

Domestiquer les multiples modèles de gestion

André Thibault, professeur émérite

Régulièrement des modèles prennent la vedette et des administrations en font une panacée et s'imposent une application plus ou moins rigoureuse dans leur organisation. Pourtant, le « lean management » (gestion minceur), le modèle Toyota, la gestion stratégique, la réingénierie des processus, la gestion par objectifs et la gestion par résultats, le nouveau management public ou la gestion durable, pour ne nommer que quelques modèles ne se justifient que dans la mesure où ils démontrent qu'on sert mieux la population, qu'on mobilise mieux les parties prenantes et qu'on améliore l'efficacité dans l'utilisation des ressources. En loisir public, chacun de ces trois indicateurs de succès ne peut être dissocié des autres

Quels que soient les modèles de gestion mis en œuvre dans une ville ou un service de loisir, les gestionnaires doivent les considérer comme des outils au service de leur mandat et de leur mission de service à la population. Ils doivent savoir les domestiquer et les transformer en instrument assumés par toute leur organisation.

Comment réussir cette domestication. Tel est le propos de ce bulletin dont l'essentiel a été publié dans la revue Agora-Forum volume 40, #2 à l'été 2017.

Des modèles exigeants qui n'ont rien de magique

Pour réussir l'implantation d'un modèle de gestion, les administrateurs doivent savoir et prendre en compte le fait que les organisations de loisir sont principalement composées d'humains travaillant en équipes au

service de l'organisation, et que ce facteur humain est le moteur essentiel du changement et de la réussite. Le changement ne se décrète pas. Les gestionnaires deviennent « cultivateurs » de la nature humaine.

Le changement est exigeant et requiert un

accompagnement et des compétences. Malheureusement et trop souvent, on observe des gestionnaires qui, après avoir déployé d'importants efforts pour faire accepter des changements, présument bien naïvement qu'il fera son chemin tout bonnement dans

l'organisation et donnera les fruits escomptés. On observe aussi des gestionnaires qui voient dans les changements de méthodes et de structures à répétition la solution à divers problèmes et qui ont ainsi le sentiment de « faire la différence » dans leur organisation.

Si améliorer l'efficacité en réduisant les dépenses diminue la qualité du service tel qu'on le conçoit, l'opération est purement accessoire. Depuis de nombreuses années, on affirme « couper » sans affecter la qualité des services, mais le bon sens incite à croire que cette pensée magique a atteint ou est sur le point d'atteindre sa limite. Ce doute est d'autant plus justifié que la demande de services va croissante. Dans un monde où la demande est croissante et les ressources restreintes, l'implantation de quelque modèle que ce soit n'empêche pas l'obligation de faire des choix; même que, tout au contraire, elle l'oblige.

Il faut aborder ces modèles avec un esprit critique,

visière levée et le regard porté vers l'horizon plutôt que rivé exclusivement sur le bilan comptable. En service public, le bilan comptable ne peut être un objectif isolé. L'usage de modèles requiert des compétences qui viennent rarement avec un mode d'emploi et qui sont souvent refoulées à l'arrière-plan, victimes de ce terrible quotidien qui ne nous permet pas de voir beaucoup plus loin que le bout de notre nez. Or, prendre de la distance est devenu une compétence objective des gestionnaires.



il faut du temps pour intégrer un modèle de gestion dans la culture de l'organisation plutôt que d'intégrer l'organisation dans le modèle



Il ne suffit pas d'implanter un modèle et de croire qu'il portera par lui-même les bénéfices « probables » que ses promoteurs font miroiter. Il faut que le mandat d'implantation soit géré, il faut un gestionnaire capable de leadership

constant, il faut du temps pour intégrer ce modèle dans la culture de l'organisation plutôt que d'intégrer l'organisation dans le modèle. Ignorer ces exigences, c'est tomber dans la pensée magique ou l'effet de mode; c'est surtout dépenser des énergies uniquement pour la forme ou qui n'améliorent les choses qu'en apparence.

Le recours à quelque modèle que ce soit exige :

- une vision,
- des cibles et des indicateurs,
- un leadership constant en gestion du changement,
- du temps.

Une vision : le service public

Si les outils doivent être au service de l'ouvrier, de l'artisan ou de l'architecte, les modèles de gestion doivent tout autant servir la raison d'être du service public que sont les organisations municipales de loisir.

Dans le texte fondateur¹ de l'Association québécoise du loisir municipal, véritable politique du loisir municipal

dont les principes sont toujours pertinents, on rappelle que le « service public » est au centre du mandat municipal en loisir.

On y lit que :

1. *La raison d'être du service public en loisir, tout comme sa mission et sa justification, est d'être une structure de services aux citoyens dans une perspective d'équité et de solidarité.*
2. *Le service public assure l'accessibilité à la qualité de la vie par le loisir sous toutes ses formes à tous les membres de la communauté, et respecte le principe de la prise en charge autonome de son loisir par chacun et chacune.*
3. *Le service public reconnaît la pluralité et la diversité des besoins à satisfaire ainsi que la variété et la différenciation des clientèles à desservir.*
4. *Le service public se dote de mécanismes de consultation individuelle et collective lui permettant d'être à l'affût des besoins du citoyen et de la communauté.*

5. *Le service public accorde une considération spéciale aux citoyens démunis, c'est-à-dire inaptes à s'auto-organiser et à défendre leurs intérêts légitimes.*

De façon à mieux répondre à ce principe de l'obsession du citoyen, la politique propose un changement majeur dans la définition même du service public en loisir. Ce changement consiste à remplacer son centre nerveux traditionnel, la programmation, par celui, plus large, d'offre de services.

