Gouvernement du Canada
Ministère des Communications

Government of Canada
Department of Communications

1969·1989

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE GESTION DU SPECTRE DES RADIOFRÉQUENCES

ÉVALUATION DE LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

Étude préalable

MARS 1989

Centraide

DIVISION DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES

CACC / CCAC
27335

QUEEN HE 8679 .C2 E9 1989
Canada. Communications Canad
Evaluation of organizational

DATE DUE

Ministère des Communications
Secteur de la gestion du spectre
des fréquences radio

Evaluation de la structure organisationnelle

projet réalisé pour le compte de
la Division de l'évaluation de programmes
(version finale, mars 1989)

Centre de recherche et d'intervention en gestion

This is one of several Background Studies that form part of the evaluation of the Radio Frequency Spectrum Management Program.

This study was conducted by the Centre de recherche et d'intervention en gestion for the Program Evaluation Division of the Department of Communications, Canada.

The views expressed herein are the views of the author and do not necessarily represent the views or policies of the Department of Communications.

La présente est l'une de plusieurs études préalables portant sur l'évaluation du Programme de gestion du spectre des radiofréquences.

L'étude a été entreprise par le Centre de recherche et d'intervention en gestion pour le compte de la Division de l'évaluation des programmes du ministère des Communications.

Les recommandations concernant les politiques et les programmes ou les points de vue exprimés, ici, sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du ministère des Communications ou les politiques du ministère.

Mise en contexte

Soucieuse à la fois de se conformer aux politiques gouvernementales et de continuer à renforcer les bases de son organisation, la direction du Secteur de la gestion du spectre (SGS) décidait, en janvier dernier, d'engager une démarche d'évaluation globale sur l'ensemble de ses opérations.

Après avoir conçu une proposition en ce sens, la Division de l'évaluation des programmes fut mandatée pour piloter une dizaine d'études qui portaient sur l'une ou l'autre des différentes dimensions de cette organisation (légitimité des programmes, cadre juridique, impacts économiques, enquête auprès de la population des utilisateurs, nature des plaintes, etc...).

Une de ces études (projet #11) portait sur la structure organisationnelle du Secteur; elle visait essentiellement à fournir à la direction supérieure du Secteur un outil qui lui permette d'exercer une analyse critique sur les modes d'organisation qui ont cours présentement.

Cette étude, dont les conclusions préliminaires figurent en annexe, fut conçue de façon à porter plus spécifiquement sur les quatre questions suivantes...

-la structure organisationnelle du Secteur est-elle adaptée au contexte et aux pressions de l'environnement?

-la structure actuelle permet-elle une utilisation optimale des ressources humaines, technologiques et financières?

-existe-t-il des alternatives qui permettrait à l'organisation d'accroître son efficacité et son efficience?

-quelles sont, le cas échéant, les zones de changement et quelles stratégies de mise en oeuvre devrait-on valoriser?

Structure organisationnelle, gestion du spectre

La Division de l'évaluation des programmes confia, en février 1988, la réalisation de cette analyse au Centre de recherche et d'intervention en gestion (CRIG); c'est le consultant Robert Schneider qui assuma le pilotage et la conception du projet.

Depuis la conclusion de cette entente, quatre rapports d'étape ont déjà été soumis...

- un **premier**, le 17 février 1988, qui apportait certaines précisions sur le cadre conceptuel et méthodologique du projet

- un **second**, le 22 mars 1988, qui proposait un premier dégrossissage de la situation et qui reprécisait de façon plus éclairée les termes de l'analyse

- un **troisième**, le 22 avril 1988, soumis à la suite d'une tournée de consultation auprès des cinq directions régionales, qui portait sur l'analyse de l'architecture opérationnelle de l'organisation.

- et finalement, un **quatrième**, le 30 mai 1988, qui présentait la première ébauche du rapport final.

La présentation qui suit constitue la version finale du projet. Elle intègre l'ensemble des observations qui ont été menées spécifiquement en rapport avec l'analyse de la structure organisationnelle de même que les observations ou conclusions afférentes qui ont été générées par les autres études de la démarche d'évaluation.

De façon générale, les contenus de cette présentation sont en continuité à peu près parfaite avec les éléments préliminaires qui ont déjà présentés à la direction du ministère. Le format diffère, mais le fond demeure essentiellement identique. L'analyse des conclusions auxquelles parviennent les autres études n'ont fait que confirmer, et parfois renforcer, les commentaires que nous avions déjà soumis lors de la présentation du rapport préliminaire.

Table des matières

Mise en contexte (page i)

Sommaire pour la direction (page iv)
Executive summary (page vii)

Partie #1: Les objectifs et la démarche de ce projet

1.1: Le cadre conceptuel (page 2)
1.2: La méthodologie du projet (page 12)

Partie #2: L'analyse globale de la structure

2.1: Les caractéristiques de l'environnement (page 16)
2.2: Le niveau de différenciation interne (page 22)
2.3: Le niveau d'intégration dans l'organisation (page 27)
2.4: Conclusions globales (page 29)

Partie #3: L'analyse détaillée par sous-systèmes

3.1: Les deux marchés de l'organisation (page 31)
3.2: L'architecture des régions (page 36)
3.3: La Direction générale de la réglementation en radio-communication (page 51)
3.4: La Direction générale de la réglementation en radio-diffusion (page 55)
3.5: La direction générale du génie (page 59)
3.6: La Direction de la politique, de la planification et de l'wvaluation (page 64)

Conclusion générale (page 66)

Sommaire pour la direction

Les conclusions de ce rapport présentent une image qui est très positive à l'endroit de l'organisation et de ses gestionnaires. Il s'agit ici évidemment d'une contribution partielle qui ne s'adresse qu'à la structure organisationnelle; nos conclusions n'ont pas de prétentions qui dépassent ce niveau.

La qualité d'une organisation dépend de facteurs qui dépassent largement celui de la simple structure: le contenu des services, l'expertise professionnelle et les stratégies de gestion sont autant de facteurs qui jouent un rôle déterminant dans les rapports entre une entreprise et son environnement.

Au fond, la structure organisationnelle n'est qu'un médium qui permet de véhiculer les services et les transactions.

Dans le cas du **Secteur de la gestion du spectre** toutefois, ce médium est conçu de façon particulièrement intéressante et il opère de façon exceptionnellement efficace. Contrairement à l'expérience typique des régies publiques de services, on a réussi au sein de cette organisation à mettre en place une formule...

-qui permet la conciliation des besoins différents (parfois conflictuels) de l'environnement externe

-qui favorise une modulation régionale

-qui compose avec une configuration interne qui est relativement différenciée

-qui est valorisée par les membres de l'organisation

Les principales qualités de cette organisation se résument à cinq (5) attributs:

-réfléchie
-souple
-naturelle
-simple
-contrôlée

Structure organisationnelle, gestion du spectre

attributs...	en quelques mots....
-réfléchie:	-La structure de cette organisation n'est pas le résultat d'une tradition ou d'un collage de compromis. Elle a été conçue, entretenue et modifiée de façon planifiée sur la base de concepts et de préoccupations explicites. En outre, les dirigeants du Secteur ont une maîtrise peu commune des habiletés et des concepts "modernes" du management.
-simple:	-La technologie de l'organisation est complexe mais la structure de fonctionnement est simple; elle est décentralisée principalement sur une base de marché, les niveaux hiérarchiques sont réduits au minimum
-contrôlée:	-au sens où la direction, via notamment les revues trimestrielles, évalue de façon continue la pertinence et la fonctionnalité de l'organisation et de sa structure. La revue de programme qui a cours présentement n'est pas quelque chose d'atypique dans le Secteur; on pratique cette fonction sur une base périodique.
-naturelle:	-La segmentation par marché a pour effet de modeler l'organisation aux besoins et à la configuration du territoire. La structure du Secteur est donc en quelque sorte un microcosme. En outre, l'évaluation de la localisation des points de service accentue ce phénomène. En dépit du langage souvent mécanique, la structure du Secteur n'est pas désincarnée.
-souple:	-Il existe plusieurs portes d'entrée possibles au sein de l'organisation pour signaler et résoudre un problème. Les processus de fonctionnement ne sont pas figés.

La principale recommandation que nous soumettons à la direction se limite à maintenir et surtout à **protéger** la situation actuelle. La structure de cette organisation est en santé et, à moins d'un changement important de sa taille ou de sa mission, aucune correction importante n'est indiquée.

Aux yeux de l'auteur, les éléments suivants jouent un rôle particulièrement important dans la chimie de cette santé: il serait donc opportun de soigner, ou plutôt, de continuer à soigner de façon particulière leur évolution:

-la segmentation par marchés
-les revues trimestrielles (et la participation du SM)
-l'orientation et le rôle des comités inter-sectoriels
-l'évaluation de la localisation des points de service
-la reconnaissance du rôle et du statut des régions
-la décentralisation des ressources
-la Direction de l'analyse, de la planification et des politiques.

Même si elle est très "collée" à son milieu, l'organisation demeure évidemment vulnérable. Les compressions budgétaires ont déjà affecté considérablement l'organisation et elles constituent sans aucun doute la menace la plus immédiate à l'équilibre interne qui s'est développé.

Au niveau du contenu, c'est au niveau de la radio-diffusion que des tensions internes et externes sont les plus susceptibles de se développer. A moyen terme. Il serait donc opportun de songer dès maintenant à des stratégies susceptibles de protéger la situation actuelle (cf. section ultérieure, pp. 55-58).

Finalement, l'auteur recommande que l'organisation profite de la publication de ce rapport pour organiser un atelier qui se situerait à mi-chemin entre une session de formation et d'information à l'intention des gestionnaires du Secteur. En plus de permettre à ces derniers d'apprivoiser les concepts qui ont servi de base à la réalisation de cette étude, cet atelier pourrait (1) favoriser une nouvelle façon de se représenter l'organisation et (2) constituer une autre occasion pour consolider les pratiques de l'organisation. Par les gens du pays réel.

Partie #1

Les objectifs, la méthodologie et le modèle d'analyse de ce projet

Cette première partie de la présentation s'adresse au lecteur soucieux de comprendre la démarche et le modèle d'analyse auxquels les consultants ont eu recours pour compléter ce projet.

La première section présente le modèle conceptuel qui a servi au traitement et à l'interprétation des données recensées aux différents niveaux de l'organisation; la deuxième section quant à elle porte sur les différentes étapes de la méthodologie du projet.

1.1: le cadre conceptuel de cette analyse

Les sciences du management, et notamment les écoles fonctionnalistes, ont eu tendance, pendant très longtemps, à considérer la structure des organisations comme un processus mécanique qui obéissait à des règles universelles et standardisées. Malgré qu'elle soit de plus en plus contestée, c'est une approche qui est encore très populaire notamment dans les milieux qui sont fortement centralisés.

C'est notamment sous l'effet de cette pensée que la plupart des grandes organisations ont eu tendance à recourir, pendant plusieurs années, sans égard aux différences qui les distinguaient, à des modèles d'organisation qui comportaient essentiellement les mêmes traits...

- centralisation des décisions
- segmentation et spécialisation des tâches par fonctions
- unité de commandement et de direction
- hiérarchisation des rapports
- standardisation des pratiques par le centre
- etc...

Peu importe le contenu de leurs services, le profil de leurs clientèles, la nature de leurs ressources, etc...

Cette conception "mécaniciste" des organisations et la modélisation importante à laquelle elle a donné lieu sont cependant de plus en plus confrontées aujourd'hui.

Essentiellement pour deux raisons

D'abord, il est devenu évident que la structure d'une organisation n'est pas un processus mécanique, froid, désincarné. C'est un processus au contraire très "politique" qui en plus de fixer les règles du jeu, détermine en bonne partie le contenu des services ainsi que les axes de pouvoir et qui, par conséquent, conditionne directement les rapports entre l'organisation et ses clientèles.

Derrière sa jaquette souvent austère, la structure d'une organisation détermine largement les trois questions fondamentales suivantes:

quoi ? c'est-à-dire le type de produits que l'on souhaite développer et la nature des rapports que l'on souhaite entretenir avec l'externe

qui ? c'est-à-dire les zones d'autorité, les attributions formelles dans l'organisation, les mécanismes de contrôle

qui avec qui? c'est-à-dire le type de coordination et d'intégration que l'on souhaite maintenir dans l'organisation

Il existe bien sûr d'autres facteurs importants à cet égard (le profil de la main-d'oeuvre, la technologie et la capitalisation par exemple) mais aucun n'a un impact aussi significatif et aussi large sur ces questions. Jusqu'à un certain point, la structure d'une organisation, c'est le véhicule opérationnel que l'on se donne pour réaliser une mission, des objectifs, une stratégie.

D'autre part, il est devenu également évident, bien que ce soit récent, qu'un modèle organisationnel n'était, **en soi**, ni supérieur à un autre, ni garant d'efficacité.

Les études de Porter, de Woodward et de Lawrence et Lorsch notamment ont démontré qu'il existait plusieurs formules organisationnelles viables malgré qu'elles soient très différentes entre elles.

C'est dans la mesure où une structure s'adapte aux particularités dynamiques d'une organisation qu'elle facilite ou non l'efficacité.

Or la spécificité d'une organisation dépend de plusieurs facteurs. La nature de l'environnement externe, la complexité de la technologie, l'âge de l'organisation, les ressources auxquelles elle a recours, la culture interne, les coalitions internes ou externes, les pressions politiques, la qualité du leadership et les contraintes législatives constituent tous autant de facteurs qui jouent un rôle-clef dans la dynamique d'une organisation. C'est-à-dire de ses rapports internes et/ou externes.

La structure d'une organisation est en quelque sorte un outil que l'on se donne afin de régulariser les transactions à l'intérieur d'un système et, par conséquent, elle doit composer avec ces différentes variables.

Or comme ces variables diffèrent considérablement d'une organisation à l'autre, il est inadéquat de traiter les structures organisationnelles avec une approche "universelle", standardisée, à priori. Chaque organisation doit trouver sa propre réponse.

Conscient de cette réalité, mais conscient également de l'absence d'outils concrets qui permettaient de s'y adresser, l'auteur de ce rapport a développé au cours des dernières années une méthode qui permet d'apprécier la qualité de l'adaptation entre l'architecture d'une organisation et les principales caractéristiques de son environnement.

Cette méthode, qui résulte en bonne partie des recherche menées par les théoriciens de la théorie contingente (contingency theory), repose sur trois prémisses...

-▸ **prémisse #1: les deux variables de base d'une structure: la différenciation et l'intégration**

Les deux variables de base à considérer dans l'examen d'une structure organisationnelle sont la différenciation et l'intégration (cf. rapport d'étape #1 pour une explication plus détaillée).

La différenciation, en deux mots, réfère à l'amplitude des écarts (orientations et modes de fonctionnement) que l'on retrouve entre les différents sous-systèmes d'une organisation.

La différenciation, ultimement, est conditionnée par le degré d'autonomie des unités de l'organisation: plus l'autorité est centralisée, plus la différenciation sera faible. A l'inverse, plus l'autorité est décentralisée, plus le niveau de différenciation sera important.

La différenciation peut se concevoir sur un continuum qui sera gradué en fonction des différents niveaux d'autonomie administrative...

niveau de différenciation	modèle de gestion principal
-très faible ----->	-standardisation... -soit par le sommet -soit par les services techniques du Ministère
-faible ---------->	-consultation
-moyenne --------->	-co-planification
-élevée ---------->	-co-gestion
-très élevée ----->	-auto-gestion

Le concept d'intégration pour sa part réfère à la complexité des mécanismes que consacre une organisation à la coordination ou à la concertation des actions posées par les différentes unités administratives.

Contrairement à la précédente qui traite de la fraction des unités, l'intégration traite des efforts qui sont consacrés pour coordonner, pour ré-unifier les actions posées par ces unités. L'intégration réfère donc aux mesures formelles que prend une organisation pour assurer un minimum de cohérence dans son action ou, en termes négatifs, pour éviter que l'organisation "éclate" en se fragmentant.

L'intégration peut se concevoir également sur un continuum qui sera gradué cette fois en fonction de la complexité des mesures retenues par l'organisation...

niveaux...	mécanisme principal d'intégrat. dans l'organisation.
niveau 1:	"paper work"
niveau 2:	structure hiérarchique
niveau 3:	comités inter-sector. ad-hoc
niveau 4:	comités inter-sector. perm.
niveau 5:	rôles intégrateurs
niveau 6:	structure matricielle
niveau 7:	gestion de projet (ad-hocratie)

-► **prémisse #2: l'environnement et la différenciation**

Le choix d'une stratégie donnée relève de plusieurs facteurs.

Par contre, on a compris tout récemment, que **cette décision devait reposer ultimement sur la configuration de l'environnement.**

Voici en gros comment se présente l'essentiel de cette approche émergente...

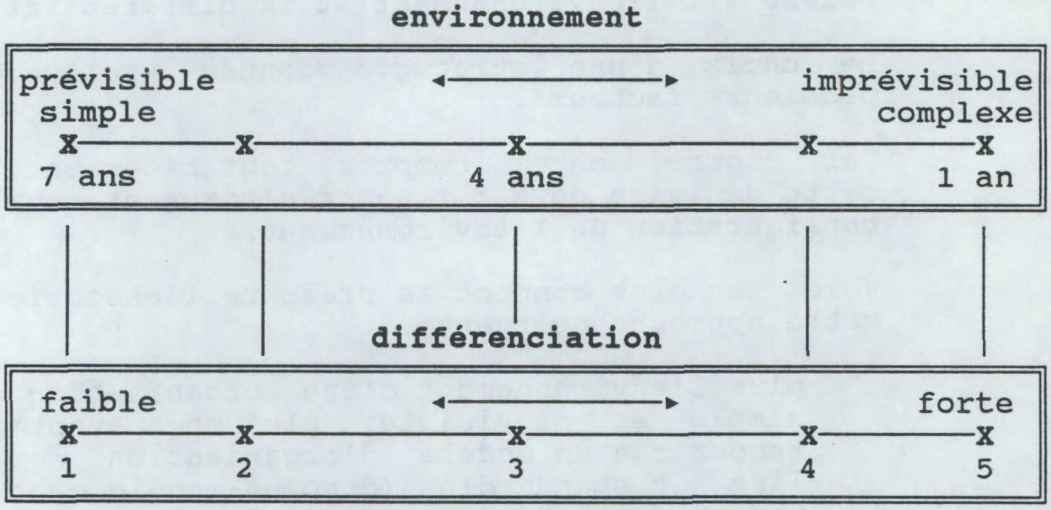
-plus l'environnement d'une organisation est simple et prévisible, plus on a avantage à recourir à un modèle d'organisation centralisé et standardisé (donc un modèle contrôlé par un centre, que ce soit par la haute direction ou par la techno-structure). En outre, on aura avantage à segmenter les fonctions sur une base fonctionnelle où professionnelle.

