire de l'administration publique, 17 p., juin 2001.

Leclerc J., *Gérer autrement l'administration publique*, Presses de l'Université du Québec, 2001

Lemieux, V., « Les rôles du gouvernement dans la gouvernance », in *La modernisation de la gouvernance . une première exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2000.

Lindquist E., « La restructuration du gouvernement et l'évolution de la fonction publique de carrière dans les provinces et territoires du Canada » dans Bourgault et al. « *Administration publique et Management public. Expériences canadiennes* », ch.17, pp.243-259, Les publications du Québec, 1997.

MacGregor B. J., *Leadership*, New York: Torchbooks, 1978.

Maltais, D. et Mazouz, B. « A nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *Revue Internationale de Gestion*, vol.29, n.3, pp. 82-92, septembre 2004.

March J., Olsen, J. P., Rediscovering institutions. the organizational basis of politics, New York, Free Press/Macmillan,1989.

Mazouz B., « La gouvernance contractuelle. Côté cour, côté jardin du renouveau administratif québécois », dans Coup d 'oeil, Observatoire de l'administration publique, www.enap.ca/observatoire, vol.9, juin, 2003, p.8-13.

Mazouz. B., « L'Administration québécoise à l'ère de la modernisation. Les enjeux de la mise en oeuvre », Sources Enap, vol . 17, n° 5, mars-avril 2002, p.3-5.

Mignonac, K. et al., « L'intelligence émotionnelle en question », Revue des Sciences de Gestion, 201-202,8398.2003.

Mintzberg, H., The Nature of Managerial Work, Prentice Hall, 1980.

Mintzberg, H., Bourgault, J., Manager en public, Toronto: L'Institut d'administration publique du Canada, 2002.

Morgan, G., Images of Organization, London: Sage, 1986.

OCDE, « From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification » in OECD Countries in OCDE Observer, p. 1-7, June 2003.

OCDE, « La modernisation du secteur public », Synthèse de l'Observatoire, OCDE, p.1-7, Novembre 2003.

Olsen J. P., P.G., Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies, Oslo: Scandinavian University Press,1996.

Osbaldeston, G. F., Organising to govern, Toronto, McGraw-Hill Ryerson,1992.

Paquet, G., Pathologies de gouvernance, Essais de technologie sociale, Montréal: Liber,2004.

Paquet, R., « Les particularités de la réorganisation du travail dans le secteur public » dans Charih et Landry, Enjeux de l 'administration publique, ENAP, Québec,2001.

Pauchant, T. La quête du sens: gérer nos organisations pour la santé des personnes, de nos sociétés et de la nature, Montréal. Presses HEC,1996.

Pêcheur, B., « Bilan et perspectives du renouveau du service public » Revue française d 'administration publique, n° 55, juillet-septembre,1990, p.393-403.

Pfeffer, The Human Equation, Building Profits by Putting People First, Harvard Business School Press, 1998.

Pollitt, C., The Essential Public Manager, Open University Press, 2003.

Rouillard, C., « Du cynisme au désabusement organisationnel: le nouveau management public en tant que facteur de confusion », Choix, IRPP, vol.9, no.6, 2003, p.21-38.

Rouillard, L. « Nouvelles stratégies d'action dans le secteur public québécois: quatre exemples d'innovations financières ». Administration publique du Canada. 45[1], 2002, p.52-69.

Roy, P.-R., Giard, P., « Des unités autonomes de service aux agences: un modèle administratif québécois en émergence », Coup d 'œil, vol. 9, n° 3, juin 2003, p. 19-23.

Savoie, D. J., Breaking the Bargain, Public Servants, Ministers and Parliament, Toronto: University of Toronto Press, 2003.

Secrétariat du Conseil du Trésor, « Pour de meilleurs services aux citoyens », l'énoncé de politique, gouvernement du Québec, 1999.

Sehested, K., « How New Public Management Reforms Challenge the Roles of Professionals », International Journal of Public Administration, vol. 25, n. 12, 2002, p. 1513-1537.

Senge, P., The Fifth Discipline, The Art & Practice of the Learning Organization, New York: Doubleday Currency, 1990.

Stevens A., « Les agences d'exécution et leur impact sur le Civil Service », Revue française d 'administration publique, n° 55, juillet-septembre, 1990, pp.485-495.

Van Mart, M., Cayer, N. J. et S. Cook. Handbook of Training and Development for the Public Sector, San Francisco: Jossey-Bass, 1993.