Dans la quatrième édition du livre *The New Public Service*ⁱⁱ, Denhart et Denhart remettent en question la « nouvelle administration publique » qui emprunte au secteur privé ses méthodes et sa vision.

« Nous souhaitons que la "nouvelle administration publique" soit remise en question à la lumière du "nouveau service public", un ensemble d'idées sur le rôle de l'administration publique dans le système de gouvernance qui place le service public, la gouvernance démocratique

et l'engagement civique au centre des préoccupations et des actions. »

Dans ce contexte, les usagers ne sont plus des clients, mais des citoyens qui ont un droit de regard sur la nature, la qualité et les priorités de l'offre de service. Ces éléments deviennent, dès lors, objets de discussions démocratiques.

La gouvernance du service public implique une participation citoyenne qui en définit les contours et les critères d'évaluation. La logique démocratique doit influencer la logique de marché, et non l'inverse.

À une époque où l'on a tendance à définir ce qui est bon pour la population, par exemple les bonnes habitudes de vie, il est crucial que ces « catéchèses » fassent l'objet d'un consentement, et même d'un choix par la population visée. Qui plus est, il devrait être possible d'accepter des orientations différentes.

Des cibles et des indicateurs

Avant la mise en œuvre de nouveaux modèles, les objectifs et les indicateurs d'amélioration de la qualité et de l'efficacité doivent être clairement identifiés dans l'organisation selon les règles de gouvernance du service public.

Des choix clairs et parfois déchirants doivent être faits. Qui sont les « clients »? Qui, en priorité, demande plus de qualité : les associations, les citoyens engagés bénévolement, les individus en pratique libre, les jeunes, les aînés, les familles, les laissés-pour-compte? Que signifie « qualité »? Est-ce l'accessibilité physique, financière ou sociale, la rapidité à répondre, la sécurité, l'esthétisme, la technicité, l'adéquation entre la demande et les services? Que signifie efficacité? Sont-ce des coûts financiers moindres, des sources de financement plus nombreuses, une réduction du personnel, des coûts humains plus élevés, des délais d'exécution raccourcis? Ce ne sont là que quelques critères à convertir

en indicateurs.

La gestion par résultats, définie comme méthode en administration publique au Québec depuis la Loi de juin 2000ⁱⁱⁱ, oblige à définir les résultats qu'un changement ou un programme compte livrer. Malheureusement, il est fréquent de se contenter de cibler des effets généraux, mal observables. Ainsi, « augmenter la qualité » est un effet beaucoup trop indéfini ou volatil qui ne peut constituer un résultat observable. Il faudrait décliner cet objectif en termes ou paramètres plus concrets et mesurables, comme le niveau de satisfaction, le délai d'attente ou la capacité de résoudre un problème ou de répondre à un besoin.

Par exemple, au cours des dernières années, plusieurs villes ont adopté une politique « Municipalité amie des aînés » ou « Municipalité amie de la famille ». Ce faisant, elles se sont donné l'obligation d'atteindre des segments précis de la population. Elles ont opéré un virage dit « populationnel » en ce qu'elles placent dorénavant

les groupes visés au centre de leurs priorités.

Accélééré par la montée de la pratique libre, ce changement a eu pour effet de remettre en question les associations comme premiers bénéficiaires des services, particulièrement les associations disciplinaires en sport et en culture. Dès lors, « augmenter la qualité » s'observe (et s'évalue) par la croissance de la participation des personnes aux programmes et activités, et se traduit par la formulation d'attentes auprès des associations en matière de services aux aînés et aux familles.

La Loi de l'administration publique indique que l'imputabilité est une obligation. Dès lors, les résultats que permettent d'atteindre les nouveaux modèles de gestion doivent être connus et rendus publics. Cela implique une évaluation constante de ces modèles autant en termes de résultats de service que de résultats de « processus ». C'est maintenant à cette dimension que nous nous attarderons.

Gérer le changement : leadership et mobilisation

Les « nouveaux » modèles de gestion représentent de nouveaux modes de fonctionnement. Ils affectent la culture et la structure organisationnelles et en dépendent. Ils induisent un changement dans les méthodes et les tâches professionnelles. Ils commandent des changements d'attitudes et de comportements qui ne peuvent simplement se décréter; ils doivent, sur le plan humain, non seulement être intégrés et assumés, mais encore stimuler l'initiative, la créativité et l'engagement de chacun des membres du personnel et, dans le milieu du loisir, des bénévoles. Tout cela prend du temps et s'accomplit en franchissant des étapes où l'enthousiasme va plutôt en dents de scie qu'en progression verticale. Il y a des résistances, des erreurs et des faux pas.

