

*Thèse de doctorat présentée à l'École nationale d'administration publique dans
le cadre du programme de doctorat en administration publique pour l'obtention du
grade de Philosophiæ Doctor (Ph.D.)*

Thèse intitulée

**La participation régionale à l'interface politiques-opérations :
paradoxes dans l'administration fédérale canadienne**

Présentée par

Camille Kubina

Mai 2016

© Camille Kubina, 2016

La thèse intitulée

**La participation régionale à l'interface politiques-opérations :
paradoxes dans l'administration fédérale canadienne**

Présentée par
Camille Kubina

Est évaluée par les membres du jury de thèse suivants :

Daniel Maltais, professeur à l'ÉNAP et président du jury

Luc Bernier, professeur titulaire à l'ÉNAP et directeur de thèse

Jacques Bourgault, professeur à l'ÉNAP et évaluateur interne

Nathalie Burlone, professeure à l'Université d'Ottawa et évaluatrice
externe

Aux gestionnaires publics

REMERCIEMENTS

Avec de la persévérance, beaucoup de travail, de l'humilité et une grande aide de la part de bien des gens, vous pouvez toujours réussir.

Julie Payette

Cette thèse s'est réalisée avec une énergie persévérante nourrie de découvertes intellectuelles dans un cheminement où l'optimisme insensé s'est confronté à la rigueur de la rédaction scientifique. Sa réalisation a bénéficié de l'aide de plusieurs personnes.

Tout d'abord, je remercie mon directeur de thèse, Luc Bernier, professeur titulaire à l'ÉNAP, pour sa générosité et pour ses conseils inspirants, sans lesquels ce projet n'aurait pas été complété. Je remercie Jacques Bourgault, professeur à l'ÉNAP et Nathalie Burlone, professeure à l'Université d'Ottawa pour leurs commentaires judicieux qui m'ont permis d'améliorer ma thèse. Je veux aussi remercier Daniel Maltais, professeur à l'ÉNAP, d'avoir accepté de présider mon jury de thèse. Je tiens à remercier Marie-Christine Therrien, professeure titulaire à l'ÉNAP, qui m'a encouragée à poursuivre ma démarche doctorale à un tournant décisif.

Du côté du soutien à la recherche, je veux souligner l'apport de trois personnes à la bibliothèque de l'ÉNAP à Montréal qui ont à cœur la réussite des étudiants : Jocelyn Carron, qui réussit à dénicher des textes difficiles à trouver, Liba Masna, qui s'intéresse à l'être humain qui se présente au comptoir, et Yves Brillon, qui s'informe de notre progression sur ce long trajet.

Je tiens à remercier mes collègues de doctorat, notamment Louise, ma complice au travail et aux études, avec qui j'ai partagé les hauts et les bas de notre parcours doctoral. Je veux saluer Pascale pour ses commentaires sur les premières versions de ma thèse et pour nos fréquentes conversations au repas du midi. Dans la même veine, j'exprime ma gratitude aux membres des deux organisations qui ont accepté ma présence parmi eux pour mener à bien cette recherche.

Finalement, je veux remercier mes proches pour leur appui. Merci à Marie-Claude qui a su me poser bien des questions tout au long du parcours sans chercher à savoir quand ma thèse serait *enfin* terminée. Un grand merci à mes enfants, Brigitte et Viviane, qui m'ont témoigné leur fierté sans réserve et à mon conjoint, André, pour son appui inconditionnel à mon projet. Je tiens à souligner l'encouragement de mes parents et je remercie mon père, feu Stanley James Kubina, docteur en génie électrique, de m'avoir convaincue de la pertinence de la contribution d'une praticienne à la communauté savante.

RÉSUMÉ

Cette thèse explore le paradoxe de participation régionale produit de la contradiction entre le discours institutionnel d'inclusion et le sentiment régional d'exclusion de la prise de décision lors de la mise en œuvre des politiques publiques dans l'administration fédérale canadienne. La question au cœur de notre démarche est celle de la construction de la participation dans le discours des réunions à l'interface politiques-opérations composée des cadres de direction centraux et régionaux qui forment le niveau intermédiaire entre les cadres dirigeants et les gestionnaires opérationnels.

Cette thèse innove en étudiant, selon un cadre théorique paradoxal, des échanges horizontaux d'information entre pairs dans des organisations dispersées géographiquement. Une comparaison de deux cas de l'administration fédérale canadienne combinant l'observation non participante, des entrevues semi-dirigées et une analyse documentaire, nous a permis non seulement de distinguer les diverses interprétations de la participation régionale à la prise de décision, mais aussi de comprendre la gestion des tensions paradoxales par les divers acteurs.

Le paradoxe de participation engendre des tensions qui sont gérées selon des stratégies différentes. Dans un cas, le sens de la participation régionale est réel et la contradiction entre la plurivocalité et le respect de l'échéance est gérée dans une pratique de juxtaposition des deux pôles contradictoires. Dans l'autre cas, la participation régionale est symbolique et la tension, entre le respect de l'échéance au détriment de l'inclusion des informations régionales, suit une stratégie d'évitement des tensions. Dans ce cas, la non-participation régionale, ou silence, est imposée sous une façade de consultation des régions après qu'une décision soit prise au centre.

Nous illustrons les distinctions des deux cas en proposant le modèle du sablier pour représenter une organisation comme l'administration fédérale canadienne qui a un double mandat, c'est-à-dire de conseiller le gouvernement et de fournir des services. Cette thèse contribue au domaine de l'administration publique par l'attention portée au management public en région et contribue par une recherche empirique du concept de la participation appliqué à un groupe rarement étudié parce qu'il est difficile d'accès : les cadres de direction. La conceptualisation de la participation comme la possibilité d'exprimer sa voix pour exercer une influence sur le travail a permis également d'enrichir la recherche sur le silence organisationnel en distinguant le silence intentionnel du silence imposé. Cette thèse propose que des recherches ultérieures se penchent sur les stratégies de gestion des paradoxes dans les organisations publiques.

Mots-clés : participation, voix, silence, paradoxe, tensions, régions, management public

ABSTRACT

This dissertation explores the contradiction between the institutional discourse of inclusion and the regional feeling of exclusion from participation in public policy implementation decisions, and the resulting paradox of regional participation. This dissertation's central question is the discursive construction of participation at meetings at the policy-operations interface which consists of the central and regional executives who are intermediates between top management and operational management.

This dissertation innovates by studying, in a paradoxical theoretical framework, the horizontal information exchange among peers in geographically dispersed organizations. The comparison of two case studies in the Canadian federal administration, combining non-participatory observation, semi-directed interviews and documentary analysis, allows us to distinguish not only the different interpretations of regional participation in decision making, but also to understand how the various actors manage the tensions.

The participation paradox leads to tensions that are managed by different strategies. In one case, regional participation is real and the contradiction between plurivocality and meeting deadlines is managed by a practice of juxtaposition of the two contradictory poles. In the other, regional participation is symbolic and the tension between meeting the deadline and the inclusion of regional information follows a tension avoidance strategy. In this case, regional non-participation, or silence, is imposed under a facade of regional consultation after the decision has been made at the centre.

We illustrate the differences in the two cases by proposing an hourglass model that represents an organization that has a dual mandate, like the Canadian federal administration: advising the elected and service delivery. This dissertation contributes to the field of public administration by focusing on regional public management and contributes an empirical research for the concept of participation to a group that is rarely studied due to difficulty of access: executives. Conceptualizing participation as having the opportunity to express one's voice in order to have some influence on work related issues also allows us to enrich the field of organizational silence by distinguishing intentional and imposed silences. This dissertation proposes that further research looks into paradox management strategies in public organizations.

Keywords : Participation, voice, silence, paradox, tensions, regions, public management

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	I
RÉSUMÉ.....	III
ABSTRACT	V
TABLE DES MATIÈRES.....	VII
LISTE DES FIGURES	X
LISTE DES TABLEAUX	XI
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 – RECENSION DES ÉCRITS	13
1.1 La participation en administration publique	13
1.1.1 La délégation	14
1.1.2 La décentralisation et la déconcentration.....	17
1.2 La participation régionale dans l’administration publique	22
1.2.1 Les politiques publiques	23
1.2.2 L’interface politiques-opérations.....	29
1.3 La participation dans la théorie des organisations	42
1.3.1 Évolution théorique et pratiques de participation	42
1.3.2 Diversité d’interprétations de la participation.....	52
1.4 La participation comme voix	57
1.5 Le degré d’influence	73
1.6 Conclusion.....	76
CHAPITRE 2 - CADRE THÉORIQUE	79
2.1 Conceptualisation de la perspective paradoxale	83
2.2 La gestion des tensions paradoxales	88
2.2.1 L’évitement.....	91
2.2.2 La résolution.....	93
2.2.3 La juxtaposition	95
2.3 Comparaison de la gestion des tensions avec les modèles EVL et EVLN	97
2.4 Conclusion.....	100
CHAPITRE 3 - CADRE MÉTHODOLOGIQUE.....	101
3.1 Position épistémologique et stratégie de recherche	101
3.2 L’échantillon.....	107
3.3 Collecte des données	114
3.3.1 Observation non participante	114
3.3.2 Entrevues semi-dirigées.....	120
3.3.3 Considérations éthiques.....	125
3.3.4 Sources documentaires	127
3.4 Analyse des données.....	128

