

Sources ENAP

Volume 15, numéro 3 Mai, juin 2000

Garder ici une administration professionnelle

Denis Proulx, professeur, École nationale d'administration publique

Dans ce texte nous présentons une réflexion sur la professionnalisation de l'Administration publique et ses conséquences, à partir d'un cas aux antipodes du nôtre, celui des fonctionnaires mexicains.

Dans le plan de développement 1995-2000, le Président du Mexique proposait comme objectif de parvenir à la professionnalisation de l'Administration mexicaine (p.65¹). « Le programme de professionnalisation permettra de donner une continuité à plusieurs programmes de travail. » D'après le plan, l'Administration devra « faciliter la transition des pouvoirs », « faciliter la formation professionnelle... ainsi que les changements structurels et technologiques », « favoriser l'initiative et la créativité pour donner un meilleur service à la société. » Elle devra en outre « développer un code d'éthique et une rémunération basée sur le mérite et la capacité professionnelle. » Dans ce contexte, l'Institut national d'administration publique du Mexique (INAP) s'est vu confier un mandat pour proposer des pistes de solution pour parvenir à l'atteinte de ce large objectif.

Sa simple existence nous interpelle, nous qui ne sommes pas Mexicains : qu'est-ce que la professionnalisation? De plus, cela génère en nous une réflexion pour déterminer ce qu'est une administration professionnelle, et savoir jusqu'où notre administration publique est professionnelle et quelles sont les conditions de cette professionnalisation?

Problématique mexicaine

Au Mexique, les fonctionnaires ne disposent d'aucune sécurité d'emploi, ils ne sont même pas protégés par les dispositions du code du travail qui les exclut spécifiquement. Concrètement, un fonctionnaire n'est jamais certain de terminer sa journée au bureau, il vit avec la menace permanente d'être remercié de ses services dans l'heure. De plus, chaque changement de Président au niveau national, ou de gouvernement au niveau des États, entraîne une série de changements des titulaires des postes clés. Ceci est vrai même en considérant que le parti au pouvoir y est depuis plus de 70 ans, on n'ose même pas imaginer ce qui surviendrait si le parti changeait.

Les fonctionnaires, tout du moins ceux qui occupent des postes le moins stratégiques, sont nommés en partie en fonction de leurs rapports avec le gouvernement, ce qui ne présume pas toujours de leur compétence administrative. De plus, n'étant jamais assurés d'une longue carrière dans les hautes sphères de l'administration, leur insécurité est manifeste. On peut même penser que cette absence de sécurité peut contribuer à rendre certains fonctionnaires plus sensibles à la corruption, surtout s'ils considèrent qu'à long terme, ils n'ont rien à y perdre.

Enfin, selon les Mexicains qui nous en parlent, les problèmes de mémoire insti-

tutionnelle sont significatifs. Après le changement des cadres supérieurs, les personnes qui connaissaient les procédures, les règlements, la loi, les personnes clés, ou tout simplement les dossiers, ne sont plus disponibles et les nouveaux doivent tout réapprendre. Ce problème est critique lors des départs de masse, et plus ou moins latent en périodes normales.

La formation des cadres

Dans ce contexte, la formation des cadres se heurte aussi à un problème de taille. Pourquoi former des gens qui ne seront peut-être plus là dans un avenir rapproché? Pourquoi investir à perte dans des individus qui n'auront pas longtemps le temps de mettre en pratique leurs apprentissages? Comment évaluer les besoins d'une population de cadres qui n'est pas stable? Et pourtant, les programmes de formation de l'INAP sont très populaires, et la plupart des États mexicains ont un institut d'État pour la formation des cadres qui offre différents programmes de perfectionnement et des maîtrises dans certains cas.

Est-ce à dire que le désir des individus de se former, de même que les intérêts des administrations pour avoir des fonctionnaires plus compétents transcendent ces inconvénients majeurs que comporte ce système de gestion du personnel particulier et l'absence de permanence qui le caractérise? Beaucoup de fonctionnaires mexicains se plaignent des inconvénients de ce système qui ne favorise pas l'excellence professionnelle telle que nous la connaissons. En même temps, l'État reconnaît la nécessité d'obtenir des ressources qualifiées pour la satisfaction des besoins de la société, des fonctionnaires compétents dont les intérêts dépassent les intérêts partisans.

(suite à la page 8)

La situation financière d'une municipalité : un test simple pour la connaître

Claude Beauregard, professeur, École nationale d'administration publique

Évaluer la situation financière d'une municipalité peut se faire à l'aide d'une méthode simple, qui prend la forme d'un test. Cette méthode s'inspire des travaux de Ken W. Brown (1993) qui a mis au point un test pour analyser la situation financière des petites municipalités américaines.

La méthode que nous proposons ici est adaptée à la réalité québécoise. Elle a comme base huit indicateurs qui permettent de mesurer huit éléments financiers d'une municipalité. Le ratio observé pour chacun des indicateurs est comparé à celui des municipalités ayant des caractéristiques semblables. Cette comparaison constitue le cœur du test, puisque l'on attribue un score à la municipalité étudiée en fonction de sa position relative par rapport au groupe de municipalités dont elle fait partie. La somme des points obtenus pour chaque ratio donne un résultat global qui permet d'évaluer l'essentiel de la situation financière de la municipalité.