Collerette et Schneider^{iv} mettent en garde contre une vision trop optimiste de l'acceptation du changement. Si, dans une

première phase, la perspective de changement semble répondre à des faiblesses, laisse voir une adhésion à un projet (phase de décristallisation), il est fréquent que cette phase soit suivie d'une période de transition pendant laquelle on s'initie au nouveau mode de fonctionnement. Et plus, la distance entre ce qu'on recherche dans le changement et ce qui existait auparavant est importante, plus ce stade sera difficile.

Cette étape de déconstruction des habitudes pour en développer d'autres est cruciale pour le succès des changements. Dans cet entre-deux, le cerveau a parfois le sentiment de ne plus savoir. La personne éprouve alors un degré de fatigue plus élevé, un état de confusion inhabituel et un sentiment d'incompétence plus ou moins prononcé.

L'encadrement, le soutien et la valorisation des employés par la direction sont cruciaux pour passer au stade du confort et de la cristallisation des nouveaux comportements et des nouvelles compétences.

Selon l'ampleur du changement, ce processus peut prendre plusieurs années et exige une vigilance constante. Faute de gérer ce changement, autant réduire tout de suite la mobilisation et la qualité du service public.

La littérature enseigne que les efforts doivent être soutenus sur une période qui peut aller jusqu'à plus de 10 ans avant que les façons de faire et d'être fassent partie de la culture d'une organisation.

Pas étonnant que les changements de structure à répétition ne servent généralement qu'à engendrer la démobilisation, le repli sur soi et l'inquiétude, ainsi qu'un fort taux de décrochage par « burn-out », cynisme, fatalisme ou indifférence.

Il est un principe qu'il ne faut jamais oublier quand on prend l'initiative d'un changement : le lendemain de la décision de changer,

d'aller vers autre chose, l'organisation a toujours dans son bagage les outils et les valeurs avec lesquels elle a fonctionné jusqu'à ce jour.

La littérature et l'expérience enseignent que le leadership de la direction, la clarté des buts poursuivis et la mobilisation des parties prenantes sont les facteurs clés pour réussir l'implantation de quelque modèle de gestion que ce soit. Pour un employé...

« Se mobiliser suppose de pouvoir faire confiance à l'organisation, d'avoir suffisamment l'assurance que les retombées pour soi seront positives, notamment sur le plan du succès personnel (tel qu'on le conçoit). Un employé consent à se mobiliser parce que les pratiques de gestion correspondent à ses valeurs, satisfont ses besoins et lui apportent des récompenses intrinsèques et extrinsèques^v ».



Complémentarité des modèles et défis d'intégration

Direction par objectifs (DPO), gestion stratégique, gestion systémique, « lean management », gestion participative, gestion par résultats, gestion durable, réingénierie, école classique, nouvelle administration publique, nouveau service public, voilà autant de modèles de gestion qui ont marqué ou marquent toujours, plus ou moins explicitement, nos services publics de loisir.

Virage partenarial, plan stratégique, réduction des échelons de la structure de services, décentralisation ou centralisation et approche multisectorielle sont le nouveau langage qui découle des changements associés à la fréquentation de modèles de gestion apparus au cours des dernières décennies.

Ces modèles se sont imposés au fil de la complexification des organisations, de la compression des ressources, de l'accentuation des besoins d'imputabilité et de

transparence, et de la hausse des exigences des usagers. Bref, on a utilisé des modèles pour répondre aux besoins et à l'accélération des changements politiques et administratifs.

Tous ces modèles répondent à des problématiques sectorielles, mais peu englobent l'ensemble de l'organisation et toutes les dimensions. Voilà qui justifie le défi fondamental des gestionnaires de savoir domestiquer — rendre utile comme un domestique — ces multiples modèles que leurs promoteurs vendent (et vantent) trop souvent comme des panacées. Voilà aussi qui explique le piège tendu qui consiste à multiplier les changements de structures sans tenir compte du fait que les organisations en loisir public sont essentiellement des organisations de ressources humaines qui ne peuvent changer ou évoluer qu'à la vitesse de la nature humaine. Sans la mobilisation des personnes, la productivité, et ce, quel que soit le modèle de gestion en prend pour son rhume.

-
- ⁱ Association québécoise du loisir municipal (2000), *Loisir, communauté locale et qualité de vie – Une politique du loisir au Québec*, p. 10; voir <http://www.loisirmunicipal.qc.ca/userfiles/file/1.1.PolitiqueAQLM.pdf>.
- ⁱⁱ Denhart, Janet, Denhart, Robert (2016), *The New Public Service : Serving, Not Steering*, Routledge, p. 22. Traduction libre.
- ⁱⁱⁱ Assemblée nationale du Québec (2000), *Loi sur l'administration publique*, première session, trente-sixième législature, chapitre 8.
- ^{iv} Colletette et Schneider (2113), *Le pilotage du changement – Une approche stratégique et pratique*, Presses de l'Université du Québec.
- ^v Wills et coll., « Qu'est-ce que la "mobilisation" des employés? Le point de vue des professionnels en ressources humaines », *Gestion*, n° 23, HEC, Montréal, été 1998.