-plus au contraire l'environnement d'une organisation est complexe et imprévisible, plus on a avantage à recourir à un modèle d'organisation décentralisé, i.e. un modèle où les ressources sont relativement autonomes et où on retrouve peu de standardisation. En outre, on aura avantage à segmenter l'organisation sur une base de territoire ou de marché.

On considère qu'un environnement est...

-prévisible quand l'information dont on dispose (sur les facteurs externes significatifs pour l'organisation) est valide pour une période de sept (7) ans et plus
-imprévisible quand l'information dont on dispose (sur les facteurs externes significatifs pour l'organisation) est valide pour une période d'un (1) an et moins.

Après avoir mené plusieurs études sur cette question et piloté plusieurs projets concrets de re-design organisationnel, j'en suis venu à établir les rapports suivants entre l'environnement et la différenciation:



(1: standardisation, segmentation fonctionnelle)
(2: consultation, segmentation fonctionnelle)
(3: co-planification, segmentation professionnelle)
(4: co-gestion, segmentation par marché)
(5: auto-gestion, segmentation par marché)

On a observé à l'inverse que toutes les combinaisons qui ne respectaient pas cette symétrie verticale se manifestaient par plusieurs dysfonctions dans l'organisation.

Une combinaison par exemple du type...

environnement

|————————————————————————————X———|

|————————X————————————————————————|

différenciation

... se traduit notamment par un délaissement progressif du marché, une croissance considérable des coûts unitaires, un engorgement du top management et une croissance importante des griefs-plaintes.

Une combinaison au contraire du type...

environnement

|————————X————————————————————————|

|————————————————————————————X———|

différenciation

... se traduit notamment par des délais considérables dans la prestation des services, une croissance démesurée des coûts de production, un dédoublement massif des services, des écarts importants dans l'application des politiques et un tissu conflictuel interne très intense.

-► **prémisse #3: l'intégration et la différenciation**

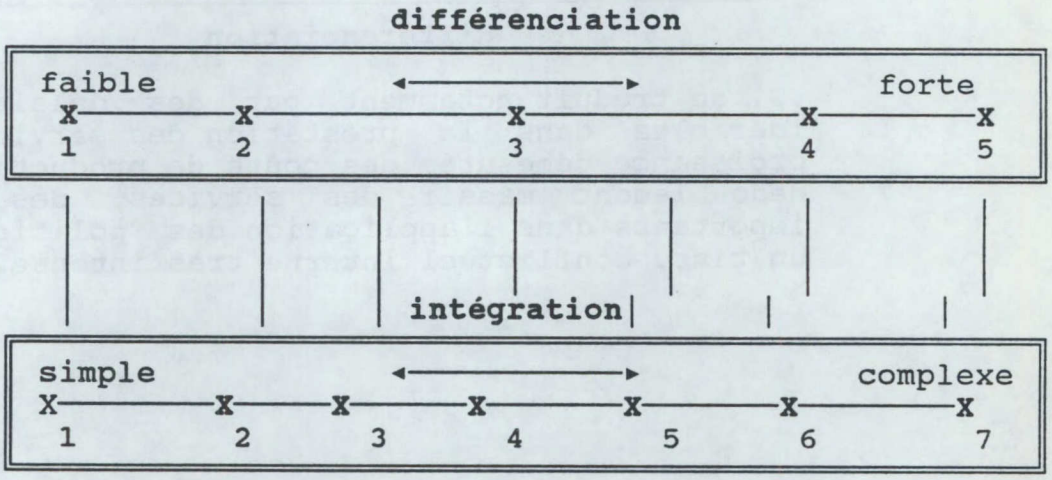
Il existe une relation étroite entre le niveau de coordination au sein d'une organisation et le niveau de différenciation qu'elle a retenu.

Cette relation s'établit grosso modo selon la règle suivante...

- **plus le niveau de différenciation est élevé à l'intérieur d'une organisation**, plus les unités de l'organisation seront autonomes et, ainsi, **plus il sera difficile et complexe d'assurer la coordination interne.**

- **plus à l'inverse le niveau de différenciation est faible à l'intérieur d'une organisation**, plus les unités de l'organisation seront standardisées et, ainsi, **plus il sera simple d'assurer la coordination interne.**

Exprimée de façon graphique, la relation s'établit de la façon suivante...



A:	standardisation	1:	"paper work"
B:	consultation	2:	structure hiérarchique
C:	co-planification	3:	comités inter-sector. ad-hoc
D:	co-gestion	4:	comités inter-sector. perm.
E:	auto-gestion	5:	rôles intégrateurs
		6:	structure matricielle
		7:	gestion de projet (ad-hocratie)

Structure organisationnelle, gestion du spectre

Toute distortion dans cette symétrie se traduit par des dysfonctions:

A l'inverse, une mécanique trop élaborée de coordination se traduira par une augmentation considérable des coûts de production, un ralentissement des processus de décision et une croissance démesurée du "red tape".

Ces trois variables sont finalement mises en relation et interprétées à partir d'un certain nombre de prototypes qui se sont avérés efficaces dans des circonstances comparables.

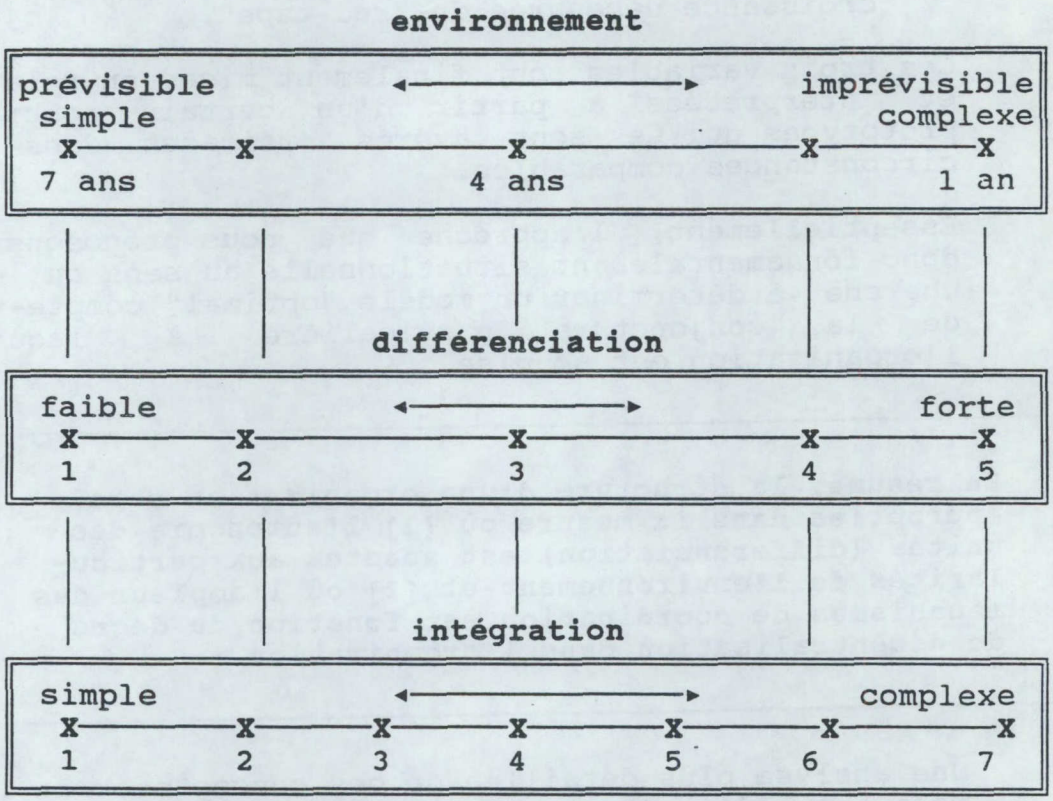
Essentiellement, l'approche que nous proposons est donc fondamentalement situationnelle au sens où elle cherche à déterminer un modèle "optimal" compte-tenu de la conjoncture particulière à laquelle l'organisation est soumise.

En résumé, la structure d'une organisation sera appropriée dans la mesure où [1] l'autonomie des unités (différenciation) est adaptée aux particularités de l'environnement et [2] où l'ampleur des mécanismes de coordination est fonction du degré de décentralisation dans l'organisation.

Une analyse plus détaillée de ces concepts et de leur relation a déjà été soumise dans un rapport antérieur (cf. proposition de service (annexe #1, 15 janvier 1988) et rapport d'étape #1 (17 février 1988).

Les cinq positions de base sont les suivantes...

Les cinq positions de base d'une structure organisationnelle adaptée



A: standardisation
B: consultation
C: co-planification
D: co-gestion
E: auto-gestion

1: "paper work"
2: structure hiérarchique
3: comités inter-sector. ad-hoc
4: comités inter-sector. perm.
5: rôles intégrateurs
6: structure matricielle
7: gestion de projet (ad-hocratie)

1.2: les principaux éléments de la méthodologie du projet

La méthodologie du projet a tourné essentiellement autour des trois concepts de ce modèle.

Les analystes ont cherché dans un premier temps à situer le champ des forces externes qui agissaient sur l'organisation (environnement); ils ont examiné par la suite comment l'identité et l'autonomie des unités s'exprimaient (différenciation) et comment leur coordination s'exerçait (intégration).

Les données ont été recensées essentiellement à partir de trois sources.

- la documentation formelle de l'organisation a permis d'établir les principaux flux d'échange et de responsabilité dans le système.

- des entrevues réalisées auprès de toutes les unités administratives de l'organisation, sauf dans le cas des districts et des bureaux auxiliaires où une formule d'échantillon fut retenue, ont permis d'ajouter à cette information de base la dimension dynamique des rapports inter et intra-groupes.

- finalement, les compte-rendus des principaux groupes d'orientation et de coordination ont permis, par la méthode de l'analyse des contenus, d'identifier et d'évaluer comment et sur quoi portaient les travaux de coordination au sein de l'organisation.

Les travaux de ce projet ont été réalisés par une équipe de trois personnes pilotée par Robert Schneider. Outre la coordination des travaux et la conception des rapports d'étape, ce dernier a réalisé la tournée de consultation auprès des directions régionales ainsi que des services administratifs situés au siège social. Mlle Jean Ogilvie a mené la majorité des entrevues réalisées auprès des services spécialisés du centre. L'analyse des données, leur interprétation et le choix des conclusions ont été réalisés par les trois membres de l'équipe.

La cueillette des données:

Afin de pouvoir dresser un portrait complet de la situation, nous avons eu recours à deux groupes d'informations dont un qui est interne (i.e. dans l'organisation) et l'autre externe (i.e. dans l'environnement).

Les informations **internes** que nous avons considérées pour compléter l'analyse ont été...

- le cadre et la mission de l'organisation
- les objectifs corporatifs et sectoriels (stratégiques et opérationnels)
- la distribution des ressources au sein de l'organisation
- le profil des ressources humaines (age, ancienneté, qualifications, taux de roulement, etc...)
- l'histoire de l'organisation (services, demande, fonctionnement, ressources, etc...)
- les principaux flux de fonctionnement (production, communication, planification, contrôle, information, influence, innovation-changement)
- les outils et autres processus auxquels l'organisation a recours afin d'assurer la coordination et l'intégration entre les différentes unités qui la composent
- les protocoles de délégation de l'autorité au sein de l'organisation
- les mécanismes d'exception auxquels l'organisation a recours en situation d'urgence
- la position des membres face à leur organisation
- la distribution du temps de gestion et à quoi il est attribué.

Quant aux informations externes, elles ont porté essentiellement sur...

- le profil des utilisateurs
- la configuration de l'environnement
- les principaux collaborateurs externes
- une revue sommaire de la littérature portant sur les structures organisationnelles des administrations publiques
- les résultats de l'enquête auprès des utilisateurs
- les résultats de l'analyse des plaintes
- les résultats de l'étude portant sur l'évaluation des ressources humaines

personnes associées au projet	rencontre...
Policy, Plan. and Assessm. Sector	
-director	
Radio Regulatory Branch	
-director general	
-internat. operation. activ. -automated systems operat. -freq. mngt services -spectrum mgnt operations	
-director, regulatory policy	
-emergency policy, plan. -regult. policy analyst	
Broadcasting Regulation Branch	
-director general	
-director, broad. applic. eng.	
-director, broad. engin. plan.	
Engineering Programs	
-director general	
-director, planning & consult. -director, spect. engineer. -director, interference -director, laboratory -director, automated systems	

Structure organisationnelle, gestion du spectre

groupe et destinataire... (suite)	période...
Regional operations	
-Regional Director Atlantic (5)	19-20 avril
-Regional Director Quebec (5)	11,16 mars
-Regional Director Ontario (5)	11-12 avril
-Regional Director Central (5)	14-15 avril
-Regional Director Pacific (5)	13 avril
Corporate management sector	
-human resources mngt	7 mars 1988
-financial management	7 mars 1988
-management practices	7 mars 1988
Department's senior management	
-Deputy minister	21 mars 1988
-ADM, spectrum management	21 mars 1988

Partie #2

L'analyse globale de la structure organisationnelle

La section qui suit a été conçue de façon à présenter une **image capsulée** de l'organisation en faisant appel au modèle conceptuel présenté plus haut.

Elle s'adresse d'abord à l'analyse de chacune des composantes et elle conclue en présentant une analyse intégrée des trois variables fondamentales.

2.1: Les caractéristiques de l'environnement

Qu'est-ce au juste que l'environnement?

L'environnement, au sens où nous l'entendons dans notre modèle, comprend l'ensemble des acteurs ou des facteurs qui ne font pas partie de l'organisation mais qui agissent sur elle. On y retrouve la législation, les consommateurs, la technologie, les autres producteurs, les agences de tutelle, les concurrents, les groupes de pression, les instances politiques, etc...

Ce sont en somme l'ensemble des forces qui exercent une pression sur l'organisation. Certaines de ces forces sont présentes mais latentes alors que d'autres au contraire sont actives; ce sont les "forces vives" qui conditionnent la dynamique à court terme.

Pour les fins de cet exercice, nous nous sommes concentré uniquement **sur les attributs de l'environnement qui avaient un impact significatif sur la façon de concevoir et de gérer la structure de l'organisation.**

Si on se place d'un point de vue organisationnel, trois attributs de base caractérisent l'environnement externe de l'organisation...

- la complexité...

Le caractère **complexe** de l'environnement tient à plusieurs facteurs.

-En soi, la gestion d'un spectre de fréquence est une opération qui fait appel à plusieurs expertises qui sont à la fois très spécialisées (donc rares) et à la fois très différenciées (donc dispersées). En plus de faire appel à plusieurs volets du génie, de la télématique et de l'informatique la gestion "intégrée" du spectre suppose une connaissance poussée du territoire, des utilisateurs et bien sûr de leurs pratiques concrètes de communication.

-L'évolution technologique est également un facteur de complexité relativement important. Le recours de plus en plus important aux fréquences comme mode de communication crée une situation où le marché est de plus en plus encombré (utilisateurs) et où les appareillages de communication sont de plus en plus nombreux et de plus en plus diversifiés. En conséquence, le nombre des "problèmes à résoudre" s'accroît et leur nature se complexifie.

-La taille de l'organisation est également un facteur supplémentaire important de complexité. D'autant plus que l'organisation doit composer simultanément avec deux phénomènes récents qui sont opposés jusqu'à un certain point: l'internationalisation et la régionalisation croissantes des communications.

-Le contexte d'auto-financement et la nécessité d'avoir une approche relativement uniforme à l'échelle du pays sont également des facteurs qui entretiennent la complexité du système.

-Un dernier facteur finalement, et ce n'est pas le moindre, tient aux réalités internationales qui sont en cause dans la gestion du spectre. Le spectre étant une ressource qui n'a pas de frontières, il faut entretenir un réseau international complexe et soutenu de concertation afin d'harmoniser les pratiques d'allocation, de recherche et de développement. Le Canada en somme n'est qu'un des acteurs dans l'échiquier sans cesse croissant des communications.

-la diversité...

Le discours "formel" de l'organisation est trompeur sous ce chapitre. Quand on analyse en effet le spectre, tel qu'il est présenté dans la façon dont l'organisation se définit, on est porté à conclure qu'il s'agit d'une ressource publique qui prend essentiellement la même forme à l'échelle du territoire. Une forme d'environnement homogène en quelque sorte.

Dans le pays réel cependant, il existe une différenciation importante dans le territoire. D'abord au niveau des régions entre elles et ensuite au niveau des districts.

La configuration géographique, la densité de la population, la structure économique du territoire et la proximité américaine, notamment, font en sorte qu'il existe des différences significatives entre les différentes équipes qui ont à gérer le spectre au sein du territoire.

Le principe de base demeure le même, bien sûr. Mais dans les faits, la gestion concrète du spectre dans les Maritimes diffère sensiblement de celle qui existe en Ontario. De même que celle de Montréal par rapport à Chicoutimi. De même, malgré que l'intensité soit moins variable, que celle de Toronto par rapport à Vancouver ou à Montréal.

En termes d'organisation, cette caractéristique a l'impact suivant: il existe des problématiques locales qui font en sorte que l'environnement se présente plus comme une mosaïque que comme une toile homogène. Par conséquent les réponses de l'organisation ne peuvent pas être définies de façon standardisée.