Le *benchmarking*, sur lequel repose le test, est une façon de plus en plus reconnue d'analyser la situation financière d'une municipalité. Les organisations municipales étant très différentes les unes des autres, il faut former un groupe de comparaison qui corresponde le plus possible à la municipalité à l'étude. Le critère de regroupement peut être la taille de la municipalité ou encore les particularités de la richesse foncière. Il est important de concevoir le meilleur groupe de comparaison possible, puisque la validité du test en dépend.

Les éléments d'évaluation

La situation financière d'une municipalité représente sa capacité d'obtenir suffisamment de recettes pour faire face à ses obligations présentes et futures. Sa principale source de fonds est l'impôt foncier; ses principales dépenses incluent les services courants qu'elle offre et le coût des décisions antérieures comme les emprunts contractés. Les huit éléments retenus tiennent compte de ces principes.

Donc, pour connaître la situation financière d'une municipalité, on examine d'abord la situation d'équilibre budgétaire de la municipalité (1^{er} élément) en répondant aux questions suivantes : La municipalité a-t-elle réussi à recueillir sur une base annuelle suffisamment de recettes pour couvrir ses dépenses? (Sinon, les recettes seront alors inférieures aux dépenses et la situation financière de la municipalité sera d'autant plus précaire que l'écart sera important.) Sur une base pluriannuelle, la municipalité jouit-elle d'un coussin financier suffisant pour parer aux imprévus?

S'il y a des excédents accumulés ou des réserves, quelle est leur ampleur (2^e élément)? En somme, quelle marge de manœuvre budgétaire la municipalité possède-t-elle pour réagir aux situations problématiques qui pourraient se présenter?

Ensuite, on mesure la flexibilité financière de la municipalité (3^e élément). De quel degré d'autonomie la municipalité dispose-t-elle pour obtenir des fonds? En d'autres mots, quel est son niveau de recettes de source locale?

Quel est l'ampleur de l'effort fiscal (4^e élément) qu'elle exige des contribuables? Ces derniers sont-ils à la limite de leur capacité de payer?

Quel est le niveau d'endettement de la municipalité (5^e élément)? A-t-elle atteint le plafond de sa capacité d'endettement?

Quel est le poids relatif de cet endettement dans ses dépenses (6^e élément)?

Quelle est l'importance des dépenses incompressibles (7^e élément)? En somme, quelle flexibilité financière la municipalité a-t-elle pour réagir aux situations problématiques qui pourraient se présenter?

Finalement, on détermine la part des dépenses qui est consacrée à l'entretien et au renouvellement des infrastructures (8^e élément). Le fait d'investir dans les immobilisations indique que la municipalité se préoccupe de maintenir en état ses installations et de les remplacer lorsque cela s'avère nécessaire.

Le tableau ci-après reprend chacun des huit éléments utiles pour analyser la situation financière d'une municipalité et les huit indicateurs qui permettent de les mesurer.

Les étapes du processus d'évaluation

Le test pour évaluer la situation financière de la municipalité se fait en trois étapes.

La première étape consiste à calculer les huit ratios à l'aide des formules proposées au tableau ci-dessus. Il est à noter que le montant de la richesse foncière uniformisée est disponible dans le fichier du même nom et non dans les rapports financiers.

La deuxième étape consiste à calculer, pour le groupe de comparaison, la médiane et les quartiles. La médiane est le point milieu au-dessus et au-dessous duquel se trouvent 50 % des municipalités. Le quartile supérieur est le point au-dessus duquel se trouve 25 % des municipalités; le quartile inférieur, celui au-dessous duquel se trouve 25 % d'entre elles.

La troisième étape consiste à fractionner, à partir des résultats obtenus, le groupe de comparaison en quatre sous-groupes. Un premier sous-groupe sera constitué des municipalités ayant des valeurs au quartile supérieur ou au-dessus. Le deuxième sera composé de celles ayant des valeurs à la médiane ou au-dessus, mais inférieures au quartile supérieur. Le troisième sera composé des municipalités ayant des valeurs au quartile inférieur ou au-dessus, mais inférieures à la médiane. Le quatrième sera composé de celles ayant des valeurs inférieures au quartile inférieur.