3.5	Critères de validité.....	133
3.6	Conclusion.....	135
	CHAPITRE 4 - LA PARTICIPATION AU SEIN DU MINISTÈRE.....	137
4.1	Le Ministère.....	137
4.2	L'Équipe du Ministère : le Conseil de direction du programme W.....	139
4.3	Les membres de l'équipe et leur contexte de travail.....	143
4.4	La réunion et la dynamique du Conseil de direction.....	147
4.5	Expressions d'identité.....	151
4.6	Expressions de participation.....	153
4.7	La gestion des tensions paradoxales.....	160
4.8	Expressions de silence.....	166
4.9	Conclusion du cas Ministère.....	170
	CHAPITRE 5 - LA PARTICIPATION AU SEIN DE L'AGENCE.....	173
5.1	L'Agence.....	173
5.2	L'équipe de l'Agence : l'équipe des opérations régionales.....	175
5.3	Les membres de l'équipe.....	179
5.4	La réunion et la dynamique de l'équipe des opérations régionales.....	181
5.5	Expressions d'identité.....	187
5.6	Expressions de participation.....	189
5.7	La gestion des tensions du paradoxe de participation.....	197
5.8	Expressions de silence.....	202
5.8.1	Silence auto-imposé - rétention d'information.....	202
5.8.2	Silence imposé - suppression de voix.....	207
5.9	Conclusion du cas de l'Agence.....	214
	CHAPITRE 6 – DISCUSSION DES RÉSULTATS.....	217
6.1	Dimensions de la participation régionale.....	218
6.2	L'interface politiques-opérations.....	224
6.3	Gestion des tensions du paradoxe de participation.....	233
6.4	Le silence.....	238
6.5	Conclusion.....	243
	CONCLUSION GÉNÉRALE.....	245
7.1	Contributions scientifiques et limites de la thèse.....	247
7.2	Contributions à la pratique du management public.....	252
7.3	Proposition pour des recherches futures.....	255
	RÉFÉRENCES.....	259
	LISTE DES ANNEXES.....	283
	ANNEXE A – DEVIS DE RECHERCHE ENVOYÉ AUX ORGANISATIONS.....	284
	ANNEXE B – FORMULAIRE DE CONSENTEMENT.....	285
	ANNEXE C – ORGANIGRAMME – MINISTÈRE.....	286

ANNEXE D – ORGANIGRAMME – AGENCE	287
ANNEXE E – DISPOSITION – RÉUNION DE L'ÉQUIPE DU MINISTÈRE.....	288
ANNEXE F – DISPOSITION – RÉUNION DE L'ÉQUIPE DE L'AGENCE.....	289
ANNEXE G – DONNÉES SOCIODÉMOGRAPHIQUES DE L'ÉCHANTILLON	290
ANNEXE H – GUIDE D'ENTREVUE	291
ANNEXE I – INTERVIEW GUIDE.....	292
ANNEXE J – ANALYSE DU NOMBRE D'INTERVENTIONS PAR SUJET AU MINISTÈRE	293
ANNEXE K – ANALYSE DU NOMBRE D'INTERVENTIONS PAR SUJET À L'AGENCE.....	294
ANNEXE L – RÉSUMÉ DE L'ANALYSE DES DONNÉES AU MINISTÈRE.....	295
ANNEXE M – RÉSUMÉ DE L'ANALYSE DES DONNÉES À L'AGENCE.....	297

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 – HIÉRARCHIE DES POSTES DANS LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE CANADIENNE	112
FIGURE 2 – PYRAMIDE ORGANISATIONNELLE	227
FIGURE 3 – MODÈLE DU SABLIER - INCLUSION SYMBOLIQUE.....	228
FIGURE 4 – MODÈLE DU SABLIER – INCLUSION RÉELLE.....	231

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1-1 – DIRECTION DU FLUX D’INFORMATION SELON LA NATURE DE L’INTERFACE	38
TABLEAU 1-2 – CONTINUUM D’INFLUENCE ET DE PARTICIPATION	74
TABLEAU 1-3 - CONTINUUM DE PARTICIPATION ET NIVEAUX D’INFLUENCE, D’INCLUSION ET DE VOIX	75
TABLEAU 2-1- STRATÉGIES DE GESTION DES TENSIONS PARADOXALES	90
TABLEAU 4-1– LISTE DES MEMBRES DE L’ÉQUIPE DU MINISTÈRE.....	144
TABLEAU 4-2 – ORDRE DU JOUR DE LA RÉUNION DE L’ÉQUIPE DU MINISTÈRE.....	149
TABLEAU 4-3 – EXPRESSIONS DE PARTICIPATION INDIQUANT LE PLUS D’INFLUENCE, DONNÉES D’OBSERVATION	154
TABLEAU 4-4 – EXPRESSIONS DE PARTICIPATION INDIQUANT LE PLUS D’INFLUENCE, DONNÉES D’ENTREVUES	155
TABLEAU 4-5 – EXPRESSIONS DE PARTICIPATION INDIQUANT UN PEU D’INFLUENCE, DONNÉES D’OBSERVATION	156
TABLEAU 4-6 – EXPRESSIONS DE PARTICIPATION INDIQUANT UN PEU D’INFLUENCE, DONNÉES D’ENTREVUES	157
TABLEAU 4-7 – EXPRESSIONS DE PARTICIPATION INDIQUANT AUCUNE INFLUENCE, DONNÉES D’ENTREVUES	157
TABLEAU 5-1– LISTE DES MEMBRES DE L’ÉQUIPE DE L’AGENCE	179
TABLEAU 5-2 – ORDRE DU JOUR DE LA RÉUNION DE L’ÉQUIPE DE L’AGENCE	183

TABLEAU 5-3 – EXPRESSIONS DE PARTICIPATION DÉNOTANT UN PEU D’INFLUENCE – DONNÉES D’OBSERVATION	190
TABLEAU 5-4 – EXPRESSIONS DE PARTICIPATION DÉNOTANT UN PEU D’INFLUENCE – DONNÉES D’ENTREVUES	190
TABLEAU 5-5 – EXPRESSIONS DE PARTICIPATION SIGNIFIANT AUCUNE INFLUENCE – DONNÉES D’OBSERVATION	191
TABLEAU 5-6 - EXPRESSIONS DE PARTICIPATION SIGNIFIANT AUCUNE INFLUENCE – DONNÉES D’ENTREVUES	192
TABLEAU 6-1 – CONTINUUM DE PARTICIPATION, D’INCLUSION ET D’INFLUENCE.....	218
TABLEAU 6-2 – DISTINCTIONS ORGANISATIONNELLES ENTRE LE DISCOURS D’INCLUSION ET LA PRATIQUE D’EXCLUSION	235
TABLEAU 6-3 – CONTINUUM VOIX/SILENCE.....	239
TABLEAU 6-4 – CONTINUUM DE PARTICIPATION, D’INFLUENCE ET DE VOIX/SILENCE	241

INTRODUCTION

Participer à la prise de décision est une action paradoxale pour tout directeur régional qui travaille dans une administration publique dispersée géographiquement. Dans une consultation auprès de 250 de ses membres ¹ dans huit villes canadiennes, l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada (APEX) souligne la perception d'exclusion des cadres régionaux de la prise de décision : « Les cadres supérieurs en région ... sont contrariés de devoir, d'entrée de jeu, instaurer de mauvaises politiques aux premières lignes – une situation qui pourrait être évitée s'ils pouvaient participer à leur formulation » (APEX, 2008, p. 5). Même s'il participe aux réunions de gestion, qu'elles soient virtuelles (au téléphone ou en vidéoconférence) ou en personne (dans la même salle), le directeur régional ne participe pas nécessairement à la prise de décision sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Ces constatations contrastent avec le discours officiel inclusif de l'administration fédérale. Une attitude managérielle participative est formalisée dans la politique de communication émise par le Secrétariat du Conseil du Trésor dont la section sur les communications internes n'a pas changé puisque la version actuelle datant de 2012 est la même que celle de 2006 :

Les communications internes doivent aller dans les deux sens, être un dialogue. Il est tout aussi important d'écouter les employés faire état de leurs idées, de leurs préoccupations et de leurs suggestions pour obtenir les résultats voulus et améliorer le service, et de prendre des mesures pour y donner suite, que de tenir les employés au courant des objectifs et des priorités de l'institution ou des faits

¹ Cet échantillon représente 4,3 % de l'ensemble du groupe de direction en 2008.

nouveaux, changements ou nouvelles initiatives ayant une incidence sur leur travail (Canada, 2012b).

Dans cet extrait, l'importance d'une communication ouverte avec les employés (« dialogue ») est liée à une fin instrumentale (« pour obtenir les résultats voulus et améliorer le service ») et organisationnelle, l'amélioration du service. En 2007, le discours institutionnel dans la fonction publique fédérale du Canada prône toujours la consultation et le dialogue dans les communications internes. Ainsi, le greffier insiste sur l'importance de consulter les employés : « si nous voulons moderniser et renouveler la fonction publique et ses institutions, nous devons donc respecter les employés à tous les niveaux et les faire participer. Le renouvellement n'est pas un exercice descendant axé sur la direction » (Canada, Bureau du Conseil Privé, 2007, p. 14). Ce discours a été repris plus récemment par le Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le premier ministre² qui recommande d'« encourager d'abord la participation de tous les employés, en particulier les employés de première ligne, à l'amélioration des pratiques » (Canada, 2014).

Cette tension contradictoire entre le discours d'inclusion et la pratique d'exclusion constitue le paradoxe de la participation régionale. Le problème est majeur, cette contradiction est soulignée dans une étude pancanadienne (Carroll et Siegel, 1999) et est notamment mise en évidence dans le domaine de la planification stratégique (Mintzberg, 2004a; Mantere, 2008) et dans la théorie des organisations (Heller, 1998a). Nous reprenons ces constatations à tour de rôle dans ce qui suit.

² Ce comité, dont les membres proviennent majoritairement de l'entreprise privée, a le mandat de conseiller le greffier du Conseil privé sur les questions liées au développement de la fonction publique fédérale canadienne.

L'étude de Carroll et Siegel (1999) sur les bureaux locaux (« field offices »), fondée sur des données empiriques provenant de deux cent vingt entrevues dans les onze administrations publiques provinciales et fédérale canadiennes au cours de la période de 1993 à 1995, a découvert l'étendue de la perception régionale problématique d'une réalité organisationnelle fracturée entre le centre et les régions. Les auteurs s'appuient sur la prémisse que les régions forment un lien important entre la direction donnée par l'administration centrale en matière de politiques publiques et la prestation des services au citoyen : « This linkage is key to the overall efficiency of any organization » (Carroll et Siegel, 1999, p. 4). Carroll et Siegel notent l'insatisfaction chez les fonctionnaires régionaux face au peu de consultation que font les responsables au centre :

When communication lines are silent for months and field staff are then suddenly sent a complex proposal and asked for their comments by next week, they understand exactly what is happening. They understand that a decision has already been made at head office and they are being asked to sign off on it as though they agree (Carroll et Siegel, 1999, p. 154).

L'étude de Carroll et Siegel est unique du fait qu'elle s'intéresse au travail des bureaux locaux des administrations publiques fédérale et provinciales canadiennes. Un modèle bureaucratique classique n'empêche pas la participation des régions à la prise de décision. Par exemple, dans son étude sur le service américain des forêts des années soixante, et qui est, soit dit en passant, l'une des rares études sur les communications internes entre les cadres des régions et ceux de l'administration centrale, Kaufman (1967) s'intéresse à l'administration interne de cette organisation qui réussit à atteindre un haut niveau d'unité malgré la dispersion géographique et une idéologie décentralisatrice (Tipple et Wellman, 1991). Kaufman (1967) constate que la consultation des cadres régionaux sur les questions touchant l'administration du programme en région intensifie l'identification à l'organisation tout en leur

accordant une voix : « The fact is, field officers *do* (sic) participate, and to a degree they seem to believe is significant » (Kaufman, 1967, p. 193). Carroll et Siegel (1999) observent également que la communication est source de soutien mutuel dans les organisations où la mobilité entre le centre et les régions est grande et où ils sont membres de la même profession. Les recherches de Kaufman et de Carroll et Siegel convergent sur ce point, ce qui fait ressortir l'importance de l'interaction entre les deux groupes et minimise l'effet hiérarchique de la structure organisationnelle. Nous constatons que le sujet des communications internes entre le centre et les bureaux régionaux dans l'administration publique n'a pas intéressé les chercheurs pendant les trois décennies qui séparent l'étude de Kaufman (1967) et celle de Carroll et Siegel (1999) ni dans les quinze ans depuis.

À l'époque décrite par Kaufman (1967), le cheminement professionnel se limitait généralement à monter au sein d'une organisation alors que ce n'est plus le cas maintenant. Avec l'importance accordée de nos jours à l'horizontalité des politiques, la connaissance approfondie d'un secteur est moins importante dans le choix des cadres supérieurs que par le passé (Savoie, 2013). Et puis, il y a une plus grande distance entre le centre et les régions. Même si la fonction publique canadienne a depuis toujours une tendance centriste (Savoie, 2013; Aucoin et Bakvis, 1989), la distance est plus frappante de nos jours de sorte que l'on parle d'espaces émergents distincts (Savoie 2004; 2013) ou d'une fracture (Carroll & Siegel, 1999) dans la relation entre le centre et les régions.

Bien que le discours institutionnel se targue de parler de service public, la fonction publique s'éloigne de plus en plus du citoyen à servir (Savoie, 2013). La fonction publique fédérale canadienne connaît une tendance à long terme de concentration dans la région de la Capitale nationale (Ottawa/Gatineau) (Graham et Swimmer, 2009) et l'accroissement est significatif, puisque dans les années quatre-vingt-dix elle se

chiffrait autour de 30 % de l'ensemble, alors qu'elle est à 43.6 % en 2011 (Savoie, 2013). Ce qui contraste fortement avec d'autres pays industrialisés, comme la France (21,6 % à Paris), les États-Unis (16 % à Washington) et le Royaume-Uni (16,6 % à Londres) (Savoie, 2013).

Nous trouvons des observations similaires sur la centralisation de la prise de décision dans le domaine de la planification stratégique. Nous y référons ici parce que, comme le souligne Mintzberg (1973), la formulation de stratégies organisationnelles dans le secteur privé s'apparente à la conception de la mise en œuvre des politiques dans le secteur public puisque les deux sont ancrés dans la prise de décision axée sur la portée organisationnelle³. Dans un livre où il trace l'histoire de la planification stratégique depuis 1965 jusqu'aux années 1990, Mintzberg (2004a⁴) souligne qu'un des pièges de la planification est l'imposition des décisions centrales. Selon lui, l'échec d'une stratégie « ne doit pas être attribué ni à la formulation ni à la mise en œuvre, mais à *la séparation même entre les deux* (italique dans le texte original) » (Mintzberg, 2004a, p. 292). Comme le souligne à juste titre le sociologue français Martucelli dans un texte conceptuel, la séparation entre la conception et l'exécution est une caractéristique de l'approche tayloriste du travail et se traduit par une aliénation des responsables de la mise en œuvre (Martucelli, 2004). L'interdépendance entre les stratégestes et ceux qui sont responsables de la mise en œuvre s'effectue par une approche descendante de promotion de la stratégie et une approche ascendante d'intégration des informations opérationnelles (Mantere, 2008).

³ Le secteur public a des contraintes politiques et législatives qui ne gênent pas le secteur privé.

⁴ Année de publication de la traduction française du texte anglais publié en 1994.

La participation est censée être une dimension fondamentale des organisations publiques (Nyhan, 2000; Bruhn et autres, 2001) et est considérée tant comme un objectif moral qu'un outil de gestion (Bruhn et autres, 2001). Cependant, une philosophie de gestion qui se veut participative mène souvent à une pseudo-participation. À la suite d'une recherche empirique auprès de cadres dirigeants, Heller (1998b) souligne l'existence de la participation 'inauthentique' qui entraîne une discussion entre gestionnaires et les cadres dirigeants sur une décision déjà prise par ces derniers. Ils qualifient cette discussion comme une consultation a priori de la décision, alors qu'elle est effectivement a posteriori : « The evidence suggests that inauthentic decision-making is not a new phenomenon and it seems to have been strengthened by the increasingly pervasive management education and development programmes which proselytise the participation philosophy » (Heller, 1998b, p. 151). De plus, encourager la participation des employés seulement après qu'une décision est prise sur l'ampleur d'un changement organisationnel ne contribue aucunement à améliorer le rendement organisationnel ou la motivation (Bruhn et autres, 2001). Nous concluons qu'une exclusion de la prise de décision alors que le discours est inclusif n'est pas unique à l'administration publique, mais constitue plutôt un phénomène qui se retrouve autant dans le secteur public que privé.

Cette thèse porte sur ce paradoxe de participation, souvent expérimenté tout au long d'une carrière en management public. Nous avons entrepris notre cheminement doctoral alors que nous étions directrice régionale dans l'administration fédérale. La tension entre la perception régionale d'exclusion de la prise de décision et la volonté du centre de faire avancer rapidement les dossiers en prenant contrôle de la prise de décision nous semble une réalité qui n'est pas exclusive à une seule organisation puisque nous l'avons observée durant trois décennies pendant lesquelles nous avons travaillé dans quatre organismes publics différents. D'après les discussions avec nos collègues praticiens, cette perception existe dans plusieurs ministères de

l'administration fédérale. Cette constatation pratique nous amène à nous questionner sur le sens donné à la participation à un niveau particulier de la hiérarchie de l'administration publique, c'est-à-dire celui des cadres de direction qui sont entre les cadres dirigeants et les gestionnaires opérationnels. Nous considérons ce niveau important pour ne pas dire essentiel dans la mise en œuvre des politiques publiques conçues par le gouvernement élu et confiée aux fonctionnaires. C'est le niveau où se vit ce paradoxe.

Notre intérêt porte sur le niveau des cadres de direction qui sont à un niveau subalterne aux cadres dirigeants. Ce niveau intermédiaire entre la haute direction et les fonctionnaires de première ligne est significatif (Page, 2007) parce qu'il est influent sur la mise en œuvre des politiques par la conception au niveau central et par la discrétion au niveau régional (Lipsky, 1980). Le niveau des hauts dirigeants a largement été étudié depuis les travaux de Weber sur la bureaucratie (publiés en 1922), et le niveau des fonctionnaires en première ligne a aussi été étudié depuis Lipsky (1980) alors que le niveau intermédiaire de la bureaucratie tend à être ignoré (Page, 2007). Les écrits canadiens sont souvent axés sur un niveau hiérarchique plus élevé, par exemple les études sur l'évolution du rôle des hauts dirigeants (Bourgault et Savoie, 2009) ou les analyses réflexives d'anciens hauts fonctionnaires (Bourgon, 2009; Clark et Swain, 2005; Heintzman, 2003).

La participation des cadres intermédiaires à la conception d'une stratégie organisationnelle donne une meilleure idée de ce qui est réalisable et cela mène à un meilleur engagement des employés (Mantere et Vaara, 2008). Leur accès à la haute direction et leur connaissance des opérations constituent l'atout particulier des cadres intermédiaires (Wooldridge et autres, 2008) et ce niveau hiérarchique constitue un point d'observation important dans un processus organisationnel (Wooldridge et autres, 2008). La présente étude pousse plus loin le travail de Carroll et Siegel (1999)

en mettant l'accent sur la communication entre le centre et les régions au niveau des cadres intermédiaires et plus précisément sur le sens de la participation des régions.

La participation peut être définie de plusieurs façons, tout comme elle peut avoir plusieurs sens. Les attentes au niveau de l'influence exercée peuvent varier selon les attentes rattachées à chaque interprétation. La participation dans la prise de décision sous-entend avoir une certaine influence, c'est-à-dire exprimer sa voix sur des sujets pertinents à son travail. Avoir la possibilité de prendre part à une décision sous-entend non seulement la capacité de contribuer, sous forme d'autorité déléguée ou de processus de consultation, mais aussi l'écoute et l'intégration des diverses contributions après discussion des mérites de chaque contribution. Comme le souligne Cressey (2006), cela implique une conception pluraliste : « the new form of participation, listening, speaking and dialoguing » (Cressey, 2006, p. 64). Pour approfondir cette notion de la participation, nous examinerons ce que veut dire la voix (l'inclusion) et le silence (l'exclusion ou la non-participation) dans les écrits sur la communication organisationnelle. Le domaine de recherche sur le silence s'est développé dans les dix dernières années, mais il y manque une étude empirique sur l'interaction de la voix et du silence dans le discours des cadres de direction. Nous contribuons aussi à la compréhension de la façon dont l'inclusion et l'exclusion sont exprimées dans une situation particulière dans un microcontexte organisationnel, les conversations entre collègues. Notre thèse propose donc une étude empirique examinant l'interprétation de la participation comme voix et plus particulièrement sur un continuum voix/silence qui distingue les différents niveaux d'influence.

