

***HORIZONTALITÉ
ET GESTION PUBLIQUE***

Rapport final
au Centre canadien de gestion,
au Réseau du leadership,
au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec
et à l'École nationale d'administration publique

Jacques Bourgault et René Lapierre

Décembre 2000

CENTRE
CANADIEN DE
GESTION

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires, veuillez communiquer avec le Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682 / 943-8370

Télécopieur : (613) 995-0286

Courriel : micheler@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

© Centre canadien de gestion, 2000

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Bourgault, Jacques, 1945-

Horizontalité et Gestion publique

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit.: Horizontality and Public Management.

"Rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership, au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École nationale d'administration publique."

ISBN 0-662-65464-1

No de cat. SC94-80/2001

1. Gestion par interaction.
2. Partenariat.
3. Décentralisation dans la gestion.
4. Administration -- Canada.
 - I. Lapierre, René
 - II. Centre canadien de gestion.
 - III. Titre.
 - IV. Titre : Horizontality and Public Management.

JL75.B78 2001

352.3

C2001-980028-2F

Table des matières

Préface	v
Introduction	1
1. Qu'est-ce que l'horizontalité	1
2. Un besoin de plus en plus évident	2
3. Un renversement des logiques acquises	3
4. Une pratique en émergence et en diversité	3
4.1 Formules typologiques	3
4.2 Exemples de projet d'horizontalité	4
5. Des avantages	5
6. Des difficultés	6
7. Une recherche empirique	6
8. Observations	10
8.1 Difficultés à surmonter	10
8.2 Facteurs de succès	12
8.3 Habiletés de gestion	13
8.4 Habiletés de leadership	14
8.5 Des membres idéaux	14
8.6 Dynamique de mise en œuvre	15
8.7 L'animation et la maintenance du groupe	16
8.8 Imputabilité	17
8.9 Types de gestion horizontale	18
8.10 Un cycle naturel de la vie des structures	19
8.11 Exportabilité	19
8.12 Conclusion	20
9. Conclusion générale	21
Annexe 1 – Méthode de travail des groupes	24
Annexe 2 – Protocole d'étude de cas et de rédaction	26
Annexe 3 – Groupes de travail : universitaires et coordonnateurs participants	28
Bibliographie	30

Tableau des acronymes utilisés

AGORA	Académie de gestion, d'orientation, de renouvellement et d'apprentissage
ATR	Associations touristiques régionales
BFDR	Bureau fédéral de développement régional
CCG	Centre canadien de gestion
CFP	Commission de la fonction publique du Canada
CHFFQ	Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec
cofe	Conseils des organismes régionaux en Estrie
CT	Conseil du Trésor du Canada
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
ENAP	École nationale d'administration publique
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada
MRC	Municipalité régionale de comté
MTPESG	Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux
NGP	Nouvelle gestion publique
NMP	Nouveau Management Public
OSBL	Organismes sans but lucratif
PN	Premières Nations
PASL	Plan d'action Saint-Laurent
SAPL	Service d'appui partagé localement
UQ	Université du Québec
UQAM	Université du Québec à Montréal

Tableau des annexes

Annexe 1	Méthode de travail des groupes
Annexe 2	Protocole d'étude de cas et de rédaction
Annexe 3	Groupes de travail : universitaires et coordonnateurs participants
Annexe 4	Description des projets

Préface

À l'hiver 1999, la présidente du Centre canadien de gestion (CCG) a invité le Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec (CHFFQ) à s'associer au CCG afin d'effectuer une recherche en matière de formation et de gestion.

Sur recommandation des membres du Conseil et après une consultation menée par Serge Bastien, il est suggéré d'effectuer une recherche sur une des priorités communes du Conseil et du CCG en l'occurrence, la gestion horizontale. Neuf projets sont soumis par les membres du Conseil et deux sont retenus dont celui-ci. D'avril à juin 1999, lors de discussions avec des représentants du CHFFQ, dirigées par André Gladu et suite à des consultations menées par Serge Bastien auprès d'André Gladu, Michel Cailloux et Jean-Pierre Gauthier, une problématique est cernée et des thèmes de recherche sont choisis. En juin 1999, un projet est soumis au CCG, lequel accepte en principe la proposition de recherche et de contribuer partiellement à son financement. Le développement du projet se poursuit pendant l'été 1999.

En septembre 1999, l'ENAP et le CCG conviennent de collaborer sur plusieurs plans dont celui de la recherche et, en octobre 1999, ce projet est accepté comme occasion de collaboration.

En octobre 1999, René Lapierre se voit confier par le CHFFQ le mandat de co-diriger le projet avec Jacques Bourgault; le CHFFQ revoit le projet, définit des terrains de recherche et accepte le protocole d'intervention. En novembre 1999, il retient 14 projets parmi les 31 soumis par ses membres et provenant de 18 ministères. L'échantillon d'origine est formé de 14 cas choisis par le Conseil des hauts fonctionnaires sur la base des critères suivants : pertinence du projet, durée suffisante, diversité de degré d'avancement, diversité de ministères et de régions, diversité de nature : horizontalité dans la conception, les opérations et l'appui à l'action. Une grille commune leur est appliquée. Le Conseil a aussi désigné le coordonnateur du groupe, lequel en a choisi les membres sur la base de leur diversité et de leur implication dans le projet. Le responsable universitaire a choisi ses collègues universitaires sur la base de leur intérêt passé et présent pour le sujet et de leur localisation géographique. Le Réseau du leadership accepte de s'associer au projet et d'y contribuer financièrement. À la mi-novembre 1999, les ententes pertinentes sont convenues entre les institutions et le projet peut débuter.

En décembre 1999, Jacques Bourgault rédige avec René Lapierre un devis détaillé, rédige un cadre conceptuel d'analyse et entreprend d'intéresser 14 universitaires aux cas retenus tandis que René Lapierre organise les 14 terrains de recherche. Les universitaires viennent de huit régions du Québec, et sept institutions universitaires dont six de l'UQ; cinq d'entre eux ont des liens avec l'ENAP. Les projets touchent sept sous-régions du Québec (Abitibi, Saguenay, Bas-du-Fleuve, Québec, Trois-Rivières, Sherbrooke et Montréal) et certains projets sont pan-québécois. Au moins 16 ministères fédéraux et une agence sont impliqués directement.

Les recherches débutent en janvier et se poursuivront jusqu'au début de mars 2000. Les rapports préparés selon le devis arrivent entre la mi-février et la mi-mars 2000. Un seul des 14

projets dut être abandonné à cause de problèmes de disponibilité des participants-fonctionnaires dans le temps imparti.

Comme prévu, un séminaire de mise en commun est organisé par René Lapierre et réunit les participants à Montréal, le 17 mars 2000. On y dénombre 29 personnes dont des représentants du CCG, du Réseau du leadership, du CHFFQ, 10 universitaires et 12 fonctionnaires impliqués dans les projets sous étude. Les délibérations font l'objet d'un enregistrement, lequel permettra la production d'une synthèse.

Les débouchés du projet continuent d'être :

- une occasion d'apprentissage continu pour les fonctionnaires;
- une occasion de réflexion et d'apprentissage pour les organisations impliquées dans les cas ou leur étude;
- une occasion de faire connaître l'administration et le travail des fonctionnaires;
- une occasion de mise à jour des connaissances des universitaires;
- une occasion de contacts et de développement de relations entre universitaires et fonctionnaires;
- la production d'un rapport sur les travaux du CCG;
- le développement de recherches utiles au CCG, au Réseau du leadership au CHFFQ et à l'ENAP;
- la production d'un ouvrage par les universitaires.

Les auteurs remercient de leur support essentiel le CCG, le CHFFQ, le Réseau du leadership, l'ENAP, chaque ministère ou agence impliqué et chaque fonctionnaire qui s'est prêté aux réunions, à la fourniture d'informations et à la révision des textes. Un produit d'une telle qualité n'aurait pu être possible sans le travail de chacun, surtout dans un laps de temps aussi bref.

Des remerciements très particuliers sont aussi adressés aux universitaires et fonctionnaires qui ont accepté avec tant de générosité de travailler sur un projet aussi curieux et avec des contraintes aussi particulières.

Les auteurs remercient Evelyne Morrisseau qui a agi comme assistante de recherche et surtout Carole Garand qui, en tant qu'adjointe exécutive, a vu à la production de ce rapport et au bon fonctionnement du projet.

Introduction

Les frontières entre les organismes publics apparaissent de plus en plus formalistes et symboliques à cause de l'interdépendance, l'intersectorialité et surtout de l'interdisciplinarité. Pourtant les organisations se structurent toujours en fonction des domaines de préoccupations que la Loi a impartis et les processus de communication dans les organisations demeurent largement verticaux et hiérarchiques. Il s'ensuit que les fonctionnaires et gestionnaires se font accuser de pratiquer *l'approche de silo* pour concevoir et gérer les politiques et programmes, alors que la réalité est plus complexe, diversifiée et fondée sur l'interdépendance des problématiques.

On accuse les *gestionnaires à vision de silo* de percevoir les autres organismes ou même leurs collègues du même organisme, comme des adversaires ou des concurrents, alors qu'ils pourraient établir dans certains cas des collaborations, partenariats ou alliances avec eux pour produire et livrer des biens publics convenant mieux aux besoins des citoyens, de meilleure qualité ou à meilleur coût. Ils pourraient procéder par *gestion horizontale*. Beaucoup de domaines sont objectivement horizontaux, mais on continue de les gérer *en silo*, à cause notamment des cultures organisationnelles et des contraintes de la gestion traditionnelle.

1. Qu'est-ce que l'horizontalité

Essentiellement l'horizontalité survient lorsqu'un ou plusieurs gestionnaires, d'une seule ou de plusieurs organisations, abordent une question non plus exclusivement à partir des préoccupations de leurs responsabilités propres, mais à partir d'une approche plus large qui cherche à inclure les intérêts, ressources et contraintes d'autres acteurs qui interviennent dans ce domaine. Il peut s'agir par exemple, de personnes qui conçoivent une intervention dans un domaine ou dans une région, d'autres qui mettent des ressources ensemble, d'autres qui gèrent conjointement la complémentarité de leurs actions ou enfin de gestionnaires qui choisissent simplement de partager de l'expertise, des informations ou une opportunité.

La gestion horizontale prend diverses formes qui se réclament de cette appellation dont les manifestations sont en évolution. On parlera tantôt des actions interministérielles, des alliances, des co-entreprises, des co-actions et surtout des partenariats, terme auquel le Gouvernement du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor réfèrent souvent.

Dans son expression la plus authentique, la gestion horizontale implique que toute personne ou organisation, au moment d'entreprendre quelque réflexion sur un cas, procède à l'exercice formel de se demander qui d'autre a des intérêts dans un tel cas et cherche à associer cette organisation ou cette personne au développement du dossier dans une perspective d'intérêt général. Cette approche se démarque radicalement de l'approche traditionnelle des silos où l'exercice de repérage des intérêts servait à identifier des menaces, des obstacles, des adversaires ou même des ennemis : la gestion horizontale se distingue ici de l'approche traditionnelle en ce qu'elle fait des « autres » non plus des ennemis potentiels mais des partenaires. Évidemment

cette approche ne manquera pas d'étonner par sa candeur et sa naïveté en ce qu'elle implique que les acteurs donnent préséance à l'intérêt général sur les reconnaissances particularisées.