Les indicateurs

1	Équilibre budgétaire	$\frac{\text{Recettes} + \text{Affectations}}{\text{Dépenses} + \text{Affectations} + \text{Déficit}}$	Un ratio élevé est favorable
2	Importance du surplus accumulé	$\frac{\text{Surplus accumulé} + \text{Réserves}}{\text{Recettes}} \times 100$	Un ratio élevé est favorable
3	Proportion des recettes de taxes	$\frac{\text{Taxes}}{\text{Recettes}} \times 100$	Un ratio élevé est favorable
4	Effort fiscal	$\frac{\text{Taxes} + \text{Tenant lieu de taxes}}{\text{Richesse foncière uniformisée}} \times 100$	Un ratio faible est favorable
5	Importance de l'endettement	$\frac{\text{Endettement total net à long terme}}{\text{Richesse foncière uniformisée}} \times 100$	Un ratio faible est favorable
6	Fardeau du service de la dette	$\frac{\text{Frais de financement (à la charge de la mun.)}}{\text{Richesse foncière uniformisée}} \times 100$	Un ratio faible est favorable
7	Importance des dépenses incompressibles	$\frac{\text{Rémun.} + \text{Contrib. employeur} + \text{Frais fin. (charge munic.)} + \text{Quote-part dép. commun. urb.}}{\text{Dépenses} + \text{Affectations}} \times 100$	Un ratio faible est favorable
8	Importance des dépenses d'immob.	$\frac{\text{Dépenses totales d'immobilisation}}{\text{Richesse foncière uniformisée}} \times 100$	Un ratio élevé est favorable

À l'instar de Ken W. Brown (1993), on attribue, par hypothèse, un poids égal à chacun des ratios pour mesurer la situation financière de la municipalité. Il serait hasardeux de faire autrement, l'importance relative des différents ratios municipaux ayant été peu étudiée.

On attribuera une cote aux municipalités selon qu'elles appartiennent à l'un ou l'autre des sous-groupes. La grille sera la même pour tous les ratios. La cote sera de 2 pour les municipalités faisant partie du sous-groupe ayant le ratio le plus favorable. Ainsi, dans le cas des ratios 1, 2, 3 et 7, la cote de 2 sera attribuée aux municipalités dont les valeurs se situent au niveau du quartile supérieur ou au-dessus. Pour les ratios 4, 5, 6 et 8, la cote de 2 sera attribuée aux municipalités dont les valeurs se situent

au-dessous du quartile inférieur. La cote +1 sera attribuée aux municipalités dont le ratio vient au deuxième rang, la cote 0, à celles dont le ratio vient au troisième rang et la cote -1 à celles qui obtiennent le ratio le plus faible.

Prenons pour exemple le deuxième indicateur, l'ampleur du surplus accumulé en pourcentage des recettes totales. Si la municipalité X a un ratio de 8,5 % et que la médiane de son groupe de comparaison est de 5,3 % et que le quartile supérieur est de 11,5 %, on constatera que la municipalité X fait partie du deuxième sous-groupe et on lui attribuera la cote 1.

Si une municipalité se classe pour chaque ratio dans le sous-groupe ayant les meilleurs résultats, elle obtiendra un score maximum

de 16 pour l'ensemble des ratios. À l'opposé, si une municipalité se classe toujours dans le sous-groupe ayant les pires résultats, elle aura un score global de -8. Les scores des municipalités se situeront donc entre 16 et -8.

Le test donne une mesure relative de la situation financière de la municipalité et non une mesure objective. En somme, le résultat du test devrait amener la municipalité à mieux cerner sa situation financière en déterminant ses forces et ses faiblesses.

Dans le prochain numéro, nous appliquerons ce test à des municipalités du Québec. •

L'élaboration des politiques québécoises dans la société du savoir

Éric Montpetit, professeur, École nationale d'administration publique

Pour un nombre croissant d'analystes, les concepts de société industrielle et de société des services décrivent le monde occidental de façon insatisfaisante. Pour ces analystes, l'Occident se transforme et ces transformations, prédisent-ils, devraient conduire à la formation d'une société du savoir. La documentation demeure cependant vague sur les contours de cette société du savoir. Le concept est abondamment utilisé, mais il est rarement défini. On préfère procéder par association : « les technologies de l'information témoignent de l'arrivée de la société du savoir »; « la croissance de la nouvelle économie est tributaire des conditions créées par la société du savoir »... Tout au plus, dit-on, dans une société du savoir la connaissance n'est plus réduite au statut de facteur de production. Elle devient un bien valorisé qui se distingue des biens de la société industrielle et de la société des services par son intangibilité.

Curieusement, si les analystes ne savent pas de façon très précise à quoi ressemble la société du savoir, ils semblent avoir une idée assez claire de ses exigences. En premier lieu, la société du savoir exigerait l'innovation. Or, plusieurs penseurs de la société du savoir constatent que la capacité d'innovation des centres traditionnels de production des connaissances s'est épuisée. Les universités et les instituts de recherche, organisés autour des disciplines traditionnelles, sont incapables de profiter du potentiel d'innovation que représente la multidisciplinarité, voir la transdisciplinarité. De même, les connaissances produites par l'État sont inadéquates parce qu'elles proviennent trop souvent des « silos » ministériels. Pour accéder au titre de société du savoir, ce qu'il faut, suggèrent les analystes, c'est éclater la recherche hors des centres traditionnels de production des connaissances. Ceux-ci doivent s'ouvrir sur des organisations de la société civile, notamment les entreprises qui au fil des ans, ont développé une expertise considérable en recherche. L'éclatement exige aussi un dépassement des frontières. La production des connaissances doit être organisée à l'intérieur d'espaces plus mondiaux.