- la névralgie...

Quant à la névralgie, elle tient essentiellement au fait que les fréquences sont devenues aujourd'hui une ressource "publique" absolument essentielle pour les communautés. Jusqu'à un certain point, c'est le réseau routier de base des communications.

Si ce réseau devient inopérant, plusieurs activités de base dans la communauté sont compromises et même, à la limite, paralysées: c'est le transport, la sécurité publique et l'information qui sont en jeu. Des services en d'autres mots qui touchent directement le citoyen et qui sont, par conséquent, beaucoup plus névralgiques qu'un service central d'achat, qu'un système de perception de droits ou qu'un programme de développement culturel, etc...

En termes d'organisation, l'impact de cette caractéristique se traduit par la nécessité d'imaginer une formule qui oblige le système à réagir **vite et bien.** Un type d'organisation "nerveuse" en quelque sorte.

Peu importe le modèle de gestion auquel on aura recours, il faudra qu'il soit suffisamment riche pour être capable de composer simultanément avec ces trois attributs...

- **la complexité**
- **la diversité**
- **la névralgie**

Selon notre hypothèse, un modèle de gestion qui ne répondrait pas de façon adéquate à l'une ou l'autre de ces caractéristiques se traduirait par des dysfonctions importantes dans l'organisation...

-délais de réponse beaucoup trop importants entre la signification d'un problème et le choix d'une solution
-réponses inappropriées par rapport à la nature des problèmes
-coût unitaire très élevé
-tensions importantes et continues entre le centre et les régions
-développement de systèmes parallèles et clandestins
-balkanisation croissante de l'organisation
-etc...

Qu'en est-il maintenant de la prévisibilité de cet environnement?

Même s'il est composite, l'environnement du Secteur demeure néanmoins relativement prévisible.

Notre analyse révèle en effet que les trois variables (forces vives) qui agissent de la façon la plus significative sur l'environnement du Secteur sont, pour l'instant, ...

-l'évolution technologique

-la configuration du territoire

-l'évolution des rapports internationaux

Ce sont, en d'autres mots, les trois variables qui, à nos yeux, sont les plus susceptibles de modifier de façon significative le contexte dans lequel la gestion du spectre doit opérer, les pressions qui proviennent de l'environnement et, par conséquent, les méthodes de travail auxquelles il faut recourir.

-l'évolution technologique, c'est-à-dire...

-les nouveaux développements en matière de communication (nouveaux produits)

-les nouvelles habitudes en matière de communication (une nouvelle "mode", une nouvelle application)

-un nouveau marché de consommation (la téléphonie cellulaire par exemple)

-la configuration du territoire, c'est-à-dire...

-les mutations économiques ou industrielles (par exemple lancement d'un méga-projet, fermeture ou ré-alignement d'un secteur d'activité industrielle, organisation d'un événement majeur)

-les mutations démographiques (une urbanisation importante jumelée par exemple à une décroissance de la périphérie)

-l'évolution des rapports internationaux, c'est-à-dire...

-l'évolution des pratiques et des besoins à l'échelle internationale

-l'évolution de la réglementation

Ces forces vives par contre n'apparaissent pas et ne se développent pas de façon spontanée dans l'environnement. En outre, l'organisation dispose de ressources professionnelles qui sont souvent associées au développement de ces changements ou tout au moins informées.

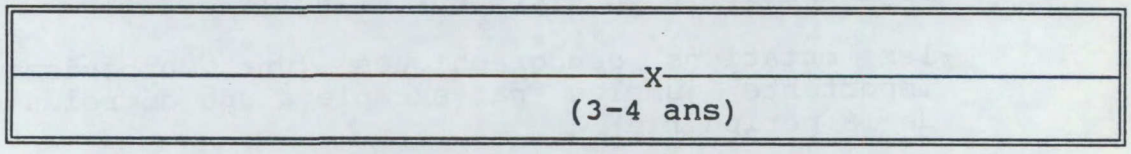
C'est sans doute la raison pour laquelle les consultations que nous avons menées établissent un horizon de "certitude" qui se situe entre trois et quatre ans. Dans le contexte actuel.

Il existe bien sûr d'autres forces qui agissent sur la conjoncture du secteur. Le contexte politique et administratif (décroissance des ressources) de même que l'enrichissement du rôle qui est confié aux unités régionales du ministère, notamment, sont des éléments qui peuvent influencer le contexte et la pratique de la gestion du spectre.

Même si elles sont présentes et actives, ces forces toutefois sont marginales, du moins selon ce que nous avons perçu jusqu'à maintenant, et l'organisation dispose déjà de plusieurs moyens pour les traiter.
Ce sont en outre des forces qui, même si on les retenait, n'aurait pas pour effet de modifier de façon significative l'horizon de certitude.

La prévisibilité de l'environnement

prévisible ←——————————→ imprévisible



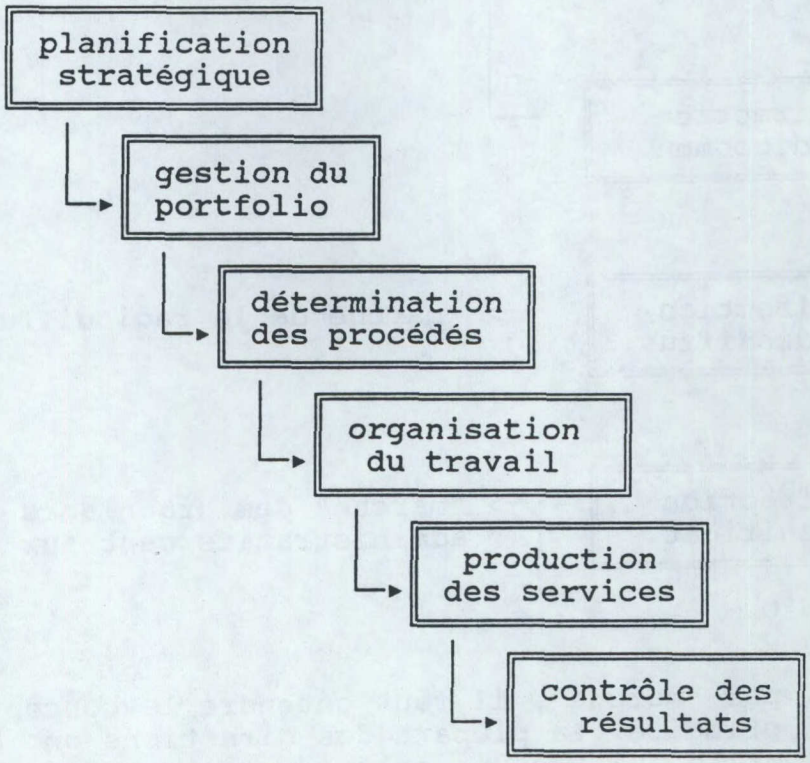
Structure organisationnelle, gestion du spectre

2.2: Le niveau de différenciation dans l'organisation

La dénomination des unités administratives et, jusqu'à un certain point, la présentation des descriptions de tâches créent un effet trompeur pour un analyste externe qui cherche à comprendre la logique organisationnelle de base.

A première vue, on est porté à croire que la structure du Secteur est établie sur une base fonctionnelle un peu comme celle que l'on retrouve dans la majorité des régies publiques de services: il existe une unité centrale qui planifie les opérations, une autre qui fixe les standards et les paramètres, un bloc d'unités qui dispensent les services (régions) et une dernière qui contrôle les résultats. Un peu, dans le fond, comme si on avait segmenté le continuum de la gestion du spectre en une séquences d'opérations et qu'on avait confié chacune à une unité administrative distincte.

Le plan d'organisation prend alors la forme d'une chaîne d'opération linéaire où l'output de l'un devient l'input de l'autre, chacun ayant une responsabilité exclusive. Quelque chose du type...

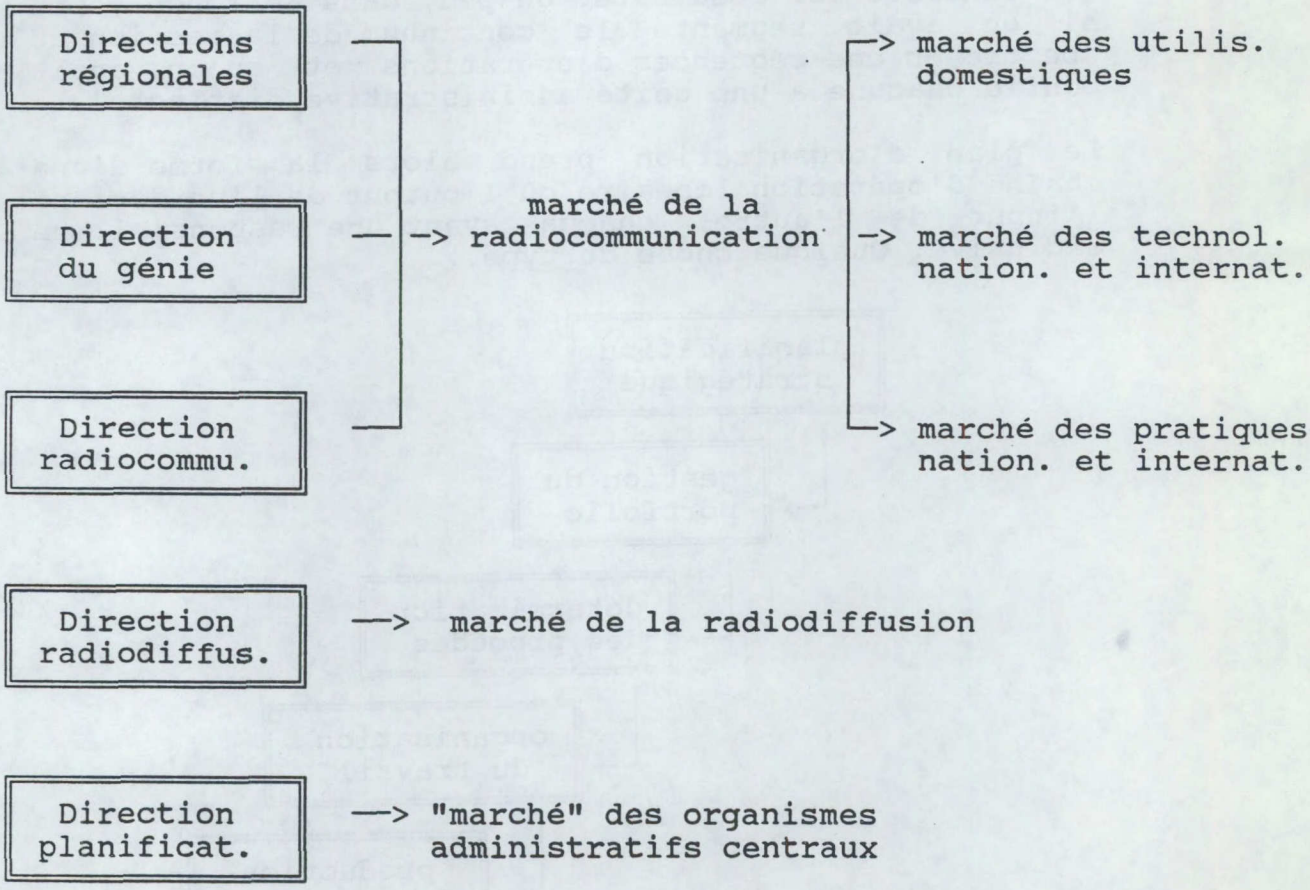


Structure organisationnelle, gestion du spectre

Bien que cette approche soit présente en partie dans le cas du Secteur, la logique de base de l'organisation des services n'est pas d'abord une logique mécaniste ou fonctionnelle.

La structure organisationnelle du Secteur repose avant tout sur une approche de marché qui est conçue grosso modo de la façon suivante...

La segmentation des marchés de base de l'organisation
(cf. note en bas de page)



note: par "marché", il faut entendre le concept de marché primaire. La plupart des directions ont un marché secondaire qui recoupe celui des autres.

La nuance est subtile mais les impacts en termes de gestion sont considérables.

Plutôt que d'être en relation de subordination les unes par rapport aux autres (comme dans la majorité des administrations publiques), les différentes unités administratives de l'organisation sont conçues de façon à répondre à des segments spécialisés de l'environnement global du Secteur. Qui ont chacun des besoins propres.

Etant donné en outre que les besoins de ces différents marchés sont inter-connectés de façon importante, il n'existe pas de relation hiérarchique entre eux. Ce sont davantage des "contraintes" de différents niveaux qu'il faut concilier et avec lesquelles il faut composer.

Au-delà du discours, ce qu'on retrouve donc à l'intérieur du Secteur, c'est une série de groupes qui se sont développés une niche spécialisée dans l'environnement: d'abord au niveau des grands marchés (radiocommunication et radiodiffusion), puis au niveau des micro marchés (populations régionales, technologies, pratiques, etc...).

Mais quel est le degré d'autonomie des différents groupes?

Il est important mais contrôlé, c'est-à-dire...

-important: Chaque direction a beaucoup de latitude pour déterminer ses priorités, ses stratégies ainsi que ses moyens d'action. On retrouve cette caractéristique même entre les administrations régionales où il existe pourtant une communauté qui aurait pu justifier une standardisation complète.

Encore une fois, les Directions de cette organisation ont une identité qui leur est propre; les régions notamment ne sont pas des entités administratives dont le rôle consiste à "appliquer" sur le terrain des normes ou des standards conçus par les services du centre.

Elles sont (et elles le seront de plus en plus) des services qui ont la responsabilité de concevoir et de mettre en oeuvre une brochette intégrée de services qui répond aux particularités locales.

Elles ont donc le droit d'être différentes et elles le sont dans les faits.

Le fait que les ressources soient décentralisées favorise cette situation mais ce n'est pas le seul facteur, ni même le plus important.

Ainsi que nous le verrons au cours de la prochaine section, la culture et la taille de l'organisation, la pression des milieux externes, la sensibilité de la haute direction et le profil des gestionnaires sont autant de facteurs qui favorisent une forte autonomie des gestionnaires.

-contrôlé: Par contre, l'exercice de l'autonomie est contrôlé de trois façons au sein de l'organisation.

-D'abord par la façon serrée d'évaluer l'évolution des objectifs sectoriels; je pense en particulier au mécanisme des révisions périodiques(5-9-12 month reviews). On est autonome, mais on doit rendre des comptes et on ne peut y échapper!

-Egalement, par la mécanique relativement complexe de coordination à laquelle on fait appel dans l'organisation (cf. prochaine section).

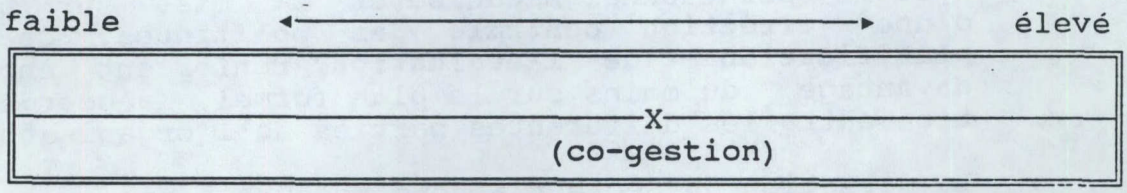
-Et finalement, par la nature même du style de gestion de base qui est exercé. Je m'explique.

Techniquement parlant, on désigne le modèle de gestion auquel on a recours dans le Secteur comme étant la co-gestion. C'est un modèle, essentiellement, qui fonctionne selon une logique de concertation: une fois que les grands paramètres et que les règles de base sont fixés, on recourt à une approche qui valorise le consensus comme démarche de décision. Les comités inter-sectoriels (le SMOC et le SMEC notamment) de l'organisation sont beaucoup plus que des mécanismes d'information.

Ce sont des "points de tension" ou encore des "lieux de confrontation" où les différentes parties de l'organisation sont appelées à se concerter afin de développer de façon solidaire des approches cohérentes.

A eux seuls, ces mécanismes suffisent à créer une dynamique de réciprocité (et de contrôle) qu'on retrouve très rarement dans les bureaucraties dirigées par le haut.

Le niveau de différenciation dans l'organisation



2.2: Le niveau d'intégration dans l'organisation

Qu'en est-il maintenant de l'intégration et de la coordination au sein de l'organisation?

En plus des mécanismes hiérarchiques normaux que l'on retrouve typiquement dans les grandes entreprises, la direction du secteur a mis en place plusieurs mécanismes formels visant à assurer l'intégration horizontale et verticale dans l'organisation. Au niveau national, et au niveau régional.

Parmi les mécanismes de coordination les plus importants, il faut noter...

- le comité de régie du secteur (SMT)
- le comité inter-sectoriel sur la gestion du spectre (SMOC)
- le comité inter-sectoriel sur les pratiques et techniques du génie (SMEC)
- le comité inter-sectoriel sur l'informatique
- les comités de coordination régionale
- le programme de formation et de perfectionnement

De plus, la stratégie de type "roll-up" à laquelle on a recours pour préparer les plans opérationnels, les revues périodiques de programmes, le recours à un système opérationnel mécanisé et la mise sur pied d'une **direction centrale des politiques, de la planification et de l'évaluation** renforcent encore davantage, du moins sur le plan formel, la coordination entre les différentes parties de l'organisation.

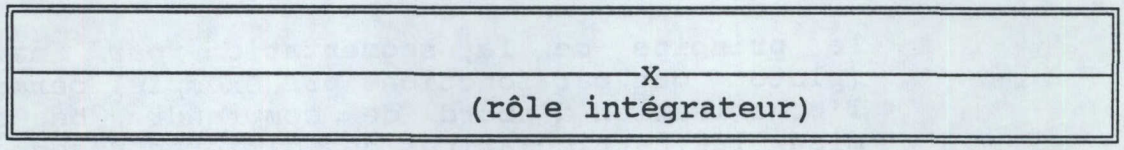
La direction du Secteur a donc recours à une approche qui est à la fois complexe et composite pour assurer l'intégration et la coordination entre les différentes parties de l'organisation.