Le partenariat constitue une des formes de gestion horizontale : des acteurs identifient, chacun pour soi et de manière verticale, des intérêts qu'ils ont dans une affaire et la possibilité de contribuer sur une base contractuelle à un projet commun réalisé en partenariat; les bénéfices attendus pour chaque partenaire et ses contributions sont soigneusement évaluées et coloreront le comportement de chacun.

Elle peut impliquer uniquement des gestionnaires d'un même ministère, d'un même palier gouvernemental ou encore inclure des groupes de pression spécialisés ou des citoyens mobilisés autour d'un enjeu. La gestion horizontale se veut très large en ce qu'elle peut englober des segments d'un même ministère ou encore de la société civile comme l'ont démontré plusieurs des cas étudiés. Certains ont distingué la gestion horizontale du partenariat qui inclurait des groupes de la société civile et aurait une base plus contractualisée et juridicisée; notre expérience ne nous permet pas de concourir à cette définition car de nombreuses formes d'implication de la société civile n'ont pas de premier abord eu une base contractualisée bien que, dans le cycle de vie et de développement de certains projets à long terme, divers états de formalisation sont apparus. Le partenariat formalisé apparaît donc comme l'une des multiples manifestations possibles de la gestion horizontale. De fait, les projets peuvent être soutenus par des approches qui comportent divers degrés de formalisation allant de la nomination d'un « preneur de notes » changeant à chaque réunion jusqu'à un secrétariat permanent au cœur d'un organisme nouvellement formé pour les seules fins du projet.

2. Un besoin de plus en plus évident

Bien que le terme « gestion horizontale » fasse moderne, la réalité des préoccupations qu'il touche ne date pas d'hier : l'interministériel, les tables de coordination et de concertation existent depuis longtemps.

Le passage au stade de l'action conjointe, l'ampleur des consortiums et l'implication d'une diversité de partenaires marquent la nouveauté de l'application du concept.

Il s'agit en effet d'un besoin perçu de manière plus évidente que jamais; on reconnaît mieux les bienfaits des synergies, on admet la multidimensionnalité des thématiques, l'intersectorialité des actions; les questions faisant l'enjeu de débats publics impliquent de plus en plus d'acteurs diversifiés; les actions des uns ont des effets sur les programmes des autres; enfin le nouveau cadre de gestion des finances publiques et les attentes des citoyens invitent à remplacer les compétitions et redondances par la complémentarité et la synergie.

3. *Un renversement des logiques acquises*

Les modèles de gestion horizontale agressent les cultures organisationnelles et les comportements des agents, soient-ils des secteurs privé, public ou sans but lucratif : il faut coopérer plutôt que combattre et à l'occasion il s'agit même de laisser l'autre recevoir une reconnaissance ou des symboles de pouvoir (juridiction, budget, personnel, reconnaissance médiatique ou politique) qu'on aurait convoités dans le passé.

Dans le passé, les réflexes organisationnels faisaient tenter de surmonter les difficultés en changeant les structures (les réorganisations), le personnel (trouver des gens plus combattifs) ou les zones de pouvoir (acquérir plus de compétences); ces approches ont en commun la vision monopolistique sur l'action et mènent à un renforcement stérile et coûteux des confrontations. Dans ce contexte, la gestion horizontale renverse les logiques d'empires bureaucratiques coupés des services aux clients; elle est une alternative durable au jeu des organigrammes et aux cultures conflictuelles; elle offre à l'organisation des mécanismes positifs, économiques et constructifs pour solutionner les difficultés. Enfin, le nouveau management public favorise à certains égards ce renversement des logiques acquises avec les approches de décentralisation et de partenariat.

4. *Une pratique en émergence et en diversité*

La variété des formes de la gestion horizontale semble sans limite : il suffit que des organismes mettent en commun des informations, des analyses, des pouvoirs, des ressources, décident ou agissent en commun pour qu'il y ait gestion horizontale.

Les cas étudiés se répartissaient en trois catégories selon le but visé : quatre cas mettaient en commun des ressources exclusivement ministérielles pour économiser des moyens et augmenter des impacts; quatre cas mettaient des ressources en commun pour mieux toucher leurs clientèles; cinq cas ont mis en commun leurs ressources et celles d'autres groupes de la société pour améliorer la qualité et l'impact de leur action.

L'analyse des 13 cas sous étude montre que de multiples typologies pourraient en rendre compte comme l'illustre la liste qui suit :

4.1 Formules typologiques

4.1.1 Selon le mandat :

- Conception (Premières Nations, Développement Montréal, PSL)
- Support (SAPL, SAPL, Perfectionnement)
- Opérations (Parc marin, Forêt modèle, Québec maritime, Visibilité, Muséobus, Café-Jeunesse, Équipe Canada)

4.1.2 Selon le degré de formalisation

- groupe de travail
- comité mixte civil et fonctionnaires
- comité interministériel sans secrétariat
- comité interministériel avec secrétariat permanent
- comité interministériel avec coordonnateur à temps plein mais sans secrétariat
- équipe administrative responsable.

4.1.3 Selon qui participe :

- appel à société civile : assez général mais particulièrement PSL, Parc marin, Québec maritime
- groupe ciblé : PN, Muséobus, Forêt
- clientèle ciblée : PN, Muséobus, Café-Jeunesse, Forêt
- seulement des ministères fédéraux : SAPL, perfectionnement, visibilité

4.1.4 Selon l'objet du projet

- élaborer une politique (PN)
- mettre en valeur les ressources d'une région (Parc marin, Québec maritime, Forêt modèle)
- protéger une ressource (PASL, Parc marin)
- mettre des moyens administratifs, ou techniques en commun (visibilité, Équipe Canada, Développement économique de Montréal)
- accéder aux citoyens (Café-Jeunesse)
- faciliter l'accès des citoyens (Muséobus)

4.1.5 Selon l'étape de la gestion des politiques

- concevoir/élaborer (PN, Forêt modèle)
- décider (Développement économique de Montréal, Québec Maritime)
- mettre en œuvre (Parc marin, visibilité)
- gérer (Café Jeunesse, Muséobus, Équipe Canada, SAPL).

4.2 Exemples de projets d'horizontalité

4.2.1 Bénéficiant à la société civile

- association financière pour aider des éléments de la société
- association technique pour aider des éléments de la société civile

4.2.2 Bénéfice mutuel

- associations techniques ou financières avec la société civile pour s'aider mutuellement

4.2.3 Entre ministères

- ententes ministérielles simples
- informations et réflexion partagées entre ministères
- services de soutien partagés
- services de production partagés
- services de diffusion partagés
- services d'accès partagés
- guichet unique
- concertation régionale de ministères à buts généraux
- concertation de l'action à buts précis de ministères

4.2.4 Associations, gouvernement et société civile visant un but global

- intégration d'actions diversifiées venant de tous horizons dans un Plan

4.2.5 Gouvernement facilitant des partenariats civils

- regroupements de partenaires civils

4.2.6 Entre gouvernements

- ententes entre deux ou plusieurs paliers gouvernementaux pour concevoir ou dispenser un service

5. *Des avantages*

On imagine facilement les avantages de la gestion horizontale : économie des conflits, donc des coûts stériles; partage de coûts, d'expertise; économies d'échelle; accroissement d'efficience par la synergie, le partage des coûts et la complémentarité; confrontation advenant des approches et intérêts; contestation de préjugés par la diversité des acteurs; accroissement des flux et carrefour d'information; le service à l'utilisateur priorisé comme dénominateur commun de mobilisation; efficacité accrue par des analyses plus complètes et la réduction des conflits de neutralisation mutuelle; légitimation de l'image publique auprès des citoyens par la réduction des doublons et conflits et par une meilleure implication des groupes de la société civile; accroissement de la motivation des employés.

6. *Des difficultés*

Certes on ne présente pas la gestion horizontale comme la panacée universelle à tous les maux des organisations non plus que l'on prétende qu'elle puisse se substituer à la gestion verticale; il s'agit plutôt de l'admettre comme un complément aux limites de la gestion verticale et d'admettre surtout que la valeur ajoutée de ce complément, lorsque bien pratiquée, excède de loin les coûts inhérents à sa pratique.

La gestion horizontale rencontrera de nombreuses difficultés liées à sa nature, à son caractère contre-culturel, à sa nouveauté au stade de l'action et aux intérêts opposés qu'elle met souvent en présence.

En effet, comment gérer la loyauté multiple des participants? Quelle éthique doit guider les participants aux équipes de projet en termes de divulgation d'informations? Comment générer la confiance au sein du groupe sans perdre celle de membres de l'organisation de provenance? À qui un membre d'un groupe rend-il des comptes? Son évaluation de rendement inclura-t-elle ce projet? Qui l'évaluera? Sur quelle base? Comment faire avancer un projet unique, novateur, impliquant des acteurs de la société civile, en bonne conformité aux normes nationales auxquelles les administrations publiques sont tenues de se conformer!

7. *Une recherche empirique*

L'étude de la pratique de la gestion horizontale se fonde sur l'analyse de 13 cas de gestion de l'horizontalité réalisés au Québec par l'administration fédérale ces dernières années (voir liste des cas en annexe III).

L'échantillon d'origine est formé de quatorze cas choisis par le Conseil des hauts fonctionnaires sur la base des critères suivants : durée suffisante, diversité de degré d'avancement, diversité de ministères et de régions, diversité de nature : horizontalité dans la conception, les opérations et l'appui à l'action. Une grille commune leur est appliquée.

Pour chaque cas, un chercheur et un fonctionnaire responsables furent choisis. L'équipe de discussion de chaque cas a aussi inclus de quatre à huit personnes qui ont participé à la conception ou à la réalisation du projet. Ces personnes venaient en général de la fonction publique fédérale mais aussi des groupes de la société qui furent impliqués dans le projet.

Chaque cas fut l'objet d'une douzaine d'heures de discussions de groupe réparties en deux à quatre réunions. Les discussions devaient permettre d'identifier la chronologie de l'avènement du projet, avec ses facteurs déclenchants et ses moments forts; puis il s'agissait de décrire les difficultés et obstacles ainsi que la façon, le cas échéant, dont ces obstacles avaient été surmontés; enfin le groupe discutait des habiletés de gestion et de leadership, des facteurs facilitants et de l'exportabilité de la formule.

Le fonctionnaire responsable organisait et animait les réunions du groupe tandis que le chercheur notait les réponses, invitait les participants à approfondir certaines questions, veillait au respect du protocole de recherches, et présentait un compte-rendu analytique pour chaque cas.