L'objectif de cet article n'est pas de discuter de la véracité du discours concernant la société du savoir. Il s'agit plutôt d'identifier les forces et les faiblesses du Québec, sur le plan de l'élaboration des politiques, dans

l'éventualité où les exigences associées à la société du savoir s'avèreraient réelles. Pourquoi l'élaboration des politiques? Parce que les processus d'élaboration des politiques gouvernementales se veulent souvent générateurs de connaissances. À tout le moins, peut-on dire qu'ils sont étroitement associés aux producteurs de connaissances. L'élaboration des politiques est donc susceptible d'être touchée par les exigences de la société du savoir.

Les institutions et les exigences de la société du savoir

Les politologues appartenant à l'école de pensée historico-institutionnelle prétendent que l'utilisation et la production de connaissances lors de l'élaboration des politiques dépend largement des arrangements institutionnels. Suivant un schéma simplifié, on distingue trois types d'arrangements : les arrangements dirigistes, corporatistes et pluralistes. Dans un environnement institutionnel dirigiste, seules les connaissances d'un nombre restreint d'experts appartenant à l'État, et qui souvent ont des points de vue convergents, déterminent l'évolution des politiques. Dans un environnement plus corporatiste, par contre, les connaissances émanant de groupes appartenant à la société civile, des groupes qui peuvent avoir des intérêts plus ou moins divergents, intègrent le processus d'élaboration des politiques. Dans cet environnement, les gouvernants s'associent généralement à des groupes qui

peuvent clamer posséder une certaine autorité, scientifique ou autre, dans un secteur donné. Enfin, lorsque l'environnement institutionnel est pluraliste, des connaissances divergentes circulent plus librement à l'intérieur du processus d'élaboration des politiques. C'est que l'autorité de ceux qui portent les idées qui entrent dans le processus a moins d'importance qu'à l'intérieur des cadres institutionnels dirigistes et corporatistes.

Il semble que les exigences de la société du savoir soient plus difficilement rencontrées lorsque l'environnement institutionnel est purement dirigiste. L'élaboration des politiques dans un cadre dirigiste est davantage sectorisée. Lorsque les gouvernants se penchent sur un problème agricole, par exemple, ce sont les experts du ministère de l'Agriculture qui sont interpellés.

Les exigences de la société du savoir sont plus facilement rencontrées lorsque les institutions sont corporatistes et pluralistes. Les institutions corporatistes intègrent souvent des acteurs ayant des intérêts quelque peu divergents.¹ Dans ce type d'environnement institutionnel, les gouvernants sont moins tentés de définir des problèmes à l'intérieur de secteurs dont les frontières sont parfaitement étanches. Ainsi, un problème agricole n'est plus simplement un problème concernant les experts du ministère de l'Agriculture. Les experts d'autres ministères, et surtout ceux de groupes de la société civile, participent aussi au processus. Les décisions issues d'arrangements corporatistes de ce type sont le résultat de délibérations, d'une recherche active du consensus, et de marchandages qui s'appuient sur les connaissances apportées à l'intérieur du processus par chacun des participants. Bref, les institutions corporatistes peuvent être porteuses d'innovation en matière de politique gouvernementale en favorisant la transcendance des secteurs ou des disciplines et l'ouverture sur un éventail de centres non traditionnels de production des connaissances.

Dans les environnements pluralistes, les problèmes sont aussi plus fréquemment définis en termes plurisectoriels. Les porteurs de connaissances sont cependant moins directement confrontés qu'en contexte

corporatiste. Les vastes consultations publiques qui caractérisent l'élaboration de politiques dans les cadres pluralistes ne favorisent pas les échanges directs entre les intervenants. Ces échanges se produisent davantage par média interposé, ce qui rend difficile la recherche active de consensus. En conséquence, les choix de politiques dans ce type d'environnement institutionnel nécessitent plus souvent des arbitrages de la part des gouvernants.

Les institutions québécoises et les exigences de la société du savoir

On dit souvent que la Révolution tranquille a donné au Québec un État fort. Sauf que le Québec n'est pas pour autant tombé dans le dirigisme. En effet, le catholicisme et la taille de cette unique province francophone ont favorisé le développement d'arrangements institutionnels corporatistes. Les grands sommets et les nombreuses tables de concertation sont là pour en témoigner. En permettant à des acteurs de la société civile et à des acteurs étatiques d'apporter des connaissances distinctives dans le processus d'élaboration des politiques, ces arrangements corporatistes placent le Québec en position de force dans le contexte de la société du savoir. C'est au moins depuis les années 80 que les économistes et les politologues documentent la production de politiques innovatrices au Québec grâce à des mécanismes corporatistes.