Les outils hiérarchiques assurent l'intégration verticale de l'organisation et les mécanismes de concertation entretiennent l'intégration horizontale.

A notre avis, cette approche est tout à fait adaptée, compte-tenu du niveau relativement élevé de différenciation interne, et c'est en bonne partie ce qui explique pourquoi l'organisation ne s'est pas balkanisée. Malgré pourtant que tous les facteurs propices à la balkanisation soient en présence.

La complexité de l'intégration dans l'organisation

simple ←——————————→ complexe



2.3: Conclusions générales sur l'architecture de base du Secteur

L'analyse qui précède est évidemment très générale. Elle se limite essentiellement aux grandes caractéristiques de l'architecture organisationnelle du Secteur; une analyse détaillée sera reprise au cours de la prochaine partie.

C'est qu'avant d'examiner les arbres, il nous semblait opportun de comprendre et d'analyser la forêt.

A nos yeux, les principes de base qui ont servi à l'aménagement de cette forêt sont tout à fait appropriés aux caractéristiques à la fois de la mission et du milieu externe de l'organisation.

- **le principe de la segmentation par marché** (plutôt que par fonctions par exemple) permet à l'organisation d'abord de comprendre beaucoup mieux les particularités des différents segments et de s'adapter beaucoup plus facilement aux nouvelles tendances qui émergent constamment. C'est un modèle d'organisation qu'on retrouve rarement dans les régies publiques de services mais qui convient parfaitement aux situations complexes et imprévisibles.

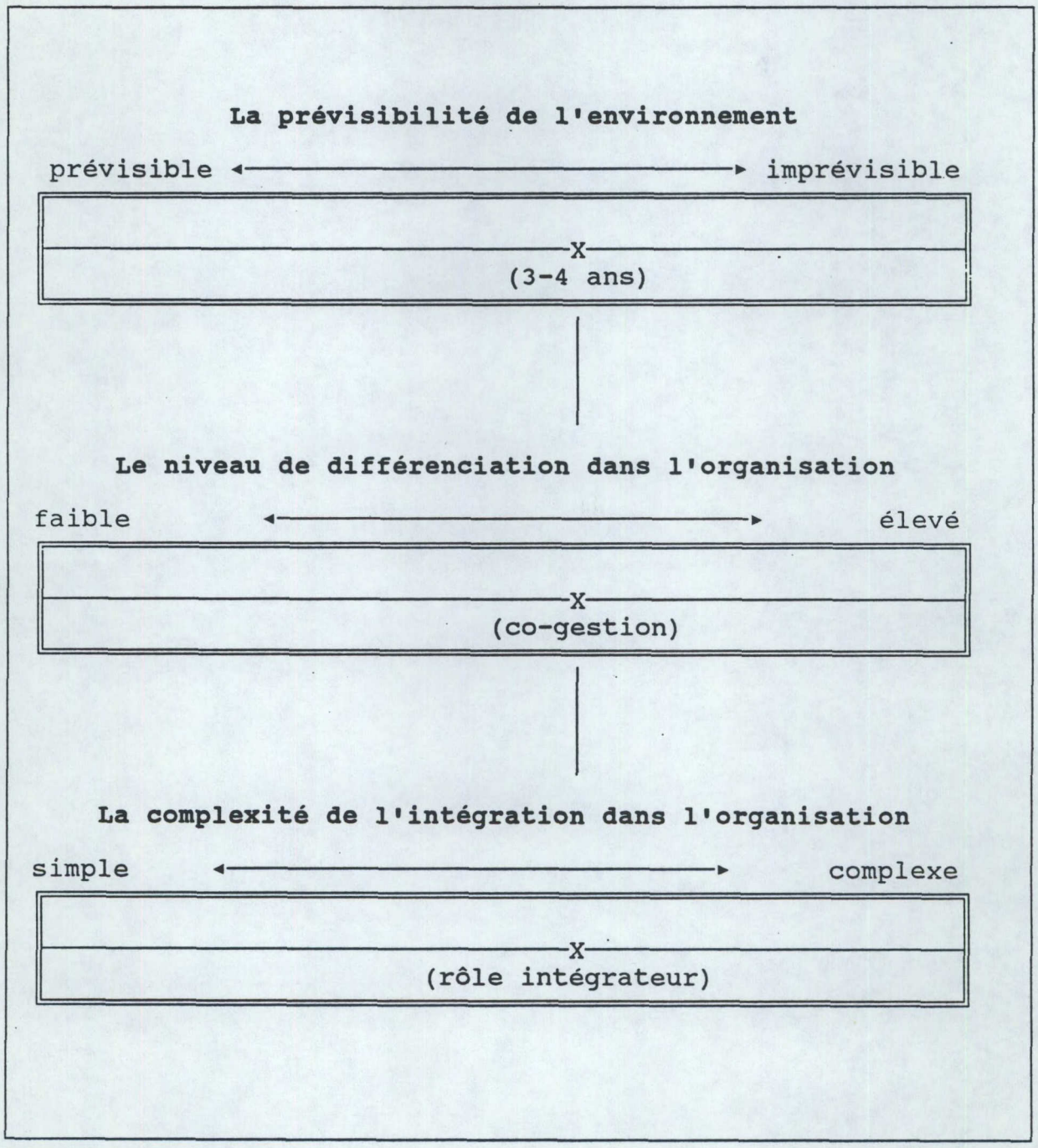
- **l'autorité** (et son corollaire le pouvoir) est bien ventilée dans l'organisation; elle est distribuée de façon à permettre aux différentes unités de s'ajuster aux particularités de leur milieu et de développer ainsi des approches sectorielles (différentes) tout en continuant d'opérer dans un cadre corporatif

- **les mécanismes de coordination** sont suffisamment complexes et diversifiés pour assurer une intégration fonctionnelle et éviter que les secteurs ne se balkanisent entre eux.

En somme, si on commente l'organisation du Secteur à partir d'un point de vue proprement structurel, nous sommes ici en présence d'une entreprise qui est parfaitement en état d'équilibre (cf. diagramme suivant).

Pour reprendre notre analogie, la forêt est en santé; regardons maintenant les arbres.

L'architecture du Secteur en un coup d'oeil



Partie #3

L'analyse détaillée des principaux sous-systèmes

La conclusion à l'effet que l'organisation a échappé aux dangers de la balkanisation est une conclusion générale qu'il faut nuancer.

3.1: Les deux marchés de l'organisation...

Le Secteur de la gestion du spectre s'adresse à deux marchés primaires de base: celui des radio-communications et celui de la radio-diffusion. Malgré que cette réalité ne soit pas toujours apparente dans le langage de l'organisation, ce sont deux marchés différents auxquels l'organisation s'adresse de façon relativement différente.

Symboliquement parlant, il existe deux pôles organisationnels différents: le marché de la radio-diffusion gravite autour de la Direction générale de la réglementation de la radiodiffusion (DGBR) alors que celui des radio-communications gravite autour de la Direction générale de la réglementation des radio-communications (DGRR).

Bien que faisant partie de la même organisation et poursuivant ultimement la même mission, ces deux Directions (1) sont relativement isolées l'une de l'autre et (2) elles font appel à des modes de fonctionnement qui diffèrent sensiblement.

Alors que dans le premier cas, celui de la radio-diffusion, l'organisation des services est plutôt centralisée et la direction centrale agit comme maître-d'oeuvre, on retrouve dans le deuxième, celui des radio-communications, une approche réseau où l'organisation des services est satellisée et où le centre agit davantage comme un chef d'orchestre.

C'est un aspect de l'organisation, encore une fois, qui n'est pas nécessairement évident à première vue et qui conduit pourtant à des dynamiques très différentes d'un secteur à l'autre.

Mais, est-il nécessaire de segmenter l'organisation en fonction de ces deux marchés? N'aurait-on pas pu tout simplement séparer les tâches sur une base fonctionnelle, réglementation versus technologies par exemple, et confier aux régions la prestation des services dans les deux cas?

Ce faisant, n'aurait-on pas économisé certaines ressources professionnelles, administratives? Et évité l'isolement dans lequel se retrouvent présentement ces deux directions?

Bien sûr. C'est une option d'ailleurs très populaire dans la majorité des régies publiques.

Dans le cas actuel par contre, l'organisation aurait tout à perdre en retenant cette approche. Du moins dans le contexte actuel...

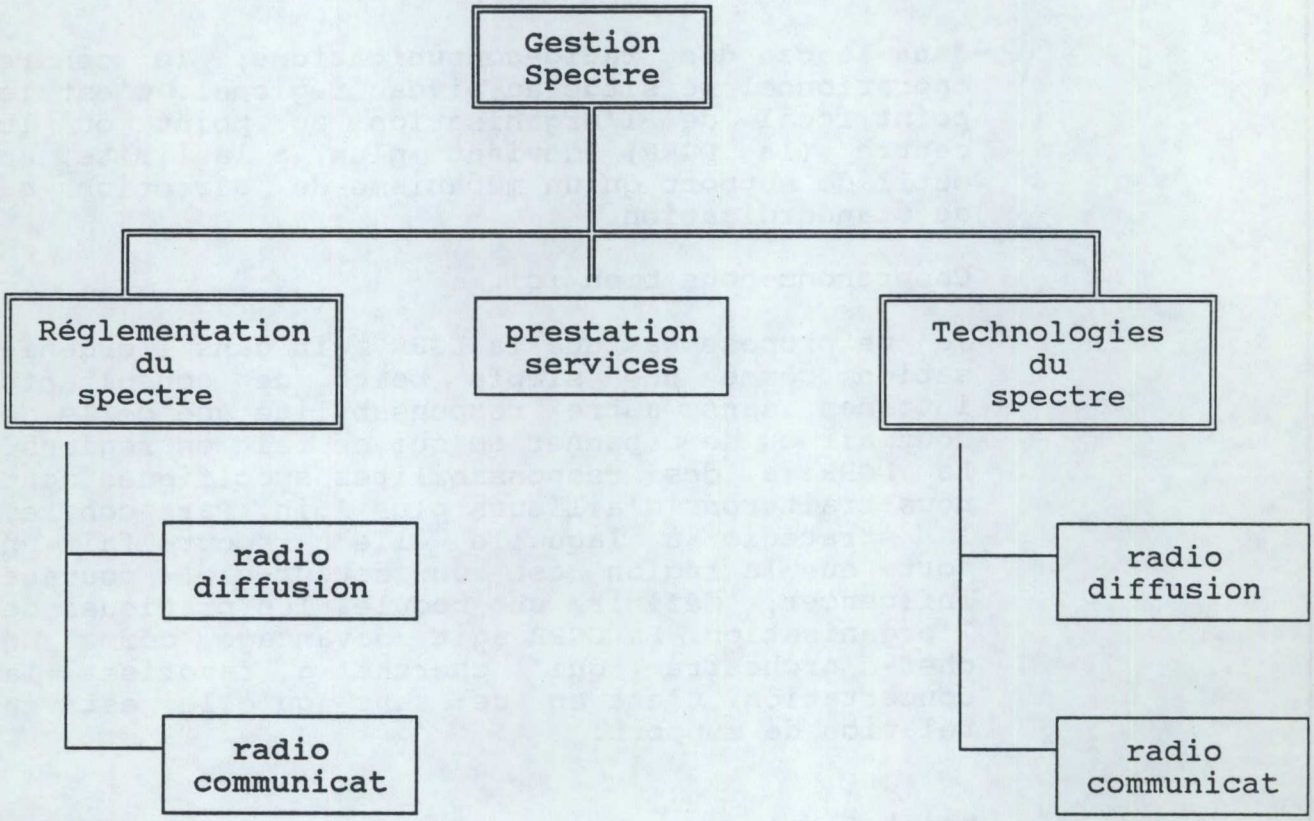
D'abord parce que ce sont des marchés qui sont très différents l'un de l'autre. Les interlocuteurs ne sont pas les mêmes, les enjeux ne sont pas les mêmes, les acteurs internationaux ne sont pas les mêmes, les technologies ne sont pas les mêmes et par-dessus tout, l'environnement politico-administratif n'est pas le même.

Dans le cas des radio-communications, l'environnement est composite et peu organisé. Au sens où les usagers, les producteurs et les distributeurs sont distribués un peu partout dans le territoire, leurs besoins diffèrent et il n'existe pas de coalition externe pour faire pression sur l'organisation. Du moins, pas sur le plan national. Sur le plan international c'est différent de même que dans certaines régions du Canada. En management, on parle alors d'un environnement **infini** au sens où l'organisation est appelée à composer avec une série (infinie) d'individus qui ont des besoins propres et qui cherchent des réponses individuelles. La plupart des organisations efficaces ont tendances alors à déconcentrer leurs services puisqu'il devient possible d'ajuster les réponses plus facilement tout en réduisant le volume des pressions exercées sur le centre.

Dans le cas de la radio-diffusion par contre, à cause de la nature et du fonctionnement du CRTC, nous sommes en présence d'un milieu que l'on désigne en management comme étant un environnement **dominant**. Dominant au sens où les comportements de l'organisation sont déterminés en bonne partie par les besoins d'un acteur qui dispose en outre de moyens juridiques pour légitimer ses demandes. Comme cet acteur fonctionne sur une base centralisée, l'organisation n'a pas d'autre option réaliste que celle de fonctionner elle-même sur une base centralisée.

Disperser les sources de réponse dans l'organisation augmenterait considérablement les coûts et les risques.

Si, malgré tout, on tenait à regrouper les services sur une base fonctionnelle (réglementation, technologies), il faudrait alors créer des unités administratives subalternes spécialisées pour chaque marché et les difficultés d'intégration inter-sectorielle décupleraient. L'organisation devrait prendre la forme suivante...



En plus d'y perdre en qualité d'intégration (et donc dans la qualité de ses rapports avec les usagers), l'organisation y perdrait également en termes d'économie de ressources. Elle serait obligée de spécialiser encore davantage les ressources et de prévoir la mise en place de plusieurs mécanismes supplémentaires de coordination notamment dans le domaine de la radio-diffusion.

Structure organisationnelle, gestion du spectre

Aux yeux de l'auteur, la segmentation par marché est donc tout à fait appropriée dans le contexte actuel.

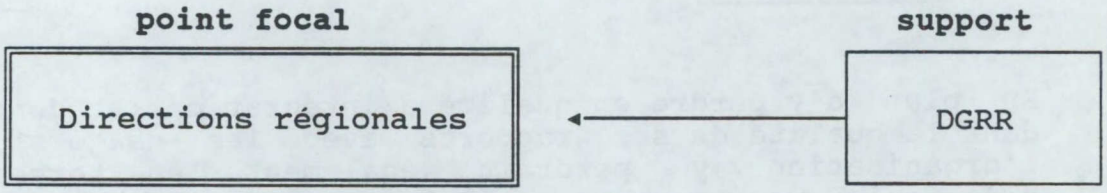
C'est une forme de balkanisation mais elle est fonctionnelle et elle reproduit un marché qui est lui-même segmenté. Elle est donc naturelle.

Une des manifestations probablement la plus évidente de cette segmentation se retrouve au niveau des rapports entre le centre (ou plutôt les centres) et les directions régionales. C'est un type de relation presqu'inversé...

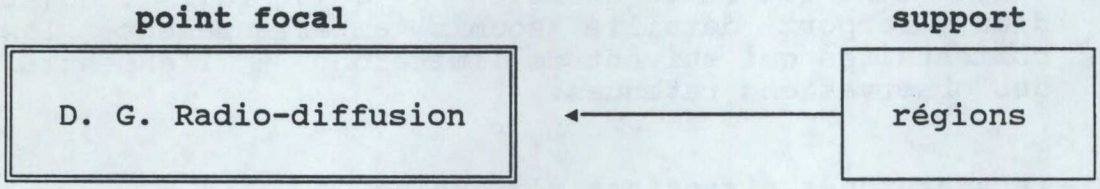
-**dans le cas des radio-communications**, le centre opérationnel se situe au niveau régional. C'est le point focal de l'organisation au point où le centre (la DGRR) devient plus, à la limite, un outil de support qu'un mécanisme de direction ou de standardisation.

Comprenons-nous bien ici.

Je ne propose pas que la DGRR agit dans l'organisation comme une simple boîte de consultants internes sans autre responsabilité que celle de soutenir ou de dépanner ce qui se fait en régions. La DGRR a des responsabilités spécifiques dont nous traiterons d'ailleurs plus loin. Par contre, la stratégie à laquelle elle a recours fait en sorte que la région est un acteur-clef pouvant influencer, définir et moduler les pratiques de l'organisation. La DGRR agit davantage comme un chef-d'orchestre qui cherche à favoriser la concertation. C'est en ce sens qu'elle est en relation de support.



-**dans le cas de la radio-diffusion**, la situation est plus complexe en partie parce que le centre opérationnel est partagé entre le centre et les régions. Etant donné par contre que la majeure partie des opérations critiques de l'organisation est exercée par le centre, la DGBR devient ici le point focal et les régions agissent davantage comme des unités de support auprès du centre.



Ici encore comprenons-nous bien.

La centralisation des services n'est pas absolue. Sans être un expert dans le domaine de la radio-diffusion, l'auteur estime qu'on a décentralisé au niveau régional tout ce qu'il était possible techniquement et politiquement de déléguer. Par contre la technologie principale (pouvoir de décision) demeure au centre et les régions agissent davantage comme des organes de consultation et d'information dans la décision.

Si l'Etat décidait un jour de régionaliser (ou de "provincialiser") son approche en matière de radio-diffusion et de cablo-distribution, le CRTC n'aurait d'autre choix que de décentraliser ses services. Et alors le point focal se déplacerait. Les régions deviendraient nécessairement les acteurs-clef au niveau de l'émission et du contrôle des licences. Selon toute vraisemblance, il faudrait alors recourir à un modèle d'organisation qui s'apparente beaucoup à celui des radio-communications.

Nous n'en sommes pas là cependant.

Et, d'un point de vue structurel, il n'existe pas d'autre alternative réaliste que celle de maintenir cette dualité dans les modes de fonctionnement.

Cette distinction de base étant posée, regardons maintenant de façon plus détaillée l'architecture des différentes unités organisationnelles.

3.2: L'architecture organisationnelle des régions

Compte-tenu que cette question a déjà fait l'objet d'un rapport détaillé soumis antérieurement, les commentaires qui suivent se limiteront à l'essentiel des observations retenues.

-le statut des directions régionales...

Les directions régionales occupent une place centrale dans l'organisation. C'est vrai sur le plan des ressources (près de 80% des ressources totales), mais c'est également et surtout vrai sur le plan de l'autonomie dont elles disposent, sur celui de la reconnaissance dont elles jouissent auprès du centre et sur celui de l'influence qu'elles exercent sur l'organisation.

Ce statut "privilégié", qui n'est pas typique dans les régies publiques de services, aura tendance à s'accroître encore davantage au cours des prochaines années sous l'effet des nouveaux projets de décentralisation dans le Ministère (domaine des arts et des communications).

-la différenciation inter-régionale

Contrairement à la prétention populaire, il existe un niveau relativement important de différenciation entre les régions.

Plusieurs facteurs ont pour effet de distinguer les régions entre elles. Parmi ceux-ci, quatre facteurs affectent de façon significative la configuration des territoires et, par conséquent, le contenu de la demande: la structure économique locale, la densité de la population, la géographie du territoire, l'organisation des services publics provinciaux.

Les éléments de différenciation inter-régionale

facteurs de différenciation	poids relat.	impacts sur le contexte et le contenu des services (exemples)
-la structure économique locale	très import.	-crée une concentration de la demande dans certains secteurs spécialisés d'activités -conditionne le rythme de l'évolution de la demande -conditionne le type et le niveau d'expertise dans l'organisation
-la densité de la population	très import.	-influe directement sur le volume (congestion) et sur la diversité de la demande -stimule/maintient la pression de la demande et l'innovation technologique
-la proximité américaine	import.	-conditionne la complexité de l'allocation et du contrôle -influence directement les patterns de consommation
-la géographie du territoire	très import.	-détermine la complexité de l'allocation, la dispersion de la demande -conditionne en bonne partie les méthodes de travail
-l'organisation des services publics provinciaux	import.	-détermine le nombre et le type d'interlocuteurs externes -modifie la complexité des réglementations locales
-l'isolement	import.	-conditionne la culture, le type de soutien, les pôles d'attraction, les réseaux naturels d'appartenance et de communication

Ces quatre variables prennent une forme très différente d'une région à l'autre et elles obligent chacune d'entre elles à développer des stratégies particulières, à cibler des clientèles différentes, à concevoir des méthodes de travail distinctes et à établir des réseaux qui leur sont propres.

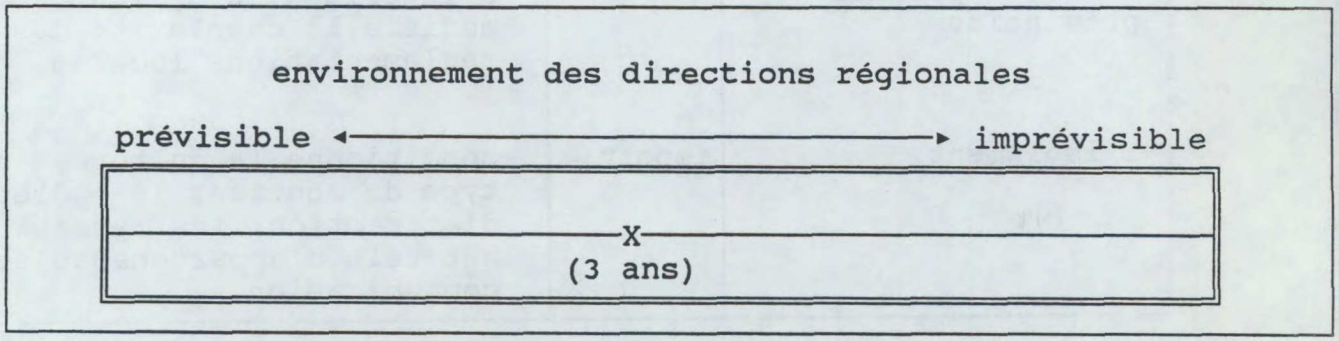
Evidemment, les fonctions de base demeurent essentiellement les mêmes: l'allocation d'une fréquence qu'elle soit à Saint-Jonhn's ou à Vancouver demeure une opération qui cède un privilège à un utilisateur. Sauf que les conditions de la réalisation de cette fonction diffèrent tellement que nous sommes, ultimement, en présence de deux champs d'action. Dans un cas, il faut négocier principalement avec des pêcheurs qui fonctionnent sur une base individuelle, dans un environnement très "aéré" alors que dans l'autre il faut négocier principalement avec des industriels qui disposent souvent d'expertises privées dans un environnement qui est de plus en plus congestionné.

Banaliser ces différences, comme le font souvent les agences centrales, et promouvoir en conséquence l'adoption d'une approche standardisée équivaut à soutenir que...

- l'allocation des droits de pêche au Québec est essentiellement le même processus que celui du Nouveau-Brunswick

- l'émission d'un permis de télédiffusion à Toronto est une opération standard qui fait appel à la même démarche que celle en vigueur dans le grand-nord ou dans l'ouest

La multiplicité et la complexité de ces facteurs font en sorte que l'environnement des directions régionales est relativement imprévisible (horizon de 3 ans).



Structure organisationnelle, gestion du spectre

-l'autonomie de gestion des régions

Les régions ont le droit d'être différentes et, dans les faits, elles le sont.

Elles jouissent d'un niveau d'autonomie qui est à la fois complexe et peu commun.

Peu commun au sens où les organisations poussent rarement leur logique de décentralisation jusqu'au bout en conférant notamment des zones réelles de pouvoir aux gestionnaires en périphérie. Ici, on l'a fait.

Complexe au sens où l'autonomie des régions n'est pas uniquement le résultat d'une structure ou d'un modèle d'organisation. Elle est également largement conditionnée par une culture et par des attitudes dans l'organisation qui sont très sensibles aux particularités locales et qui jusqu'à un certain point encouragent leur affirmation.

Techniquement parlant, le modèle de gestion actuel se situe à quelque part entre la co-planification et la co-gestion. Exprimé de façon simplifiée, le scénario prend l'allure suivante...

> Le centre (la haute direction) établit, après consultation, quelles sont les grandes priorités de l'organisation et définit, également après consultation, quelles seront les règles du jeu. Plutôt que d'appuyer cette démarche sur une logique qui a été conçue uniquement par le centre, elle est précédée par un exercice systématique d'évaluation (le "12 month review" notamment) où l'ensemble des membres de l'organisation ont l'occasion de réfléchir conjointement sur l'état des services et des ressources.
>
> Une fois que cette opération est complétée, les régions sont invitées à définir leurs priorités, leurs stratégies et leur plan d'action. Un processus qu'elles complètent également dans un modèle de co-planification locale. Le résultat est présenté à la direction supérieure, un arbitrage s'engage et la conclusion fait l'objet d'un "contrat" entre les parties.

Une fois que le contrat est établi, c'est à la région qu'il revient de gérer les ressources. Elles peuvent donc recourir à des approches différentes et elles le font. Par contre, il existe un réseau de communication très complexe qui assure une forte coordination parmi les "individualités". En outre, il existe un processus très rigoureux de contrôle et d'évaluation qui est piloté par le centre et qui oblige les régions à rendre compte de leurs actions (5,9,12 month reviews).

N'est-ce pas tout simplement une technique de "récupération" par le centre?

Le co-planification peut être effectivement une technique habile de manipulation managériale par le centre qui fait en sorte que les conflits sont étouffés et que l'odieux de la gestion est partagé entre plusieurs. C'est en outre un modèle qui peut ralentir volontairement la prise de décision et créer des alibis quand il s'agit de trancher des questions litigieuses.

Ce n'est manifestement pas le cas dans le Secteur.

La co-planification est conçue et gérée comme une démarche qui permet aux régions de prendre leur place dans l'organisation. Bien sûr, la décentralisation n'est pas gratuite, elle est gérée de façon serrée, mais elle est réelle. D'ailleurs les différences régionales en témoignent.

Les régions ont un niveau réel d'autonomie pour...

- -établir leurs objectifs
- -définir leurs stratégies
- -organiser leurs ressources
- -structurer leurs équipes
- -adapter les méthodes de travail
- -développer des réseaux externes
- -négocier des ententes avec les services corporatifs
- -participer activement à l'évaluation des résultats
- -influencer les orientations technologiques
- -influencer les priorités que se donnent les services corporatifs spécialisés.

-Le régime de gestion au sein des directions régionales

Comme il fallait s'y attendre, il existe des différences significatives entre les stratégies sectorielles. Notamment au niveau des façons de coordonner et de contrôler les actions posées par les différentes unités d'une région.

Fait intéressant par contre, le mode de relation entre le centre et les directions régionales a tendance à se reproduire de la même façon dans les rapports entre les directions régionales et les bureaux de district.

Encore une fois, l'organisation est atypique sous ce rapport.

Très souvent, la régionalisation d'une organisation se traduit par la création d'un nouvel échelon bureaucratique (la région) qui reproduit finalement, à une plus petite échelle, les mêmes patterns et le même type de centralisation qui existait auparavant. A Ottawa. Finalement, on a déplacé le centre mais on n'a pas véritablement décentralisé le pouvoir, du moins si on se place dans la perspective de l'usager. On a tout simplement multiplié le centre et créé un nouvelle classe de "mandarins" (les directeurs généraux). Les clients n'ont rien gagné si ce n'est un rapprochement géographique des centres de décision.

Dans le cas du Secteur, le souci de consultation, d'association et d'imputabilité ne s'est pas arrêté au niveau régional. Les gérants de district, bien qu'à une moindre échelle, participent activement et de façon significative à la définition et à l'orientation de l'organisation. Les gérants de district ont à peu près le même niveau d'autonomie que le directeur régional sauf qu'ils l'exercent bien sûr à une échelle réduite.

Par contre la situation est beaucoup moins évidente quand on s'adresse à la situation des bureaux auxiliaires (sub-offices).

Le modèle que nous avons décrit jusqu'à maintenant ne tient que dans la mesure où on analyse les relations centre-régions et régions-districts.

Le niveau inférieur, c'est-à-dire, le niveau des rapports entre les districts et les bureaux auxiliaires change de mode complètement.

Les bureaux auxiliaires dans l'organisation sont essentiellement, sauf pour de très rares exceptions, des unités opérationnelles. Des unités, en d'autres mots, qui appliquent des programmes conçus en partie par les spécialistes de la région et en partie par la direction des districts. Comme en outre leur rôle se limite le plus souvent à des fonctions de contrôle et de surveillance, ce sont des unités opérationnelles spécialisées.

Les bureaux auxiliaires, bien sûr, sont informés et consultés quand il s'agit de matières relevant de leur champs de compétence. Mail il s'agit le plus souvent de consultations ponctuelles et limitées.

En d'autres mots, le niveau de planification stratégique dans l'organisation s'arrête au niveau des districts; au-delà de ce niveau, l'organisation passe dans un mode de bureaucratie mécaniste et les acteurs n'ont pas de véritable autonomie sauf sur le plan strictement logistique.

Peut-il en être autrement et devrait-il en être autrement?

Pour qu'il en soit autrement, il faudrait que le rôle des bureaux auxiliaires (et par conséquent le nombre des ressources dont ils disposent) soit considérablement enrichi. Il faudrait en effet que l'on permette aux bureaux auxiliaires de concevoir des stratégies locales de gestion du spectre au même titre qu'on le permet aux régions et aux districts.

Ceci signifierait, au minimum, un transfert des fonctions d'autorisation, d'enquêtes et de relation avec les partenaires locaux.

Ce faisant, il est évident que le Secteur gagnerait en détenant une information beaucoup plus raffinée sur la composition du territoire et on augmenterait ainsi considérablement la capacité de s'adapter aux particularités bien spécifiques des différents territoires.

Le jeu en vaut-il la chandelle?

Les coûts d'une telle opération seraient très importants. En coûts directs, il faudrait songer à une injection d'approximativement cinquante postes et, en coûts indirects, il faudrait prévoir la mise en place d'un mécanisme beaucoup plus complexe d'information et de coordination.

Il n'existe aucun indice qui justifie pour l'instant une telle opération.

Et c'est en bonne partie à cause de la segmentation du territoire.

Une des caractéristiques atypiques les plus importantes de cette organisation consiste en cette démarche, mise en place il y a quelques années, qui consiste à évaluer périodiquement et de façon rigoureuse la localisation dans le territoire des bureaux de districts et des bureaux auxiliaires.

En plus de permettre à l'organisation de s'ajuster périodiquement aux changements du milieu, cette pratique a eu pour effet de favoriser la mise en place d'une segmentation des fonctions sur des bases qui sont "naturelles" en termes de fréquences. Contrairement a ce qu'on retrouve souvent dans les organisations, la segmentation n'est pas uniquement administrative ou politique; elle est fonctionnelle.
Et, par conséquent, largement suffisante pour permettre à l'organisation de générer l'information dont elle a besoin.

Mais alors les bureaux auxiliaires sont-ils vraiment nécessaires? Est-ce qu'on ne pourrait pas tout simplement centraliser ces fonctions au niveau des bureaux régionaux?

La réponse à cette question dépasse largement le cadre de notre mandat. Elle fait appel à des considérants technologiques, administratifs et économiques qui dépassent notre compétence.

Notre réponse ne tient compte que du point de vue administratif.

Si les districts pouvaient être soutenus par une technologie appropriée de contrôle à distance et qu'ils disposaient de ressources qui peuvent se déplacer périodiquement à l'intérieur du territoire, l'organisation pourrait effectivement envisager une centralisation de ses services au niveau des bureaux de districts. Sans perdre ni d'informations, ni le contacts qui sont vraiment névralgiques.

Cette mesure par contre ne comporterait pas d'économies nettes importantes, du moins à court terme, et il est probable que le taux de délinquance aie tendance à augmenter également à court terme.

L'avantage d'un tel changement n'est donc pas évident et comme, de toute façon, l'organisation ne dispose pas encore des outils pour le soutenir, nous croyons qu'il serait très audacieux d'y donner suite actuellement.

-le rôle des spécialistes régionaux

Il existe à peu près autant de formules qu'il existe de régions en ce qui a trait au rôle des spécialistes régionaux (autorisation, contrôle et génie). Une chose est claire cependant: malgré ce qu'on était porté à croire au début du projet, les services régionaux ne constituent pas un deuxième pallier de bureaucratie ou, pour être plus précis, de techo-structure.

Ils occupent une niche qui est différente d'une région à l'autre mais unique dans l'organisation. Cette niche comprend essentiellement trois volets de base; ce sont par ordre d'importance....

-le soutien technique et professionnel des opérations (avis, consultations, formation, information, mise au point d'une nouvelle procédure, vérification interne, etc...)

-l'adaptation aux particularités régionales de la réglementation et des procédures nationales (y incluant la gestion des cas d'exception)

-la représentation de la région (compilation des données pour le centre, analyse et réaction régionale face à un projet corporatif, etc...)

A ces fonctions de base s'ajoutent d'autres responsabilités selon qu'il s'agit d'une région ou d'une autre: l'analyse des tendances de l'environnement, la consultation auprès du milieu, le développement de micro-systèmes, les transactions avec l'administration provinciale, le recrutement et la formation des ressources, etc...

Nous sommes donc loin d'un microcosme qui serait un reflet miniaturisé des services du centre.

Plus encore. Nous avons constaté, n'en déplaise aux gestionnaires, que ce sont ces services régionaux qui permettent aux régions de se différencier l'une de l'autre.

Sans la présence et le soutien de ces services, les régions n'arriveraient pas avec les ressources limitées dont elles disposent à concevoir et à mettre en place des services qui répondent aux particularités locales. D'une part parce qu'elles n'auraient pas le temps et d'autre part parce qu'elles n'auraient pas l'expertise. Le réflexe naturel serait alors de se tourner vers le centre qui n'aurait d'autre alternative que de standardiser de plus en plus les opérations à l'échelle du pays. Dans le contexte du Secteur, on y perdrait en efficacité, les délais de réponse augmenteraient considérablement et, selon toute vraisemblance, les coûts de fonctionnement seraient accrus.

En plus de constituer une masse critique pour l'organisation, les services régionaux sont donc en quelque sorte une police d'assurance que se donnent les membres de l'organisation afin d'actualiser concrètement leurs efforts de régionalisation et de soutien aux opérations.

Finalement, et ce n'est pas secondaire, nous avons observé que le produit de ces services était très valorisé au niveau des districts, c'est-à-dire des principaux destinataires.

-la coordination inter et intra régionale...

Notre organisation est-elle en train de se balkaniser?

Oui, d'une certaine façon. Il existe de fortes différences entre les régions autant sur le plan des stratégies que sur celui des modes de fonctionnement. Et selon toute vraisemblance, ces différences vont continuer à s'accentuer à cause de deux facteurs:

-par rapport au passé récent, les régions sont de mieux en mieux organisées, de plus en plus conscientes de leur importance au sein de l'organisation et de mieux en mieux intégrées entre elles.

-l'enrichissement du rôle des régions change considérablement la perspective des gestionnaires. Même s'il s'est produit peu de faits concrets en ce sens, les gestionnaires de l'organisation se définissent à peu près tous non plus comme des responsables de la gestion du spectre mais comme les représentants régionaux du Ministère des communications. Autant au niveau des régions qu'au niveau des districts

Jusqu'à maintenant, cette perception est plus théorique qu'autre chose, sauf dans le cas des DG, puisque (1) le ministère n'a pas véritablement décentralisé ses services en matière de communication et de culture et (2) parce que sa contribution globale est encore à un stade modeste.