Description sommaire des projets étudiés :

- **Premières Nations**

Il s'agit d'élaborer conjointement une politique-cadre sur la sécurité du revenu pour les 31 Premières Nations du Québec et du Labrador, laquelle politique doit être acceptable à la fois aux Chefs des Premières Nations et au ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada. On veut la conception conjointe d'une politique par les intéressés à la base plutôt que de consulter les Premières Nations après que la politique ait pris une forme irréversible. Cette politique tient compte des interfaces avec certaines dimensions de d'autres politiques, comme la santé. L'horizontalité vient du groupe conjoint formé des deux représentants de chaque partie; chez les Premières Nations ils représentent la Commission qui relève de l'Assemblée des Chefs du Québec tandis qu'au MAINC, les représentants relèvent du bureau régional qui, lui, relève de l'administration centrale du MAINC. La Commission est financée par les ministères fédéraux du MAINC et de Santé Canada et par le Québec (Santé et services sociaux).

- **Visibilité fédérale en Abitibi-Témiscamingue**

Sous l'impulsion du Bureau d'information du Canada, il s'est agi de mettre en commun des ressources, de l'énergie et de l'expertise pour produire et diffuser plus efficacement un message corporatif. Huit ministères furent impliqués et le BIC contribua des fonds spéciaux à cette opération qui permit la participation intégrée de ministères fédéraux à deux salons d'information et qui vise maintenant la production d'une émission de télévision régionale.

- **Stratégie d'action fédérale du Grand Montréal**

En 1995, le Ministre du Développement économique Paul Martin retient l'idée de regrouper à l'intérieur d'une stratégie commune les diverses interventions fédérales d'une dizaine de ministères dans la grande région de Montréal, à la fois pour les rendre plus visibles, plus cohérentes et plus efficaces. Un comité interministériel est créé et tiendra 18 réunions de 1996 à février 1998; cinq axes d'interventions sont retenus par ce comité présidé par le seul sous-ministre fédéral hors de la capitale qui dirige à Montréal le BFDR, lequel appuie les travaux du comité et favorise l'échange d'informations entre des ministères qui demeurent responsables de leurs programmes.

- **Café-Jeunesse**

Pour contrer l'éparpillement des programmes jeunesse du gouvernement fédéral, une table de 13 ministères et organismes fédéraux entreprit, à l'initiative et sous la direction de DHRC, de mettre sur pied un guichet unique adapté aux préférences des jeunes. Ce

Café-Jeunesse, projet pilote, a ouvert ses portes à Montréal en avril 2000 et servira aussi de lieu de conférences, de séances d'information et de point d'accès aux technologies de l'information.

- **Plan d'action Saint-Laurent**

La détérioration du Saint-Laurent, de ses rives, sa faune, sa flore a fait l'objet d'un ambitieux plan d'action concertée qu'Environnement Canada avec plusieurs autres partenaires fédéraux, provinciaux, régionaux, municipaux, du secteur privé et de la société civile ont mis sur pied en février 1988 pour réduire les sources polluantes, restaurer les berges et valoriser leur accès tout en favorisant la régénération de la flore et de la faune aquatiques. La prochaine phase vise l'appropriation communautaire des sites.

- **Équipe Canada Inc.**

Pour éviter les dédoublements et combler les besoins nouveaux dans le domaine des services du gouvernement du Canada d'aide à l'exportation chez les entreprises de la région du Québec, on a créé en 1996, une table intégrée de services. Cette table touche 15 ministères et organismes fédéraux, bien que Industrie Canada, Agriculture Canada et Développement économique Canada (assurant la coordination) en soient les principaux promoteurs. D'une agence virtuelle, on songe maintenant à créer une agence formelle.

- **Québec maritime**

Créé en 1997 à partir d'expériences informelles menées depuis la fin des années 1980, le groupe Québec Maritime réunit l'Agence des Parcs du Canada, Développement économique Canada, des ministères et organismes du Québec, des associations locales, des MRC et des entreprises et organismes oeuvrant dans le secteur touristique. Il entend favoriser la croissance du secteur touristique dans la région en développant de nouveaux produits touristiques à intérêt international, et en renforçant la présence du secteur maritime québécois sur ces marchés. Il permet des économies d'échelle, la continuité de présence à des salons, foires et expositions internationales; il offre aussi la possibilité de réaliser des investissements stratégiques venant de la concertation entre les partenaires de préférence au saupoudrage de petits projets sans impact significatif. Ce projet est coordonné par un comité exécutif formé des directeurs des associations touristiques régionales participantes.

- **Centre de perfectionnement de Santé Canada**

En 1993, dans le cadre d'activités de réingénierie, la direction régionale du Québec met sur pied un centre d'auto-apprentissage pour les employés; ce centre développe son expertise et sa notoriété pour offrir ensuite, en partenariat avec quatre autres ministères et organismes, à une vingtaine de ministères et organismes fédéraux, des activités de gestion de carrière, de développement d'employabilité et de perfectionnement. En 1999, il devient l'AGORA, un lieu commun de contacts et d'établissement de partenariats.

- **Muséobus**

Dès juin 1998, onze ministères ont mis des ressources en commun pour créer une activité musée itinérant, Muséobus, destiné d'abord à faire connaître les programmes et services du gouvernement fédéral aux personnes de l'âge d'or. Un groupe de travail ministériel, piloté conjointement par deux ministères (Santé et Anciens combattants), conçut et organisa le projet qui prit la route durant l'été 99, faisant aussi appel à la participation du privé (firme de muséologie) et d'organismes sans but lucratif (associations d'aînés).

- **Forêt modèle**

Le Projet de forêt modèle du Bas Saint-Laurent, lancé en juin 1992, donna lieu à une entente de collaboration en 1993 sous l'égide du Service canadien des forêts. Une quarantaine de partenaires, par exemple des entreprises, des syndicats, des ministères des deux paliers de gouvernement, des universités comptent parmi les promoteurs. Douze d'entre eux y jouent un rôle plus actif et gèrent les interventions et opérations d'aménagement durable des ressources renouvelables, comme l'expérimentation de nouvelles méthodes de gestion des forêts en milieu habité, l'intervention en territoire de revitalisation, et la mise en commun des capacités. Une corporation fut éventuellement formée, notamment la Corporation de la forêt modèle du Bas Saint-Laurent.

- **Parc marin Saguenay-Saint-Laurent**

Faisant écho à l'idée de création d'un parc marin formulée par deux chercheurs dans les années 70 et à la sensibilisation pour la protection du béluga, Parcs Canada entreprit des études en 1984. En 1990, les gouvernements du Canada et du Québec signèrent une entente pour créer un tel parc et former un comité d'harmonisation composé de représentants de plusieurs ministères des deux gouvernements. En 1995, un plan directeur est adopté et un comité de coordination voit le jour rassemblant des partenaires publics (gouvernement du Québec, municipalités, municipalités régionales de comté, réserves des Premières Nations), péri-publics (associations touristiques régionales et organismes apparentés), privés (centres d'interprétation, musées) et sans but lucratif (chercheurs, associations) pour assurer le suivi du plan en intégrant les actions pour la conservation et la promotion de circuits touristiques terrestres et marins du parc.

- **Services d'appui partagés localement (SAPL) Shawinigan**

Au printemps 1994, une rencontre de dix ministères fédéraux de la région de Shawinigan explorèrent les possibilités de partager des services en commun, pour, à l'instar du Conseil du Renouveau dans la fonction publique, améliorer les services et réduire les frais généraux et corporatifs. Quatre groupes de travail furent créés et firent rapport pour suggérer des initiatives faisant épargner 2,5 millions de dollars qui furent réinjectés dans les opérations pour améliorer la qualité du service. Ces initiatives ont permis de mettre en commun des services spécialisés en ressources humaines, des équipements et locaux, des outils de service à la clientèle, des études et de l'expertise.

- **SAPL Estrie**

Le Conseil des organismes régionaux en Estrie (COFE) existe depuis les années 90 regroupe six ministères et organismes et permet l'organisation de guichets uniques, la mise en commun de ressources et services et un partage entre gestionnaires relativement isolés du centre nerveux de leur ministère, sur des problématiques du quotidien. À l'automne 99, le COFE se repositionne autour de trois cibles : visibilité en région, mobilité interministérielle et développement des cadres et gestionnaires.

8. *Observations*

Un séminaire de mise en commun fut tenu le 17 mars, en présence des fonctionnaires, des universitaires et des commanditaires. Les universitaires responsables des cas présentèrent d'abord sommairement la nature du cas étudié. Puis cinq discussions portèrent sur les thématiques de la recherche : difficultés, avantages, habiletés de gestion, habileté de leadership, facteurs de succès, exportabilité. Les participants pouvaient intervenir à leur gré lors de chacune de ces discussions et certains prirent la parole plus d'une fois au cours d'une même discussion. Une synthèse fut rédigée sur la base des consensus dégagés et soumise par la suite aux participants pour d'éventuels ajouts. Cette section d'observations veut refléter les consensus obtenus lors de ce séminaire. En raison de la méthode de discussion utilisée (groupe nominal) les idées qui suivent sont dues à tous les participants et on ne pourrait de manière juste ni fiable attribuer à un seul participant l'une quelconque de ces observations. Pour garantir la qualité du débat, on a garanti aux participants que leurs propos, bien qu'enregistrés, seraient reproduits comme regroupés et de manière absolument non nominative. Pour ces motifs, ils sont tous présentés au genre masculin. Des participants pourraient s'avérer en désaccord relatif (non majeur) avec certains des propos qui suivent.

Nos remerciements vont donc aux vrais auteurs de cette section, c'est-à-dire, (par ordre de position dans la salle) à Pierre Kyer, Michel Charland, Jules Léger, René Reid, Pierre Bertrand, André Gagné, Éric Noël Bouchard, Éric Montpetit, Christian Rouillard, Luc Bernier, Daniel Maltais, Gilles Corriveau, Sylvie Lefebvre, Ronald Beaudoin, Louise Kane, Francine Préfontaine, Guy Crépault, Mario Roy, Monique Papineau-Couture, Serge Tessier et Serge Bastien. Patrick Boisvert du CCG agissait comme observateur.

8.1 *Difficultés à surmonter*

La difficulté la plus précoce rencontrée vient de la *compréhension et de l'acceptation véritable de la démarche* au sein des organisations participantes; certaines organisations, certains dirigeants peuvent se contenter, « faire semblant », de participer vraiment car ils s'y sentent poussés par les dirigeants ou les courants à la mode; on ne veut pas donner l'image d'être rétrograde, à la remorque du changement, on ne veut pas être taxé de manquer d'ouverture à l'innovation; la gestion horizontale implique de renoncer à faire guider nos interventions par les seuls intérêts étroits de l'organisation de provenance; il y a donc une certaine fragilisation des participants qui peuvent être amenés à prendre des positions qui avantagent plus le projet que leur organisme d'origine. De plus, au sein d'un groupe peuvent circuler plusieurs

compréhensions différentes de ce qu'est le partenariat; les attentes varieront en conséquence. Le passé peut aussi hypothéquer le présent lorsque les frustrations d'hier entament la confiance mutuelle d'aujourd'hui. La pratique ramènera éventuellement la confiance.