En parallèle, et un peu paradoxalement, le corporatisme québécois est beaucoup critiqué. On le dit peu adapté au néolibéralisme régnant. En absence d'une longue tradition pluraliste, cependant, l'abandon du corporatisme dans le contexte de la société du savoir présente certains dangers. Grâce aux institutions étatiques développées depuis la Révolution tranquille, il n'est pas inconcevable qu'en succombant aux critiques, le corporatisme québécois soit remplacé par le dirigisme. Sinon, les arbitrages, souvent nécessaires lorsque les arrangements sont davantage pluralistes, pourraient avoir un effet déstabilisant pour une société civile plus organisée que les sociétés traditionnellement pluralistes. Les exigences de la société du savoir fournissent autant d'arguments favorisant la préservation du corporatisme québécois.

Il ne s'agit pourtant pas d'être complaisant à l'égard du corporatisme québécois. Le système parlementaire québécois favorise une certaine concentration du pouvoir entre les mains du Premier ministre et de quelques ministres. Ceux-ci ont donc la capacité de transformer le corporatisme en exercices d'exclusion. Le Premier ministre et ses ministres peuvent être tentés d'inviter un nombre restreint de groupes, dont les intérêts convergent, à participer à l'élaboration des politiques. Les motifs derrière ce type d'exercices sont moins l'innovation que la légitimation des décisions ministérielles. En effet, la capacité d'innovation du corporatisme diminue suivant l'étrécissement des connaissances apportées par ceux qui participent à l'élaboration des politiques.

La dimension mondiale de la société du savoir

Que peut-on dire de la dimension mondiale des exigences de la société du savoir? La mondialisation de la production des connaissances promet certes d'ouvrir un vaste potentiel d'innovation. Il n'en demeure pas moins que la mondialisation est porteuse de risques. C'est que tous les acteurs qui participent au processus d'élaboration des politiques ne possèdent pas les ressources nécessaires pour intégrer des réseaux internationaux. D'une part, les acteurs étatiques québécois sont automatiquement exclus des réseaux d'États souverains parce que le Québec est un État fédéré. Par exemple, ce n'est que très indirectement que le Québec participe aux discussions sur le commerce mondial, des discussions qui touchent de plus en plus à des domaines de compétence provinciale. Selon plusieurs analystes, la mondialisation risque d'encourager une dynamique de centralisation de la fédération canadienne.

D'autre part, la mondialisation peut avoir un effet déstabilisant sur le corporatisme québécois. Suivant les exigences de la société du savoir, la pertinence des porteurs de connaissances varie en fonction de leur intégration à des réseaux internationaux. Or, à ce jour, la participation à des réseaux internationaux est demeurée le privilège d'un nombre restreint d'individus. Les coûts associés aux activités internationales

peuvent, en effet, être élevés. Ainsi, centrer davantage l'élaboration des politiques autour de porteurs de connaissances bien intégrés sur le plan international risque de réduire le processus à des discussions entre personnes ayant des points de vue à peu près concordants. Jusqu'ici, le corporatisme québécois a favorisé la participation d'un bien plus large éventail de groupes, une situation qui, rappelons-le, a produit des politiques innovatrices.

Il ne s'agit pas de s'alarmer devant la mondialisation. Tel que mentionné, elle ouvre sur d'intéressantes possibilités. Aussi, la mondialisation touche encore seulement un nombre assez restreint de problèmes de politiques gouvernementales. Il suffit, en ce moment, d'être vigilant, tant au sujet des dangers de la mondialisation qu'au sujet des risques de la concentration du pouvoir rendu possible par le système parlementaire québécois. De façon globale, les arrangements institutionnels corporatistes qui président à l'élaboration des politiques québécoises équipent assez bien la province pour performer dans le contexte de la société du savoir. •

BIBLIOGRAPHIE

1. Il est à noter qu'en contexte corporatiste les gouvernants peuvent aussi choisir de s'associer avec un nombre restreint de groupes ayant des intérêts convergents. D'une façon semblable au dirigisme, ce type de corporatisme risque de ne pas satisfaire les exigences de la société du savoir.

Le codéveloppement professionnel : une intuition qui se développe sans cesse

Adrien payette, professeur retraité, École nationale d'administration publique

À celles et ceux qui ne connaissent pas l'approche du codéveloppement professionnel, nous espérons que ce texte donnera le goût d'en explorer la pertinence pratique pour les gestionnaires, les formateurs et les gens de toute autre profession. À celles et ceux pour qui elle est déjà familière, ce texte apportera de nouvelles perspectives.

Une intuition

L'idée du codéveloppement a probablement commencé à germer en moi en 1967, le jour où je suis devenu gestionnaire; elle n'a cessé d'évoluer depuis. En 1980, dans mes cours de management à l'ENAP, les étudiants étaient tous des gestionnaires en exercice soucieux de trouver des réponses pratiques à leurs questions quotidiennes; il devint vite évident qu'apprendre à gérer était plus qu'apprendre des choses au sujet de la gestion et devait passer par une réflexion sur sa propre pratique de gestion; cette réflexion était facilitée par des échanges avec des collègues aux prises avec les mêmes besoins d'apprentissage. C'est l'intuition de base du codéveloppement : *vouloir améliorer sa pratique professionnelle en réfléchissant seul et avec d'autres.*

Deux publications marquent l'histoire de cette intuition. La première formulation explicite se trouve au chapitre deux de mon livre *L'efficacité des gestionnaires et des organisations*, PUQ, 1988. La deuxième, rédigée avec Claude Champagne, est un guide pratique pour celles et ceux qui veulent utiliser cette approche : *Le groupe de codéveloppement professionnel*, PUQ, 1997.