Par contre c'est une "balkanisation planifiée". Ce n'est pas le résultat d'une perte de contrôle ou d'un laisser-faire.

Fait intéressant, la grande majorité des personnes interviewées dans le cadre de cette tournée connaissaient le concept de balkanisation et avaient déjà fait l'analyse de leurs services en ayant recours à cette grille.

En soi, la balkanisation n'est pas une "maladie". Bien au contraire. Là où la balkanisation devient très dysfonctionnelle dans une organisation, c'est à partir du moment où les sous-systèmes qui la composent sont à la fois autonomes et mal ou peu intégrés (loosely coupled).

C'est alors qu'apparaissent les problèmes d'arrimage, de dédoublement, de compétition, de prix de revient sans parler de toutes les difficultés liées à la qualité de l'information et au moral des troupes.

Comme on pouvait s'y attendre, les mécanismes d'intégration et de coordination du Secteur sont très développés. En fait, il existe plusieurs niveaux et plusieurs outils de coordination et d'intégration dans l'organisation.

Au niveau local (district), l'intégration latérale se fait essentiellement soit par ajustement mutuel, soit par supervision directe, et, à l'occasion, par le recours à des comités de travail permanents (comité de régie) ou temporaires (task force). En plus de ces outils, certains districts ont recours à des rencontres qui regroupent, une fois par mois, tout le personnel d'un bureau et, deux ou trois fois par année, tous les responsables du district.

Au niveau régional, ce sont essentiellement les mêmes outils. A l'exception que les téléconférences sont utilisées plus fréquemment. Ce sont donc des outils de base auxquels la plupart des gestionnaires ont recours et qui sont bien connus des organisations.

Au niveau de l'intégration verticale par contre la situation est beaucoup plus originale. Les cinq mécanismes qui ont le plus d'impact sur l'intégration et la coordination de l'organisation sont par ordre d'importance...

- **les mécanismes périodiques de revue et notamment la participation du sous-ministre à cet exercice** (5-9-12 month review)

- les fonctions exercées par les **spécialistes régionaux** (autorisation, contrôle, génie)

- le **système automatisé de gestion**

- les **comités inter-sectoriels nationaux** (notamment le SMOC) et leurs sous-comités

- **l'évaluation périodique de la localisation** des points de services.

Une compression qui aurait pour effet d'affecter l'un ou l'autre de ces mécanismes aurait un impact significatif sur la qualité de l'intégration au sein de l'organisation.

Quels sont les indices qui permettent de croire que l'intégration et la coordination sont réalisées adéquatement au sein de l'organisation?

Il en existe plusieurs; notamment les suivants...

-Il existe à la fois une continuité et une complémentarité dans les objectifs des différents sous-systèmes de l'organisation. Il n'y a pas de rupture dans la ligne axiale.

-Les différents rôles dans l'organisation sont définis et compris clairement à tous les niveaux. Il n'existe pas de zones critiques d'incertitude même en ce qui a trait à la gestion des cas d'exception. On sait comment et à qui les adresser.

-De façon générale, les gens sont capables d'identifier spontanément les différents centres de responsabilité ainsi que les processus de fonctionnement auxquels ils ont recours.

-De façon générale également, les gens connaissent les différences (de stratégie et de fonctionnement) qui existent chez leurs homologues ailleurs dans l'organisation.

-Il existe un langage (et une symbolique) commun que l'on retrouve partout dans l'organisation peu importe que l'on soit à Saint-John's ou à Victoria (unbounded medium, environmental scanning, client orientation, balkanisation, uniqueness, corporate identity, etc...).

-Les plaintes qui sont adressées à l'organisation portent rarement (opinion qui reste à valider de façon plus rigoureuse) sur des traitements qui diffèrent d'une place à l'autre.

-Il existe peu de conflits d'appartenance au sein de l'organisation. De façon générale, on est parvenu à concilier avec satisfaction les besoins corporatifs (cohérence, efficacité, efficience) et les besoins locaux (particularités, besoin d'autonomie, etc...). Le débat est et sera probablement toujours d'actualité mais on réussit à trouver des réponses satisfaisantes. C'est particulièrement évident chez les DG et Dieu sait qu'ils sont vulnérables face à ce type de conflit.

Malgré l'appréhension souvent entendue que l'on consacre beaucoup d'énergie (over-management) aux fonctions de coordination et d'intégration, nous n'avons aucun indice qui permette de croire que l'organisation investit trop de ressources à ce niveau. Une analyse détaillée sur cette question sera présentée au cours de la prochaine étape mais, à première vue, il semblerait même au contraire que l'organisation investit moins (en termes bruts) qu'ailleurs.

L'intégration, au même titre que l'autonomie, n'est pas uniquement le résultat des mécanismes structurels.

Il existe d'autres facteurs moins tangibles mais néanmoins importants dans la confection du tricot de l'organisation.

Certains de ces facteurs sont internes...

-l'âge et la taille de l'organisation

-l'homogénéité professionnelle

-la fierté et le sentiment d'appartenance à l'organisation

-la détermination de la direction à gérer l'organisation comme un réseau (network) plutôt que comme une pyramide

-l'état relativement captif de la main-d'oeuvre

... et d'autres sont externes...

-le fait qu'un même fournisseur opère dans plusieurs régions oblige les membres de l'organisation à adopter des approches communes.

-la tarification uniforme favorise également le recours à des approches concertées

-les contraintes internationales exercent aussi une pression de conformité

-en somme....

L'organisation régionale du Secteur de la gestion du spectre présente plusieurs caractéristiques a-typiques qui constituent probablement l'actif le plus précieux de l'organisation.

Le fait de favoriser une organisation aussi satellisée accroît évidemment la complexité de la gestion notamment pour les gens de la direction supérieure. Vu du haut, un système centralisé et standardisé serait infiniment plus simple à gérer!

L'auteur croit cependant que c'est le prix à payer quand une organisation compose avec un environnement composite et, à ses yeux, le Secteur a mis en place une structure qui répond parfaitement aux impératifs de la situation.

3.3: L'architecture organisationnelle de la Direction générale de la réglementation en radio-communications

Les fonctions exercées par la DGRR sont désignées, en management, comme faisant partie de la techno-structure de l'organisation. Une fonction qui a essentiellement pour rôle de réglementer, de normaliser et souvent de standardiser les pratiques de l'organisation.

Dans le cas plus précis du Secteur, le mandat de base de la Direction générale de la réglementation des radio-communications consiste à **élaborer une réglementation et des politiques d'opération qui régissent l'exploitation ordonnée du spectre en tenant compte des progrès techniques et des besoins changeants de la population canadienne.**

Outre ces grandes fonctions, la Direction est également responsable de fonctions qui sont de nature plus opérationnelle: il s'agit notamment de l'entretien et l'opération du système informatisé des licences, de l'élaboration des programmes de télécommunications en situation d'urgence ainsi que de la conduite des négociations internationales touchant l'utilisation du spectre.

La Direction générale ne compte depuis peu que deux directions qui, malgré la dénomination des services, ont été segmentées sur une base de marché:

- la Direction des opérations de la gestion du spectre qui regroupe l'ensemble des services de nature opérationnelle
- et la Direction de la réglementation qui traite essentiellement des fonctions régulatoires et de la planification d'urgence.

Comme nous l'avons déjà vu, et contrairement à ce qu'on retrouve souvent dans les organisations, la techno-structure centrale occupe une place modeste (en termes de ressources) dans l'organisation. Elle se limite essentiellement aux grands paramètres de fonctionnement qu'il n'est pas possible techniquement ou économiquement de déléguer au niveau régional.

Toutes les autres fonctions qu'il s'agisse de l'encadrement quotidien, de la formation professionnelle, de la modulation locale ou du suivi des opérations ont été déléguées au niveau régional. Et, ce qui est encore plus audacieux, les spécialistes régionaux relèvent des directions régionales. Ils ne sont ni en relation de subordination, ni en relation matricielle par rapport au centre.

En somme, l'organisation a choisi de ne centraliser uniquement ce qu'il fallait "absolument" centraliser; **la norme de base, c'est de favoriser la décentralisation.**

Mais comment réussit-on à éviter l'éclatement de l'organisation?

Aux yeux de l'auteur, l'outil le plus puissant dont dispose la DGRR pour assurer la coordination dans l'organisation s'exerce via la présidence du comité inter-sectoriel des opérations (SMOC) et de ses deux sous-comités affiliés (sous-comité sur l'autorisation et sous-comité sur le contrôle).

Si on limite l'analyse au niveau de la structure, ces outils de coordination constituent la principale police d'assurance dont dispose l'organisation pour éviter l'anarchie au niveau des services et l'éclatement sur le plan des orientations. Les mécanismes de coordination hiérarchique ne suffiraient pas, à eux seuls, pour éviter ces phénomènes. Notamment en ce qui touche l'intégration entre le national et l'international.

Aux yeux de l'auteur, ce sont donc des pratiques qu'il faut maintenir à tout prix au sein du Secteur.

Evidemment ce sont des pratiques de concertation qui coûtent cher (en termes absolus) et qui peuvent, dans certains cas, allonger les délais de prise de décision.

-parlons d'abord des coûts...

L'organisation a réussi à développer une formule de fonctionnement qui comprime les rencontres du SMOC à deux réunions formelles par année; les autres contacts s'établissent via le recours à des téléconférences.

Il n'existe pas de critère (même relatif) qui permette d'évaluer comment ces coûts se comparent aux pratiques courantes des organisations.

L'auteur a procédé à certaines consultations, qui n'ont aucune prétention scientifique, afin de pouvoir "baliser son impression". Trois régies publiques ont été interrogées sur cette question: une régie qui concède des droits forestiers, une autre qui concède des droits miniers et une dernière qui concède des droits de pêche. Dans les trois cas, il s'agit d'organisations régionalisées qui ont une techno-structure centrale beaucoup plus imposante que celle du Secteur. Dans les deux premiers cas, la structure équivalente au SMOC se rencontre à tous les mois (11 fois par année) et dans le deuxième, à tous les deux mois (6 fois par année). Et pourtant, ces trois régies fonctionnent selon une approche qui est à peu près tout à fait standardisée. Les coûts relatifs sont donc entre trois et six fois supérieurs!

C'est une mesure très impressionniste, j'en conviens, mais elle a au moins le mérite d'être rassurante.

Une autre mesure, elle aussi indirecte, porte sur la perception des gestionnaires de l'organisation. Plusieurs études récentes (cf. note) ont démontré qu'en période de compression budgétaire, les gestionnaires ont systématiquement le réflexe de réduire sur le champ toutes les dépenses affectées à des investissements qui n'ont pas de retombées visibles à court terme. C'est ainsi que les budgets de recherche, de consultation et de formation sont ainsi souvent sacrifiés. Compte-tenu des pressions considérables qui sont exercées sur les gestionnaires pour rationaliser leurs dépenses et des sacrifices "locaux" important qu'ils doivent assumer, il est évident qu'ils auraient tendance à banaliser la concertation si elle n'était pas perçue de façon positive a leur niveau. Or, toutes les consultations que nous avons menées sur cette question dans l'organisation démontrent un bilan positif que les gens veulent préserver à tout prix.

Ici encore, c'est une mesure indirecte, mais l'auteur croit qu'elle est fort éclairante sur la pertinence de cette pratique.

note: cf. recherches de Paquin (ENAP) et Trudeau (HEC).

-quant aux délais de prise de décision...

La concertation administrative peut effectivement acrroître les délais de décision. Le temps consacré à la consultation et à l'arbitrage allonge, souvent considérablement, le processus pré-décisionnel. La décision est même quelquefois carrément paralysée. L'auteur a publié d'ailleurs les résultats d'une étude particulièrement déprimante sur cette question (note).

Après avoir analysé de façon relativement détaillée (1) les contenus de travail des sous-comités et (2) les délais de décision, il n'y a aucune évidence en ce sens dans l'organisation. Au contraire.

D'abord, les contenus de travail sont liés très directement à la technologie principale de l'organisation: ce ne sont pas des lieux déguisés d'échange, de confrontation ou de récrimination administrative. D'autre part, les sujets sont bien préparés, les participants disposent au préalable de données pertinentes et on consacre beaucoup d'effort au suivi des rencontres.

D'autre part, il n'existe pas dans l'organisation d'insatisfaction en rapport avec des délais indus qui sont causés par la concertation: les délais décisionnels sont causés principalement par les compressions ou les incertitudes financières. En d'autre terme, la concertation telle qu'elle est pratiquée n'est pas un frein ou un alibi; elle enrichit la qualité décisionnelle.

==========

Globalement, c'est donc une évaluation très positive que nous soumettons. L'organisation a réussi à innover de façon intéressante dans un secteur qui pourtant avait tout pour verser dans les approches stéréotypées de la bureaucratie lourde et centralisée. Elle y a échappé au plus grand bénéfice des usagers et c'est tout à son honneur.

note: Schneider, Robert; Gestion par concertation; ARC; 1987

3.4: L'architecture organisationnelle de la Direction générale de la réglementation en radio-diffusion

L'architecture organisationnelle de la Direction générale de la réglementation en radio-diffusion présente une situation qui est vraiment particulière: c'est, en soi, une organisation dans l'organisation. Elle a un marché qui lui est propre, elle est encadrée par une législation qui lui est propre, elle transige avec un environnement politico-administratif qui lui est propre et elle a recours à un mode de fonctionnement qui lui est propre.

La singularité de ce marché tient de plusieurs facteurs. Contrairement aux radio-communications où l'économie est très distribuée et beaucoup plus individualisée, celle de la radio-diffusion a tendance à se concentrer entre les mains d'un nombre réduit d'acteurs corporatifs. D'autre part, son rayonnement est beaucoup plus important et finalement, c'est une technologie qui comporte des enjeux politiques, sociaux et culturels de premier chef pour le Canada. Il est donc compréhensible que l'Etat aie retenu un modèle plutôt centralisé pour contrôler les licences d'exploitation.

Si on se place du point de vue du Secteur, cette approche par contre devient une contrainte qui échappe à son contrôle. Même si, techniquement, il serait possible d'imaginer un autre scénario, le Secteur **doit structurer ses services en fonction d'un environnement centralisé** (dominant). Jusqu'à un certain point, c'est un marché fermé.

Pour répondre à cette situation, la direction du Secteur a créé une "division" autonome (cluster) qui regroupe l'ensemble des fonctions (réglementation, normalisation et opérations) liées à ce segment de marché.

Contrairement à la DGRR, la DGBR cumule donc à la fois des fonctions de la techno-structure et du centre opérationnel.

Elle est responsable essentiellement des rôles suivants...

- la gestion du spectre des fréquences de radio-diffusion
- l'attribution à l'échelle nationale des certificats d'exploitation des stations de radio-diffusion
- la conception et la rédaction des politiques, des procédures et des normes en matière de radio-diffusion
- le développement et l'entretien des systèmes informatisés de travail
- la conception et la mise en place de méthodes et de pratiques normalisées d'ingénierie en radio-diffusion
- la négociation d'ententes bilatérales qui ont rapport soit au partage du spectre, soit aux procédures opérationnelles
- la représentation canadienne (pour la dimension technique) aux travaux de l'Union internationale des télécommunications

La direction exerce en outre deux fonctions de support...

- favoriser les transferts technologiques de façon à stimuler la compétitivité et les exportations de l'industrie canadienne
- assurer la coordination et le soutien des opérations qui s'exercent au niveau régional.

Les fonctions de la Direction générale ont été segmentées sur une base fonctionnelle en deux groupes: la Direction de la planification et des normes (orientation essentiellement politique) et la Direction des applications techniques (orientation essentiellement opérationnelle).

Structuralement parlant, la DGBR est évidemment une bureaucratie, toutes proportions gardées, qui est plus lourde que la DGRR: en termes de ressources, mais aussi en termes de pouvoir. C'est naturel, nous sommes en présence d'un système centralisé.

Par contre, la centralisation constitue ici aussi un "mode par défaut". Sans être un spécialiste du contenu, l'auteur croit que tout ce qu'il était possible techniquement et politiquement de décentraliser a effectivement été délégué au niveau des régions. L'analyse, l'évaluation et l'approbation des demandes de certificats de TV par cable ainsi que l'analyse et l'approbation des preuves de performance notamment sont des fonctions qui s'exercent à l'échelle régionale.

C'est donc une bureaucratie centralisée mais qui demeure relativement modeste somme toute.

Ce type de structure est-il adapté?

A plusieurs reprises au cours de ce projet, nous avons senti une certaine forme de malaise chez les gestionnaires au sujet de cette forme d'organisation. Particulièrement en régions.

Il est évident que la formule relativement centralisée qui a été retenue ici n'est pas dans la "lignée" typique de l'organisation et qu'elle brise, d'une certaine façon, avec les aspirations qu'on entretient notamment au niveau des directions régionales.

Il faut faire une nuance cependant. Au bénéfice de la DGRB.

Le modèle centralisé qui a cours présentement dans l'organisation a été mis en place en réponse aux caractéristiques de l'environnement externe (administratif et législatif). Ce n'est pas un **choix libre** que l'organisation a exercé: nous sommes en présence d'un environnement dominant et il n'existe pas, pour l'instant, d'autres formules organisationnelles qui seraient mieux adaptées. Au fond, ce n'est pas tant à la structure qu'il faudrait s'en prendre qu'au modèle de gestion pour l'émission des licences.

Aux yeux de l'auteur, le modèle qui a été mis en place constitue une formule qui est simple, naturelle, très modeste, et qui permet surtout de réconcilier relativement bien les objectifs conflictuels de l'environnement (centralisation versus régionalisation).

Nous recommandons en conséquence qu'elle soit maintenue.

Avec cependant une nuance.

Jusqu'à maintenant, la Direction a réussi relativement bien à intégrer les particularités régionales via des pratiques de coordination assez simples (consultations ponctuelles, ajustement mutuel, etc...). Il n'y a pas d'indice évident que ces pratiques ne sont plus adaptées.

Par contre, il est à peu près certain qu'elles le deviendront à court terme. En effet, plus le rôle des directions régionales va continuer de s'enrichir (arts et communications), plus la différenciation inter-régionale s'accentuera et plus les pressions décentralisatrices vont s'amplifier. Dans tous les domaines et notamment en radio-diffusion.

Afin d'éviter que l'organisation ne se polarise autour de cette question, il serait approprié de mettre en place, à moyen terme, une structure interne de concertation inter-sectorielle, permanente, qui porte spécifiquement sur la radio-diffusion. La contre-partie en quelque sorte des mécanismes retenus pour les radio-communications.

Cette pratique aurait pour effet de créer un forum ouvert dans l'organisation, de dé-marginaliser la pratique actuelle et de favoriser une mise à contribution beaucoup plus riche des différentes ressources du système.

Encore une fois cependant, ce n'est pas une mesure corrective qu'il est urgent d'adopter.

3.5: L'architecture organisationnelle de la Direction générale du génie

La Direction du génie présente elle aussi une situation particulière au sein de l'organisation. Nous passons avec cette direction d'une segmentation de marché à une segmentation par domaines d'affaires.

On peut prétendre, avec raison d'ailleurs, que par son orientation de promotion internationale, la Direction du génie a développé une niche particulière dans l'organisation. Et que la logique de marché est respectée. C'est cependant une fonction marginale de sa technologie principale. La Direction du génie est avant tout un centre d'expertise et de ressources spécialisées au sein de l'organisation.

Structuralement parlant, la Direction du génie a procédé à des transformations internes relativement importantes au cours des deux dernières années notamment. On a cherché essentiellement [1] à re-préciser le mandat de cette unité administrative, [2] à moduler la structure de l'organisation en fonction des nouveaux impératifs du Secteur et [3] à corriger un certain nombre de dysfonctions dans les rapports qui existaient à l'interne.

L'effet de ces changements (cf. tableau en page suivante) a contribué effectivement à resserrer davantage les rôles de la Direction et, jusqu'à un certain point, à simplifier la situation antérieure. Il demeure cependant que c'est une Direction qui est complexe à la fois à décrire et à gérer.

Les rôles de la Direction...

La Direction du Génie investit un champ d'action qui est large et diversifié; ses rôles s'articulent pour l'essentiel autour de deux grandes familles:

- un rôle de production et de réglementation qui cherche, ultimement à protéger l'intégrité et l'efficacité du système canadien de communication

- un rôle de soutien aux services de l'organisation et notamment aux fonctions régulatoires

D'une façon précise, la brochette des fonctions dont cette Direction est responsable se présente comme suit...

-Une responsabilité de production et de réglementation...

-la conception et la diffusion, à l'échelle nationale, des standards et procédures qui touchent autant la production des équipements radio que le processus d'obtention d'une licence.
-la vérification et la certification des équipements radio qui figurent dans l'inventaire national (Radio Equipment list)
-la prestation d'informations techniques auprès du public
-les plans d'allocation (channeling plans) pour tous les services non-diffuseurs
-la conception des standards en ce qui touche le raccordement au réseau canadien des télécommunications (TAP) ainsi que la vérification et la certification qui figurent à l'inventaire national (Terminal equipment List)
-la gestion du programme ionosonde pour le compte de la Défense nationale
-la révision des standards internationaux de façon à s'assurer qu'ils demeurent conformes aux accords du GATT.

-la représentation des intérêts et des positions techniques du Canada sur le plan international et la négociation des éléments techniques impliqués dans le partage des fréquences avec les Etats-Unis.

-Une responsabilité de soutien face aux autres services de l'organisation et face à l'industrie en général via...

-le maintien d'une planification à long terme de façon à prévoir l'insertion éventuelle de nouveaux services de communication.
-la conception des bases techniques qui servent à la formulation des règles en matière d'interférence et la promotion de démarches qui favorisent la concertation volontaire entre les acteurs concernés.
-la conception, le développement et la mise en oeuvre de systèmes (informatisés) qui cherchent à optimiser le fonctionnement des différents volets du programme

-la prestation d'avis spécialisés à l'intention des autres groupes (internes ou externes) impliqués dans la gestion des communications radio génie
-le soutien (et la stimulation) des efforts posés par l'industrie canadienne afin d'exporter notre technologie de gestion du spectre

Contrairement aux autres Directions du Secteur qui sont centrés avant tout sur une mission et des fonctions prioritairement opérationnelles, la Direction du génie intervient à plusieurs niveaux: un niveau proprement opérationnel, un niveau régulatoire et aussi un niveau de soutien.

Techniquement parlant, la structure de cette Direction correspond à ce que les spécialistes du management qualifient de bureaucratie professionnelle. C'est-à-dire que les fonctions ont été regroupées de façon à créer des groupes professionnels homogènes au sein de l'organisation; un modèle que l'on qualifie souvent en empruntant à l'allégorie des pigeonniers, étant donné les nombreuses portes d'accès spécialisées au service. Cette segmentation par contre n'est pas uniquement de nature professionnelle; elle correspond également, du moins en partie, à une orientation professionnelle.

Deux motifs peuvent justifier la création d'une telle structure au sein d'une organisation...

-le premier, qui est le plus fréquent, c'est de constituer et de garnir la techno-structure centrale d'une organisation. Typiquement, ce sont en effet les membres d'une direction comme celle-là qui conçoivent, émettent et contrôlent les standards opérationnels au sein d'une organisation.

-le second, c'est de rassembler en un seul centre des ressources spécialisées, très rares (et généralement très dispendieuses), qui peuvent exercer une fonction trans-sectorielle. On recherche, ce faisant, à simplifier leur supervision professionnelle (qui ne serait pas possible dans un régime satellisé) et surtout à réaliser des économies d'échelle.

C'est manifestement cette deuxième orientation qui a prévalu dans le cas actuel.

Pour reprendre la typologie conventionnelle du management, la Direction du génie n'est pas une fonction de techno-structure au sein de cette organisation; elle occupe un rôle mixte.

Mais pourquoi lui réserver un statut de direction générale? Ces services ne devraient-ils pas tout simplement être intégrés à ceux de la DGRR?

Dans les bureaucraties divisionnaires, on a tendance en effet à regrouper sous une même direction l'ensemble des services, qu'ils soient opérationnels ou fonctionnels, intervenant au sein d'un même marché.

Théoriquement parlant, il serait donc concevable qu'une bonne fraction de la Direction du génie se retrouve sous la responsabilité administrative de la DGRR.

En pratique c'est une approche qui poserait problème dans le cas de l'organisation: le problème tient au fait que la Direction du génie intervient dans plus d'un marché et dessert plus qu'un destinataire.

En toute logique, il faudrait en conséquence...

- élargir le mandat de la DGRR
- identifier les services spécialisés qui s'adressent spécifiquement à la DGRR
- réaffecter ces services au sein d'une nouvelle Direction
- créer une nouvelle Direction générale sectorielle qui serait responsable des mandats résiduels.

C'est l'approche que l'on retrouve de plus en plus dans les bureaucraties divisionnaires.

C'est une solution qui serait sans doute intéressante à moyen terme: elle contribuerait à simplifier les rapports, intégrer davantage les services, favoriser probablement une meilleure intégration des ingénieurs en régions et consolider la logique organisationnelle du Secteur.

Compte-tenu cependant que nous sommes en présence d'une petite organisation, cette solution comporterait pour l'instant des coûts bien supplémentaires aux gains potentiels...

- les frais généraux d'administration seraient accrus au minimum de $150,000
- on perdrait en partie l'effet synergique du regroupement actuel et on s'exposerait inévitablement à des difficultés supplémentaires soit de dédoublement, soit d'harmonisation
- selon toute vraisemblance, la dispersion aurait un impact négatif sur l'excellence professionnelle.
- le Secteur serait dans une moins bonne posture pour recruter et garder les ressources (impact négatif sur les niveaux de classification et sur la plage d'intérêt)

Aux yeux de l'auteur, la segmentation de la Direction est donc une alternative qui est théoriquement intéressante mais qui est difficilement réalisable sans risques. A cause, encore une fois, essentiellement de la taille de l'organisation.

Pour réduire les ambiguïtés de la situation actuelle, la seule garantie structurale qui est se situe au niveau du comité inter-sectoriel du génie (SMEC). Après avoir analysé sommairement les pratique et les contenus de cette formule, nous concluons que c'est un mécanisme (1) qui est bien géré et (2) qui est absolument essentiel à l'intégration fonctionnelle des services.

Ici encore, nous croyons donc que la structure organisationnelle de la direction est adaptée, pour l'instant, et nous recommandons qu'elle soit maintenue.

3.6: L'architecture organisationnelle de Direction de la politique, de la planification et de l'évaluation

Finalement, la Direction de l'analyse, de la planification et de l'évaluation constitue un forme de secrétariat exécutif pour l'ensemble du Secteur.

Elle agit comme un service centralisé et spécialisé de logistique administrative qui a à la fois (1) une fonction de soutien pour le contrôle administratif interne et (2) une fonction d'interface avec les agences centrales de tutelle.

Ici encore, l'organisation a su innover de façon intéressante. Plutôt que de créer une direction administrative centrale de gestion et de contrôle, on a opté pour une approche qui est très structurée tout en demeurant souple et surtout bien centrée.

La responsabilité administrative et financière au sein du Secteur relève avant tout des gestionnaires. Pour reprendre un terme à la mode, ce sont ces derniers qui sont responsables et imputables. La Direction n'est manifestement pas un service qui s'approprie une niche en dépossédant celle des autres. Son rôle consiste essentiellement à aider les gestionnaires à s'acquitter de cette fonction.

Via cinq rôles principaux...

- piloter la réalisation des mécanismes sectoriels de planification administrative et de formation professionnelle
- faire en sorte que l'organisation dispose de SIG qui sont adaptés et efficaces
- concevoir et tenir à jour un recueil de politiques et de procédures administratives
- faire en sorte que l'organisation dispose de SIG adaptés et efficaces
- fournir des avis à la direction du Secteur sur les projets, les activités ou la performance des différentes unités administratives.

C'est une responsabilité qui est très délicate au sein des organisations. On est constamment sur la frontière ambiguë qui sépare la fonction-conseil de la fonction-contrôle et il existe très souvent des rapports tendus entre leurs titulaires et les gestionnaires.

On a évité ce piège dans l'organisation en ayant recours à un mixage structural et stratégique.

-structural: Les règles du jeu ont été établies de façon claire dans le système et elles ont été maintenues de façon cohérente: la DAP est essentiellement un outil de soutien administratif. Elle n'est pas là pour se substituer au rôle des gestionnaires. Par contre, l'organisation est tellement dispersée et les ressources tellement distribuées, qu'il faut un centre de coordination à quelque part et les gestionnaires de l'organisation acceptent cette réalité.

-stratégique: Deux remarques à ce sujet.

Comme partout ailleurs dans l'organisation, la Direction a mis en place des mécanismes de consultation et de concertation qui s'activent à chaque fois qu'une action significative doit être posée. De sorte que les acteurs sont impliqués.

D'autre part, les projets de la Direction sont conçus et menés de sorte que les gestionnaires de l'organisation gagnent quelque chose en s'y soumettant. La DAP n'est pas de la race des "contrôleurs" qui accroissent encore davantage le fardeau administratif des gestionnaires. Elle exerce un contrôle, mais d'une façon qui ajoute quelque chose à l'organisation. Pour les gestionnaires, la DAP est perçue comme une ressource aidante.

En conclusion, nous croyons que cette formule est particulièrement bien adaptée à la situa tion du Secteur et nous recommandons qu'elle soit maintenue intégralement.

Conclusion générale

L'auteur est conscient de soumettre une analyse qui est très positive à l'endroit de l'organisation et de ses gestionnaires. Et pourtant Dieu sait que les consultants en gestion ont le sens critique développé!

C'est évidemment une contribution partielle qui ne s'adresse qu'à la structure organisationnelle; nos conclusions n'ont pas de prétentions qui dépassent ce niveau.

La qualité d'une organisation dépend de facteurs qui dépassent largement celui de la simple structure: le contenu des services, l'expertise professionnelle et les stratégies de gestion sont autant de facteurs qui jouent un rôle déterminant dans les rapports entre une entreprise et son environnement.

Au fond, la structure organisationnelle n'est qu'un médium qui permet de véhiculer les services et les transactions.

Dans le cas du **Secteur de la gestion du spectre**, ce médium est conçu de façon particulièrement intelligente et il opère de façon exceptionnellement efficace.

Contrairement à l'expérience typique des régies publiques de services, on a réussi à mettre en place une formule d'organisation qui...

- permet la conciliation des besoins différents (parfois conflictuels) de l'environnement externe
- favorise une modulation régionale
- compose avec une configuration interne qui est relativement différenciée
- est valorisée par les membres de l'organisation

Les principales qualités de cette organisation se résument à cinq (5) attributs:

- **réfléchie**
- **souple**
- **naturelle**
- **simple**
- **contrôlée**

attributs...	en quelques mots....
-réfléchie:	-la structure de cette organisation n'est pas le résultat d'une tradition ou d'un collage de compromis. Elle a été conçue, entretenue et modifiée de façon planifiée sur la base de concepts et de préoccupations valides. En outre, les gestionnaires du Secteur ont une maîtrise peu commune des habiletés et des concepts "modernes" du management.
-simple:	-la technologie de l'organisation est complexe mais la structure de fonctionnement est simple; elle est décentralisée principalement sur une base de marché, les niveaux hiérarchiques sont réduits au minimum
-contrôlée:	-au sens où la direction, via notamment les revues trimestrielles, évalue de façon continue la pertinence et la fonctionnalité de l'organisation et de sa structure. La revue de programme qui a cours présentement n'est pas quelque chose d'atypique dans le Secteur; on pratique cette fonction sur une base périodique.
-naturelle:	-la segmentation par marché a pour effet de modeler l'organisation aux besoins et à la configuration du territoire. La structure du Secteur est donc en quelque sorte un microcosme. En outre, l'évaluation de la localisation des points de service accentue ce phénomène. En dépit du langage souvent mécanique, la structure du Secteur n'est pas désincarnée.
-souple:	-il existe plusieurs portes d'entrée possibles au sein de l'organisation pour signaler et résoudre un problème. Les processus de fonctionnement ne sont pas figés.

Les conclusions des autres études menées dans le cadre de ce programme d'évaluation confirment et renforcent la conclusion générale qui ressort de notre démarche.

La principale recommandation que nous soumettons à la direction se limite à maintenir et à **protéger la situation actuelle.** La structure de cette organisation est en santé et, à moins d'un changement important de sa taille ou de sa mission, aucune correction importante n'est indiquée.

Aux yeux de l'auteur, les éléments suivants jouent un rôle particulièrement important dans la chimie de cette santé: il serait donc opportun de soigner, ou plutôt, de continuer à soigner de façon particulière leur évolution:

- la segmentation par marchés
- les revues trimestrielles (et la participation du SM)
- l'orientation et le rôle des comités inter-sectoriels
- l'évaluation de la localisation des points de service
- la reconnaissance du rôle et du statut des régions
- la décentralisation des ressources
- la Direction de l'analyse, de la planification et des politiques.

Même si elle est très "collée" à son milieu, l'organisation demeure évidemment vulnérable. Les compressions budgétaires ont déjà affecté considérablement l'organisation et elles constituent sans aucun doute la menace la plus immédiate à l'équilibre interne qui s'est développé.

Au niveau du contenu, c'est au niveau de la radio-diffusion que des tensions internes et externes sont les plus susceptibles de se développer. A moyen terme. Il serait donc opportun de songer dès maintenant aux stratégies d'action (cf. section antérieure, pages 55-58).

Finalement, l'auteur recommande que l'organisation profite de la publication de ce rapport pour organiser un atelier qui se situerait à mi-chemin entre une session de formation et d'information à l'intention des gestionnaires du Secteur. En plus de permettre à ces derniers d'apprivoiser les concepts qui ont servi de base à la réalisation de cette étude, cet atelier pourrait (1) favoriser une nouvelle façon de se représenter l'organisation et (2) constituer une autre occasion pour consolider les pratiques de l'organisation. Par les gens du pays réel.

Annexe #1

Les rapports entre le Secteur de la gestion du spectre et la Direction de la politique du spectre et de l'orbite

Table des matières

1: Les sources de l'ambiguïté 4

1.1: La présence d'un hiatus 6

1.2: La faible différenciation 6

1.3: L'élargissement du rôle du Secteur 7

2: Faut-il favoriser l'intégration administrative entre les deux groupes? 8

2.1: D'un point de vue strictement administratif . . 8

2.2: D'un point de vue stratégique 10

2.3: Une proposition d'action 13

Mise en contexte

L'étude portant sur la structure organisationnelle du Secteur de la gestion du spectre n'a porté que sur la structure interne du Secteur. En d'autres termes, ce n'est pas la fonction "gestion du spectre" qui a été analysée mais bien le fonctionnement d'une des unités administratives responsables de la prestation de cette fonction.

Il existe au ministère des communications d'autres unités administratives qui sont impliquées dans la gestion du programme portant sur le spectre des fréquences et, notamment, la Direction de la politique du spectre et de l'orbite (DSRS). Cette dernière est responsable globalement de tout ce qui touche la conception et l'énoncé des grandes politiques ministérielles en matière d'allocation et de gestion des fréquences.

Etant donné la nature très étroite et très soutenue des relations entre cette Direction (DSRS) et les différents services au sein du Secteur, on a cru opportun d'élargir le cadre initial du mandat afin d'examiner [1] le partage des responsabilités entre ces deux acteurs, [2] la pertinence de maintenir la différenciation administrative actuelle et, le cas échéant, [3] les mécanismes d'intégration et de coordination.

La réflexion sur les rapports entre ces deux groupes n'est pas récente au sein du ministère. La rumeur voudrait que cette question aie été soulevée plus ou moins formellement à de nombreuses reprises au cours des quinze dernières années, c'est-à-dire depuis l'époque où on décidait de créer une unité administrative distincte qui aurait spécifiquement la responsabilité des questions politiques en matière de gestion du spectre. Sans qu'on soit parvenu à se positionner de façon claire sur la façon de traiter cette question.