Puis vient *l'implication réelle des organismes-membres* du projet : il faut qu'au niveau politique on retrouve la même implication horizontale que l'on retrouve sur le terrain; les membres ont quelques fois des degrés divers d'intéressement; certains ne passent pas de la parole à l'acte, d'autres cherchent à limiter leur contribution financière tandis que d'autres négligent d'envoyer des participants à certaines réunions sensibles. Le groupe doit clarifier les règles de fonctionnement dès le départ si possible, ou dès qu'il y a problème.

Une fois le projet mis en marche, la *culture organisationnelle traditionnelle se trouve défiée* par la formule; ce modèle est contre-culturel : un cadre est pénalisé pour avoir joué le jeu en permettant un déficit budgétaire qui sauve dix fois ce montant dans d'autres ministères (il aurait dû négocier sa stratégie pour recevoir des transferts); « la vraie vie reste verticale et ces affaires-là sont vues comme marginales! »; la contribution des acteurs à cette formule n'est pas encore valorisée par l'organisation et il faut être déjà convaincu pour y participer; les organisations pratiquent encore un double message à ce sujet : « Allez-y mais laissez-nous tranquilles avec ça! ». Le temps et le succès éventuel arrangeront ces choses.

Une autre difficulté peut venir des *participants eux-mêmes*; certains demeurent trop proches de leur organisation et de ses intérêts; il y a de l'insécurité lorsque l'on craint la disparition d'un pan d'une organisation, ou si des conflits interviennent entre des enjeux transversaux et des organisations verticales; des problèmes surviennent quand les participants ont trop peu d'expertise, d'influence ou de relations dans leur milieu.

Le *fonctionnement du groupe* constitue un autre défi; il faut donner des responsabilités significatives à tous les membres. Il faut éviter la trop rapide rotation (variation) des membres. Il faut maintenir le momentum du groupe et l'intensité du support externe au groupe. Il faut aussi s'entendre dès le départ sur un plan commun de communication de la valorisation des contributions, des actions et des résultats.

Les *normes nationales* constituent une autre difficulté qui peut habiter le projet pendant tout son déroulement : la formule budgétaire doit s'adapter à la formule organisationnelle choisie; les normes du gouvernement du Canada (bilinguisme, légalité, dépenses, publicité, procédés administratifs) diffèrent de celles des autres paliers de gouvernement et des pratiques des partenaires du privé et des OSBL; enfin lorsque le projet horizontal prend la forme d'une petite organisation virtuelle et comprend des membres qui viennent de divers horizons tels que des citoyens, des représentants de groupes de pression et d'autres paliers de gouvernement, l'équipe de projet a parfois peine à comprendre et accepter les processus complexes ainsi que subir les longs délais qui viennent de son arrimage à un plus vaste système dans la Capitale. Sur les treize projets étudiés, seulement quatre n'impliquaient que des agents du palier fédéral, et ils furent tous mis sur pied pour alléger le système!

Enfin, se pose la difficulté des *perspectives de durée du projet* : il faut envisager la continuité ou le développement du projet dans le cadre d'une formule plus stable et formalisée; ce qui a fonctionné de manière expérimentale, ponctuelle ou informelle pourra-t-il fonctionner dans le cadre d'une formule plus permanente? Il faut soutenir l'engagement des participants durant cette période trouble de questionnements et de transitions où l'on spéculé et négocie autour des prochaines structures, futurs budgets, plans d'affaires, coûts de recouvrement, etc.

8.2 *Facteurs de succès*

Cinq types de raisons semblent faire la différence entre le succès et l'échec des projets. D'abord *la nature du projet* peut jouer un rôle clé; il y a des projets plus mobilisateurs car ils se trouvent au cœur d'une crise nationale (crise du verglas) ou parce qu'ils épousent une cause noble (protection d'espèces animales, développement d'une région) ou parce qu'ils correspondent à une demande sociale et politique très nette (dépollution du Saint-Laurent).

Le cadre de mandat donné au projet semble fondamental : il faut un contrat clair avec les partenaires, fournisseurs, utilisateurs ou correspondants; il faut des moyens suffisants en termes de ressources financières, d'appuis politique et administratif, ressources humaines et de temps; il faut que des résultats précis, visibles et concrets soient envisagés et que l'horizon temporel soit clairement fixé. Le fait qu'un projet s'inscrive dans le cadre d'une initiative appuyée par une instance jouissant d'une haute autorité morale, comme celle du CHFFQ, importe aussi.

La gestion des attentes importe aussi. Il y a danger que si le milieu ne voit ou sent pas des retombées immédiates, une certaine impatience ou un certain cynisme se manifestent. Il faut donc faire et diffuser un dosage réaliste des attentes compte tenu de la subsistance du modèle et des intérêts verticaux. Les attentes devraient se centrer sur le problème à résoudre et non pas sur le symptôme ou ses symboles : la participation ne doit pas dégénérer en démagogie où, sous ce prétexte, on fait n'importe quoi. Les gens qui réussissent dans de tels projets sont réalistes; ils acceptent un mariage de raison où ils attendent des résultats intéressants même s'ils sont conscients que leurs intérêts ne sont pas parfaitement les mêmes. Les attentes sont d'autant plus importantes lorsque les participants savent combien seront néfastes les conséquences en cas d'échec.

Les participants font souvent la différence entre le succès et l'échec. Ils doivent s'impliquer de manière authentique et avoir les caractéristiques de « bons » participants (cf. infra). Il faut des gens ingénieux dans de telles formules, des personnes qui vont à la limite des possibilités légales. Cela fonctionne grâce aux employés qui prennent des risques et vont de l'avant, même quand les choses ne sont pas tout à fait claires ni sécurisantes. Quand les participants ont beaucoup d'expertise dans leur domaine, ils sont moins défensifs et plus disponibles au changement. Ils doivent savoir équilibrer enthousiasme et patience.

Le fonctionnement de la table est crucial. Il faut au départ établir des valeurs dominantes communes à tous les membres du groupe. Il faut clarifier les fonctions et rôles des coordinateurs ou animateurs, surtout s'il y en a plusieurs. Il faut établir une façon de faire dans laquelle les minoritaires sont parfaitement à l'aise pour présenter leur « vrai » point de vue : il s'agit d'un

groupe spécial où la pleine contribution de tous est un facteur de succès. Il faut éviter de former des sous-comités qui vont encore sectorialiser/verticaliser les problèmes et déresponsabiliser des membres du groupe qui n'appartiennent pas à un sous-comité particulier; tout le monde doit être forcé de s'approprier tous les aspects d'un problème. D'ailleurs, trop de comités et un fonctionnement trop formaliste créeraient des délais et de la perte de momentum. Il faut un groupe qui a un calendrier accéléré d'action et qui ne s'enfarge pas dans les détails lors des discussions de groupe. L'animateur doit gérer stratégiquement les questions sensibles : dans un cas, il a évité de faire traiter de la question du financement qui aurait fait éclater le projet; ce ne fut abordé que lorsque le groupe fut prêt. La capacité d'auto-critique et d'apprentissage collectif du groupe importe aussi. Il n'y a pas de cocktail miracle ou de modèle de gestion qui assurerait automatiquement le succès car il faut s'adapter à chaque situation.

Le succès dépend souvent de l'importance ressentie d'un problème et de son caractère suffisamment critique. Le nombre et la complexité des détenteurs d'intérêts ne semble pas un facteur à retenir tant les situations varient.

8.3 *Habiletés de gestion*

Pour les fins de cet exercice et pour éviter les répétitions avec les sections qui suivent, on a regroupé en trois catégories les habiletés de gestion; celles qui touchent l'analyse stratégique, celles qui portent sur l'organisation des choses et celles qui s'appliquent aux dimensions relationnelles.

Les habiletés de gestion en matière *d'analyse stratégique* furent décrites comme 1) avoir le sens de l'analyse macro des environnements et de leur évolution et 2) avoir l'intérêt à refaire de manière continue ses analyses. Un tel gestionnaire a une vision stratégique de son milieu, a un projet et sait y faire adhérer tout le monde. Il a une ouverture d'esprit indiscutable. Il pense en fonction du long terme. Il ne sous-estime pas les difficultés à venir et sait s'y adresser d'avance. Il a une habileté politique (au sens de tactique) certaine pour faire avancer les dossiers dans le ministère.

On ne saurait minimiser les *capacités d'organisation* de ce gestionnaire. Il a d'abord une mentalité d'entrepreneur public. Il sait prioriser les résultats. Il est confortable dans la gestion de l'ambiguïté, il accepte le risque et s'en trouve confortable. Il s'adapte aux besoins changeants du milieu et peut travailler de manière organisée dans le cadre d'une organisation évolutive. Il gère le partage des responsabilités de son groupe. C'est un facilitateur du travail des autres.

Sur le plan *relationnel*, ce gestionnaire manifeste le plus grand respect de ses partenaires; ouvert d'esprit, il renverse les préjugés et les idées reçues; il est capable de rallier les exclus de sorte que le groupe s'intéresse à tous ses membres; il jouit d'une forte crédibilité auprès des membres et dans son milieu, à cause de ses relations positives avec les gens. C'est un bon négociateur, plus raisonné que féroce car il sait que les victoires à court terme édifient des systèmes qui ne tiendront pas; il manifeste beaucoup de transparence auprès des membres du groupe. Il sait faire révéler à chacun jusqu'où il veut aller.

8.4. *Habiletés de leadership*

Ce questionnaire horizontal établit son leadership sur l'influence et l'expertise car il n'aura que rarement de l'autorité au sens traditionnel du terme. En termes *d'être*, ce leader est celui qui incarne et personnalise les bénéfices du projet, il énergise le projet et fait l'entretien du groupe. Il a un ego modeste, le *sens de l'équipe* et une grande capacité d'écoute, même du non-dit. Il a beaucoup de sensibilité et sait ajouter de la cohérence aux mots. C'est une personne franche qui *ne joue pas de jeux*.

Il sait *créer une vision collective*, faire des objectifs rassembleurs dans lesquels tous trouvent leur compte. Il sait communiquer cette vision et *mobiliser* autour d'elle. Il sait reconnaître et révéler la puissance du concept qu'il gère et l'exploiter pour mobiliser les gens. Il *incarne* le projet sans se l'approprier; comme leader, il s'offre comme cible aux critiques mais il sait mettre en valeur ses collaborateurs lorsqu'il y a des louanges.

Il manifeste un sens de l'humour *rassembleur* et génère du plaisir dans le projet. Il ne se prend pas au sérieux et sait créer un climat convivial de travail. Il bâtit ses relations avec les membres sur le plan personnel plutôt que « rôle à rôle ». Il n'hésite pas à prendre des décisions d'intérêt général qui ne lui apporteront pas un crédit personnel.