Depuis, les expériences se multipliant, le dialogue de la pensée et de l'action m'amène, pour mieux faire comprendre « l'esprit » qui l'anime, à distinguer six niveaux de complexité de l'approche du codéveloppement; ils vont du plus humble au plus ambitieux.

Six niveaux de complexité du codéveloppement

1. Les échanges informels : tout le monde fait du codéveloppement

Dans divers contextes — pause café, colloque, voyage, réunion... — les échanges informels peuvent être source d'apprentissages, quelquefois majeurs. C'est pourquoi ces rencontres, à l'occasion vécues dans leur volet formel comme des pertes de temps, continuent d'être utilisées par plusieurs professionnels comme « lieux » de formation, d'apprentissages. Les formateurs et les gestionnaires ne doivent pas minimiser l'importance de ces échanges informels, même si on ne peut pas les comptabiliser pour satisfaire quelques formulaires bureaucratiques.

2. Groupes formels d'échanges de pratiques

Ces groupes ont pour but de favoriser les échanges sur les pratiques utilisées par chaque participant ou par leur service ou leur organisation. Il s'agit souvent de groupes homogènes : gens de même profession ou de même fonction dans diverses organisations; ces groupes peuvent être de taille très variable. Remarquons que de tels groupes qui peuvent être très riches d'apprentissages, sont encore trop peu utilisés; les responsables de formation ne comprennent pas encore suffisamment que les praticiens ont acquis des savoirs très importants qu'ils auraient avantage à partager entre eux de façon systématique; faute de tels groupes formels, les praticiens utilisent les rencontres informelles (niveau 1).

3. Groupe d'action-formation

Il s'agit de l'*action learning* telle que définie par le britannique Reg Revans autour de 1950 : cinq personnes, chacune responsable d'un projet en temps réel dans sa propre organisation, se réunissent une journée par mois dans le but de partager les difficultés rencontrées dans la réalisation du projet et d'apprendre à partir de ces échanges, avec l'aide d'une personne-ressource compétente. Fondamentalement, un tel groupe d'action-formation est identique à un groupe de codéveloppement. La seule différence, c'est qu'ici les participants travaillent de façon continue sur le même projet réel alors que dans le groupe de codéveloppement, les participants travaillent sur des aspects de leur pratique qui peuvent varier à chaque rencontre. Cette forme de groupe peut faire de la place à d'autres sortes d'échanges sur diverses facettes de la réalité professionnelle (niveau 1, 2).

4. Groupe de codéveloppement professionnel

Un groupe de personnes qui croient pouvoir apprendre les unes des autres par un exercice de consultation qui porte sur des problématiques vécues par les participants. L'une après l'autre, elles prennent le rôle de client pour exposer l'aspect de leur pratique à améliorer pendant que les autres agissent comme consultants pour aider le client à enrichir sa compréhension (penser et ressentir) et sa capacité d'action (agir). La consultation est guidée par une méthode de consultation en six étapes : (1) le client présente un sujet de consultation; (2) les consultants se limitent aux questions de clarification; (3) on établit un contrat sur la sorte de consultation demandée; (4) la consultation proprement dite a lieu : conseils, suggestions pratiques, réflexions théoriques, partage d'expériences, références à des personnes ou à des écrits...; (5) le client esquisse un plan d'action; (6) tous partagent leurs apprentissages. Les consultations peuvent porter sur des projets (niveau 3, action-formation) aussi bien que sur des problématiques vécues. Ici aussi, la démarche peut être complétée par d'autres sortes d'échanges ou d'activités; par

exemple, une formation plus théorique peut très bien compléter la pratique de la consultation. Le livre cité plus haut décrit en détail cette approche.

5. Groupe de développement intégral de la pratique professionnelle

Un groupe qui a atteint un niveau suffisant de confiance et de maturité de fonctionnement peut se permettre d'ouvrir à l'ensemble de la pratique professionnelle le champ de réflexion individuelle et collective. Ici, tout en utilisant les méthodes des autres niveaux, le groupe vise l'amélioration globale de la pratique de chaque membre et utilise tous les moyens appropriés pour ce faire, en conservant et en assouplissant la dimension « consultation à tour de rôle ». En d'autres termes, les participants ne se limitent plus à un projet (niveau 3) ou à un « morceau » de la pratique (niveau 4), mais réfléchissent avec le « client » à l'intégralité de sa pratique et de son développement professionnel. Cette sorte de codéveloppement s'apparente à la réflexion stratégique que doit mener à l'occasion la haute direction de l'entreprise; il s'agit de définir les grands axes du développement à court et moyen terme, la vision de la mission, les orientations globales qui encadreront les décisions opérationnelles, etc. À ce niveau-ci, c'est encore l'intuition de base qui guide la démarche : (1) comme client, partir de ce qui me préoccupe le plus (ici, la globalité de ma pratique professionnelle); (2) ouvrir ma réflexion aux collègues de mon groupe pour leur permettre (3) de m'apporter des éléments de « savoir » qui (4) m'aideront à faire un pas (minuscule, raisonnable, énorme...) vers une meilleure maîtrise de ma pratique; (5) cet exercice leur permettra à eux aussi de réaliser quelques apprentissages significatifs.