L'objectif de cette thèse est d'explorer les pratiques discursives qui construisent la participation régionale à un groupe particulier de l'interface politiques-opérations dans l'administration publique du Canada, soit au niveau des cadres de direction régionaux et centraux. La question principale de recherche est la suivante : comment

se construit la participation régionale dans le discours des réunions des cadres de direction régionaux et centraux à l'interface politiques-opérations? Cette thèse s'appuie sur les travaux de Carroll et Siegel (1999) qui ont examiné la relation des fonctionnaires régionaux avec leurs collègues du centre du point de vue culturel et le cadre théorique allie la théorie du paradoxe de Smith et Lewis (2011) et la théorie du silence de Thiesmeyer (2003).

Notre thèse contribue à mieux comprendre dans un premier temps l'interface politiques-opérations en explorant la relation entre les cadres de direction centraux et régionaux qui travaillent ensemble pour mettre en œuvre des politiques propres à leur organisation. Dans un deuxième temps, comme la plupart des études sur la participation organisationnelle s'intéressent à la participation des employés, mais ne mettent pas en lumière ce que veut dire, en pratique, la participation au niveau de l'interface politiques-opérations, la présente thèse propose de combler ce vide. Elle permet de jeter un regard sur un groupe d'employés (les cadres de direction) qui ont une plus grande marge de manœuvre que d'autres employés dans l'organisation et pourraient avoir une participation utile à la prise de décision de par leur expertise et leur expérience. La nature de l'interface politiques-opérations sera décrite au chapitre 1 et la caractérisation des acteurs composant cette interface sera donnée au chapitre 3 dans la présentation de l'échantillon de recherche. En fin de compte, cette thèse contribue par son orientation théorique paradoxale à enrichir notre appréciation des incohérences dans l'organisation.

Le premier chapitre recense les écrits dans les domaines de l'administration publique, de la théorie des organisations et de la communication organisationnelle afin de dresser un portrait des réponses tirées des écrits scientifiques pour éclairer la problématique. Tout d'abord, en puisant dans la littérature sur l'administration publique, nous décrivons l'interface politiques-opérations avant d'aborder la

délégation, la décentralisation et la déconcentration qui sont des concepts liés à la participation. Puis, nous évoquons le concept de la participation tel qu'il a été étudié en théorie des organisations pour conclure que la définition qui correspond le mieux à l'objet de cette thèse est la possibilité de prendre part à une décision organisationnelle (Pusić, 1998) de façon directe (Gallie, 2013) pour exercer une certaine influence sur le travail (Strauss, 2006; Heller et autres, 1998). Nous enchaînons avec une exposition des concepts de voix et de silence dans le domaine de la communication organisationnelle qui éclairent bien les notions d'inclusion et d'exclusion. Nous terminons en tenant compte des différences de degré d'influence dans la prise de décision.

Le deuxième chapitre est consacré au cadre théorique qui est axé sur la théorie du paradoxe. Ainsi, nous abordons le problème de recherche selon un courant théorique récent qui permet de considérer comment les acteurs gèrent les tensions générées par le paradoxe et construisent le sens de la participation dans leur discours. L'utilisation d'une approche paradoxale au niveau de l'interaction entre cadres permet de faire une étude empirique originale : « Relatively little empirical work explores how actual organization members experience the variety of organizational tensions that have been theorized as part of their everyday » (Trethewey & Ashcraft, 2004, p. 82). De plus, l'étude d'un problème en administration publique selon une perspective paradoxale est souhaitable : « Foregrounding tension can lead to richer understandings of actual practice and thereby aid in theory building » (Trethewey & Ashcraft, 2004, p. 82). L'originalité de cette thèse provient de l'application d'un cadre théorique paradoxal à un problème empirique important de l'administration publique canadienne.

Le troisième chapitre présente le cadre méthodologique, notre position épistémologique, la stratégie de recherche, l'échantillon et les méthodes de collecte et

d'analyse des données. Nous utilisons une méthodologie qualitative, comparant deux cas dans la fonction publique fédérale canadienne. Dans chaque organisation, nous observons une réunion et nous complétons des entrevues semi-dirigées. Nous analysons les propos recueillis en dénotant les tensions dans les interprétations des groupes centraux et régionaux, selon un cadre analytique paradoxal.

Le quatrième chapitre porte sur le premier cas, celui du Ministère, une organisation déconcentrée; nous y décrivons l'organisation, l'équipe observée et le résultat de l'analyse des données. Dans le même ordre d'idées, le cinquième chapitre décrit le second cas, celui de l'Agence, une organisation concentrée.

Le sixième chapitre présente l'analyse comparative de la construction de la participation régionale dans le discours des directeurs centraux et régionaux de ces deux organisations. La gestion des tensions diffère dans les deux organisations. En effet, un sens partagé de la participation réelle mène à une gestion des tensions paradoxales par juxtaposition alors que le sens imposé par le centre de la participation symbolique mène à une gestion des tensions par évitement, à l'avantage du centre.

Le septième chapitre énonce la conclusion générale de cette étude soulevant les contributions scientifiques ainsi que la contribution à la pratique du management public. Les limites de l'étude et des suggestions pour des recherches futures concluent ce chapitre et la thèse. La pertinence de la thèse est autant théorique qu'empirique, particulièrement au niveau du concept de la participation, de celle de la voix et du silence et de l'approche paradoxale utilisée pour étudier ces concepts.

Nous commençons donc, comme nous le disions, cette thèse par une recension de ce que veut dire la participation dans le domaine de l'administration publique et dans la théorie des organisations et comment les écrits dans ces domaines peuvent éclairer la problématique étudiée ici.

CHAPITRE 1 – RECENSION DES ÉCRITS

Dans ce chapitre nous répondons aux questions suivantes: qu'est-ce que la participation dans les organisations publiques et quelle est la définition pertinente pour cette thèse? Nous commençons par situer l'interface politique-opérations avant de positionner la participation dans l'administration publique comme un concept lié à la délégation, la décentralisation et la déconcentration. Ensuite, nous cernons la participation dans les écrits en théorie des organisations qui sont davantage axés sur des initiatives dirigées vers les employés subalternes et qui ne répondent pas à la problématique délimitée dans l'introduction. Par la suite, une recension des travaux dans le domaine de la communication organisationnelle nous permet d'entrevoir la participation comme la possibilité de prendre part à une décision organisationnelle pour exercer une influence sur le travail puisque la tension entre participation et non-participation correspond à une tension entre voix et silence. Nous terminons en examinant le concept de degré d'influence et en proposant des échelles d'influence, d'inclusion et de voix qui constituent un continuum de participation qui sera utilisé pour analyser les données de cette thèse.

1.1 La participation en administration publique

En administration publique, la participation est étudiée en prenant en compte la délégation de pouvoir et la décentralisation. Ces deux concepts diffèrent de la conceptualisation de la participation plus générale décrite dans les écrits en théories des organisations. Nous abordons ces deux concepts de délégation de pouvoir et de décentralisation et concluons qu'ils ne nous permettent pas vraiment d'éclaircir la problématique de paradoxe entre le discours d'inclusion et le sentiment d'exclusion. Notre recension sur la théorie des organisations suivra à la section 1.3.

1.1.1 *La délégation*

La délégation est un processus formel de transfert d'autorité dans une organisation hiérarchique. Souvent, cette délégation d'autorité technique ou administrative est consignée dans une loi. Dans le domaine technique par exemple, la *Loi sur la sécurité ferroviaire* confère à l'inspecteur sur le terrain l'autorité d'intervenir contre une firme dont le matériel roulant ou l'infrastructure ferroviaire présente un danger pour la sécurité du public. Cette autorité est encadrée par une expertise technique reconnue et des règlements précis. Un exemple dans le domaine administratif dans la fonction publique fédérale canadienne est la délégation d'autorité qui est conférée en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour l'administration des ressources financières et matérielles. En vertu de cette loi, les gestionnaires ont notamment l'autorité de signer des documents contractuels ou d'approuver le paiement du salaire des employés, selon des limites déterminées par des politiques du Conseil du Trésor.

Le postulat sous-jacent à la délégation d'autorité est que cette délégation procure une flexibilité dans la prestation du service et un fonctionnement plus efficient (Aucoin et Bakvis, 1989). C'est pour cette raison que dans les années quatre-vingt-dix, à la suite de *Fonction publique 2000*, les administrateurs généraux⁵ de l'administration fédérale ont obtenu une plus grande délégation en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Plus tard, en vertu de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* adoptée en 2003, une plus grande délégation d'autorité est accordée aux sous-ministres en matière de ressources humaines, reconnaissant ainsi que la responsabilité première pour la gestion des ressources humaines est au niveau du ministère au lieu

⁵ L'administrateur général est un terme générique employé dans l'administration fédérale du Canada pour désigner le plus haut responsable dans une organisation, soit un sous-ministre dans un ministère ou un président d'agence.

d'une agence centrale (Zussman, 2010). Cette délégation est plutôt administrative que technique.

These delegated authorities have for the most part focused on the management of financial and personnel resources as well as the procurement of the various kinds of goods and services required in operations. The focus here, in short, has been on improving economy and efficiency in the use of resources (Aucoin, 1998, p. 331).