Son bon *jugement* lui fait éviter les questions déchirantes lorsque le groupe n'est pas prêt à les vivre. Il travaille par consensus et génère des discussions où chacun ne craint pas d'exprimer positivement le fond de sa pensée et ses limites.

8.5 *Des membres idéaux*

Les membres idéaux d'équipes de projets de gestion horizontale pourraient très bien vivre à l'aise dans les organismes qui ne développent que des projets verticaux... à la condition que ceux-ci développent des projets innovateurs et motivants et que ceux-là tempèrent leur propension à remettre en question les processus bien établis. Inversement, les agents d'organismes verticaux qui se trouvent sécurisés par des définitions claires des lignes d'autorité, champs de compétence et tâches à accomplir, risquent de vivre des frustrations dans le cadre de projets de gestion horizontale. Par contre, plusieurs des caractéristiques énumérées ici sont l'apanage d'employés d'organismes verticaux... d'ailleurs les membres d'équipes horizontales ne viennent-ils pas d'organismes verticaux? Cependant, ce ne sont pas tous les employés d'organismes verticaux qui peuvent bien performer dans les projets horizontaux.

Les membres doivent d'abord et avant tout avoir déjà témoigné leur aptitude au *travail d'équipe*. Ce sont des gens *souples* et ouverts au changement.

Ce sont des personnes qui ont un *besoin d'accomplissement personnel* par un travail professionnel porteur de défis et réalisations perçues comme utiles (modèle Maslow).

Ils savent se *rallier au projet commun* car leur engagement est authentique. Ces membres sont capables de *franchise et de partage positif* sur des sujets litigieux. Ils ont une ambition

d'entraide et sont sensibles à l'impact de leurs actions et attitudes sur les autres. Ils sont *curieux des autres* et se montrent patients et ouverts à leur endroit. Ils s'ajustent personnellement au niveau de cheminement des autres.

Ils ne souffrent *pas d'insécurité personnelle* et ont le courage nécessaire à leur implication quand ils passent de la parole aux actes : s'ils s'engagent envers le groupe/projet, ils ne craignent pas ensuite de faire face à la musique à l'intérieur de leur organisme de provenance.

8.6 *Dynamique de mise en œuvre*

Le projet se déroulera d'autant mieux que l'on gardera les choses simples; donc l'idéal est d'avoir peu de gens à la table et peu de dirigeants à qui rendre des comptes périodiques.

Dans le projet, chaque participant doit bien doser la couleur organisationnelle qu'il veut conserver; il doit aussi assurer la transcendance de celle-ci dans son inclusion au groupe. Il lui faut à la fois être conscient et distant pour jouer avec les autres. Il doit gérer un certain recul ou une certaine rupture avec sa culture organisationnelle d'origine.

Le leader doit créer et maintenir une mémoire corporative car les gens qui représentent leur organisation, sont quelquefois remplacés, au gré du déroulement de leur carrière. On ne veut pas toujours tout recommencer à zéro et le groupe ne doit pas être retardé à chaque changement de représentant.

Il faut que les gens qui participent à la table de concertation aient l'impression d'avoir un certain pouvoir réel, sinon l'essoufflement est rapide. Il faut identifier et rappeler constamment ce pouvoir et ses réalisations.

Ces groupes doivent être très soutenus, plus que normalement, car ils sont en marge à la fois des structures et des lignes d'autorité : les réunions doivent avoir ordre du jour/procès verbal/salles/punctualité/suivis. L'effritement du groupe est facile à créer sinon.

Plus les autres (les patrons, les instances centrales, le milieu) voient que la formule est efficace, plus ils la supporteront. D'ailleurs pour obtenir tout appui, il importe de bien vendre les aspects profitables de la formule, il ne faut rien prendre pour acquis à cet égard.

Les membres doivent être capables de faire de l'ajustement mutuel selon la nature et le contexte des projets et d'accepter que l'ajustement aux changements des objectifs des autres partenaires ou intervenants du milieu affectent les objectifs des projets et, dans une certaine mesure, leur degré d'atteinte.

8.7 *L'animation et la maintenance du groupe*

Comme un tel groupe est innovateur, hors standard et fragile, les efforts d'animation et de maintenance du groupe jouent un rôle important dans son succès.

On a observé plusieurs types de gestion du groupe allant du moins formel au plus organisé : secrétaire ad hoc / secrétaire rotatif / secrétaire variant d'une fois à l'autre / responsable conjoint / support-pivot / coordonnateur / titulaire structuré. Chacun de ces types de gestion comporte des coûts différents : par exemple, les modes plus organisés impliquent de payer le salaire d'un responsable à plein temps, peut-être d'adjoint, en tout cas d'un secrétariat relativement sophistiqué. En revanche les modes de gestion moins organisés exigent une plus grande implication opérationnelle des membres (pour suppléer l'absence de secrétariat) et plus de vigilance de chacun en matière de gestion d'organisation, d'équipe et de projets, pour suppléer l'absence de leadership formel; dans ce cas la qualité de la vie du groupe aura un effet déterminant sur la capacité de succès du projet : les attentes normalement nourries face au leader traditionnel se portent maintenant sur la capacité du groupe de s'autogérer.

Le groupe de gestion horizontale est un groupe « à maintenance élevée » (pour ses membres et leur organisation de provenance), car il n'est pas supporté naturellement; au contraire, il est naturellement « combattu » par les instances traditionnelles qu'il confronte (ne prétend-on pas réaliser ainsi des projets que les structures verticales, à qui on s'adresse, ne pourraient mener à bien?). Il faut donc investir pour créer et maintenir un esprit de corps dans ce groupe. La « maintenance élevée » d'un groupe implique des investissements particuliers de la part de ses leaders formels et naturels pour lui maintenir à la fois son dynamisme et sa cohérence : le dynamisme réfère à l'enthousiasme et à la motivation tandis que la cohérence renvoie à la rigueur et au ciblage de la réflexion et de l'action. Cette « maintenance élevée » se réalise par une plus importante fonction de vigie mutuelle des membres pour déceler les éléments qui vivent des malaises relationnels au sein du groupe, des baisses de motivation et des inconforts quant au développement de l'agenda de travail. La « maintenance » se traduit ensuite par des actions qui provoquent la verbalisation des difficultés, le partage avec le groupe et la consolidation de l'agenda de fonctionnement du groupe; enfin cette « maintenance » vise à accroître la cohésion du groupe par des célébrations et la réalisation d'activités communes à la fois professionnelles et sociales et la construction d'enjeux communs de lutte.

Le grand défi consiste à maintenir le momentum à la fois au sein et autour du groupe car le groupe peut facilement tomber dans l'usure et la morosité. Les expériences malheureuses du passé, avec les échecs dus à la précipitation, peuvent cependant rendre les gens plus patients.

Il faut des ressources particulières pour maintenir le groupe et il appartient au leader de les trouver ou susciter.

Le responsable du groupe doit créer et reconstruire constamment la mobilisation des membres, de leurs organismes de provenance et des milieux qui entourent le projet. Par exemple la mobilisation des membres s'obtient par la documentation et la visualisation des impacts positifs du projet, celle des organismes de provenance et des milieux d'entourage, par le rappel des avantages concrets qu'ils ont à voir se réaliser les objectifs du projet et par la communication continue des résultats atteints par le projet ainsi que des impacts positifs déjà observés chez chacun. Le rappel public des appuis des structures verticales fait aussi partie des règles de maintenance.

L'animateur doit faire systématiquement des événements-fêtes autour des moments importants de la vie du groupe et du projet; cela importe d'autant plus qu'il n'y a aucun support organisationnel naturel ou traditionnel au groupe.

8.8 *Imputabilité*

L'imputabilité implique de rendre des comptes sur l'utilisation de ressources, l'atteinte de résultats et le respect de contraintes. Elle peut prendre de nombreuses formes selon la nature, l'objet et l'organisation du projet concerné : elle peut se faire sur une base individuelle (évaluation du rendement), corporative (loyauté à l'organisation de provenance), fonctionnelle (loyauté au groupe de projet), politique (reddition de compte aux dirigeants politiques ou à leurs mandataires), hiérarchique (comptes rendus au supérieur immédiat) et centrale (conformité aux règles de fonctionnement accompagnant les délégations d'autorité des organismes centraux : CT, CFP, MTPESG, etc.).

Dans certains cas, les organisations prennent vraiment acte de ces projets : « Mon projet faisait partie de mes engagements-clé sur lesquels j'étais évalué ». Dans d'autres cas, ils sont encore très en marge des organisations classiques...sauf lorsqu'ils amènent des complications dans le mode classique de fonctionnement; à ceux qui déplorent cet état de fait on répond : « Il faut que t'en parles autour de toi et que tu fasses des pressions toi-même, si tu veux que ce soit reconnu! »

L'imputabilité implique une certaine description caractérisée et quantifiée des résultats et une certaine mesure des actions réalisées, des résultats produits et des impacts observés. Or, dans un projet de gestion horizontale les participants poursuivent quelques fois des intérêts différents bien que voisins; le devis de suivi de performance et d'évaluation doit bien rendre compte de cette diversité des objectifs des acteurs participant au projet.

Il semble que les devis d'évaluation accordés à des contractants du privé soient souvent trop coûteux par rapport au coût total du projet; quelques fois ils sont mal synchronisés avec son déroulement et assez artificiels car commandés d'avance et conçus par une cellule trop éloignée du projet.

Il faut accepter que les objectifs du projet changent en cours de route, particulièrement quand c'est la première fois qu'on réalise un tel projet ou encore du fait que l'on transige avec un milieu changeant et diversifié sur qui on n'a pas de contrôle.

L'imputabilité continue de poser problème si l'organisation d'origine ainsi que le groupe horizontal continuent de voir les membres comme des « représentants-mandataires » des organismes verticaux. Il ne faut pas sous-estimer les résistances verticales car les problèmes évités à la table du groupe se poseront plus tard quand chaque instance verticale devra valider le projet.

Il y a un problème d'imputabilité quand les membres du groupe cessent d'appartenir à leur organisation d'origine pour appartenir au groupe; en s'identifiant de trop près au groupe, ils

perdent de vue la puissance des logiques, des contraintes et de la réalité des rapports de force au sein de leur organisation d'origine; ceci leur fait donner des opinions erronées au groupe horizontal qui choisit alors des stratégies d'action vouées à l'échec; s'identifiant de trop près au groupe horizontal, ils modifient l'image qu'ils projettent au sein de leur organisation d'origine : « d'un des leurs », ils deviennent « un des autres » et perdent des atouts de collaboration avec leurs collègues et des attributs de crédibilité et conviction auprès d'eux. Face au groupe horizontal, ils se sentent chargés d'une mission de confiance auprès de leur organisation d'origine qu'ils doivent convaincre de collaborer de multiples façons; ils ont l'impression de trahir ou d'être incompetents si les résistances verticales changent substantiellement le projet. Voilà pourquoi ils tendent simultanément à s'identifier et à se distancer du groupe horizontal tout en cherchant à utiliser les opportunités de la vie organisationnelle au sein de l'organisme vertical pour y arrimer le projet horizontal, sans jamais affronter en face à face les résistances de leur organisme de provenance. Plutôt que de nier son identité, le participant a intérêt à mettre les contraintes sur la table et en discuter avec les autres dans une perspective d'ouverture et de recherche de solution.