6. Développer une culture organisationnelle de codéveloppement

Sans aller dans les détails, disons que cet ultime niveau consiste à orienter les efforts de l'ensemble d'une organisation vers ce qu'on appelle depuis quelques années « l'organisation apprenante ». Trois définitions suffiront à indiquer le sens (direction et signification) que peuvent

prendre de tels efforts. Une **organisation intelligente**, c'est une organisation dirigée par des personnes qui ont décidé d'utiliser de façon systématique l'intelligence globale de tous les acteurs (employés, clients, fournisseurs, alliés) pour rendre l'organisation de plus en plus efficace. Une **organisation axée sur l'apprentissage** est une organisation où les systèmes, les structures, les lois, règlements, procédures, les technologies, la culture incitent continuellement les individus, les groupes, les sous-systèmes à apprendre, à enseigner, à innover, à chercher, à imaginer... pour améliorer sans cesse le service à la clientèle; elle est construite comme un système écologique qui stimule l'apprentissage continu à travers le travail. Bien sûr, une telle organisation est animée par des **gestionnaires formateurs** (*Sources-Enap*, nov.-déc. 1997) : « des gestionnaires qui créent, consciemment et intentionnellement, par leurs actions et par leurs initiatives, des conditions favorables à l'apprentissage et au développement des personnes dans le but de rendre l'organisation plus performante. »

Pour conclure, examinons les cinq constantes que l'on retrouve aux six niveaux. (1) Le contenu du travail en groupe : une partie ou la totalité de sa pratique professionnelle. C'est leur travail même que les gens étudient; ce n'est pas quelque théorie qu'ils devront par la suite essayer d'implanter. En se formant ainsi, les gens continuent de travailler. (2) L'objectif : apprendre à mieux agir en réfléchissant avec d'autres, apprendre à mieux maîtriser sa pratique. (3) Travail en petit groupe : depuis des millénaires, cet « outil » d'apprentissage a fait ses preuves; il n'est pas sans limite, mais, quand il est bien ajusté aux besoins des participants, il fait « de la belle ouvrage ». (4) La consultation réciproque entre pairs : cette approche n'interdit pas de faire appel à des experts quand c'est nécessaire, mais elle affirme que des professionnels expérimentés (gestion, formation, autre profession) maîtrisent des ensembles de savoirs variés et pertinents, et qu'ils peuvent en faire profiter leurs pairs. (5) À l'exception du premier niveau, nous croyons que la contribution d'une personne-ressource

compétente est indispensable; même si des professionnels familiers avec le travail en groupe et la consultation peuvent s'apporter beaucoup, la présence d'un animateur extérieur au groupe fait une différence significative.

Et l'idée du codéveloppement professionnel continue son développement... •

BIBLIOGRAPHIE

1. Après 23 années comme professeur de management à l'ENAP, l'auteur a fait « place aux jeunes » et poursuit ses activités professionnelles à temps partiel inspiré par la mission suivante : aider des gestionnaires à améliorer leur pratique quotidienne et stratégique en les accompagnant dans leurs réflexions.
Site internet : <http://provirtuel.com/apayette.html>
2. Pour approfondir les relations entre apprentissages formels et informels, voir : Stamps, David. « Learning ecologies », *Training*, janvier 1998, p. 32-38.
3. McGill, I. et Beaty, E. *Action Learning : A Practitioners Guide*, Kogan Page, Londres, 1992.
4. Tout le monde connaît le livre de P. Senge sur ce sujet, mais il contient beaucoup de mots (!). Un cas concret en donne peut-être une compréhension plus claire : Leonard-Vbarton, Dorothy. « The factory as a Learning Laboratory », *Sloan Management Review*, fall 1992, p. 23-38. J'ai résumé cet article en français pour ceux que cela intéresse.
5. Pas seulement l'intelligence logico-linguistique, mais aussi l'intelligence intra et interpersonnelle.
6. Le site web du Centre canadien de gestion est des plus intéressants sur ce sujet, ainsi que le texte : *L'apprentissage permanent*, Rapport du CCG, n° 1, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1994.

GARDER ICI...

Notre administration

Nous disposons au Québec, quoiqu'en pensent certains, de fonctionnaires choisis pour leur compétence, qui ont l'occasion de se développer et qui en ressentent l'intérêt, parce que leur compétence professionnelle aura probablement un effet à terme sur leur carrière. Les critiques souvent apportées à nos systèmes de gestion sont mineures et la compétence de la Fonction publique n'est limitée que par la difficulté intrinsèque des dossiers qu'elle a à traiter.