La délégation d'autorité administrative est généralement hiérarchique, un sous-ministre déléguant à ses directeurs l'autorité financière et l'autorité en matière de gestion des ressources humaines tandis que l'expertise technique du fonctionnaire sur le terrain lui donne une autorité d'application des politiques en vertu du mandat législatif du ministère.

Par contre, la délégation ne signifie pas pour autant autonomie : « La délégation implique que la personne à qui l'on délègue une tâche le fasse selon un processus prédéfini » (Rawson, 1991). L'autorité des responsables opérationnels est ainsi limitée.

La délégation du pouvoir de décision ... suppose généralement que l'administration centrale prend des décisions de politique générale, effectue une planification générale des programmes, élabore des procédures et méthodes de fonctionnement et implante un système d'évaluation. C'est à l'intérieur de ce cadre que s'exerce l'autonomie des bureaux régionaux en matière de gestion des programmes (Paquin, 1980, p. 562).

Les gestionnaires ont l'autorité opérationnelle, mais non l'autonomie stratégique puisqu'ils peuvent prendre des décisions sur les moyens d'atteindre un objectif stratégique tout en devant rendre compte des résultats atteints (Norman et Gregory, 2003). Les gestionnaires des opérations ont le contrôle sur les ressources que le centre

leur a allouées et doivent rendre compte de leur utilisation dans l'atteinte des objectifs de rendement établis par le centre selon des règles de gestion financière et de gestion des ressources humaines aussi établies par le centre (Hoggett, 1996).

L'autonomie acquise sur le contrôle des processus est contrecarrée par l'augmentation du contrôle sur les résultats (Verhoest et autres, 2010). En fait, la gestion axée sur les résultats et la délégation d'autorité se traduisent souvent par une demande accrue de rapports commandés par le centre auprès des régions et, par conséquent, ont un effet centralisant (Aucoin, 1998). Au Canada, l'autorité administrative est déléguée au plus bas niveau avec une responsabilisation qui est axée sur le respect des règles et une vérification indépendante. Avec les modifications à la *Loi de l'emploi dans la fonction publique* entrées en vigueur en décembre 2005, la Commission de la fonction publique exerce un rôle de surveillance de l'exercice de l'autorité déléguée aux administrateurs généraux. Le Bureau du Vérificateur général effectue la même surveillance notamment en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. On constate alors un paradoxe de délégation d'autorité, où il y a une tension entre l'autonomie et le contrôle.

Une étude quantitative de cinq administrations publiques canadiennes (le fédéral et quatre provinces, soit la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, le Manitoba et l'Alberta) réalisée en 1998 et 1999, constate que l'autonomie des gestionnaires s'est accrue pour des activités administratives (dotation et formation, gestion de rendement), et aussi pour les enjeux liés à la qualité des services (Lonti, 2005). Cette étude portait sur les décisions en matière de ressources humaines et financières qui sont des décisions administratives et ne s'attardait pas à la participation dans la prise de décision au niveau de l'administration des politiques. La délégation d'autorité est alors conjuguée à une responsabilisation administrative, plutôt qu'à la participation aux décisions en matière de mise en œuvre des politiques publiques.

Cette présentation sur la délégation visait à cerner comment la délégation peut être considérée comme une forme de participation à la prise de décision. Nous considérons que la délégation ne peut être une forme de participation parce qu'elle ne sert qu'à appliquer des procédés ou des règles établies par d'autres. En effet, certains auteurs excluent la délégation de leur conception de la participation :

The process of delegation, in an organizational context, involves *assigning* specific responsibilities to subordinates. The result is not a "sharing in common" with others, but rather an explicit division of labor which is determined hierarchically. The subordinate does not participate in the decision to delegate, nor does the supervisor participate in the decisions which are delegated. PDM⁶ would be involved (in addition to delegation) if the supervisor and subordinate decided together how much responsibility the subordinate would be given. While delegation could, then, be achieved participatively, it need not be. Thus participation does not logically imply delegation, nor vice versa (Locke and Schweiger, 1979, p. 274).

Si la délégation ne peut s'appliquer à notre problématique, qu'en est-il de la décentralisation? La décentralisation et la déconcentration sont deux concepts liés à la participation dans l'administration publique qui sont décrits dans le reste de cette section.

1.1.2 *La décentralisation et la déconcentration*

La décentralisation est un concept complexe (Pollitt et autres, 1998) et il n'y a pas de définition acceptée par tous. Elle sous-entend la distribution d'autorité d'un petit nombre d'acteurs à un plus grand nombre (Pollitt et autres, 1998), tant au niveau de la gouvernance d'un État que d'une organisation. En se fondant sur les textes publiés

⁶ PDM= participation in decision making

dans vingt-trois revues scientifiques européennes et américaines au cours des soixante années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, Dubois et Fattore (2009) recensent quarante définitions différentes de la décentralisation, classées selon la dynamique, le contenu et l'entité bénéficiant de la décentralisation. Une réforme illustre la dimension dynamique de la décentralisation alors que la structure en représente la dimension statique. Le contenu décentralisé peut être le pouvoir, l'autorité formelle, la responsabilité, les fonctions ou les ressources. L'entité bénéficiant de la décentralisation peut être un gouvernement régional, un groupe d'employés, la périphérie, une entité autonome, ou un individu.

Dans cette section, nous reprendrons la distinction de Lemieux (1986) en matière de définition de la décentralisation : « la décentralisation, c'est un transfert de « contrôle » (dans le sens anglais du terme) sur certaines activités, du centre vers la périphérie » (Lemieux, 1986, 313). Selon lui, le contrôle est caractérisé par un pouvoir finalisé et un pouvoir relatif à celui d'autres acteurs sociaux (Lemieux, 1986). Lemieux utilise l'expression « transfert de contrôle » plutôt que la délégation d'autorité pour englober un transfert tant effectif qu'officiel de contrôle; la délégation pouvant être officielle, mais non effective, dans certains cas.

La décentralisation administrative se distingue par l'entité à laquelle le contrôle est transféré de sorte qu'elle est soit décentralisation ou déconcentration. La décentralisation désigne le transfert de contrôle d'une organisation à une autre; par exemple une municipalité est décentralisée par rapport au gouvernement provincial. La déconcentration désigne le transfert de contrôle à l'intérieur d'une même organisation du centre vers la périphérie; par exemple le campus secondaire d'une université qui a plusieurs campus sera déconcentré par rapport au campus principal (Lemieux, 1986). Nous discuterons de ces deux concepts à tour de rôle.

La décentralisation est « le transfert des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités de l'administration centrale vers une administration autonome et distincte. » (Gow et autres, 1987, p. 84). Elle relève de quatre critères : « l'existence d'une personnalité juridique propre, la détention d'un champ de compétence exclusive, l'autofinancement et la sélection des dirigeants par la population desservie ou par l'organisme lui-même » (Bozzini et Bourgault, 1992, p. 90). Ainsi, il est difficile de renverser une décentralisation (Pollitt et autres, 1998) à cause de l'aspect législatif et juridique rattaché. Le degré de décentralisation d'une organisation peut être tributaire de son mandat (Pollitt, 2005). En effet, certains programmes sont plus faciles à décentraliser : « There is a strong suggestion that different types of programs may be more or less amenable to decentralization. For example, developmental programs may be at the 'more' end and redistributinal programs at the 'less' » (Pollitt, 2005, p. 393).

Cela dit, la typologie de décentralisation administrative est fondée sur les principes de la théorie des organisations avancés par Gulick (1937) qui souligne l'importance de la division du travail dans l'organisation selon les objectifs (par ex. éducation, gestion de l'eau), selon le processus (par ex. ingénierie, comptabilité, médecine, enseignement), selon la clientèle (par ex. les vétérans, les immigrants) ou selon l'endroit (le territoire). Plusieurs auteurs québécois, canadiens et internationaux utilisent le principe d'organisation avancé par Gulick (1937) pour décrire le concept de décentralisation. Ils décrivent deux sortes de décentralisation : géographique (division par territoire) et fonctionnelle (division par processus). Un exemple de décentralisation géographique ou territoriale est une municipalité et un exemple de décentralisation fonctionnelle est la gestion de l'électricité au Québec par Hydro-Québec (Mercier, 2002). Qu'elle soit territoriale ou fonctionnelle, l'entité décentralisée a une personnalité propre, elle détient l'exclusivité de son champ de compétence, elle a les moyens d'obtenir son propre financement (taxe municipale,

tarification) et ses dirigeants sont choisis par suffrage ou par son conseil d'administration. C'est-à-dire qu'elle a une autonomie sectorielle, politique et financière (Mercier, 2002) et que par conséquent elle n'est pas déconcentrée.

La déconcentration est souvent englobée sous le terme générique de décentralisation administrative, particulièrement dans les textes anglais (Divay, 2012; Pollitt, 2005). La déconcentration est une décentralisation administrative intraorganisationnelle. Gow et autres (1987) définissent la déconcentration comme « la délégation d'un pouvoir de décision restreint à une unité administrative demeurant hiérarchiquement subordonnée à l'autorité centrale » (Gow et autres, 1987, p. 83). Dans une organisation déconcentrée, les rapports sont serrés avec le sommet et entre les secteurs (Lemieux, 1986). La déconcentration permet une prestation intégrée de service en région et une certaine flexibilité en réduisant le nombre de niveaux de décision (Aucoin et Bakvis, 1989). La déconcentration remet le pouvoir ministériel de décision au fonctionnaire régional qui est le mieux placé pour identifier le besoin du citoyen local et prendre les moyens pour y répondre (Simard et Bernier, 1992) tout en conservant au centre le contrôle « des décisions stratégiques de financement, de programmation et d'organisation » (Bozzini et Bourgault, 1992, p. 89). Au Canada, les opérations de la plupart des ministères fédéraux sont déconcentrées (Aucoin et Bakvis, 1989).