8.9 *Types de gestion horizontale*

Des typologies peuvent se faire très simples : petits projets à court terme sans beaucoup de partenaires, ou grands projets complexes et à long terme avec de nombreux partenaires dont les caractéristiques sont très diversifiées et même dont les intérêts peuvent être assez divergeants.

Il y aurait deux types de gestion horizontale selon un membre : selon les activités et selon les clientèles. D'autres ajoutent des types par projet et par finalité.

Il y a des projets pour concevoir des politiques et programmes, d'autres pour venir en appui aux opérations et enfin d'autres pour mener des activités opérationnelles.

On peut trouver des expériences qui s'adressent à chacune des sept étapes principales de la gestion publique : 1) mise en commun d'informations; 2) définition commune d'un problème; 3) élaboration commune de solutions; 4) prise de décision; 5) mise en œuvre conjointe; 6) gestion commune; 7) évaluation commune.

Trois types de ressources se trouvent mises en commun lors d'un projet horizontal : l'information, les moyens d'action et le pouvoir de décision; **l'information** est mise en commun lors de chacune des sept principales étapes de la gestion publique; la contribution aux **ressources et moyens** fut observée pour toutes ces étapes, sauf la prise de décision; la **décision conjointe** a permis de définir de manière collective un problème et ses propriétés, de retenir des options de solutions, et de prendre collectivement des décisions stratégiques et opérationnelles.

On ne peut trop faire de typologie à partir du support organisationnel car il n'y a pas de modèles-types : c'est plus un phénomène émergeant dont le support est à géométrie variable qu'une structure très typée. On a vu de très nombreuses formes de partenariats, lesquels ne sont pas la seule expression de la gestion horizontale.

Certains pourraient faire des typologies aussi selon les associés : même palier de gouvernement; seulement des gouvernements, mais de plusieurs paliers; avec des participations externes au gouvernement : OSBL et privé.

8.10 *Un cycle naturel de la vie des structures?*

Les structures se créent pour répondre à un besoin; ce besoin, marqué dans le temps, colore la structure en fonction des contraintes présentes au moment de leur création; les structures portent en elles un objectif de stabilité, de permanence et de fixité. Or, les besoins évoluent; il faut donc répondre à des besoins changeants, des besoins ponctuels et faire face aux difficultés inévitables créées par les structures mises en place. Comme toute structure amène son lot de problèmes, la gestion horizontale sert quelquefois à dépasser ou compenser l'approche structurelle.

Les projets horizontaux semblent destinés dans certains cas (sauf interventions ponctuelles) à connaître des degrés progressifs de formalisation, puis des formes fixes si les projets fonctionnent (réseau d'intérêt, communauté, comité, secrétariat, structure). Cela se passe à partir de la structure de concertation, puis de celle d'opération qui est créée. Dès qu'il y aura formalisation, un nouveau besoin d'horizontalité sera généré. D'ailleurs des projets horizontaux auraient pu eux-mêmes bénéficier d'une mise en commun.

Les silos horizontaux peuvent succéder aux silos verticaux. Ces silos horizontaux comportent de graves inconvénients lorsque leurs membres cessent de « penser corporatif », ou en termes de résultat global, pour ne se centrer que sur leur contenu horizontal. Leur évolution pose une question dialectique : se dirige-t-on vers une éventuelle dérive horizontale après la dérive verticale? Comme les projets horizontaux tentent de répondre à des besoins nouveaux, qui quelque fois raffinent ou remplacent les anciens besoins et comme les projets horizontaux tendent à la fois à s'étendre dans le temps et à se doter de supports structurés et de mandats formels devenant contraignants pour les organismes verticaux, il convient de se demander dans quelle mesure leur destin ne s'apparente pas à celui des structures verticales.

Dès lors, il convient de distinguer deux types de projets horizontaux : les projets ponctuels, non-formalisés et au mandat faiblement codifié par opposition à ceux qui ont vocation de devenir des « structures » plus permanentes et formelles.

8.11 *Exportabilité*

L'exportabilité de la formule est moins une question de sujet ou domaine d'application que de conditions propices à des circonstances ou à un stade de développement d'une problématique : il faut une volonté réelle des patrons et un créneau politique suffisant d'autonomie aux membres de l'équipe.

En principe, si on y met les moyens suffisants et le bon cocktail organisationnel, cette formule de gestion horizontale serait utilisable dans une certaine mesure, partout où on veut réduire les incohérences et mieux servir les gens. Elle n'est pas la panacée universelle; il faut un contexte approprié et des facteurs propices au succès de la formule. D'ailleurs cette formule se

trouve allègrement pratiquée dans le secteur privé (les co-entreprises, les partenariats, les alliances, les prises de participation dans le capital, les groupes matriciels, les équipes de projets, les « job shops », etc.), avec moins d'influence décisionnelle donnée à la clientèle.

On remarquera que la formule ou son esprit, se retrouve déjà partout...pensons par exemple, aux réseaux, à la gestion en interface et à l'Internet.

Comme il y aura toujours des structures verticales et de la sectorialité et comme les enjeux sont de plus en plus thématiques, la gestion horizontale est appelée à donner de la cohérence aux systèmes organisationnels. Leurs limites face aux défis nouveaux feront que la gestion horizontale sera de plus en plus en demande. Le citoyen en veut plus pour son argent et souhaite des collaborations efficaces entre partenaires plutôt que des conflits et concurrences improductifs.

La gestion horizontale ne constitue pas une fin en soi, un objectif, mais un moyen efficace en certaines circonstances; elle ne remplacera jamais les structures hiérarchiques, d'ailleurs quand les formules de gestion horizontale connaissent des difficultés, c'est le système de structure hiérarchique qui vient à leur secours (argent, renommée, autorité professionnelle ou hiérarchique).

8.12 Conclusion

Les risques financiers (partage des coûts), techniques (partage des informations), d'échecs opérationnels (mise en commun d'expertises), les risques politiques (mise en commun des intérêts, des volontés et des énergies) se trouvent diminués, mais non pas dissipés, grâce à cette formule; plutôt que de voir croître en parallèle l'énergie d'affrontement de chacun des groupes ou des organisations impliqués, cette formule favorise une plus grande synergie des acteurs intéressés, ce qui oriente les conflits non pas vers l'anéantissement de l'opposant, mais plutôt vers la discussion des problèmes concrets matériels et techniques ... si tant est que les acteurs acceptent une telle dynamique de qualité de survie pour l'ensemble des acteurs.

C'est une formule organisationnelle située entre la gestion matricielle et la gestion de projet, un moyen adapté à l'évolution de la société. Il s'agit d'une façon nouvelle de pratiquer la gestion des risques et des conflits.

Cette recette ne peut être trop formalisée car elle doit s'adapter à une foule de circonstances particulières; il s'agit d'une formule fragile basée largement sur le volontariat : si un partenaire important boude, tout arrête; c'est plus un état d'esprit qui a ses règles. De plus, une trop grande formalisation de la formule la ramènerait au niveau de la structure, avec ses inconvénients comme la perte de flexibilité et de capacité d'ajustement.

La gestion horizontale, par son cadre et son rythme, fait la preuve de l'existence d'entrepreneuriat public.

La gestion horizontale provoque des effets secondaires importants : comme la fierté des fonctionnaires, la rupture des isolements professionnels dans les silos, la circulation des vraies bonnes histoires, l'accès aux savoirs tacites, l'apprentissage de ce que font vraiment les gens sur le terrain, la réalisation d'interventions véritables sur les choses, et non pas la « production de papier brassé », une démarche d'apprentissage continu par l'action : « Je m'améliore par les autres, ce sont des sessions de coaching mutuel ».

Voilà une formule qui finalement n'est pas si nouvelle; elle existe depuis longtemps au Canada avec les nombreux comités interministériels. Ceux-ci se trouvaient toutefois en général loin du terrain, contrairement aux expériences qui ont fait l'objet de cette étude. En France, cette formule a connu plusieurs applications avec les administrations de mission, les comités régionaux et surtout, le design du système préfectoral où chaque département avait dans un même lieu tous les services de l'État sous une même autorité régionale.

9. Conclusion générale

La gestion horizontale améliore-t-elle la gestion des projets? Pour répondre à cette question il faut se demander si ces projets auraient été possibles sans l'approche de gestion horizontale. L'analyse a montré que seuls certains projets comme la Stratégie d'Action du Grand Montréal (SAGM) ou Café-jeunesse (CJ) auraient pu exister sans un encadrement de gestion horizontale; la gestion horizontale les a fait avancer plus vite (SAGM) ou rendus plus complets et moins conflictuels (CJ); pour que survive la structure de gestion, les conflits entre les partenaires doivent se régler au fur et à mesure, ce qui amène moins de conflits au moment de l'opération du projet.

Des difficultés se sont faites plus récurrentes : le poids des conflits du passé pour entacher la crédibilité des partenaires, la qualité de l'implication des directions supérieures, le caractère contre-culturel de cette formule qui cherche à nier le concept d'empire bureaucratique, la difficulté de concilier la gestion des difficultés immédiates et celle des enjeux stratégiques, la double imputabilité morale et administrative des membres des équipes de projet, leur insécurité organisationnelle, les difficultés de la gestion d'un groupe virtuel et la conciliation de l'unicité d'un projet avec les normes nationales du secteur public qui prétendent l'encadrer.

Les succès sont facilités par les causes nobles ou urgentes, par le caractère mobilisateur du mandat d'un projet et surtout sa clarté, par une vision claire des intérêts chez les participants, par une gestion d'attentes raisonnables chez les membres de l'équipe et dans les environnements du projet, par le niveau et la qualité perçue des participants, par le maintien de la mobilisation des membres du groupe qui doivent se sentir en mission et par l'importance ressentie par les directions face à un projet transmis à travers de multiples signaux organisationnels.

De tels projets n'ont, le plus souvent, pas de structure traditionnelle pour les désigner, les faire reconnaître, leur servir de pignon sur rue et surtout pour les encadrer; dans ce contexte, les habiletés de gestion des responsables de projets importent beaucoup. Ces gestionnaires excellent en analyse stratégique, capacités relationnelles, détection de solutions, de ressources et d'angles

d'influence; ils sont préoccupés de qualité organisationnelle et ont un sens inné de l'organisation du travail dans des modèles complexes; ils font preuve de flexibilité constante et de transparence absolue.

Ces leaders incarnent personnellement le projet et ses valeurs; ils savent créer et diffuser une vision collective qui soit riche et fructueuse; humbles, ils ont un grand sens de l'écoute, ils pratiquent l'empathie et savent mobiliser à partir des vécus des participants; ils ont le sens de l'équipe et savent agir comme rassembleurs; ce sont des gens au jugement très assuré qui savent gérer les défis du projet en donnant constamment l'heure juste à tous les membres du groupe, quitte à générer des affrontements ... qu'ils se chargent de rendre fructueux.