Il était donc opportun qu'on profite de l'occasion offerte par ce projet d'évaluation de programme pour clarifier de façon plus structurée ce qui est en train de devenir, si ce n'est déjà fait, une question qui n'en finit plus d'en finir...

1: Les sources de l'ambiguïté

Compte-tenu que la question des rapports entre la Direction de la politique de l'orbite et du spectre ainsi que le Secteur de la gestion du spectre est largement documentée au sein de l'organisation, la présentation qui suit ira droit au but. En tentant non pas seulement de reformuler ce qu'on sait déjà mais d'ajouter une nouvelle perspective et de contribuer au traitement de cette question.

Au cours des entrevues réalisées pour les fins de cette étude, il est ressorti de façon évidente que la question des rapports entre les deux groupes n'est pas résolue.

Au risque de caricaturer, les positions sur cette question ont tendance à se polariser autour de deux pôles...

-Un **premier**, partagé surtout par les membres du Secteur, qui se résume dans les termes suivants...

> Le Secteur de la gestion du spectre est une organisation qui a été conçue sur une base de marché. Elle entretient un réseau complexe et complet de relations avec l'ensemble des acteurs, nationaux ou internationaux, producteurs ou utilisateurs, qui sont impliqués par la gestion des fréquences. Etant donné en outre que l'organisation comporte à peu près toute la gamme des expertises requises, qu'elle génère déjà plusieurs type de politiques et qu'elle a depuis longtemps dépassé le niveau des préoccupations opérationnelles à court terme, on devrait lui confier la responsabilité de concevoir et d'émettre les politiques ministérielles en matière d'allocation des fréquences.
> Par conséquent, la Direction de la politique du spectre devrait être intégrée au Secteur.

-Un **deuxième**, partagé surtout par les gens de la Direction de la politique du spectre qui se résume dans les termes suivants...

> La conception et l'énoncé des politiques globales ayant trait à l'allocation du spectre font appel à plusieurs contributions (inputs) qui dépassent le cadre d'un seul secteur. Ce sont des fonctions qui ont des incidences inter-sectorielles et qui nécessitent une perspective beaucoup plus large que celle des opérations. Comme, en outre, l'allocation des fréquences comporte une fonction politique importante, on a donc avantage à différencier les fonctions et par

conséquent les services. Par contre, il faut prévoir et maintenir des liens très étroits avec les unités qui sont responsables de l'opérationalisation de ces politiques.

En d'autres circonstances, la présence d'un dissensus de cette nature pourrait avoir pour effet de générer plusieurs sources importantes de conflit ou de rupture entre les deux groupes. Un phénomène d'ailleurs qu'on retrouve souvent dans les organisations aux prises avec ce syndrome et qu'on voit apparaître sous la forme de politiques en discontinuité, ou de politiques désincarnées, ou encore de politiques parallèles. Ultimement, c'est un phénomène qui se répercute de façon négative sur les clientèles de l'organisation.

Rassurons-nous tout de suite, il n'en est rien ici. Du moins rien qui soit sorti de façon évidente au cours des observations de cette étude.

En d'autres termes, malgré qu'il y aie des différences assez importantes entre les deux groupes sur les façons d'envisager leurs rôles respectifs, ils sont néanmoins parvenus à mettre en place toute une série de mécanismes (formels ou informels) qui compensent l'effet de ces différences et qui neutralisent les effets pervers.

C'est d'ailleurs, paradoxalement, un des éléments qui fait en sorte que la "question" des relations ne s'est pas résolue au cours de l'histoire. Connaissant la culture du Ministère et du Secteur, il est évident que l'ambiguïté qui persiste sur les rapports entre ces deux groupes aurait été tranchée depuis longtemps si quelqu'un en avait souffert...

Actuellement, personne n'en souffre. Ni à l'interne, ni à l'externe.

Mais alors pourquoi y-a-t'il ambiguïté?

Il y a trois facteurs qui expliquent les différences perceptuelles entre les deux groupes sur les façons d'envisager leurs relations...

1.1: La présence d'un hiatus

Le premier facteur, n'en déplaise aux gens de la DSRS, c'est que la situation actuelle présente effectivement un hiatus.

Logiquement, quand on segmente une organisation sur une base de marché ou, comme c'est le cas ici, sur une base de produit, l'organisation destinataire est responsable de toutes les dimensions liées aux transactions avec ce marché. Qu'il s'agisse de production, de planification ou de réglementation. C'est la base même de la logique qui justifie la création d'une organisation divisionnaire et c'est ce qui la distingue des autres formules organisationnelles.

Si, pour toutes sortes de raisons, on retient une formule divisionnaire mais qu'on distribue certaines des fonctions dans d'autres centres de responsabilité, comme par exemple la réglementation, on voit invariablement apparaître des tensions chez le destinataire. C'est qu'on change alors de logique...

1.2: La faible différenciation

Le deuxième facteur qui joue un rôle important, du moins à mes yeux, dans la situation actuelle, c'est qu'il existe une différenciation très faible entre les gens qui composent la Direction et ceux qui oeuvrent au sein du Secteur. Les membres de la DSRS ont essentiellement la même formation que les professionnels du Secteur (génie), ils ont à peu près la même expérience de travail, ils ont pour la plupart travaillé au Secteur et ils ont développé plusieurs liens inter-personnels étroits avec les gens du Secteur.

Pour utiliser le langage des sociologues, ils participent de la même culture.

Evidemment, si on se place d'un autre point de vue, c'est là un actif important qui explique sans aucun doute pourquoi les deux groupes sont parvenus à mettre en place plusieurs mécanismes de coordination intersectorielle. Et à éviter le conflit.

Si les gens de la Direction étaient plus "différents" soit en termes de formation, soit en termes d'orientation, on peut présumer que les allures intégratistes des gens du Secteur seraient moins spontanées.

Je pense par exemple à une équipe qui serait composée d'un économiste, d'un ou deux ingénieurs, d'un politicologue et d'un recherchiste. Une telle composition aurait également pour effet d'influencer les produits qui, par définition, auraient tendance également à se différencier davantage des choses qui sont produites par le Secteur.

Mais dans le contexte actuel, ce n'est pas le cas; le personnel de la Direction est, à toutes fins utiles, une extension de celui du Secteur.

1.3: L'élargissement du rôle du Secteur

Le troisième facteur qui joue dans la situation actuelle tient au fait que les rôles du Secteur se sont considérablement accrus au cours des dernières années.

L'époque où les professionnels du Secteurs se limitaient essentiellement à des fonctions de nature opérationnelle est révolue. On intervient désormais dans la représentation internationale, dans le soutien au développement technologique, dans la recherche, dans la réglementation et ainsi de suite. Et c'est un phénomène qu'on observe autant sur le plan central que sur le plan régional. La mission du Secteur s'est enrichie au cours des dernières années et tout porte à croire qu'il en sera de même au cours des prochaines années; je pense notamment au rôle des régions en matière de développement culturel.

C'est en partie le fruit des politiques ministérielles mais c'est aussi le résultat d'une structure conçue sur une base de marché. Typiquement, avec le temps, les organisations divisionnaires ont tendance à devenir de plus en plus "impérialistes". Au sens où elles ont tendance à occuper et élargir de plus en plus le territoire qu'on leur a octroyé dans l'organisation. C'est vrai sur le plan opérationnel, mais c'est aussi, et de plus en plus, vrai sur le plan péri-fonctionnel (planification, réglementation, évaluation, contrôle, etc...).

A mes yeux, c'est la confusion de ces trois facteurs qu'il faut considérer dans l'analyse de la situation actuelle. C'est beaucoup plus qu'un simple débat technique qui est en cause. L'ambiguïté dans les façons de concevoir les rapports entre les deux groupes tient de facteurs qui portent à la fois sur la culture, la sociologie, la stratégie et la configuration de l'organisation.

2: Faut-il favoriser l'intégration administrative entre les deux groupes?

Au risque de passer pour un consultant qui cherche à éviter la question, je dois nuancer la réponse selon qu'on se place d'un point de vue strictement administratif ou d'un point de vue stratégique.

Regardons d'abord ces deux points de vue avant de passer à la présentation d'une proposition.

2.1: D'un point de vue strictement administratif

Si on se place strictement d'un point de vue administratif, on aurait fortement avantage à intégrer administrativement les deux groupes. Pour plusieurs raisons.

Du point de vue du Secteur, l'intégration de cette unité lui permettrait trois gains plus ou moins significatifs dans le contexte actuel...

1- Le Secteur pourrait profiter de cette occasion pour intégrer l'ensemble de ses ressources qui interviennent déjà au niveau des politiques. Et créer ainsi **une** équipe stratégique qui coordonne l'ensemble des activités de nature politique pour l'ensemble du Secteur.

Une anecdote intéressante à ce sujet.

Jusqu'à ce qu'on me demande récemment d'analyser de façon plus particulière les rapports entre ces deux groupes, j'étais convaincu que les fonctions exercées par la Direction de la politique du spectre étaient assumées au niveau du Secteur. Et pourtant, j'ai eu l'occasion de rencontrer tous les niveaux et toutes les équipes du Secteur avant de produire l'analyse principale. Je n'ai compris qu'après coup. Il existe tellement de liens entre les deux groupes et les secteurs d'activité sont tellement connexes que j'ai confondu collaboration et responsabilité.

2- Le Secteur pourrait ainsi compléter la brochette de ses services et offrir **toute** la gamme des fonctions qui sont liées à la gestion du spectre des fréquences.

3- Le Secteur pourrait profiter de l'occasion pour élargir et diversifier progressivement la nature des **expertises** dont il dispose. A court terme, le gain ne serait pas significatif puisque les membres de la Direction sont presque tous des ingénieurs. A moyen terme cependant,

Evidemment, ce n'est pas une solution étanche.

D'un point de vue ministériel, c'est une approche qui contribue à accroître davantage la balkanisation entre les secteurs. Vu sous l'angle d'un sous-ministre qui doit gérer un ministère aussi diversifié que celui des communications, une cellule corporative de politique est un mécanisme d'intégration. Par contre, la gestion du spectre est une réalité tellement spécialisée (et tellement différenciée des autres secteurs d'activité) qu'il me semble plus important d'intégrer l'ensemble des acteurs qui y sont associés que d'intégrer uniquement la composante politique avec celle des autres secteurs. Mais il faut reconnaître, ceci étant dit, que la formule stimule la balkanisation.

Du point de vue du Secteur, l'intégration ne serait pas nécessairement simple. Outre les problèmes de classification dont nous traiterons plus tard, il n'existe pas de "niche" actuellement qui permette d'intégrer cette nouvelle ressource.

Etant donné que la gestion des politiques touche les différents domaines du Secteur, on peut difficilement l'intégrer à l'intérieur d'une direction actuelle. Il faudrait donc concevoir une nouvelle formule.

Du point de vue de la Direction de la politique du spectre maintenant, les gains seraient de deux ordres.

1- L'intégration administrative permettrait aux gens de la Direction d'opérer dans un environnement qui est beaucoup plus **naturel**. C'est-à-dire d'être intégré au sein du groupe avec lequel ils transigent le plus.

2- L'intégration permettrait en outre aux gens de la Direction de bénéficier encore davantage et beaucoup plus simplement des nombreux **réseaux** dont dispose le Secteur à tous les niveaux. Que ce soit avec les producteurs, les fournisseurs ou tout simplement les utilisateurs.

2.2: D'un point de vue stratégique

Si on se place d'un point de vue stratégique cette fois, la conclusion diffère. Il n'est pas du tout évident que l'intégration soit une prescription indiquée.

Essentiellement pour cinq motifs.

1- Il n'existe aucun incitatif ni immédiat, ni prévisible à court terme, qui milite en faveur d'une intégration des deux groupes. Ainsi que je l'ai déjà proposé, il n'y a aucune évidence que la situation actuelle génère des difficultés soit internes (conflits, discontinuité, dédoublement), soit externes (services dépréciés, compétition externe, etc...).

2- D'autre part, les gains théoriques escomptés pour le Secteur ne sont pas évidents à court terme. L'intégration fonctionnelle existe déjà sur une base formelle et informelle. Quant à l'expertise de la Direction de la politique, elle est très concentrée (dans une discipline en outre déjà fort bien représentée au sein du Secteur). De sorte qu'on risque plus de continuer à faire "de la même chose" que de faire "autre chose". Du moins pour l'instant.

3- C'est une mesure en outre qui aurait pour effet de déstabiliser l'organisation du Secteur. Sans gain évident si ce n'est de se conformer à la théorie! Je m'explique.

Il n'existe pas de niche actuellement au sein du Secteur qui permette d'intégrer "naturellement" les ressources de la Direction. Il faut en créer une.

Il y a deux options organisationnelles possibles.

Ou bien on transfère la Direction en bloc, on préserve son intégrité, et on crée un nouveau service, rattaché au bureau du sous-ministre; ce service a la responsabilité [1] de concevoir les politiques globales qui ont trait à l'allocation du spectre et [2] de coordonner les travaux connexes qui sont réalisés dans les différents services du Secteur (génie, radio-diffusion et radio-communication). C'est une formule qui préserve en quelque sorte la situation actuelle et qui ajoute un levier supplémentaire de coordination au sein du Secteur.

Ou bien on profite de l'occasion pour procéder carrément à la création d'une nouvelle Direction au sein du Secteur (la Direction des politiques) qui comprend l'ensemble des ressources du Secteur associées à la conception de politiques, peu importe qu'elles soient de nature stratégique ou opérationnelle. Un "policy group" en quelque sorte qui intervient au niveau de l'ensemble du Secteur.

La première option m'apparaît beaucoup plus conforme à la logique et à la tradition de l'organisation. Elle est en continuité directe avec le modèle d'analyse présenté dans le rapport principal. La deuxième option aurait pour effet de dépouiller les différents services (notamment en radio-diffusion et en radio-communication), de réduire considérablement leur niveau d'autonomie et d'ajouter un niveau bureaucratique supplémentaire dans l'organisation.

Même si la première option est mieux adaptée, il faut être bien conscient toutefois qu'elle nécessite un investissement de gestion important.

Si on ne veut pas que ce changement ne soit qu'un rapiéçage administratif, il faudra préparer l'intégration, revoir les objectifs du nouveau groupe, créer de nouveaux mécanismes d'intégration au sein du Secteur, négocier le partage des rôles, définir de nouveaux paramètres de fonctionnement, etc...

4- En outre, l'intégration de ce service au sein du Secteur aurait un impact financier qui pourrait être relativement important. A deux titres.

Actuellement, les coûts de fonctionnement de la Direction de la politique du spectre ne sont pas comptabilisés directement dans les frais de fonctionnement du Secteur. Ils sont imputés indirectement à la facture totale du Secteur via l'indice général qui est ajouté par la direction centrale pour tenir compte des services administratifs ministériels (overhead). Dans l'hypothèse d'une intégration éventuelle, il faudrait donc, en toute logique, réduire les coûts de fonctionnement de la Direction de la valeur totale de cet indice. Si cette condition n'est pas respectée, l'intégration de la Direction aura pour effet d'accroître la facture totale du Secteur et de transférer ainsi un coût supplémentaire net aux utilisateurs. Pour un service qu'ils paient déjà.

L'autre difficulté est de nature plus technique; elle porte sur les niveaux de classification. Les professionnels qui sont présentement affectés à la Direction de la politique du spectre occupent des postes qui sont classifiés soit au niveau ENG-6, soit au niveau PM-6. Or les professionnels

du Secteur qui occupent des fonctions à peu près équivalentes sont classifiés aux niveaux ENG-4 ou ENG-5. Il est évident que l'intégration des ressources de la Direction aura pour effet de créer une "pression à la hausse" chez les professionnels du Secteur, une pression à laquelle on pourra difficilement résister longtemps. La normalisation des postes pourrait représenter une facture annuelle s'élevant entre $100,000 et $150,000.

5- Et finalement, c'est une mesure qui obligerait, à toutes fins utiles, la Direction générale de la politique des télécommunications à revoir sa structure interne.

2.3: Une proposition d'action

Après avoir considéré l'ensemble des éléments qui sont en cause dans cette question, j'en suis venu à la conclusion suivante.

La question des relations entre la Direction de la politique du spectre et le Secteur de la gestion du spectre pose effectivement un problème réel de cohérence administrative. Il y a là un hiatus important dans la logique interne de l'organisation.

La différenciation administrative entre ces deux groupes crée une source potentielle relativement importante de conflit et d'inefficacité. Autant à l'interne qu'à l'externe.

En toute logique, il faudrait donc intégrer les deux groupes et profiter de cette occasion pour créer à l'intérieur du Secteur un nouveau mécanisme d'intégration politique.

Par contre, les gens des deux groupes ont réussi au cours des années à mettre en place plusieurs mécanismes formels et/ou informels qui ont eu pour effet d'atténuer les sources potentielles d'inefficacité. De sorte qu'**il n'existe pas pour l'instant de problèmes fonctionnels qui soient imputables directement à cette situation.**

D'autre part, les coûts éventuels pour corriger ce hiatus sont importants soit en déboursés directs, soit en temps de gestion, soit en négociation inter et intra groupe. Sans être en mesure de les chiffrer avec précision, il est évident qu'ils sont démesurés par rapport aux gains très faibles qui sont escomptés à court et même à moyen terme.

En conséquence, il n'est pas indiqué de procéder à une intégration administrative formelle de la Direction de la politique du Spectre même, encore une fois, si la situation n'est pas orthodoxe.

Par contre, c'est une "situation à risque" qu'il faudra éventuellement corriger.

Ce que je propose au fond c'est...

1- de garder le projet à l'ordre-du-jour et d'attendre une opportunité qui fera en sorte que les gains de l'opération seront suffisants pour justifier l'investissement.

2- de continuer à surveiller de très près l'évolution des relations entre les deux groupes de façon à préserver l'état actuel des rapports.