Cette déconcentration peut être territoriale ou fonctionnelle. Les subdivisions des divers ministères en directions générales, directions ou services constituent des structures déconcentrées fonctionnelles tandis que les bureaux régionaux et locaux des ministères sont des structures déconcentrées territoriales (Mercier 2002; Gélinas, 1984). Dans le contexte de cette thèse, c'est le concept de déconcentration et non de décentralisation qui est pertinent, puisque notre problématique s'intéresse à des organisations dans l'administration publique canadienne qui sont financées par des

fonds publics et dont les priorités stratégiques et les résultats sont présentés annuellement au Parlement par le secrétaire du Conseil du Trésor.

La déconcentration des activités de mise en œuvre se fait souvent dans un cadre technique et administratif de concentration des décisions :

Whilst operational managers may be given real control over the resources necessary to do the job right, the centre (of the firm or the government) retains control over key strategic questions such as the allocation of resources to operational units and the framework of financial and personnel rules and performance targets within which devolution over operational matters is allowed to occur (Hoggett, 1996, p. 18).

Certains auteurs proposent qu'une plus grande complexité dans la prise de décision motive le mouvement centralisateur : « Over the past 20 years, the decision making process has become more complex and with complexity has come a tendency to centralize decision-making » (Zussman, 2010, p. 232). Pour d'autres, il y a une distinction entre une organisation axée sur la gestion des programmes et celle qui est axée sur la conception des politiques (Hart, 1998) puisque le degré de déconcentration d'une organisation peut être tributaire de son mandat (Pollitt, 2005). Certains programmes sont plus faciles à déconcentrer : « There is a strong suggestion that different types of programs may be more or less amenable to decentralization. For example, developmental programs may be at the 'more' end and redistributive programs at the 'less' » (Pollitt, 2005, p. 393). Bref, la contradiction entre le contrôle et l'autonomie peut varier selon le mandat organisationnel (Pollitt, 2005), selon la structure organisationnelle (Aucoin et Bakvis, 1989) ou selon la culture (Kernaghan, 2000; Carroll et Siegel, 1999).

En fin de compte, la contradiction entre le contrôle et l'autonomie s'apparente à la contradiction entre l'exclusion et l'inclusion de la prise de décision. Ce lien peut

confirmer sans expliquer le paradoxe entre le discours d'inclusion (qui se veut universel) et le sentiment d'exclusion de la prise de décision.

1.2 La participation régionale dans l'administration publique

L'administration publique fédérale canadienne est une organisation répartie sur un vaste territoire divisé en plusieurs régions administratives; elle se compose de nombreux ministères et d'agences spécialisées. Chacune de ces organisations se voit confier des programmes de services à livrer à la population et à l'industrie canadienne. L'administration centrale est généralement située dans ce qui est appelé la région de la capitale nationale fédérale⁷, formée des villes d'Ottawa et de Gatineau. C'est au centre que revient la responsabilité d'élaborer les politiques, les normes et les procédures des programmes d'un ministère. Les administrations régionales (régions en bref) sont composées des bureaux situés à travers le pays dont les employés s'occupent de la mise en œuvre des programmes de service.

La haute direction de chaque organisation dans l'administration fédérale canadienne, soit le sous-ministre et les sous-ministres adjoints pour les ministères, est située au centre. Généralement, ce sont leurs subordonnés hiérarchiques, les directeurs généraux, qui sont responsables des programmes particuliers. Les directeurs au centre, qui relèvent d'un directeur général, gèrent des équipes qui élaborent les politiques et les normes des programmes. Dans les régions, les directeurs régionaux sont responsables de la mise en œuvre des services du programme.

⁷ L'administration centrale de certains ministères et agences est située dans d'autres villes canadiennes, notamment Anciens Combattants Canada (Charlottetown), Développement économique Canada (Montréal) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (Edmonton).

La communication entre les directeurs au centre et les directeurs dans les régions vise à assurer l'uniformité des services à travers le pays ainsi qu'à mieux faire connaître la réalité régionale au centre. De cette façon, les politiques publiques tiennent compte des besoins des citoyens et des entreprises canadiens de l'ensemble du pays.

1.2.1 *Les politiques publiques*

Dans cette thèse, les acteurs organisationnels que nous étudions sont ceux qui se situent à l'interface politiques-opérations et plus particulièrement ceux qui sont au centre et en région et qui travaillent ensemble pour mettre en œuvre des politiques publiques.

Le cycle des politiques publiques comporte, selon le schéma de présentation le plus classique, cinq étapes : 1) la mise à l'ordre du jour politique, 2) la formulation d'une solution, 3) la prise de décision, 4) la mise en œuvre de la solution choisie et 5) l'évaluation de la politique (Cox et autres, 2011; Bernier et Lachapelle, 2010). La préparation de l'ordre du jour politique et la prise de décision demeurent la prérogative des politiciens. Les étapes de conception et d'évaluation sont partagées entre politiciens et fonctionnaires spécialisés en analyse des politiques publiques (Kingdon, 1995; Bernier et Lachapelle, 2010). Entre l'étape de prise de décision (le choix politique) et l'étape d'évaluation des politiques publiques (l'analyse après le fait de l'efficacité des politiques), l'étape de mise en œuvre est laissée aux fonctionnaires fonctionnels et opérationnels : « Implementation is a bureaucracy-dominated gap between policy adoption and policy outcome » (Smith et Larimer, 2009, p. 157). Les activités associées à cette étape sont l'acquisition des ressources, l'interprétation de la politique, la planification, l'organisation et la prestation des services (Cox et autres, 2011). C'est la prise de décision à cette étape qui est pertinente pour cette thèse puisque c'est là que la participation régionale peut jouer un rôle.

Smith et Larimer (2009) ont classé en quatre générations les études sur la mise en œuvre des politiques publiques. La première génération, dans les années soixante-dix, est caractérisée par des études de cas décrivant l'importance de la mise en œuvre en notant que cette étape peut être source d'échec d'une politique. L'étude la plus connue est celle de Pressman et Wildavsky (1984; 1973 pour la première édition) sur l'échec la mise en œuvre d'une politique de création d'emplois dans la ville d'Oakland. Cette politique visait à stimuler l'économie de la ville d'Oakland par la création de projets de travaux publics qui créeraient des emplois pour les chômeurs de la communauté afro-américaine à une époque tourmentée. L'objectif de création d'emploi s'appuyait sur une double stratégie : le financement de projets d'infrastructure (stratégie de nature économique) et des incitatifs à l'embauche (stratégie de nature sociale). Cette double stratégie a mené à de multiples points de décision auprès des divers intervenants et la politique n'a pas donné le résultat escompté.

Les travaux de la seconde génération dans les années quatre-vingt font ressortir la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques (Smith et Larimer, 2009). Deux perspectives sont étudiées : « l'approche *top-down*, où l'on regarde ce qui doit être mis en œuvre à partir de la loi ou de la politique (comme Mazmanian et Sabatier), et l'approche *bottom-up*, où l'on cherche surtout comment les fonctionnaires sur le terrain vont interpréter ce qui doit être fait et imposer une reformulation » (Bernier, 2010, p. 266). L'approche descendante (« *top-down* ») est centrée et se rattache à la conséquence de la politique; l'approche ascendante (« *bottom-up* ») a une perspective de la périphérie (les régions dans le domaine qui nous intéresse) et se rapporte au comportement des fonctionnaires responsables de la mise en œuvre sur le terrain (Smith et Larimer, 2009).

Dans une étude charnière de l'approche ascendante, Lipsky (1980) définit ainsi les fonctionnaires en première ligne qu'il nomme « street-level bureaucrats »:

Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work. [...] Typical street-level bureaucrats are teachers, police officers and other law enforcement personnel, social workers, judges, public lawyers and other court officers, health workers, and many other public employees who grant access to government programs and provide services within them. (Lipsky, 1980, p. 3).

Selon Lipsky, ces fonctionnaires en première ligne ont une grande autonomie et jouent un rôle important dans l'application des politiques publiques. Essentiellement, « les décisions sur le terrain de milliers de personnes teintent, opérationnalisent, transforment ce que les parlements votent ou ce que les élus souhaitaient » (Bernier, 2010, p. 257). L'approche ascendante fait ressortir la tension entre le contrôle et l'autonomie:

Lipsky also noted that a natural tension exists between policy actors closer to the center and those closer to the periphery. [...] The center [...] seeks compliance with formal policy objectives, and the periphery [...] seeks the autonomy to deal as they see fit with the day-to-day dilemmas of the job. (Smith et Larimer, 2009, p. 167).

Par conséquent, si l'approche descendante étudie comment le pouvoir du centre est respecté ou non, l'approche ascendante souligne les tensions paradoxales liées au partage de pouvoir.

La troisième génération d'études sur la mise en œuvre des politiques publiques, dans les années quatre-vingt-dix, s'intéresse à l'étude empirique des théories élaborées dans la génération précédente et se heurte à la difficulté de confirmer un modèle

théorique en raison de la grande quantité de variables qui influencent la mise en œuvre (Smith et Larimer, 2009). C'est une recherche de parcimonie explicative.

Au tournant du 21^e siècle, une quatrième génération tente de réconcilier les perspectives descendante et ascendante. Matland (1995) propose ainsi une typologie selon le niveau de conflit et d'ambiguïté : les politiques ayant un niveau élevé d'ambiguïté et de conflit seraient propices à une approche ascendante et celles présentant un faible niveau d'ambiguïté et de conflit seraient propices à une approche descendante (Smith et Larimer, 2009). Dans une approche de contingence comme celle utilisée par Matland, il est difficile de réconcilier les deux points de vue puisqu'une contradiction entre le contrôle et l'autonomie est au cœur de l'enjeu (Barrett, 2004). La tension permanente entre l'autonomie et le contrôle se prête mal à un regard sur les facteurs qui l'amplifie ou l'atténue. Nous verrons au chapitre 2 qu'une approche de contingence recherche une solution au paradoxe alors qu'il est plus souvent utile d'apprendre à vivre avec. Smith et Larimer (2009) concluent qu'une synthèse des deux approches est difficile compte tenu du fait que pour les concilier, il faut non seulement tenir compte des facteurs contextuels et rationnels, mais également de l'incidence des acteurs impliqués.

L'échange d'information à l'interface politiques-opérations est considéré important pour la mise en œuvre efficace des politiques publiques (Aucoin, 2002; Carroll & Siegel, 1999). C'est le fondement d'une bonne prise de décision en matière de politiques publiques :

Politics and administration are two parts of a 'single learning system' to support better decision-making. They are where ends and means, values and facts, political calculus and science, policy and service delivery must meet. And where what is judged to be politically desirable must converge with what is feasible. *Neither*

part of the system is complete without the other (Bourgon, 2009, p. 316).

La mise en commun des points de vue différents dans l'interface politiques-opérations améliore la conception et la mise en œuvre des politiques; c'est le postulat d'un échange d'information technique⁸ : «There must always be a nexus between policy and operations – policy is the basis for operations, and operational considerations give rise to policy questions » (Aucoin, 1998, p. 339). Une évaluation des conditions de terrain permet aussi de reconnaître la faisabilité de la politique : « La mise sur pied d'un programme en éludant la question de sa mise en œuvre concrète risque fort de remettre en question l'efficacité des politiques » (Peters, 1996, p. 33).

Les activités de mise en œuvre dans une organisation publique, généralement reliées à la prestation de services, se font en appliquant des règles administratives en matière de gestion des ressources humaines, financières et matérielles qui sont imposées par les agences centrales et dont l'application est contrôlée par des groupes fonctionnels. Mise à part cette responsabilité administrative, il y a beaucoup de décisions sur l'application des politiques qui peuvent en changer l'intention originale. Nous soutenons qu'une meilleure participation régionale dans la prise de décision sur la mise en œuvre peut réduire la divergence entre l'intention de la politique et son application. Notre attention se porte particulièrement sur le rôle technique dans les politiques et non dans le rôle organisationnel ou politique. Le rôle organisationnel est centré sur la gestion administrative des ressources, le rôle technique est axé sur

⁸ Dans cette thèse nous utiliserons le mot « technique » pour qualifier l'information pertinente au contenu de la politique (qui peut être de nature sociale, économique ou scientifique) et pour le distinguer du volet administratif (gestion des ressources) de la mise en œuvre.

l'analyse des causes, conséquences et résultats des diverses options reliées aux politiques et le rôle politique s'attarde au lien entre l'incitation et le rendement (Howlett, 2011).

Dans l'administration fédérale canadienne, on peut penser que la mise en œuvre régionale devrait nourrir la formulation qui se fait plus au centre (Côté et autres, 2007). Plusieurs arguments militent en faveur de cette participation. Premièrement, le centre gagnerait à reconnaître l'importance du rôle régional dans la mise en œuvre des politiques (Carroll et Siegel, 1999; Greene et Côté, 2007) et plus particulièrement, en ce qui concerne les connaissances des besoins locaux (Graham et Swimmer, 2009) puisque la mémoire institutionnelle repose d'emblée sur l'expertise régionale (Wellstead et autres, 2009). Deuxièmement, les bienfaits de la participation sont reconnus dans le discours institutionnel: « d'une part, les politiques publiques sont meilleures parce que les mesures d'incitation cadrent avec les objectifs, et d'autre part l'organisation atteint une application plus rentable des politiques » (Canada, Centre canadien de gestion, 2002, p. 23). Troisièmement, les mauvais rapports entre le centre et les régions diminuent l'efficacité des programmes et la prestation de services (Greene et Côté, 2007).

Ainsi, une administration réussie des politiques exploite un flux bidirectionnel des informations techniques:

Policy development and program design at the centre should involve strategic regional input; policy implementation and program delivery in the regions should involve centre-regional interaction over policy interpretation in strategic instances. This tight-loose configuration, in short, implies that mutual adjustment constitutes the norm for decision making and thus organizational coordination. (Aucoin et Bakvis, 1989, p. 125).

Cette communication à deux sens se fait entre des acteurs centraux et régionaux qui forment l'interface politiques-opérations. Regardons maintenant la nature de cette interface.

1.2.2 *L'interface politiques-opérations*

L'interface politiques-opérations est l'intersection des mondes distincts des responsables des politiques, généralement au centre, et des responsables des opérations, principalement, mais non exclusivement en région⁹. Si les décisions en matière de politiques demeurent le privilège du gouvernement élu, nombre de fonctionnaires influencent ces choix : « given that policy can significantly involve the elaboration of detail and that supervision is unlikely to be direct, middle ranking officials who deal in policy are likely to have important roles in the development of policy » (Page, 2007, p. 156). Dans l'administration fédérale canadienne, ces fonctionnaires forment un groupe restreint par rapport à l'ensemble des 257,138¹⁰ fonctionnaires qui travaillent dans les ministères et agences. Cette communauté de spécialistes en politiques publiques est concentrée à 95 % au centre, dans la région de la capitale nationale (Wellstead et Stedman, 2010).

Despite well chronicled trends towards decentralized decision making, very few regionally-based federal government employees are dedicated to policy work (less than 1,500) (Wellstead et al. 2009). This number pales compared to what we expect are many

⁹ Cette définition est inspirée de celle de Raes et autres (2011, p. 103) sur l'interface entre l'équipe de direction (« top management team ») et les cadres intermédiaires (« middle managers »). Bien que dans certaines organisations publiques cette interface peut être située totalement au centre ou totalement en région, la configuration qui nous intéresse dans la présente thèse est celle qui englobe des représentants du centre et des régions.

¹⁰ Au 31 mars 2014 (Canada, Bureau du Conseil Privé, *Vingt-deuxième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, 2015, p. 20).

thousands who do similar work within the National Capital Region (Wellstead et Stedman, 2010, p. 907).

La responsabilité première de cette communauté centrale de spécialistes en matière de politiques est l'élaboration des politiques tandis que les cadres régionaux sont responsables de leur mise en œuvre. Une étude empirique fondée sur deux sondages en ligne réalisés auprès d'employés fédéraux œuvrant dans le domaine des politiques publiques confirme la différence des responsabilités entre le centre et les régions :

The policy work undertaken in the NCR¹¹ encompasses all aspects of the policy process especially key roles such as problem identification, developing and appraising policy options, and undertaking policy research. In contrast, regional policy staff saw themselves as undertaking the most rudimentary and least analytical type of work, namely the collection of information, dealing with simple issues, or engaged in policy implementation (Wellstead et autres, 2009, p. 53).

Au Royaume-Uni, la conception des politiques est séparée de la prestation des services et la majorité des fonctionnaires britanniques qui s'occupent de la prestation de services, de la réglementation de l'industrie et des fonctions conseils, œuvrent dans des agences semi-autonomes depuis les réformes des années 1980 (James et autres, 2012). Au Canada, la conception des politiques et la prestation des services sont regroupées dans une même organisation. Dans l'extrait qui suit l'ancien greffier du Conseil privé, Wayne Wouters¹², réitère dans une entrevue avec Paul Crookall, le

¹¹ NCR= National Capital Region. Les villes d'Ottawa et Gatineau forment la région de la capitale nationale fédérale.

¹² En fonction de juillet 2009 à octobre 2014.

rédacteur en chef émérite de la revue professionnelle *Canadian Government Executive*, l'importance de l'échange d'information à l'interface politiques-opérations.

Crookall : Henry Mintzberg a constaté que le plus gros problème de l'administration gouvernementale est que les décideurs sont totalement débranchés de ce qui se passe en première ligne, qu'ils n'obtiennent pas les commentaires des personnes qui y travaillent. Il est plus difficile d'apporter des changements aux politiques établies.

Wouters : Nous avons fait en sorte que l'élaboration et l'application des politiques relèvent des mêmes secteurs, contrairement à ce que l'on peut observer en Australie, par exemple, avec CentreLink qui s'occupe strictement de la prestation des services, alors que les politiques correspondantes sont administrées par un secteur distinct. Ici, nous nous sommes plutôt efforcés de préserver la boucle de commentaires entre les politiques et la prestation des services (Crookall, 2010).

Quand le plus haut dirigeant de la fonction publique canadienne (Wouters) parle de boucle de rétroaction (« feedback loop »), cela sous-entend une consultation après le fait alors que l'échange d'information est foncièrement continu. Son propos décrit un flux d'information asymétrique qui caractérise la direction hiérarchique. En théorie, cette boucle est importante pour améliorer les politiques publiques et s'assurer que les organisations autonomes ne dévient pas de ce qui est attendu d'elles au central (Bernier, 1997).

Trois sources de connaissances influencent les politiques publiques : la connaissance politique et le jugement politique (l'expertise des politiciens), la connaissance des analyses scientifiques et techniques (l'expertise des analystes de politiques) et l'expérience des professionnels sur le terrain (l'expertise des opérationnels) (Milne, 2009; Head, 2008; Feldman et Khademan, 2007). L'intégration des trois expertises améliore la conception et la mise en œuvre des politiques publiques (Feldman et

Khademian, 2007). Dans le cadre de la présente recherche, notre intérêt est centré sur les deux expertises provenant des fonctionnaires : il s'agit de l'interaction entre les directeurs centraux qui sont responsables de l'analyse des politiques et les directeurs régionaux qui encadrent les professionnels sur le terrain lesquels mettent en œuvre ces politiques. Si les fonctionnels qui sont des analystes de politiques doivent tenir compte de la connaissance politique pour répondre aux demandes du gouvernement élu, ils ne tiennent pas toujours compte de l'information provenant des professionnels sur le terrain. Dans leur étude sur la contribution du travail régional en matière de politiques par rapport à la capacité de l'ensemble de l'administration fédérale canadienne en matière de politique publique, Wellstead et Stedman (2010) utilisent l'expression « street-level bureaucrats » pour englober les fonctionnaires en région qui travaillent de près ou de loin sur les politiques publiques, incluant ceux qui font de la recherche et de l'analyse (analyse des politiques publiques) et ceux qui sont responsables de la mise en œuvre des programmes et de la prestation des services. Cette utilisation diffère de celle de Lipsky (1980) parce qu'elle intègre des personnes qui ne sont pas nécessairement en interaction avec le citoyen, mais qui ont quand même un rôle à jouer dans la mise en œuvre de la politique.