De tels groupes nécessitent plus d'animation et de maintenance que tous autres groupes; il s'agit de groupes hors-standards, fragiles, sans appui organisationnel, souvent perçus comme prétentieux et agresseurs, ciblés comme suspect de procéder en dehors des normes traditionnelles, et qui gèrent des missions difficiles parce qu'innovatrices ou conflictuelles. Il convient donc de consacrer une attention spéciale à l'animation de ce groupe « haute maintenance », à l'organisation et au suivi des réunions, à la mémoire organisationnelle et au maintien du momentum et de la mobilisation, ceci, autant par la nature de l'organisation des réunions formelles que par multiplication d'actions de célébration.

On retiendra que ces groupes présentent le danger de se sédimenter, de détourner leur mandat, de perdurer artificiellement; aussi est-il recommandé de leur donner des mandats clairs avec résultats précis, de donner des pouvoirs et supports réels aux membres du groupe et de prévoir dès le début une date de terminaison pour la formule de gestion.

La gestion horizontale complète mais ne remplace pas les modèles hiérarchiques; elle devient chaque jour plus essentielle aux organisations qui doivent apprendre à vivre avec elle de manière optimale; elle peut s'étendre à condition de correspondre à des besoins réels (non pas un désir de suivre une mode), à une perception convaincue d'intérêts, un contexte propice, des moyens matériels réalistes et un authentique support des directions (qui dépasse le niveau des mots).

Cette recherche fut une entreprise horizontale à plusieurs égards : une alliance entre le monde professionnel, universitaire et de la société civile, un partenariat entre plusieurs organismes du gouvernement fédéral, la mise à contribution de plusieurs institutions universitaires et des cas originant de toutes les régions du Québec. On retiendra que le caractère mobilisateur du projet et la qualité des participants aux équipes et des universitaires ont fait produire en peu de temps une réflexion de qualité sur un phénomène en émergence.

Annexe I

Méthode de travail des groupes

Chaque groupe est composé exclusivement de la personne qui le coordonne, des fonctionnaires qui ont participé à la préparation ou à la gestion du cas sous étude et de l'universitaire qui rédigera le rapport de cas.

Seuls les membres du groupe participent aux réunions.

1. Le coordonnateur préside les réunions et voit à la production et distribution des documents factuels et historiques.
2. On suggère qu'il se tienne trois réunions de travail de trois heures chacune; un groupe pourrait cependant, avec une préparation adéquate, couvrir l'ensemble de la grille en deux réunions.
3. Un petit dossier de cas est remis par le coordonnateur aux membres du groupe avant la première réunion.
4. Le membre universitaire consigne, met en ordre les réponses, rédige le rapport.
5. Le rapport aura environ 12 pages à interligne et demi, incluant un maximum de deux pages pour la section historique; le rapport peut se clore par une page de remarques plus générales de l'universitaire sur la contribution de cette expérience à l'état des connaissances.
6. Dans la mesure où toutes les questions de la grille sont traitées, les groupes peuvent ajouter tout élément d'observation et d'analyse qu'ils jugent pertinent à leur cas.
7. Le rapport est produit par l'universitaire sous sa liberté académique et sa responsabilité. Les frais de production (dactylographie, photocopie, messagerie) sont couverts par le Conseil des hauts fonctionnaires.
8. Les frais de déplacement et éventuels frais d'appels d'interurbains des universitaires seront défrayés par le Conseil des hauts fonctionnaires selon la politique du Conseil du Trésor du Canada.
9. Les réunions auront lieu en décembre 1999, ainsi qu'en janvier et dans la première quinzaine de février 2000.

10. Pour fins de contrôle de régularité et de comparabilité ultérieure, le rapport de chaque groupe sera rédigé au fur et à mesure que se déroulent les réunions et transmis au responsable des rapports, Jacques Bourgault, après chaque réunion du groupe.
11. Le groupe n'a pas à approuver chaque rapport ou étape ou partie de celui-ci; les rapporteurs sont encouragés à tenir compte des remarques des membres qui seront faites hors des réunions, lesquelles ne servent pas à approuver les rapports produits par le rapporteur.
12. Le rapport final du groupe devra être produit pour le fin de février 2000.

Annexe II

Protocole d'étude de cas et de rédaction

Partie 1

Prise de connaissance de la problématique et de notions de gestion de l'horizontalité.

Partie 2

- 2.1 Lors de la première réunion, le groupe partage ses connaissances sur la genèse du projet, son historique assez éloigné en insistant sur les enjeux et intérêts pour la diversité des acteurs concernés.
- 2.2 Le groupe décrit ensuite ce qui fut l'événement ou l'élément ou le moment déclencheur de la décision de créer une occasion de gestion horizontale dans ce cas.
- 2.3 Le groupe décrit les grandes étapes qui furent franchies pour la préparation du projet, sa mise en œuvre et ses phases de réalisation.

Partie 3

- 3.1 Lors de la deuxième réunion, le groupe décrit les résistances et difficultés rencontrées : ce qu'elles furent, à quelles raisons ou motifs elles tenaient, comment elles se sont manifestées.
- 3.2 Le groupe décrit aussi comment on a surmonté (ou pourquoi on n'a pas surmonté) ces difficultés et obstacles.
- 3.3 Le groupe décrit quelles sont les habiletés/habilités de gestion (être, savoir, agir) requises des individus-participants (notamment en matière de leadership et de préparation de la relève).
- 3.4 Le groupe décrit les supports qui devraient être fournis par l'organisation pour maximiser les chances de succès; on tentera de proposer au moins des énumérations de contributions précises.

Partie 4

- 4.1 Lors de la troisième réunion, le groupe identifie quelle fut la réelle valeur ajoutée de la gestion horizontale dans ce cas : Quels critères utiliser? Quels outils de mesure permettent d'évaluer le degré de succès? Que valent ces outils?
- 4.2 Le groupe identifie les leçons à tirer sur le plan opérationnel pour reproduire l'expérience de l'horizontalité dans ce domaine ou un domaine analogue.
- 4.3 Le groupe tente de déterminer si l'horizontalité peut s'appliquer à tous les domaines et cerner ceux auxquels elle ne s'appliquerait pas et pourquoi.
- 4.4 Le groupe identifie les impacts de l'horizontalité sur l'imputabilité des individus.

Annexe III : Groupes de travail : Universitaires et coordonnateurs participants

N°	Ministères	Projets de recherche sur l'horizontalité	Région	Coordonnateurs	Universitaires
-1-	Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada	Commission de la Santé et des Services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador	Québec	Alain Léveillée	Jacques Bourgault UQAM/ENAP
-2-	Développement des ress. humaines Canada	Promotion de la visibilité fédérale	Abitibi/ Témiscaminque.	Mme Landry	Serge Tessier UQAT
-3-	Développement économique Canada	Stratégie du Grand Montréal	Montréal	Jules Léger	Daniel Maltais ENAP
-4-	Développement des ress. humaines Canada	Café-Jeunesse	Montréal	Lizette Perreault	Éric Montpetit ENAP
-5-	Environnement Canada	Plan d'action St-Laurent 2000	Trois-Rivières	Madeleine Papineau	Gilles Corriveau UQTR
-6-	Industrie Canada	Équipe Canada Inc.	Montréal	Michel Chartrand	Luc Bernier ENAP
-7-	Agence Parcs Canada	Le Québec maritime	Rimouski	Pierre Bertrand	André Gagné UQAR
-8-	Santé Canada	Centre de perfectionnement des employé(e)s	Québec	Pierrette Chagnon	Éric Noël Bouchard ENAP
-9-	Anciens combattants	Projet Muséobus	Montréal	Francine Préfontaine	Christian Rouillard ENAP
-10-	Service canadien des forêts	Forêts modèles du Bas St-Laurent	Rimouski	Jacques Robert	André Gagné UQAR
-11-	Agence Parcs Canada	Parc marin du Saguenay	Saguenay	René Reid	André Briand UQAC

-12-	Agence des douanes et du revenu du Canada	Services d'appui partagés localement	Mauricie	Guy Boisvert
-13-	Développement des ress. humaines Canada	Services d'appui partagés localement	Estrie	Guy Crépeau

Bibliographie

La gestion de l'horizontalité / Enjeux transversaux

- Aucoin Peter (1995), *The New Public Management : Canada in Comparative Perspective*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), chapitre 7.
- Bourgault, Jacques (1997), « L'intégration horizontale au sommet », *Optimum*, vol. 27, n° 4, p. 14-26.
- Canada (1996), Rapport du groupe de travail des sous-ministres, *Questions horizontales*, Ottawa : Centre canadien de gestion, décembre.
- Canada (1999), *Gestion horizontale : questions, aperçus et exemples*, document de référence, ébauche pour discussion, Centre canadien de gestion, novembre, 24 pages.
- Clark, I.D., J. Davis, B. Dewar, L. Goulet, M. Keating et J. O'Hara (1996), *Un leadership stratégique en vue du renouvellement de la fonction publique*, Coll. « La série Dewar : perspectives sur la gestion publique », Ottawa : Centre canadien de gestion, 97 p.
- Hanson J. et C. Meyer (1994), « Horizontal Management : Dismantling Organizational Barriers to Growth », *Mercer Management Journal*, n° 3, p. 25-44.
- Hoegg, Bob (1999), « Doing it Horizontally : Regional Federal Councils », *Canadian Government Executive*, n° 3.
- Le Conseil pour l'unité canadienne (1999), *Entente-cadre de l'union sociale*, (page web : Le Conseil pour l'unité canadienne), (online), <http://www.ccu-cuc.ca/fran/bibliotheque/archives>, le 4 février.
- Ostroff, Frank (1999), *The Horizontal Organization*, New York : Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (1998), *La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 75, 69, p.
- Rogers, D. L. et D.A. Whetten (1982), *Interorganizational Coordination : Theory, Research and Implementation*, Ames : Iowa State University Press.
- Savoie, Donald J. (1999), (*Governing from the centre : the concentration of power in Canadian politics*, Downsview : University of Toronto Press, 440 p.

La culture horizontale / La culture corporative

- la responsabilité collective

- Agranoff, Robert (1998), « Partnerships in public management : Rural entreprise alliances », *International Journal of Public Administration (IJP)*, vol. 21, n° 11, p. 1533-1575.
- Alexander, E. R. (1995), *How Organizations Act Together : Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, London : Gordon and Breach Publishers.
- Anderson, John L. (1998), « The Pursuit of Significance : Strategies for Managerial Success in Public Organizations ». *Review of Public Personnel Administration (RPP)*, vol. 18, n° 3, été, p. 71-74.
- Burman, Allan V. (1998), « Sizing up procurement shops ». *Government Executive (GOV)*, vol. 30, n° 6, juin, p. 76.
- Glidewell, John C., dir. (1986), *Corporate cultures : research implications for human resource development*, Alexandria, Va : America Society for Training and Development, 113 p.
- Goal/QPC (1988), *The Memory Jogger : A Pocket Guide of Tools for Continuous Improvement*, Metuen, Mass. : Goal/QPC.
- King, Cheryl Simrell, Kathryn M. Feltey et Bridget O'Neill Susel (1998), « The question of participation : Toward authentic public participation in public administration ». *Public Administration Review (PAR)*, vol. 58, n° 4, juillet/août, p. 317-326.
- Lawler, E.E. (1992), *The Ultimate Advantage : Creating the High Involvement Organization*, San Francisco : Jossey-Bass.
- Light, Paul C. (1999), « Does management matter? », *Government Executive (GOV)*, vol. 31, n° 2, février, p. 6.
- Meyer, Dale (1997), « Communicated Knowledge as a Learning Foundation ». *International Journal of Organizational Analysis*, janvier, p. 25-58.
- Oden, Howard W. (1997), *Managing corporate culture, innovation and intrapreneurship*, Westport : Quorum Books, 279 p.

Parker, Glenn M. (1994), *Cross-Functional Teams : Working with Allies, Enemies, and Other Strangers*, San Francisco : Jossey-Bass Publishers.

Rubin, Barry M. et Richard Rubin (1999), « Successful Collaborative Management and Collective Bargaining in the Public Sector », *Public Productivity & Management Review*, vol. 22, n° 4, juin, p. 517-536.

Shalala, Donna E. (1998), « Are large public organizations manageable? », *Public Administration Review (PAR)*, vol. 58, n° 4, juillet/août, p. 284-289.

Stalk, G., P. Evans et L.E. Shulman (1995), « Competing on Capabilities : The New Rules of Corporate Strategy ». *Harvard Business Review*, mars-avril, p. 57-69.

Stone, Bruce (1995), « Administrative Accountability in the Westminster Democracies : Towards a Conceptual Framework », *Governance*, vol. 8, n° 4, octobre, p. 505-526.

Thomas, John Clayton (1999), « Bringing the public into public administration ». *Public Administration Review (PAR)*, vol. 59, n° 1, janvier/février, p. 83-88.

Weber, Edward P. (1998), « Collaborative Leadership : How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference », *Review of Public Personnel Administration*, vol. 18, n° 2, printemps, p. 88-93.

Wiener, Celine (1991), *L'Évolution des rapports entre l'administration et les usagers : étude comparative*, Paris : Économica, 294 p.

La réorganisation gouvernementale / La gestion corporative

- gestion d'équipe / gestion par projet / action concertée / administration sans frontières

Beaudoin, Pierre (1984), *La gestion par projet*, Montréal : Agence d'Arc, xvi, 251 p.

Benghozi, Pierre-Jean (1990), *Innovation et gestion de projets*, Coll. « Cadres et dirigeants, Série " Des idées pour gérer " », Paris : Eyrolles, xiv, 153 p.

Bettez, Denise (1997), *La gestion des équipes de travail autonomes dans le secteur public*, (S.1.) : Chicoutimi, 1 v.

- Bouloc, Pierre (1973), *Stratégies pour réussir la direction par objectifs*, Préf. De Guy Postel. Paris : Éditions d'Organisation, 290 p.
- Cleland, David I. (1996), *Strategic management of teams*, New York, NY : John Wiley and Sons, xi, 292 p.
- Daniels, W.R. (1986), *Group Power I : A Manager's Guide to Using Task Force Meetings*, San Diego : Pfeiffer.
- Geisler, Eliezer (1997), *Managing the aftermath of radical corporate change : reengineering, restructuring and reinvention*, Westport : Quorum Books, 228 p.
- Harrison, Peter (1999), *Future leaders in the Public Service of Canada : Some Thoughts*, Discours-programme, Le Réseau du leadership, Gouvernement du Canada, Université de Guelph, 6 avril.
- Joly, Michel et Jean-Louis Muller (1994), *De la gestion de projet au management par projet*, Coll. « Gestion de projet », Paris-La Défense : AFNOR, 216 p.
- Korine, Harry (1999), « The new team organization : Learning to manage arbitrariness ». *European Management Journal (EMJ)*, vol. 17, n° 1, février, p. 1-7.
- Mc Intyre, Marie G. (1998), *The management team handbook*, San Francisco : Jossey-Bass, 256 p.
- Peters, B. Guy (1993), *La fonction publique, l'État en transition et la fonction gouvernementale*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 56, 50 p.
- Petit, Michel (1999), *Management d'équipe*, Paris : Dunod, xiii, 203 p.
- Royaume-Uni (1999), *Modernizing Government*, Rapport présenté au Parlement par le Premier ministre et le Ministre pour le Bureau du Conseil des ministres, mars.
- Sims, Ronald R. (1998), *Accountability and radical change in public organizations*, Westport, Ct : Quorum Books.
- Wellins, Richard S., Dick Schaaf et Kathy Harper Shomo (1997), *Succeeding with teams*, Minneapolis : Lakewood, 126 p.

La formulation et l'élaboration des politiques

Centre canadien de gestion (1996), *Repenser les politiques : renforcer la capacité d'élaborer les politiques : rapport d'un colloque*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 42, 36, p.

El-Ahraf, Amer, Mohammed H. Qayoumi et Ron Dowd (1999), *The impact of public policy on environmental quality and health : the case of land use management and planning*, Westport, CT : Quorum Books, 181 p.

Peters, B. Guy (1996), *La capacité des pouvoirs publics d'élaborer des politiques*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 62, 58, p.

Les sciences sociales et les sciences de la gestion - interfaces / intersectoriel les / interdisciplinaires

Bassett, Glenn A. (1993), *The evolution and future of high performance management systems*, Westport, CT : Quorum Books, xvii, 208 p.

Belhumeur, Robert. (1998), « The path of partnership », *Optimum*, vol. 28, n° 1, p. 43-47.

Bovens, Mark et Peter Plug (1999), *Responsabilité aux différents niveaux de gouvernement : globalisation et décentralisation*, Institut international des Sciences administratives, Sunningdale, RU, 12-15 juillet.

Canada, Vérificateur général, « Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral », *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, Ottawa, chapitre 5, avril.

Eimicke, William B. (1998), « Benchmarking for Best Practices in the Public Sector/Achieving Improved Performances in Public Organizations : A Guide for Managers/Organizational Performance and Measurement in the Public Sector : Toward Service, Effort and Accomplishment Reported », *American Review of Public Administration (MPA)*, vol. 28, n° 1, mars, p. 90-95.

Kernaghan, Kenneth (1998), « Partnership and Public Administration : Conceptual and Practical Considerations », *Administration publique du Canada*, vol. 36, n° 1, printemps 1998, p. 57-76.

Langford, John (1999), *Les aspirants à la gestion des partenariats publics-privés*. Notes pour la conférence gouvernementale conjointe, Ottawa, 23 avril.

Lewin, K. (1947), « Group Decision and Social Change », In T. Newcomb and E. Hartely (dir.), *Readings in Social Psychology*, New York : Holt, Rinehart & Winston.

Riggs, Fred W. (1998), « Public administration theory - A futurist vision ». *International Journal of Public Administration*, vol. 21, n° 12, p. 1667-1757.

Terry, Larry D. (1988), «Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement », *Public Administration Review (PAR)*, vol. 58, n° 3, mai/juin, p. 194-200.

L'intégration de nouveaux modèles organisationnels : du modèle Weberien à aujourd'hui

Erin Research Inc. (1998), *Les citoyens d'abord-Résumé*. Ottawa : Centre canadien de gestion, p. 6.

Gagnon, Yves-Chantal et Jocelyne Dragon (1998), « The impact of technology on organizational performance », *Optimum*, vol. 28, n° 1, p. 19-31.

Galbraith, J.R. (1977), *Organization Design*, Reading, Mass. : Addison-Wesley.

Gilmour, Robert S. et Laura S. Jensen (1998), « Reinventing government accountability : Public functions, privatisation, and the meaning of " state action " », *Public Administration Review*, vol. 58, n° 3, mai/juin, p. 247-258.

Mackenzie, K.D. (1989), « The Process Approach to Organizational Design», *Human System Management*, n° 8, p. 31-43.

Pasmore, W.A. (1988), *Designing Effective Organizations - The Sociotechnical Systems Perspective*, New York : Wiley.

Peters, Guy B. (1995), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval, Ottawa : Centre canadien de gestion, 306 p.

Sarbaugh-Thompson, Marjorie (1998), « Change from below : Integrating bottom-up entrepreneurship into a program development framework », *American Review of Public Administration (MPA)*, vol. 28, n° 1, mars, p. 3-25.

Schulz, Martin (1998), « Limits to Bureaucratic growth : The density dependence of organizational rule births », *Administrative Science Quarterly (ASQ)*, vol. 43, n° 4, décembre, p. 845-876.

Weinberg, G.M. (1982), *Rethinking Systems Analysis and Design*, Boston : Little, Brown.

La nécessité d'adaptation des organisations publiques face aux changements dans la société

Massé, Marcel (1993), La conférence de John L. Manion : *L'évolution des rôles du gouvernement et de la fonction publique*, Coll. « Partenaires de la gestion du Canada », Ottawa : Centre canadien de la gestion, 19 p.

L'accroissement d'empires bureaucratiques

- la qualité des services aux citoyens

Blythe, Marie D. et Brian D. Marson (1999), *Pratiques exemplaires d'un service axé sur les citoyens*, Ottawa : Centre canadien de gestion, mars, 197 p.

Boyne, George A. (1998), « Public services under new labour : Back to bureaucracy? », *Public Money & Management (PMM)*, vol. 18, n° 3, juillet-septembre, p. 43-50.

Centre canadien de gestion (1999), *Faire de la prestation de services axée sur les citoyens une réalité*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 17 p.

Centre canadien de gestion (1999), *Service axé sur les citoyens : répondre aux besoins des Canadiens, Livret*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 23 p.

Disend, Jeffrey E. (1991), *How to provide excellent service in any organization : a blueprint for making all the theories work*, Radnor, Pa : Chilton, 342 p.

Godfrey, Paul C. et Grant C. Madsen (1998), « Bureaucracy in the postmodern world : Problems and solution s», *International Journal of Public Administration*, vol. 21, n° 5, p. 691-721.

Kernaghan, Kenneth et John Langford (1990), *The Responsible Public Servant*, Halifax : Institut de recherche en politiques publiques.

Melkers, Julia et John Clayton Thomas (1998), « What do administrators think citizens think? Administrator predictions as an adjunct to citizen surveys », *Public Administration Review (PAR)*, vol. 58, n° 4, juillet/août, p. 327-334.

Rowe, Mike (1999), *Responsabilité et démocratie : réponse à l'autorité politique et aux besoins des citoyens*, Sunningdale, RU : Institut international des Sciences administratives, The Civil Service, juillet.