Nous ne sommes pas naïfs, une large part des objectifs poursuivis par l'Administration mexicaine dépend directement de la volonté politique ou bien de la culture organisationnelle en place. Que le gouvernement du Québec recrute plus volontiers des diplômés universitaires que le gouvernement fédéral, mais favorise moins la formation des fonctionnaires en place, change peu de choses au fait que ces administrations sont permanentes et supportent assez bien les transitions de pouvoir même quand le parti change. L'absence de permanence ne favorise pas le changement dans la mesure où elle entraîne des risques supplémentaires pour les gens en place et les changements qui réussissent demeurent généralement ceux qui sont bien préparés, par des gens expérimentés et formés qui connaissent les méthodes pour les réussir. La plupart des observateurs ont noté combien les dirigeants venus de l'extérieur ont tendance à sous-estimer la complexité de l'Administration publique et de ses règles.

La grande taille des organisations bureaucratiques crée des contingences qui sont significatives. Dans une grande bureaucratie, privée ou publique, qui offre ou non la permanence, qui valorise parfois, plus mais parfois moins, la compétence professionnelle, les gens ne vivent pas avec la préoccupation quotidienne du client ultime

et les jeux de pouvoir, les symboles et les préoccupations personnelles l'emportent facilement sur les préoccupations rationnelles liées au bien-être des citoyens ou aux profits des actionnaires. C'est en partie là que les systèmes de gestion prennent toute leur importance, dans la mesure où ils favorisent ou non le désir de développement professionnel chez l'individu, où ils supportent ou non la perspective à long terme pour le fonctionnaire. C'est la masse des fonctionnaires compétents qui fera que le pouvoir politique obtiendra un support adéquat pour les projets qu'il propose, même si cette professionnalisation entraîne des inconvénients politiques à court terme pour les gouvernements qui doivent vivre avec un doute sur l'allégeance politique de ceux qui les servent.

Ceci laisse en suspens une autre question : le gain de flexibilité que donne l'absence de permanence aux fonctionnaires compense-t-il pour les risques ici exposés? Aujourd'hui, on entend souvent les réformateurs de l'Administration parler de la rendre plus flexible (Peters, 1996, l'illustre bien) dans le sens de maintenir des emplois plus précaires offrant ainsi une plus grande possibilité d'agir sur les agents de l'État.

À long terme, cette flexibilité ne risque-t-elle pas de provoquer des effets similaires à ceux que l'on observe ailleurs? Le seul argument contre cette conséquence est que notre société est suffisamment évoluée pour éviter ce genre de situation. Nous l'avons vécue avant les années soixante, quand les familles de fonctionnaires priaient devant le poste de radio pour que le parti au pouvoir ne perde pas ses élections; est-il présomptueux de croire que les mêmes causes ne donneront pas les mêmes effets, soit la déprofessionnalisation, l'instabilité et la faiblesse de la mémoire institutionnelle?

Cela ramène la question des sociétés qui se croient tellement « avancées » qu'elles n'ont plus autant besoin des systèmes de contrôle externes... La bonne foi, le bon sens et

l'éthique seraient alors suffisants pour protéger la compétence technique des agents de l'État, même s'ils ont souvent à jouer des rôles d'arbitres entre des intérêts divergents. C'est un pari intéressant! Libre à chacun de croire ou ne pas croire que notre société a évolué au point de se contrôler de bonne foi, que les acteurs politiques arrêteront d'eux-mêmes la limite de leurs incursions dans l'administration. Notre opinion est que l'Histoire n'a pas toujours été tendre avec ce genre d'amnésie et que l'observation de ce qui se passe ailleurs devrait nous prévenir contre les postulats trop naïfs. •

BIBLIOGRAPHIE

PETERS, G. (1996). *The future of governing. Four emerging Models*, University Press of Kansas.

Poder ejecutivo federal (1995). *Plan nacional de desarrollo 1995-2000*, Mexico. 178 p.

1. Traductions de l'auteur.

 Université du Québec
**École nationale
d'administration
publique**

SOURCES ENAP est publié 5 fois par année par l'École nationale d'administration publique (ENAP).

Comité de rédaction : Emmanuel Nyahoho (responsable); Luc Bernier, Daniel Lozeau, Denis Proulx et Natalie Rinfret.
Édition : André Chénier, directeur des communications

Sources ENAP est disponible gratuitement sur le site web de l'ENAP à l'adresse suivante : <http://www.enap.quebec.ca/publications>, ou sur abonnement.

Abonnement annuel pour 5 numéros :
15 \$ (s'il y a lieu, ajouter la TPS de 7% et la TVQ de 7,5%)

Pour information : Ginette Jobin, téléphone (418) 641-3000, poste 6532
ou télécopieur (418) 641-3058

Toute correspondance doit être adressée à :

Sources ENAP, a/s Ginette Jobin, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 Canada
Courriel : ginette_jobin@enap.quebec.ca

Tous les textes peuvent être reproduits sans autorisation, mais avec mention de la source.
Les articles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Dans le présent document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Dépôt légal : 2^e trimestre 2000
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada