

Canadian Political Science Association
Association canadienne de science politique

**Modernisation de la gestion publique et réingénierie de l'État :
vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise**
(Travail en cours)

Groupe d'étude sur les réformes de l'État (GÉRÉ)¹

Christian Rouillard

Université du Québec, École nationale d'administration publique
courriel : christian_rouillard@enap.ca

Isabelle Fortier

Université du Québec, École nationale d'administration publique
courriel : isabelle_fortier@enap.ca

Alain-G. Gagnon

Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes
Université du Québec à Montréal, Département de science politique
courriel : gagnon.alain@uqam.ca

Éric Montpetit

Université de Montréal, Département de science politique
courriel : e.montpetit@umontreal.ca

Communication présentée au Congrès annuel
de l'Association canadienne de science politique (ACSP),
section administration publique, University of Manitoba,
Winnipeg (Manitoba), 3 juin 2004

23 mai 2004

¹ Les auteurs expriment leur reconnaissance au Fond québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) pour son soutien financier au programme de recherche du GÉRÉ.

« Il ne s'agit pas d'affaiblir l'État québécois, mais au contraire de lui redonner tout son lustre, tout son prestige et toute sa pertinence ».
- Jean Charest, Premier ministre du Québec

« À vouloir s'occuper de tout, l'État québécois n'arrive pas à s'occuper de quoi que ce soit ».
- Monique Jérôme-Forget, Présidente du Conseil du trésor

Introduction

Depuis le début des années quatre-vingts, les critiques soutenues sur la bureaucratisation excessive de l'administration publique québécoise se sont traduites par des lois structurantes comme, entre autres exemples, la *Loi sur la fonction publique* en 1983, la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics* en 1994 et, au début de ce troisième millénaire, la *Loi sur l'administration publique*, promulguée par le gouvernement péquiste précédent. Sans nier la dynamique de continuité qui la lie partiellement à ces lois antérieures, toutes sous le joug du mouvement du nouveau management public, la démarche de réingénierie/modernisation de l'actuel gouvernement libéral se distingue toutefois de celles-ci par sa volonté de redéfinir l'État québécois sur une base strictement managérielle, comme d'ailleurs de s'affranchir de deux dimensions fondamentales de la gouvernance québécoise, l'une et l'autre construites progressivement depuis la Révolution tranquille : 1) la primauté de l'État comme instrument collectif de développement social, politique, économique et culturel (prisme réducteur de la prestation des services; 2) la dynamique de concertation multisectorielle par laquelle s'expriment les différents acteurs collectifs de la société civile (managérialisation des enjeux politiques).²

Le réformisme managériel dans lequel s'engage présentement le secteur public québécois à travers la réingénierie de ses activités et processus administratifs, n'est pas qu'un exercice de réorganisation administrative, mais entraîne aussi, par-delà la recherche d'efficacité au niveau de la prestation des services, une redéfinition de la capacité d'intervention et de régulation de l'État québécois. La prétention strictement managérielle du gouvernement libéral ne doit pas obscurcir la nature des enjeux liés à cette « réinvention » de l'État : malgré l'accent sur l'expertise et les connaissances techniques de toute rhétorique managérielle, la remise en question de l'héritage politico-institutionnel de la Révolution tranquille nous interpelle tous en tant que citoyens. Il est donc essentiel d'analyser cette réingénierie avec une sensibilité politique

² Sur cette question, voir Éric Montpetit et Christian Rouillard, «La Révolution tranquille et le réformisme institutionnel : pour un dépassement des discours réactionnaires sur l'étatisme québécois», *Globe : revue internationale d'études québécoises*, 4 (1), 2001, 119-140.

qui reconnaît d'entrée de jeu la pluralité des idées et des points de vue, toujours subjectifs, et ancrées dans des pratiques sociétales développés sur le long terme. Cette sensibilité politique est d'ailleurs d'autant plus importante que le gouvernement libéral insiste au contraire sur l'apolitisme de la réingénierie. Celle-ci s'inscrirait donc dans un irréductible souci de pragmatisme : « la modernisation de notre État n'est pas une question idéologique ou partisane, mais une nécessité qui nous est dictée par notre époque et ses enjeux ».³

S'appuyant sur la théorie critique des études managérielles, cette communication propose une analyse théorique et normative de la réingénierie/modernisation qui refuse de considérer les questions managérielles en les dissociant de leurs conséquences politiques. Après une brève discussion de la théorie critique des études managérielles et de sa pertinence pour l'étude des réformes administratives, la communication s'intéresse au discours managériel de la réingénierie, tel qu'initialement élaboré et diffusé par Michael Hammer et James Champy, les pères fondateurs de l'approche, afin de mieux comprendre l'origine de l'approche privilégiée par le nouveau gouvernement libéral. La communication se penche par la suite sur les éléments constitutifs de la démarche de réingénierie/modernisation libérale elle-même, en s'interrogeant notamment sur le caractère partisan et idéologique de cette révision des structures et des programmes de l'État québécois. À cette fin, elle souligne le mimétisme du projet québécois qui, malgré ses prétentions, repose sur une lecture tronquée des expériences fédérales canadienne et américaine de modernisation de la gestion publique, durant la dernière décennie.

En définitive, cette communication suggère que la démarche de réingénierie/modernisation de l'État québécois souffre de plusieurs limites, paradoxes et effets pervers, parmi lesquels : une sacralisation de la gestion des firmes privées et une perte du sens de l'État ; une compréhension caricaturale de la bureaucratie (hiérarchie, standardisation et spécialisation) ; une négation de la spécificité de l'administration publique ; un accent indu sur les trois E (efficacité, efficacité et économie), la gestion par résultats et la gestion du rendement (réductionnisme) ; et, enfin, un discours favorable à l'empouvoirement⁴ individuel, mais une pratique conduisant à la confusion collective.⁵

³ Jean Charest, « Lettre ouverte aux Québécoises et Québécois », *Le Devoir*, 14 octobre 2003, A9.

⁴ Pour tout inélegant que soit ce terme, une traduction évidente de l'anglais *empowerment*, il est préféré à celui d'habilitation pour la raison suivante : la présence du mot pouvoir implique que ce phénomène n'est pas managériel et technique, mais plutôt relationnel et politique.

⁵ Pour plus détails sur cette question, voir notamment : Christian Rouillard, « Du cynisme au désabusement organisationnel – le nouveau management public en tant que facteur de confusion », *Choix*, Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), 2003, 9 (6), 21-40 ; Isabelle Fortier, « Du scepticisme au cynisme – paradoxe des réformes

Sur la théorie critique des études managérielles⁶

L'approche théorique sur laquelle repose cette communication est celle, peu développée en administration publique, de la théorie critique des études managérielles. Soucieuse de ne pas reconduire la vision traditionnelle selon laquelle le management public est une fonction technique neutre et inéluctable, la théorie critique des études managérielles privilégie les dimensions politique et idéologique des discours et des pratiques managérielles. Elle propose aussi un projet émancipateur, pour l'individu comme pour les groupes et les collectivités, qui cherche à permettre l'émergence d'une plus grande démocratisation de l'organisation complexe, par le biais d'une réflexion critique sur tout ce qui est touché, implicitement ou explicitement, par les discours et les pratiques managérielles, incluant les aspects formels comme la structure hiérarchique, les fonctions managérielles et les mécanismes d'imputabilité interne et externe, de même que ceux informels comme les rôles managériaux et les cultures organisationnelles.⁷

L'approche critique rejette ainsi l'idée d'un management générique aux prétentions d'universalité, d'intemporalité et de transférabilité pour mettre l'accent sur les particularismes du contexte organisationnel, notamment eu égard aux contraintes et aux ressources particulières avec lesquelles doivent composer les individus et les groupes dans les organisations complexes. Le management public n'est donc ni une science, ni un art, mais un construit social qui doit être critiqué et reconceptualisé à la lumière d'un souci prononcé pour l'émancipation collective, tant des non gestionnaires que des gestionnaires. Le statut privilégié de l'efficacité comme *modus operandi* du management n'est pas retenu par l'approche critique. Pour cette dernière, l'efficacité n'est pas synonyme de rationalité, mais plutôt une valeur, de surcroît polysémique, parmi plusieurs autres valeurs possibles. L'efficacité, particulièrement dans un contexte de gestion par résultats, est elle-même l'expression de la hiérarchisation implicite et souvent non avouée des valeurs privilégiées par le management à travers son évaluation, toujours partielle et subjective.⁸

administratives », *Choix*, Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), 2003, 9 (6), 3; Christian Rouillard, « Sur la reconduction de la continuité à travers la rupture : une analyse critique de *La Relève* », dans Mohamed Charih et Pierre P. Tremblay (sous la direction de) *Enjeux de l'administration publique*, Québec, École nationale d'administration publique (ÉNAP), 2001, 215-238.

⁶ Pour une discussion détaillée de l'approche critique, voir : Christian Rouillard, « Sur la pertinence d'une approche toujours embryonnaire : la théorie critique des études managérielles », dans Denis Proulx, Louise Lemire et Luc Cooremans (sous la direction de) *Le management public et la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques fédérales canadiennes et belges*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2004, (à paraître).

⁷ Mats Alvesson, et Stanley Deetz, *Doing Critical Management Research*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1999; Mats Alvesson et Kaj Sköldböck, *Reflexive Methodology – New Vistas for Qualitative Research*, London, Sage Publications, 2000.

⁸ Sharon L. Sutherland, "Biggest Scandal in Canadian History: HRDC Audit Starts Probity War", *Critical Perspectives on Accounting*, 14, 2003, 187-224.

Ainsi, l'élaboration de critères implique l'exclusion de certains autres, leur pondération respective ne s'impose pas en elle-même et, enfin, la dimension temporelle retenue est toujours problématique en ce qu'elle conditionne les résultats de l'évaluation.⁹

L'approche critique est particulièrement pertinente pour l'étude de l'innovation managérielle, puisqu'elle remet en question les postulats épistémologiques, ontologiques et idéologiques de l'administration publique traditionnelle et du nouveau management public. Par exemple, elle ne retient pas les postulats qui lient la hiérarchie à la coordination dans les organisations complexes et qui, du même coup, font implicitement de la bureaucratie le modèle à partir duquel s'élaborent les propositions concrètes d'innovations managérielles. Elle s'en distingue aussi en ce qu'elle ne privilégie pas implicitement une compréhension instrumentale des cultures organisationnelles, par trop souvent réduites à une simple variable managérielle, prétendument susceptible de manipulation pour influencer de manière quasi-mécaniste les perceptions et les comportements individuels et collectifs.

L'approche critique permet, en ce sens, d'accroître la portée de la réflexion théorique sur les conditions structurelles, contextuelles et culturelles favorables à la diffusion et la mise en œuvre de nouveaux cadres de gestion. Elle incite également le chercheur à tenir compte de la pluralité des discours, des compréhensions et des sensibilités des différents acteurs et participants organisationnels, de même que du caractère complexe, incertain, parfois même problématique, des communications et des interactions organisationnelles. En effet, l'approche critique accorde une attention particulière aux méta narratifs (grands textes d'orientation symbolique et de construction identitaire) que sont les cadres de gestion (phase d'élaboration) et les documents subsidiaires qui en découlent (phase de mise en œuvre) : elle permet donc d'identifier les éléments implicites de contrôle et de domination managériels qui représentent autant d'obstacles au projet d'émancipation collective et qui sont, dans un contexte discursif de participation, des sources de confusion organisationnelle, voire même de désabusement.¹⁰

La réingénierie de l'État : un discours managériel archaïque et problématique

⁹ Alvesson et Deetz, 1999; Christian Rouillard, *Syncretisme théorique en études managérielles : à la croisée de théorie critique, de la déconstruction derridienne et de l'anti-administration*, Communication présentée au 70^{ème} Congrès annuel de l'Association francophone pour le savoir (ACFAS), section Administration et management publics, Université Laval, Sainte-Foy (Québec), 15 mai 2002.

¹⁰ Fortier, 2003 ; Rouillard, 2003.

Contribution des années 1990 aux études managérielles, la réingénierie bénéficie toujours, auprès de certains auteurs influents,¹¹ d'une notoriété et d'une légitimité élevées, tout autant qu'elle revêt encore l'intérêt de certains membres de la communauté managérielle publique et privée, au-delà du seul cas de l'administration publique québécoise.¹² Simplement définie, la réingénierie se comprend comme «...une remise en cause fondamentale et une redéfinition radicale des processus opérationnels pour obtenir des gains spectaculaires dans les performances critiques que constituent aujourd'hui les coûts, la qualité, le service et la rapidité». ¹³ Les prétentions sont donc particulièrement élevées: rien de moins que des gains *spectaculaires* attendent ceux qui privilégient la réingénierie. Dans de telles circonstances, et d'autant plus que la remise en cause est *fondamentale* et la redéfinition *radicale*, n'est-on pas en droit de s'attendre à une innovation théorique majeure qui romprait tout autant avec l'organisation scientifique du travail (taylorisme) qu'avec l'école des relations humaines?¹⁴ D'une approche qui se distingue d'une manière significative de celles de la gestion de la qualité (totale) et de l'organisation apprenante, pour n'en nommer que deux autres d'une diffusion toujours soutenue ? Or, qu'en est-il au juste? Par-delà cette définition générale et imprécise, quels sont les éléments concrets auxquels renvoie la réingénierie ? Quelle vision politique peut-on identifier à ce discours managériel ?

Après avoir réduit l'origine de la crise dans laquelle se trouvent un nombre croissant d'entreprises aux trois C (client, concurrence et changement), Hammer et Champy consacrent beaucoup d'effort et d'espace dans leur livre-phare, *Le Reengineering*, à expliciter les caractères prétendument innovateur et progressiste de la réingénierie. Tout d'abord, nous disent-ils, celui-

¹¹ Non sans surprendre, Shafritz et Ott ont en effet choisi d'inclure la réingénierie dans la dernière édition de leur célèbre anthologie des textes classiques en théorie de l'organisation. On peut difficilement éviter de se demander comment un tel discours managériel peut être considéré un classique en seulement trois ans et, ainsi, rejoindre les textes incontournables de Max Weber et Herbert Simon. Voir, Jay M. Shafritz et J. Steven Ott (sous la direction de), *Classics of Organization Theory*, 4^{ème} édition, Orlando (Floride), Harcourt Brace, 1996.

¹² Mentionnons seulement, à titre d'exemple, que la modernisation de l'administration publique fédérale belge, toujours en cours, renvoie à l'ambitieuse réforme *Copernic* qui repose, entre autres choses, sur une démarche de réingénierie.

¹³ Michael Hammer et James Champy, *Le Reengineering - Réinventer l'entreprise pour une amélioration spectaculaire de ses performances*, Paris, Dunod, 1993, 42.

¹⁴ L'organisation scientifique du travail, parfois appelé taylorisme (du nom de son concepteur, Frederick Winslow Taylor) et l'École des relations humaines sont souvent présentés comme les deux côtés de la médaille managérielle: alors que le premier réduit la motivation individuelle à sa dimension pécuniaire, la seconde insiste sur la satisfaction des besoins psychologiques. Dans un cas comme dans l'autre, la conception de l'être humain dans le contexte organisationnel demeure réductrice. Ni l'une ni l'autre ne conteste non plus la séparation rigide entre les activités de conception et d'exécution ou encore entre les sphères stratégique et opérationnelle, malgré le sempiternel discours sur le management renouvelé...

ci ne doit pas être confondu avec la qualité totale: alors que celle-ci se contente d'une amélioration marginale et continue des processus existants, seul la réingénierie les remet vraiment en cause. Et quels moyens privilégie-t-on pour y arriver?

Tableau 1 : Principaux éléments constitutifs de la réingénierie et sources des emprunts théoriques

<i>Éléments constitutifs de la réingénierie</i>	<i>Littératures d'emprunts</i>
Technologies de l'information et des communications	Néo-taylorisme
Chargés de cas et équipes de cas	Gestion de projet
Compressions verticale et horizontale	Débureaucratization
Gestion participative	Leadership (coaching, mentorat)
Réapprovisionnement continu	Juste-à-temps
Regroupement de plusieurs postes en un seul	Élargissement des tâches
Partage du pouvoir décisionnel avec les salariés	Gestion consensuelle
Processus à versions multiples	Enrichissement des tâches
Réduction des vérificateurs et des contrôles	Empouvoirement
Fonctionnement hybride: centralisation et décentralisation	Flexibilité

Source : construction originale.

On mentionne d'abord les chargés de cas, les équipes de cas, la compression verticale et horizontale, la gestion participative, le réapprovisionnement continu, le regroupement de plusieurs postes en un seul, le partage du pouvoir décisionnel avec les salariés, les processus à versions multiples, la réduction des vérificateurs et contrôles et, enfin, le fonctionnement hybride, c'est-à-dire à la fois centralisé et décentralisé.¹⁵ Et ce n'est pas tout. La réingénierie insiste aussi sur la responsabilité et l'autonomie des employés, le travail multidimensionnel et l'éducation des employés. On nous y explique que la rémunération des employés n'est plus liée à la performance mais à l'aptitude, que les gestionnaires cessent d'être des superviseurs pour devenir des animateurs et des mentors, que les niveaux hiérarchiques doivent diminuer et l'organigramme s'aplatir et, surtout, que les hauts dirigeants passent du statut d'arbitre à celui de leader.¹⁶ Le lecteur initié à la littérature managérielle, ou à tout le moins à celle sur la gestion de la qualité, voit tout de suite que rien de tout cela n'est vraiment nouveau. Alors que le chargé de cas et les équipes de cas renvoient à l'élargissement des tâches et au travail en cellule, la

¹⁵ Ibid., 61-76.

¹⁶ Ibid., 77-95.

compression verticale et horizontale n'est rien de plus que la débureaucratiation et l'approvisionnement continu n'est rien d'autre que le juste-à-temps. Gestion participative, partage du pouvoir décisionnel, responsabilisation et autonomie des employés font partie du discours sur le management dit renouvelé depuis déjà plusieurs années. En fait, comme le suggère le tableau 1, pris individuellement ou ensemble, aucun des éléments constitutifs de la réingénierie n'est ni nouveau, ni novateur. Redevable à la fois à la gestion de la qualité (totale ou non), à la gestion de projet, ainsi qu'à la théorie des besoins et des motivations,¹⁷ tous réduits à leur plus simple expression, la réingénierie possède tous les attributs d'un anachronisme dans l'histoire des études managérielles. À une distinction près, faut-il toutefois ajouter...

En effet, la réingénierie se distingue des courants managériaux précédents par la primauté des technologies de l'information et des communications (TIC) pour reconfigurer les modes de fonctionnement de l'entreprise. À cette fin, elle souligne la nécessité de *penser par induction*. Qu'entendent Hammer et Champy par penser par induction? Tout simplement «...être capable de commencer par détecter une solution puissante avant de rechercher quels problèmes elle pourrait résoudre, problèmes dont la société n'a probablement même pas conscience».¹⁸ Autrement dit, il ne faut pas chercher à savoir comment utiliser les nouvelles connaissances technologiques pour améliorer ce qu'on fait présentement, mais plutôt se demander comment utiliser celles-ci pour faire ce qui n'a pas encore été fait. Comme ne se lassent de dire les auteurs, «...le reengineering est affaire d'innovation».¹⁹ Et qui ne voudrait pas d'une solution *puissante* capable de s'attaquer non seulement aux problèmes existants de l'entreprise, mais encore à ceux futurs? Malheureusement, telle que définie par Hammer et Champy, la pensée par induction tient plus du voeu pieu que du moyen d'action concret.

Viennent ensuite les acteurs clés de la réingénierie, nommément le leader, le responsable du processus, l'équipe de reengineering, le comité de pilotage et le capitaine de la réingénierie. Chaque acteur a un rôle spécifique à jouer, faut-il comprendre. Le leader est le haut dirigeant qui mobilise et motive l'ensemble des acteurs de la réingénierie, bref qui suscite et obtient leur participation collective. Le responsable du processus est le gestionnaire qui, comme son titre l'indique, est responsable d'un processus particulier de la réingénierie. L'équipe de réingénierie se compose des personnes impliquées dans le reengineering (diagnostic et remodelage) d'un

¹⁷ Pour ce dernier courant, voir Frederick Herzberg, *The Motivation to Work*, Cleveland, World Publishing, 1959 et, du même auteur, *Work and the Nature of Man*, Cleveland, World Publishing, 1966.

¹⁸ Hammer et Champy, *Le Reengineering*, 98.

¹⁹ *Ibid.*, 99.

processus particulier. Le comité de pilotage renvoie aux cadres supérieurs responsables de la stratégie globale (de la conception au pilotage) de la réingénierie. Enfin, le capitaine de la réingénierie est responsable des outils et techniques (de tout ordre) nécessaires à sa mise en oeuvre. Une fois de plus on se croirait devant un projet de qualité totale. Rien de tout cela, malgré les prétentions de distinction et d'enrichissement des auteurs, n'appartient en propre à la réingénierie.

Les auteurs posent ensuite les incontournables questions suivantes : Comment identifier, par-delà l'organigramme formel, les processus réels de l'entreprise? Comment les remodeler avec succès? Et, condition essentielle à la réussite de la réingénierie, comment obtenir la participation dynamique des hauts dirigeants, gestionnaires et salariés de l'entreprise? L'identification des processus réels, nous disent Hammer et Champy, nécessite d'oublier les départements et les divisions formelles de l'entreprise, pour se concentrer sur son fonctionnement concret, sur ses «...activités naturelles [...] souvent fragmentées et occultées par son organigramme». ²⁰ En d'autres mots, il faut comprendre chaque activité, chaque processus qui compose cette activité, du début à la fin. Une fois l'identification des processus terminée, leur remodelage devient possible. En simplifiant quelque peu, Hammer et Champy privilégient essentiellement trois techniques, à savoir: «...un, appliquer avec audace un ou plusieurs principes du reengineering; deux, rechercher et détruire les idées reçues; trois, s'efforcer d'utiliser les technologies dans un esprit créatif». ²¹

Parler ici de techniques relève de la surenchère rhétorique. Alors que la première technique est tautologique, la deuxième et la troisième sont simplement rhétoriques. La mobilisation collective de tous les membres de l'entreprise, quant à elle, repose avant tout sur un *appel à l'action* qui explicite, d'une manière accessible à tous, le pourquoi du reengineering. Il faut que tout un chacun comprenne ici ce qu'est l'entreprise aujourd'hui et ce qu'elle sera demain grâce à la réingénierie. La démarche privilégiée est de type *top-down*: l'*appel à l'action* part du sommet de la pyramide pour se répandre graduellement jusqu'à sa base. Voilà une condition essentielle à sa réussite, nous disent Hammer et Champy, puisque «[s]eul un dirigeant haut placé est assez crédible et assez influent pour formuler ce genre de proposition». ²²

²⁰ Ibid., 133.

²¹ Ibid., 163.

²² Ibid., 176.

Pour un discours aux prétentions utilitaires, on s'étonne du manque de prescriptions concrètes. Après tout, c'est une chose de privilégier la mobilisation de l'entreprise, mais c'en est une autre de dire comment y parvenir. Un simple *appel à l'action* semble bien insuffisant. En fait, l'ensemble des prescriptions utilitaires qui composent le guide d'action de la réingénierie demeure à un tel niveau de généralité qu'on ne peut, au bout du compte, que bien difficilement le rejeter. Comment pourrait-on être contre le dépassement des idées reçues, la créativité et la mobilisation des intelligences de l'organisation ? L'essence du problème tient plutôt à l'absence de moyens concrets, de stratégies pratiques pour mettre en oeuvre ces grands principes, élevés ici au rang de techniques, et par-delà pouvoir atteindre, ou à tout le moins approcher, les résultats ambitieux promis par ce discours.

Et d'ailleurs, sur quelle base empirique repose donc la réingénierie ? Sur les cas d'entreprises qui, aux dires des auteurs, ont réussi leurs stratégies de réingénierie, nommément: Hallmark, Taco Bell, Capital Holding et Bell Atlantic. Précisons toutefois qu'il ne s'agit pas ici de véritables études de cas.²³ Tout au plus avons-nous affaire à quelques descriptions sommaires dont l'objectif évident n'est que de convaincre le lecteur du bien fondé de la réingénierie. L'information disponible se résume à ce que Hammer et Champy eux-mêmes appellent un *récit*, c'est-à-dire la petite histoire de la réingénierie de l'entreprise telle que racontée par un, et un seul, haut dirigeant. Voilà qui est d'autant plus mince que les auteurs reconnaissent eux-mêmes, dans le dernier chapitre, qu'entre 50 % et 70 % des entreprises qui privilégient la réingénierie n'atteignent jamais les résultats spectaculaires recherchés.²⁴ Il ne faudrait surtout pas voir ici l'émergence tardive de l'esprit critique de Hammer et Champy envers la réingénierie. Bien au contraire. De tels résultats n'infirment en rien sa valeur, croient-ils, puisque «[s]i le reengineering échoue, qu'elle qu'en soit la cause immédiate, ce sera foncièrement parce qu'ils [les dirigeants d'entreprises] l'auront mal compris ou mal dirigé».²⁵ Peut-on imaginer plus grande complaisance? Si ces auteurs évitent de reconduire implicitement une démonisation des

²³ Encore faut-il ajouter que ces auteurs ne sont pas les seuls à recourir à l'argument anecdotique et aux *success stories*, parfois même à ceux qui ne sont qu'anticipés, en lieu et place de l'étude empirique. Voir, par exemple, François Bergeron et Jean Falardeau, *La Réingénierie des processus d'affaires dans les organisations canadiennes - les avantages et les conditions de réussite: une étude de 134 projets*, Montréal, Les Éditions transcontinentales, 1994. Précisons que les 134 projets en question sont étudiés à travers une monographie qui ne compte, en incluant bibliographie et annexes, que seulement 103 pages. Inutile d'insister sur ce que l'étude est particulièrement sommaire et, de ce fait, vise plus à convaincre qu'à expliquer ou analyser.

²⁴ Hammer et Champy, *Le Reengineering*, 223.

²⁵ *Ibid.*, 236.

gestionnaires, force est d'admettre qu'ils postulent, on ne peut plus explicitement, leur ignorance et leur incapacité collectives.

Malgré sa volonté maintes fois affirmée de se distinguer de tout ce qui le précède, la réingénierie est redevable tout autant à l'organisation scientifique du travail qu'à l'école des relations humaines. De la première, il retient les postulats contestables de l'*homo economicus* et du *one best way*: la réingénierie, insistent Hammer et Champy, doit permettre de reconfigurer de manière optimale les processus de l'entreprise. Il n'y a donc qu'une, et une seule, façon d'organiser le travail. Comme l'école des relations humaines, la réingénierie ajoute la rationalité psychologique de l'individu à sa rationalité économique. Le postulat s'élargit quelque peu, mais demeure tout aussi normatif. Et, malgré les prétentions du discours, on raisonne toujours dans le cadre taylorien: la nature humaine est encore considérée statique. L'individu, croit-on, réagit de manière mécaniste aux stimuli économiques et psychologiques qui lui sont envoyés. Voilà quelques critiques qui tiennent tout autant, le lecteur initié l'aura compris, pour la gestion de la qualité (totale) que pour la réingénierie. Est-ce à dire que l'un et l'autre ne sont en bout de ligne qu'une seule et même chose? La réingénierie ne serait-elle qu'un vulgaire plagiat de la gestion de la qualité ?

Et bien non, malgré leurs similitudes. Alors que la gestion de la qualité met l'accent sur la primauté du capital humain, la réingénierie insiste plutôt sur la primauté des processus et des technologies de l'information et des communications. Exception faite des acteurs de la réingénierie eux-mêmes, celle-ci néglige complètement les ressources humaines, si ce n'est pour nous promettre ponctuellement, d'une manière ou d'une autre, que: «[a]près un reengineering, le travail devient plus gratifiant, les travailleurs éprouvent une plus grande impression de complétude, d'achèvement et d'accomplissement».²⁶ Le déterminisme est on ne peut plus évident. D'aucuns ajoutent, dans une perspective toujours favorable à la réingénierie, que cette négligence de l'individu au sein de l'organisation, que cette omission chronique des acteurs individuels et collectifs, constitue la principale pierre d'achoppement de ce discours et que son introduction tardive devient, par voie de conséquence, la voie à privilégier pour atteindre les résultats initialement promis.²⁷ En ce sens, l'accent est ponctuellement mis sur la culture organisationnelle, toujours comprise comme un outil de contrôle susceptible de manipulation

²⁶ Ibid., 81.

²⁷ Dennis T. Jaffe et Cynthia D. Scott, «Reengineering in Practice - Where Are the People? Where Is the Learning?», *Journal of Applied Behavioral Science*, 1998, 34 (3), 250-267.

managérielle pour obtenir les attitudes et, par-delà, les comportements recherchés. La dimension technocratique de ce discours, malgré ce que suggère une compréhension dichotomique demeure intacte: alors qu'elle ne porte initialement que sur les processus formels et les technologies de l'information et des communications, elle est maintenant extrapolée à l'individu qui, dans cette perspective, répond encore de manière mécaniste aux stimuli managériaux, ceux-ci n'étant plus simplement technologiques, mais aussi culturels.

Certains autres, également soucieux de contribuer au raffinement conceptuel et théorique de la réingénierie, soulignent la primauté de la justice organisationnelle, soit-elle distributive, procédurière et interactionnelle, pour réussir la mise en oeuvre d'une stratégie de réingénierie.²⁸ En d'autres mots, il s'agit ici de convaincre les acteurs individuels et collectifs de l'organisation, non seulement du bien-fondé de la démarche de changement planifié retenue en terme d'efficacité organisationnelle, mais encore de ce que celle-ci respecte les principes fondamentaux de justice, d'égalité et d'équité d'un individu à l'autre, d'un niveau hiérarchique à l'autre, de même que d'une unité organisationnelle à l'autre. Nul besoin d'insister à nouveau sur l'apolitisme de cette perspective, ni sur son caractère particulièrement manipulateur.

Encore faut-il souligner que l'humanisme modéré qu'elle permet de reconduire, malgré son orientation utilitariste, se heurte à la rhétorique crypto-militariste de ce discours managériel,²⁹ créant ainsi une confusion qui rend d'autant plus difficile la mobilisation collective du personnel par le biais de la culture organisationnelle, pourtant considérée essentielle au succès du reengineering. La concomitance d'un double discours, l'un pêchant par métaphores crypto-militaristes, l'autre par apolitisme, ne contribue certes pas au raffinement théorique de l'approche, mais constitue plutôt un pas de plus dans la direction de la confusion conceptuelle. En fait, il est pour le moins paradoxal que certains privilégient un discours apolitique alors même que l'un des deux théoriciens de la réingénierie insiste sur ce que la violence rhétorique et l'imagerie militariste sont un élément constitutif d'une communication efficace.³⁰ En définitive, ni novateur, ni progressiste, la réingénierie s'apparente plutôt à une intensification de l'organisation scientifique du travail.

²⁸ Constant D. Beugré, «Implementing Business Process Reengineering - The Role of Organizational Justice», *Journal of Applied Behavioral Science*, 1998, 34 (3), 347-360.

²⁹ Keith Grint et Peter Case, «The Violent Rhetoric of Re-engineering: Management Consultancy on the Offensive», *Journal of Management Studies*, 1998, 35 (5), 557-577; Hugh Willmott, «The Odd Couple? Re-engineering Business Processes, Managing Human Relations», *New Technology, Work and Employment*, 1995, 10 (2), 89-98.

³⁰ Michael Hammer, «Reengineering is Not Hocus-Pocus», *Accross the Board*, September 1994, 45-47.

Bien entendu, d'aucuns diraient que la réingénierie fait toujours l'objet de réflexions académiques et praticiennes, depuis le discours fondateur de Hammer et Champy il y a maintenant plus de dix ans et qu'à ce titre, elle s'est considérablement peaufinée. Il est certes vrai que la réingénierie a fait l'objet de nombreuses monographies suite au best-seller de Hammer et Champy, notamment par ces derniers, chacun de son côté,³¹ ainsi que par certains autres auteurs fort connus en management, parmi lesquelles Warren Bennis et Peter Drucker.³² Alors que le premier de ces deux gourous est célèbre (et riche) pour ses écrits sur le leadership organisationnel, le second est généralement considéré comme le père du management, rien de moins. Encore faut-il savoir qu'une étude empirique récente suggère, à la suite d'une analyse de contenu de la banque de données *ProQuest Direct database* pour les années 1990 à 1999, que l'effet mode de la réingénierie est bel et bien un phénomène des années 1990.³³ Ainsi, on peut identifier trois phases au discours sur la réingénierie, soit : la diffusion et la consécration (1993-1994), le questionnement et l'hésitation (1995-1996) et, enfin, la critique et le rejet (dès 1997).

Il ne suffit pas, de surcroît, que se multiplient les textes, discours et modèles, pour que s'enrichissent les idées et que se raffine la réflexion. Bien au contraire. L'atrophie du cycle de vie des discours et modèles managériaux durant la dernière décennie n'est pas une signe de dynamisme du management, mais plutôt une illustration de l'état de confusion dans lequel celui-ci se trouve. Par-delà les innovations sémantiques et les surenchères rhétoriques, l'une et l'autre caractéristiques de cette littérature normative, on reconduit toujours la même conception instrumentale des individus et des groupes, des possibilités d'empouvoirement intra et inter hiérarchiques, des relations de pouvoir, de l'évaluation du rendement, on réifie sans cesse la dichotomie taylorienne entre les activités dites stratégiques et celles dites opérationnelles, donc entre ceux qui pense (parfois) et ceux qui font, tout autant qu'on réduit toujours la bureaucratie, surtout celle publique, à ses seuls effets pervers et dysfonctions. Mais surtout, on accorde toujours une place privilégiée à l'efficacité, universellement considérée la *raison d'être* du management et jamais, à tout le moins rarement, comme une valeur parmi plusieurs autres possibles.

³¹ Michael Hammer, *Beyond Reengineering – How the Process-Centered Organization is Changing Our Work and Our Lives*, New York, Harper Business, 1996; Michael Hammer et Steven Stanton, *The Reengineering Revolution – a Handbook*, New York, Harper Business, 1995; James Champy, *Reengineering Management – the Mandate for New Leadership*, New York, Harper Business, 1995.

³² Warren Bennis et Michael Mische, *The 21st Century Organization : Reinventing Through Reengineering*, San Diego, Pfeiffer & company , 1995; Peter Drucker, *À propos du management*, Paris, Village Mondial, 2000.

³³ Pour plus de détails, voir Brad Jackson, *Management Gurus and Management Fashions*, Londres et New York, Routledge, 2001, 72-75.

Bien que les prétentions d'accroissement des trois E (économie, efficacité et efficacie) soient centrales au discours sur la réingénierie et que les TIC y demeurent le moyen universellement privilégié pour reconfigurer l'organisation du travail, la mise en œuvre concrète de ces dernières et la recherche continue des trois E s'articulent de manière différente d'une organisation à l'autre, selon la nature et la complexité de ses activités, de même qu'en fonction des ressources et des contraintes particulières avec lesquelles doivent composer les gestionnaires et les autres employés du secteur public. En ce sens, pour peu enthousiasmantes que soient la réingénierie et la montée de la pensée managérielle, rien n'est encore joué dans le cas de l'État québécois. Encore faut-il toutefois savoir que la réingénierie s'est d'abord et avant tout traduite, dans les grandes firmes privées, par une réduction des effectifs si importante que James Champy concluait lui-même déjà, vers la fin des années 1990, que la réingénierie a probablement entraîné trop de mises à pied. Il importe donc, maintenant que l'approche de la réingénierie est démythifiée, de poursuivre la réflexion en se penchant spécifiquement sur la démarche mise de l'avant par le nouveau gouvernement québécois, sous le leadership de Jean Charest. Pour rarissimes que soient les documents publics explicitant le contenu et la forme de cette démarche, certains de ses éléments constitutifs fondamentaux peuvent toutefois être identifiés et analysés, de manière parcellisée dans certains discours politiques, mais surtout grâce au coulage d'un document cadre au début de l'automne 2003.

La démarche québécoise : à la croisée de l'autoritarisme et de l'obscurantisme

À travers les discours du Premier ministre Jean Charest et de la Présidente du Conseil du trésor Monique Jérôme-Forget, de même que suite à la diffusion dans les médias et ailleurs d'un « Guide à l'intention des ministères », la démarche de réingénierie du nouveau gouvernement s'est précisée au cours des derniers mois. En effet, il est maintenant possible de s'interroger sur la nature et la pertinence des éléments constitutifs propres à la démarche québécoise. Or, une analyse des principaux éléments constitutifs de la démarche de réingénierie, telle que définie et expliquée dans le « Guide à l'intention des ministères et organismes », suggère l'exact contraire de ce qu'avance le Premier ministre, c'est-à-dire que celle-ci est d'abord et avant tout un exercice fortement idéologique, d'autant plus tendancieux qu'il se réclame d'une rationalité managérielle et gomme la dynamique politique.

Émis en juillet 2003 par le Secrétariat du Conseil du trésor pour circulation restreinte (comme l'indique sa page couverture), le « Guide à l'intention des ministères » sur la « Révision des

structures de l'État et des programmes gouvernementaux dans le cadre de la réingénierie de l'État québécois » présente en seulement six (6) pages (si on ne compte pas la page couverture, la table des matières et les annexes), les éléments constitutifs de cette démarche de réingénierie. S'inscrivant dans les six grands travaux annoncés dans le « Discours inaugural du Premier ministre du Québec » du 4 juin 2003, on y souligne d'un côté que chaque ministère et organisme doit déterminer la nature particulière de l'exercice de révision de ses structures et de ses programmes (p. 4), alors qu'on mentionne de l'autre côté que le suivi de l'opération et que l'analyse des mesures pour la révision des structures et des programmes (de chaque ministère et organisme) est la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor (p. 4). Ainsi, on reconnaît l'expertise particulière de chaque ministère et organisme pour créer l'information pertinente sur ses activités et leurs modalités de révision, tout autant qu'on insiste sur l'autorité supérieure du Secrétariat du Conseil du trésor pour porter le jugement interprétatif final sur cette information, notamment en déterminant unilatéralement la faisabilité des mesures présentées par les ministères, leur impact sur les diverses clientèles, ainsi que les implications législatives et réglementaires de chacune d'entre elles (p. 5).

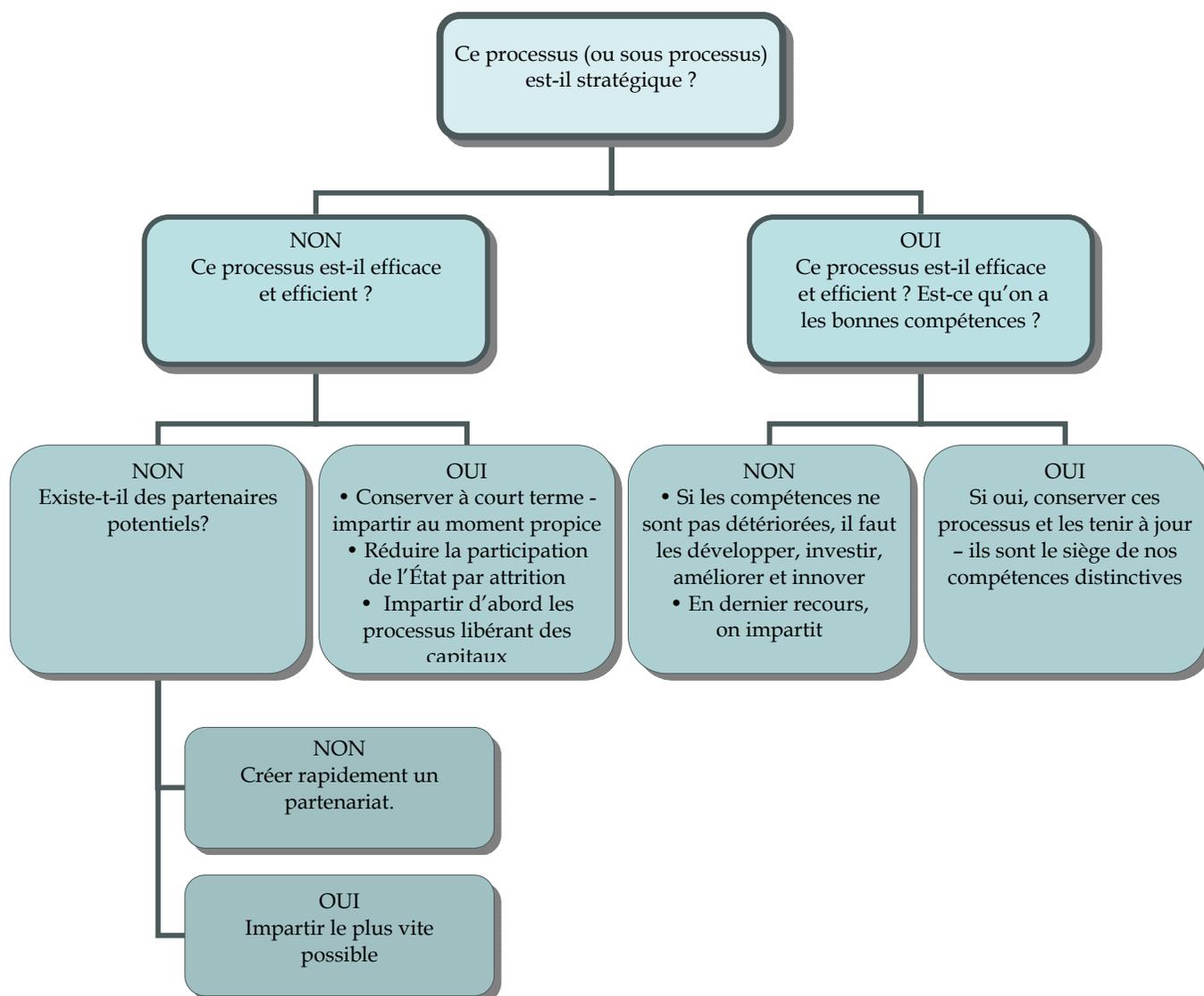
Ce guide d'orientation insiste également, à trois reprises en moins de six (6) pages, sur l'impératif budgétaire qui circonscrit cet exercice de réingénierie, soit que « la révision des structures et des programmes implique un échéancier très serré puisqu'elle doit procurer des rendements budgétaires significatifs qui se concrétiseront dans le Budget des dépenses 2004-2005 » (p. 5). Ces rendements budgétaires ou, dans des termes plus prosaïques, cette contrainte de faire plus avec moins, déjà connue en administration publique, se distingue ici par sa prétention : l'importance des économies anticipées n'a d'égal que leur immédiateté.

Le sentiment d'urgence dans lequel baigne cet exercice de réingénierie est d'ailleurs on ne peut plus clair, comme l'annonce le calendrier des réalisations : chaque ministère et organisme devait soumettre sa démarche particulière de révision des structures et des programmes au Secrétariat du Conseil du trésor au plus tard le 29 août 2003 ; chacun de ceux-ci devait rencontrer le Secrétariat du Conseil du trésor durant le mois de septembre pour que celui-ci sanctionne le plan de travail proposé et l'avancement du dossier ; à la suite de cette rencontre, les ministères et organismes devaient transmettre le (nouveau) dossier de révision des structures et des programmes au plus le 30 septembre ; durant les deux semaines suivantes, soit jusqu'à la mi-octobre, l'ensemble des organisations devaient procéder à l'examen des résultats et

l'élaboration d'orientations pour les plans ministériels de mise en œuvre de la réingénierie qui serviront à la préparation du Budget des dépenses 2004-2005 ; dès la mi-octobre, à la lumière des orientations précédemment retenues, les plans ministériels doivent être élaborés ; et, enfin, dès janvier 2004, débutera « l'opération des crédits détaillés et l'arrimage du plan de mise en œuvre de la réingénierie avec le plan ministériel de gestion des dépenses » (p. 5). Bref, l'ensemble de ces étapes de création de l'information sur les activités, structures et programmes de chaque ministère et organisme ; d'interprétation de cette information par le Secrétariat du Conseil du trésor ; de négociation entre les ministères et ce dernier sur le plan de travail proposé par ceux-ci ; de même que l'élaboration des orientations et la production des plans ministériels de mise en œuvre de la réingénierie 2004-2005, doivent être franchies en une période d'à peine six (6) mois.

Encore faut-il savoir que cette révision des structures et des programmes, donc de leur pertinence, doit être évaluée en fonction des cinq questions suivantes, comme le soulignent à la fois le « Guide à l'intention des ministères et organismes » et la « Lettre ouverte aux Québécois du Premier ministre » : 1) Ce programme répond-il toujours à une mission de l'État ? ; 2) Atteint-il ses objectifs ? ; 3) Pourrait-on l'offrir autrement à moindre coût tout en préservant la qualité du service aux citoyens ? 4) Quelle est l'instance pour assumer la gestion du programme ? 5) A-t-on les moyens d'en assumer les coûts ou faut-il revoir la portée du programme ? Ainsi, bien que le Premier ministre Charest avance dans son « Discours inaugural » que l'exercice de révision des structures et des programmes sera fait « avec méthode et rigueur selon des principes de gestion qui seront les principes de notre administration », aucune des questions qui définissent et circonscrivent cette révision n'est de nature managérielle ; elles sont toutes, bien au contraire, de nature politique.

Tableau 2 : Illustration des différentes étapes d'analyse d'une démarche de réingénierie



Source : Jobin, 2003.

Alors que la première touche directement le rôle de l'État, la deuxième et la troisième renvoient aux notions d'efficacité et d'efficience qui, en management public, demeurent toutes deux victimes de réductionnisme et de polysémie. En effet, il n'y a pas en administration publique de critère d'évaluation équivalent à l'accroissement des bénéfices nets ou de la marge bénéficiaire, comme on le retrouve dans les firmes privées. Dire que l'objectif est d'offrir un service de qualité au moindre coût ne nous dit toujours rien sur le seuil de qualité (minimal, moyen ou maximal) à atteindre ni sur celui du coût à ne pas dépasser. Il renvoie plutôt à un

point d'équilibre entre la qualité et le coût qui est de nature politique, c'est-à-dire qui nous interpelle tous en tant que citoyens sur le rôle de l'État et la capacité financière que nous lui accordons. La réponse à cette question est évidemment subjective et ne saurait se soustraire du poids des préférences idéologiques de chaque citoyen. La quatrième question, de son côté, touche la subsidiarité qui repose, par définition, sur un préjugé favorable envers les instances locales et régionales dans la mesure où elles sont considérées les plus proches des citoyens. Puisque l'expérience québécoise récente (ou encore ontarienne ou albertaine) sur la décentralisation suggère que celle-ci se traduit souvent par un transfert de responsabilités sans les ressources (financières, humaines et autres) qui leur étaient jusqu'alors concomitantes, la subsidiarité entraîne un risque de retrait de l'État d'autant plus prononcé que, souvenons-nous, les rendements budgétaires recherchés ici sont significatifs. Enfin, la cinquième question touche la capacité financière de l'État et n'a de sens qu'en relation avec le rôle que nous attribuons, comme citoyens, à l'État québécois.

Les enjeux de la réingénierie de l'État québécois sont de nature proprement politique et la dimension partisane et idéologique de l'exercice est manifeste. Faut-il d'ailleurs se surprendre que cette démarche soit un exercice politique à forte connotation idéologique quand la Présidente du Conseil du trésor elle-même répète que : « À vouloir s'occuper de tout, l'État québécois n'arrive pas à bien s'occuper de quoi que ce soit » (*Le Devoir*, mardi 21 octobre 2003, A3). Peut-on imaginer un biais anti-étatiste plus explicite ?

Bien que de son côté le Premier ministre Charest avance que sans cette rénovation de l'État, « ...le modèle québécois deviendra une relique » (Lettre ouverte au Québécois), l'obscurantisme et l'autoritarisme de la démarche rompent déjà avec le modèle québécois qui se caractérise justement par l'inclusion des acteurs sociopolitiques concernés par un enjeu donné. Le rejet de toute forme de consultation des principaux acteurs collectifs de l'administration publique québécoise, parmi lesquels le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) et le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec, de même que l'absence de consultations publiques où la société civile peut exprimer, par le biais d'acteurs individuels et collectifs, les préférences, sensibilités et intérêts multiples de ses citoyens, ne peuvent qu'être fortement déplorés.

Cette double exclusion est d'ailleurs d'autant plus troublante que, à la suite d'un appel d'offre lancé le 3 octobre 2003, des grandes firmes privées d'experts-conseils et de consultants

ont été sélectionnées par le Secrétariat du Conseil du trésor pour la production des « stratégies, des analyses, des rapports et des études » sur lesquelles reposent les étapes suivantes de la mise en œuvre de la réingénierie. Les seuls acteurs collectifs dont la participation est valorisée par le nouveau gouvernement libéral sont donc les grandes firmes-conseils du secteur privé, celles-là mêmes qui, souvenons-nous, ont participé dans les années 1990 à faire de la réingénierie un échec relatif dans 50 % à 70 % des cas. Bien difficile, dans ces conditions, de ne pas être inquiet face à la démarche privilégiée par le nouveau gouvernement libéral, peu importe qu'elle se nomme réingénierie, rénovation, redéploiement ou encore modernisation de l'État québécois. Bien difficile, dans ces conditions, de ne pas être sceptique envers le discours du Premier ministre Charest lorsqu'il nous dit qu'«...il ne s'agit pas d'affaiblir l'État québécois, mais au contraire de lui redonner tout son lustre, tout son prestige et toute sa pertinence », alors même que seules les grandes firmes-conseils du secteur privé sont invitées à participer à la démarche. Faut-il comprendre que l'accroissement du lustre, du prestige et de la pertinence de l'État québécois passe par la double exclusion de ses acteurs collectifs internes et de ceux de la société civile ?

De même, dans la mesure où elle retient les prétentions élevées, l'accent sur les trois E (efficience, efficacité, économie) et le déterminisme structurel de certaines des réformes mangérielles infructueuses des années 1990, parmi lesquelles *l'Examen des programmes* de l'administration publique fédérale canadienne et le *National Performance Review* de l'administration publique fédérale américaine, la réingénierie du nouveau gouvernement québécois ne semble certes pas mettre à profit les apprentissages découlant de ces expériences, mais plutôt s'inscrire dans la voie d'une répétition des insuffisances de ces dernières. Regardons-y de plus près.

Un mimétisme des expériences fédérales canadienne et américaine : *Examen des programmes* et *National Performance Review*

L'Examen des programmes et l'administration publique fédérale canadienne

Initiée dans la foulée des changements suivants l'élection d'un gouvernement libéral en 1993, après neuf ans de règne conservateur à Ottawa, *l'Examen des programmes* de l'administration publique fédérale canadienne est, à plusieurs égards, en communauté de lettre et d'esprit avec la démarche de réingénierie de l'État québécois. En ce sens, l'expérience fédérale canadienne permet d'enrichir la réflexion sur la démarche québécoise, encore embryonnaire, mais déjà

fortement structurée. En effet, comme la réingénierie québécoise, le discours initial de l'Examen des programmes reposait explicitement sur la prétention de réinventer l'État, ainsi que sur le principe de subsidiarité qui, toutefois, n'a pas été reconduit dans la phase de mise en œuvre.³⁴ Cette démarche s'articulait elle aussi à partir de questions générales devant permettre d'établir la nature et la pertinence de l'activité gouvernementale fédérale, à savoir :

- Est-ce que l'activité ou le programme continue de servir le public ? (intérêt public)
- Y a-t-il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans le domaine du programme ou de l'activité ? (rôle du gouvernement)
- Le rôle actuel du gouvernement fédéral est-il approprié ou faut-il songer à le transférer aux provinces ? (fédéralisme)
- Quelles activités ou programmes pourrait-on transférer en tout ou en partie au secteur privé ou bénévole ? (partenariat)
- Comment peut-on améliorer l'efficacité du programme ? (efficacité)
- Peut-on se permettre financièrement l'ensemble de programmes et d'activités qui en résultera ? (capacité financière)

On voit tout de suite que ces questions ont fortement inspiré celles de la réingénierie québécoise. En effet, leurs sujets et leur formulation sont, à toute fins pratiques, les mêmes. Nul besoin de reprendre ici les nombreuses critiques précédemment adressées aux questions de la démarche québécoise. L'important est plutôt de souligner la pertinence élevée de l'expérience fédérale pour cette dernière et d'ajouter, pour cette même raison, que les difficultés, incohérences et autres ratés de la première devraient servir de mise en garde au nouveau gouvernement québécois. Or, quelles sont donc celles-ci ? Quels enseignements pouvons-nous tirer de l'*Examen des programmes* de l'administration publique fédérale canadienne ?

À l'instar de la démarche qui a conduit quelques années auparavant à la réforme mort-née *Fonction publique 2000*, l'*Examen des programmes* se distingue des projets de réformes antérieurs de l'administration publique fédérale canadienne qui, traditionnellement, s'articulaient par la mise sur pied d'une commission royale ou d'un groupe d'étude mixte.³⁵ Insistant sur la nécessité de réduire le déficit budgétaire à un maximum de 3 % du PIB, en accord avec la célèbre prescription du *Traité de Maastricht*, l'*Examen des programmes* prétexte l'urgence de revoir l'ensemble des activités gouvernementales pour se passer de la participation des acteurs collectifs internes, notamment les syndicats, ainsi que de celle des différents acteurs de la société

³⁴ Gilles Paquet, « Le fruit dont l'ignorance est la saveur », dans Amelita Armit et Jacques Bourgault (sous la direction de) *Hard Choices or No Choices : Assessing Program Review - L'heure des choix difficiles : l'évaluation de l'Examen des programmes*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 1996, 47-58.

³⁵ Mohamed Charih, « La révision des programmes fédéraux : un examen du processus », dans *ibid.*, 29-38.

civile.³⁶ Particulièrement élitiste, la démarche se traduit donc par l'exclusion de nombreux acteurs internes et externes lors de la phase d'élaboration qui, ainsi, demeure l'apanage exclusif des politiciens et des hauts fonctionnaires fédéraux.

Débouchant sur le *Plan budgétaire 1995*, les principaux résultats de l'*Examen des programmes* sont les suivants : élimination du déficit budgétaire, réduction des effectifs de 55 000 personnes (25 % de la fonction publique) par attrition et mises à pied, réduction des dépenses de programmes, réduction des transferts sociaux aux provinces, recouvrement des coûts et, enfin, commercialisation et privatisation de certaines activités.³⁷ Bref, on diminue sévèrement les ressources multiformes de l'administration publique fédérale canadienne, ainsi que celles des administrations publiques provinciales et municipales avec l'importante réduction des transferts aux provinces. Ainsi, eu égard à l'innovation managérielle et à la reconfiguration de l'État, force est d'admettre que l'*Examen des programmes* n'a rien réinventé, à moins de considérer le simple retrait de l'État (diminution des dépenses publiques et réduction des effectifs) comme une contribution au renouvellement de la pensée et des pratiques managérielles.

À la même époque aux États-Unis, à la suite de l'élection d'un président démocrate après huit années de règne républicain, l'administration publique fédérale américaine devient elle aussi l'objet d'un projet de modernisation, soit le *National Performance Review*. Sans surprendre, la communauté d'esprit avec l'expérience fédérale canadienne est grande. Alors que le slogan de l'*Examen des programmes* est « Smarter and more affordable government », celui du *National Performance Review* propose un « Government that works better and costs less ».³⁸ Bref, on est tous pour la vertu, souscrivant dans un cas comme dans l'autre à l'objectif universel, mais rhétorique, d'avoir des services de qualité au meilleur coût possible.

Le National Performance Review et l'administration publique fédérale américaine

Fortement influencée par la célèbre monographie *Reinventing Government* de David Osborne et Ted Gaebler³⁹, l'expérience du *National Performance Review* constitue une source privilégiée

³⁶ David M. Cameron, « Whither the Canadian Polity ? Program Review and the Idea of the Public Good », dans *Hard Choices*, 113-119.

³⁷ Pour une critique du *Plan budgétaire 1995*, voir François Rocher et Christian Rouillard, « Décentralisation, subsidiarité et néolibéralisme au Canada : lorsque l'arbre cache la forêt », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques*, 34 (2), 1998, 233-258.

³⁸ Paul G. Thomas, « Visions Versus Resources in the Federal Program Review », dans Armit et Bourgault, idem, 39-46.

³⁹ David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Penguin/Plume, 1993.

d'enseignements et d'apprentissages pour la démarche de réingénierie québécoise, tant en ce qui concerne les objectifs initiaux que les moyens retenus pour sa mise en oeuvre. La pertinence de l'expérience fédérale américaine est, de surcroît, d'autant plus élevée que la Présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget, ne cache pas son enthousiasme pour l'approche de Osborne et Gaebler. En effet, elle confesse que : « ...un des ouvrages les plus importants parus au début des années 1990 fait le procès des gouvernements traditionnels. Je pense à *Reinventing Government* de Osborne et Gaebler qui démontre l'importance de l'innovation pour assurer le succès de notre société, innovation qui peut se trouver autant dans le secteur public que dans le secteur privé ».40 Quels sont donc les principaux éléments constitutifs de la démarche américaine lancée en 1993 ?

Très médiatisée et étroitement associée au vice-président Al Gore, le *National Performance Review* vise la quadrature du cercle en privilégiant à la fois la centralisation et la décentralisation, c'est-à-dire : au niveau du pouvoir politique, une dynamique de centralisation du Congrès (Chambre des représentants et Sénat) vers l'exécutif présidentiel et, au niveau du pouvoir administratif, une dynamique de décentralisation des gestionnaires intermédiaires vers les fonctionnaires de premier niveau. Cette démarche de modernisation se caractérise aussi par son accent sur la nature contractuelle des relations entre les individus et les organisations (sous l'influence du *Public Choice* et de la théorie des coûts de transaction), sur la primauté des objectifs/résultats et de leur évaluation, sur la substitution de l'identité consumériste à celle civique, ainsi que sur la concurrence en tant que facteur d'accroissement des trois E. En accord avec les préceptes du mouvement du nouveau management public, on y trouve aussi une reconduction explicite de la primauté de la gestion des firmes privées sur la gestion publique et, par voie de conséquence, sur la nécessité de moderniser l'administration publique fédérale américaine à la lumière des *best practices* des firmes privées. Ironiquement, pour une démarche qui sacralise la gestion privée, le *National Performance Review* préconise une diminution significative du nombre de gestionnaires intermédiaires, alors même que les grandes firmes privées redécouvrent la valeur stratégique de ces derniers, maintenant considérés des « high-impact players ».41

40 Monique Jérôme-Forget, « S'ajuster au vent de la concurrence et de la modernité », dans Yves Bélanger, Robert Comeau et Céline Métivier (sous la direction de) *La Révolution tranquille, 40 ans plus tard : un bilan*, Montréal, VLB éditeur, 2000, p.203.

41 Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution – A Report on the Transformation of Governance*, Washington (D.C.), Brookings Institution Press, 2000, 24.

En termes de résultats, même les apologistes reconnaissent qu'une évaluation globale des effets du *National Performance Review* sur l'administration publique fédérale américaine demeure impossible à réaliser, non seulement dû à la diversité et la complexité de ses activités stratégiques et opérationnelles, mais encore dû au caractère multiforme de sa mise en œuvre qui, comme chaque exercice de modernisation, varie d'une organisation à l'autre, notamment à la lumière de la nature spécifique des activités, des ressources et des contraintes avec lesquelles doivent composer les gestionnaires publics et les autres fonctionnaires. De plus, comme le reconnaissent même certains auteurs dont l'enthousiasme envers le *National Performance Review* ne se dément toujours pas :

Although the NPR unquestionably decreased costs, especially through procurement reform and fewer government employees, assessing which of the recommendations produced which savings is a virtually impossible task for two reasons: because it usually was difficult to predict what costs would have been without the NPR and because the government's cost accounting systems frequently make such analyses impossible.⁴²

La pauvreté des résultats, surtout en comparaison des prétentions initiales, s'explique aussi par la faible pénétration de cette démarche dans plusieurs organisations publiques. Comme quoi la logique du « gros bon sens » qui martèle l'idée que ces réformes sont nécessaires et inévitables, ne s'impose pas à tous ! En effet, selon un sondage réalisé en 1996, soit plus de trois ans après sa mise en œuvre initiale, seulement 37 % des fonctionnaires fédéraux considèrent que leur organisation a fait une priorité du *National Performance Review* et, plus révélateur encore, seulement 20 % d'entre eux avancent que cette dernière a entraîné des changements positifs au sein de l'administration publique fédérale américaine.⁴³

Certains effets du *National Performance Review* sont toutefois plus facile à évaluer, à savoir une réduction des effectifs de plus de 15 % (300 000 postes) et, bien entendu, une diminution des coûts salariaux et bénéfices marginaux qui en découlent. L'essentiel de cette réduction des effectifs touche les employés civils du *Department of Defence* (Pentagone) et, contrairement à ce que suggèrent le biais initial envers les gestionnaires intermédiaires, la prétention de décentralisation du pouvoir administratif et l'accent sur le service aux clients, elle touche également des fonctionnaires de niveaux inférieurs dans les autres organisations publiques.

⁴² Ibid., 24.

⁴³ U.S. Merit System Protection Board, *The Changing Federal Workforce: Employee Perspectives*, Washington, Government Printing Office, 1999, p. vi-vii.

Bref, comme c'est souvent le cas avec les réformes sous le joug du nouveau management public, on accomplit alors le contraire de ce qu'on prétend initialement faire.

En définitive, comme le suggère la présente discussion, les résultats de l'*Examen des programmes* canadien et du *National Performance Review* américain, deux ambitieuses réformes managérielles des années 1990, sont essentiellement les mêmes. Malgré leurs prétentions initiales de modernisation et de réinvention de l'État, ils se résument l'un et l'autre à une sévère réduction des effectifs de leur fonction publique, ainsi qu'à un retrait marqué de l'État, illustré par une contraction des dépenses publiques fédérales. Encore une fois, nous sommes bien loin d'un renouvellement de la pensée et des pratiques managérielles, bien loin d'une quelconque modernisation de l'administration publique et, malheureusement, encore plus loin d'une véritable réinvention de l'État.

En terminant, il est peut-être nécessaire de rappeler un élément de distinction fondamental de l'administration publique qui réduit sensiblement la pertinence de la gestion des firmes privées pour sa modernisation, à savoir : la fragmentation du pouvoir stratégique. Alors que ce dernier se trouve concentré au sommet hiérarchique de la firme privée entre un nombre restreint d'individus, il est fragmenté dans le secteur public entre les politiciens, les hauts fonctionnaires, les citoyens, les groupes d'intérêts et les mouvements sociaux. La pertinence de vouloir émuler en tout ou en partie la gestion des firmes privées est donc ténue, sinon inexistante.

Cette fragmentation du pouvoir stratégique est d'ailleurs une condition essentielle à l'exercice contemporain de la démocratie et, contrairement à la centralisation du pouvoir exécutif prônée par le nouveau management public, toute modernisation ou réinvention de l'État devrait justement permettre d'accroître la participation des acteurs individuels et collectifs, internes et externes, à l'exercice de ce pouvoir stratégique. Malheureusement, tant pour son contenu que pour ses modalités de mise en œuvre, la démarche de réingénierie du gouvernement québécois souscrit plutôt à l'inverse, c'est-à-dire à l'exclusion du plus grand nombre, tout autant qu'elle nourrit une compréhension naïve des possibilités d'évaluation et de contrôle des activités de l'administration publique.

Conclusion : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise

Aucune réforme managérielle ne peut ni ne doit être réduite à une vulgaire question de techniques, de connaissances et de compétences (savoir, savoir-être, savoir-faire). Les discours et pratiques managérielles reposent toujours sur un projet sociopolitique qui dépasse la rationalité instrumentale objectifs/moyens et qui, comme tout projet sociopolitique, reconduit une vision particulière des relations de pouvoir, du poids de la hiérarchie et de l'autorité, des rapports entre les individus et les groupes, des possibilités d'autonomie individuelle et d'émancipation collective. Contrairement à ce que suggère la démarche de réingénierie québécoise, la gestion publique est donc beaucoup plus qu'une fonction technique neutre et inéluctable, nécessaire au bon fonctionnement des organisations complexes.

Il est important de rappeler que cette prétendue modernisation de la gestion publique, initiée par le gouvernement libéral au pouvoir depuis avril 2003, ne touche pas seulement le fonctionnement interne des organisations publiques québécoises, mais affecte aussi l'autonomie et la capacité étatiques. Les conséquences de la réingénierie débordent donc largement les seules considérations managérielles et se traduisent par une remise en question, voire même un rejet, de certains acquis démocratiques lentement construits depuis la Révolution tranquille, notamment la dynamique de concertation entre l'État et différents acteurs sectoriels de la société civile.

Comme le soulignait déjà, il y a soixante ans, le récipiendaire du Prix Nobel d'économie Herbert A. Simon,⁴⁴ toute nouvelle technique managérielle est susceptible d'entraîner le contraire de ce qu'elle promet, aucun principe n'est en lui-même efficace et efficient, mais doit toujours être mis en contexte, à la lumière des enjeux et des activités multiples d'une organisation donnée, ainsi que des ressources et contraintes avec lesquels doivent composer les gestionnaires publics et les autres fonctionnaires. Ni radical, ni marginal, mais au contraire ardent défenseur de la primauté de l'efficacité, Simon reconnaissait pourtant que, pour chaque principe managériel prétendument optimal, il existe son contraire, tout aussi séduisant, tout aussi intuitivement logique.

Contrairement à ce que suggère la démarche de réingénierie québécoise, dans une authentique modernisation de la gestion publique, dans une véritable réinvention de l'État, le statut privilégié de l'efficacité s'effrite : elle n'est plus reconduite comme le *modus operandi* de toute activité administrative. Elle n'est plus synonyme de rationalité, mais plutôt une valeur, de

⁴⁴ Herbert A. Simon, «The Proverbs of Administration», *Public Administration Review*, 1946, 6, 53-67.

surcroît polysémique, parmi plusieurs autres valeurs possibles. Elle est également considérée plus qu'un simple ratio technique (intrans/extrans), plus que la finalité prétendument neutre et ultime de l'administration publique. En effet, l'efficacité est elle-même l'expression de la hiérarchisation implicite et non avouée des valeurs privilégiées par le management à travers les activités d'évaluation et de contrôle qui, en définitive, demeurent toujours partielles et subjectives. L'élaboration de critères implique l'exclusion de certains autres, leur pondération respective ne s'impose pas en elle-même et, enfin, la dimension temporelle retenue est toujours problématique en ce qu'elle conditionne les résultats de l'évaluation. Simplement dit, on évalue ce qu'on peut, à la lumière de limites cognitives, temporelles, matérielles et financières particulières et jamais, mais absolument jamais, tout ce qui est pertinent.

Qu'il s'agisse de la gestion par résultats (GPR), déjà sacralisée par la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique* (2000) du gouvernement précédent, ou encore de la Vérification de l'optimisation des ressources (VOR), dernière illustration de l'intégrisme comptable du mouvement du nouveau management public, aucune évaluation de l'activité gouvernementale ne saurait s'absoudre de ses fondements politiques et idéologiques.⁴⁵ La multiplicité des points de vue, des préférences, des sensibilités et des intérêts lors de l'élaboration des critères d'évaluation est donc absolument nécessaire à une gouvernance soucieuse de faire fructifier l'héritage démocratique du modèle québécois. Force est d'admettre que la démarche de réingénierie du gouvernement québécois n'y participe en rien ; au contraire, elle renie cet héritage complexe, mais progressiste, lié à la diversité et à la délibération, deux valeurs à considérer au même titre que celles de l'efficacité et de l'efficacité.

⁴⁵ En effet, malgré les prétentions technocratiques et la crédibilité outrancière du Vérificateur général (VG), le processus de la VOR demeure, lui aussi, irréductiblement politique : bien que les rapports du VG ne le soulignent jamais, il y a toujours une négociation, donc un rapport de force politique, entre celui-ci et les organisations publiques pour déterminer les critères d'évaluation et les références (littératures, experts-conseils, universitaires, etc.) sur lesquels reposent la VOR. De même, il y a une seconde négociation, un second rapport de force politique, une fois que les résultats sont connus pour tenter d'en dégager une interprétation commune, ce qui n'est pas toujours possible.