Dans une recherche dans quatre états américains (New York, Texas, Michigan et Géorgie) sur la mise en œuvre de la réforme de 1996 du bien-être social¹³, Riccucci (2005) identifie les limites du pouvoir managériel de gérer la discrétion du fonctionnaire de première ligne :

The behaviors and actions of street-level bureaucrats can be explained more by the professional norms, work customs, and

¹³ *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act.*

occupational culture of the workers than by management factors. This is not due to subversive or insurgent attitudes on the part of street-level workers. Rather, the norms and culture factors represent familiar patterns, methods and routines, to which workers comfortably and sometimes unconsciously revert (Ricucci, 2005, p. 115).

Les objectifs de rendement établis par les organisations touchent autant les cadres supérieurs et les gestionnaires que les fonctionnaires de première ligne. Quand les médias posent des questions sur les résultats d'une administration publique, ils ciblent davantage les gestionnaires responsables que le fonctionnaire qui s'occupe de la prestation de services. Pour certains auteurs, cette tension entre le contrôle managériel et l'autonomie professionnelle est source de créativité : « Mazmanian and Sabatier believe that the exercise of discretion acts as a check and balance to hierarchical control and offers the possibility of innovation and creativity within implementation » (Schofield, 2001, p. 256).

Carroll et Siegel (1999) ont constaté dans leur recherche sur les administrations publiques provinciales et fédérale au Canada que la communication entre l'administration centrale et les régions fait souvent défaut. Pour ces auteurs, la relation entre les régions et le centre est une facette importante du rôle régional dans la mise en œuvre des politiques publiques. La communication est un aspect déterminant de cette relation et mérite d'être significative plutôt que symbolique. Cette communication englobe l'interaction entre les responsables de politiques au centre et ceux en régions. Puisque l'échange d'information entre ces deux groupes dépend de la structure organisationnelle, les différences structurelles et leur impact sur l'interface politiques-opérations sont maintenant présentés.

L'orientation concernant une politique ou une procédure n'est pas exclusivement donnée par voie hiérarchique, mais provient souvent d'un secteur à un autre, d'une

direction générale à une autre, ou d'un bureau de l'administration centrale à un bureau régional (Chippindale et Mitchell, 2003). Quand la relation entre le cadre fonctionnel au centre et le cadre opérationnel est hiérarchique, les cadres fonctionnels donnent une *direction* technique au cadre opérationnel. S'il n'y a pas de relation hiérarchique, les cadres fonctionnels donnent une *orientation* technique aux cadres opérationnels. Nous donnerons plus loin des exemples de direction et d'orientation techniques.

Pour cette thèse, il est important de définir la nature de l'échange de l'information technique dans l'interface politiques-opérations, c'est-à-dire entre collègues au niveau de directeur (central ou régional). L'horizontalité ou la verticalité de l'interface politiques-opérations dépend de la structure organisationnelle. L'intersection des mondes distincts des responsables des politiques et des responsables des opérations est autant horizontale que verticale, qu'elle soit située au centre ou qu'elle englobe le centre et les régions. Pour démontrer l'importance de cette interface, nous discuterons d'abord de la nature des relations des acteurs qui forment cette interface, en distinguant l'orientation et la direction technique. Puis nous soulignerons l'importance de l'échange bidirectionnel de l'information technique dans la prise de décision.

La relation entre le centre et les régions n'est pas d'emblée hiérarchique, parce qu'elle dépend du mandat organisationnel qui donne lieu à une diversité de structures et d'arrangements institutionnels. Les quatre exemples suivants, deux de structures concentrées et deux de structures déconcentrées, illustrent des différences structurelles de l'interface politiques-opérations possibles. Ces exemples sont adaptés de ceux donnés par Aucoin et Bakvis (1989) dans leur étude des ministères fédéraux canadiens des années quatre-vingt.

Dans une organisation entièrement concentrée, un sous-ministre adjoint (SMA) au centre est responsable des politiques et des opérations liées à un programme. Dans le bureau régional du ministère, un directeur responsable du programme relève de ce sous-ministre adjoint ou d'un directeur général sous le SMA. La prestation de service est dite en « silo » puisque plusieurs directeurs régionaux du même ministère peuvent être localisés dans un même édifice sans avoir le même supérieur hiérarchique et sans avoir à échanger de l'information puisque leurs opérations sont séparées. Toutes les décisions techniques et administratives sont prises au centre. Les régions reçoivent une direction administrative et technique du centre; il s'agit d'une concentration technique et administrative. L'interface politiques-opérations est alors située au centre.

Dans une organisation où la concentration est limitée, un sous-ministre adjoint est responsable des politiques du ministère et un ou plusieurs autres sous-ministres adjoints sont responsables des opérations. En région, un directeur général régional est responsable de la prestation intégrée des programmes régionalement. Ce directeur général régional a une délégation administrative suffisante pour ne recevoir qu'une orientation administrative générale du centre. Par contre, les directeurs régionaux sous ce directeur général régional reçoivent une direction technique du centre. Ainsi toutes les décisions fonctionnelles sont prises au centre alors que les décisions administratives sont prises en région; il s'agit d'une déconcentration administrative. L'interface politiques-opérations demeure au centre.

Dans une organisation entièrement déconcentrée, le sous-ministre adjoint régional peut être membre du comité exécutif du ministère. L'élaboration et l'administration des politiques sont intégrées en région et l'interface politiques-opérations est entièrement sous la direction régionale.

Dans une organisation où la déconcentration est limitée, un directeur général régional (DGR) peut être responsable de l'administration intégrée des politiques et des programmes. Contrairement au directeur général régional dans une organisation où la concentration est limitée, ce DGR est membre du comité exécutif. Les directions générales au centre donnent une orientation technique et administrative aux cadres régionaux; il s'agit d'une déconcentration technique et administrative. L'interface politiques-opérations se trouve par contre au niveau du comité exécutif. Puisque les cadres fonctionnels au centre donnent une orientation fonctionnelle aux cadres opérationnels, l'interface politiques-opérations se situe aussi à des niveaux inférieurs à celui du comité exécutif.

Ainsi, une organisation concentrée de façon technique et administrative n'encourage pas la consultation des cadres opérationnels par les cadres fonctionnels. Ce problème n'existe pas dans les organisations déconcentrées au niveau technique et administratif, mais ces organisations sont plutôt rares¹⁴. Dans une organisation à déconcentration administrative, l'interface politiques-opérations demeure au centre. Ainsi, même si les cadres supérieurs régionaux ont une délégation administrative, ils n'ont pas l'occasion de contribuer aux décisions en matière de politiques. Dans le cas d'une déconcentration technique et administrative, il y a possibilité de contribuer même si l'élaboration des politiques est centralisée. L'importance accordée au DGR comme membre du comité exécutif du ministère assure une influence régionale. En effet, la déconcentration technique suppose une orientation plutôt qu'une direction technique, ce qui favorise une marge de manœuvre dans les décisions opérationnelles.

¹⁴ Par exemple, l'Agence spatiale canadienne (Saint-Hubert), Développement économique Canada pour les régions du Québec (Montréal), l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (Moncton) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (Edmonton).

Aucoin et Bakvis (1989) s'intéressaient, dans leur étude des ministères fédéraux canadiens, à la déconcentration verticale alors que l'interface politiques-opérations a souvent une dimension horizontale. La déconcentration horizontale est axée sur un pouvoir informel qui peut être détenu par des analystes, des experts ou par des membres de l'organisation qui mettent en œuvre les politiques. Comme le souligne Mintzberg (1982), la déconcentration verticale « est la délégation des pouvoirs de décision depuis le sommet stratégique vers le bas, à l'intérieur de la ligne hiérarchique » (Mintzberg, 1982, p. 180). Une déconcentration horizontale ne suit pas la ligne hiérarchique, mais est fondée plutôt dans le « contrôle sur le recueil d'information, sur le conseil aux opérationnels et sur l'exécution des décisions par opposition au choix proprement dit et à son autorisation » (Mintzberg, 1982, p. 184). Dans leur étude de 12 organisations publiques en Grande-Bretagne, Pollitt et autres (1998) constatent qu'il existe des situations de déconcentration horizontale où les gestionnaires partagent l'autorité avec d'autres groupes professionnels, par exemple des médecins dans un hôpital ou des professeurs dans une école. Cette situation dénote un lien avec une autorité technique plutôt qu'une autorité administrative.

Le tableau 1-1 distingue la direction du flux d'information technique selon l'orientation ou la direction fournie par les responsables au centre vers les responsables régionaux selon les modèles de structures d'Aucoin et Bakvis (1989) discutées précédemment.

Tableau 1-1 – Direction du flux d’information selon la nature de l’interface

AXE TECHNIQUE/ADMINISTRATIF	DIRECTION TECHNIQUE (Flux vertical)	ORIENTATION TECHNIQUE (Flux horizontal)
DIRECTION ADMINISTRATIVE (Flux vertical)	Concentration technique et administrative	-
ORIENTATION ADMINISTRATIVE (Flux horizontal)	Déconcentration administrative	Déconcentration technique et administrative

Source: original

Ainsi, une orientation technique correspond à un flux horizontal d’information et une direction technique correspond à un flux vertical d’information. Le discours institutionnel d’inclusion touche le flux vertical – particulièrement le flux du travail opérationnel, allant des directeurs opérationnels à leurs subordonnés. L’échange d’information technique est un flux d’information *bidirectionnel* entre les opérationnels et les fonctionnels qui servent aux décisions dans la mise en œuvre des politiques. Cet échange s’appuie sur une relation horizontale :

Within departments effective horizontal communication networks are largely a function of the degree to which regional structures are integrated or divisionalized. If integrated, then horizontal communications are enhanced because the regional structure, under a director, director general or ADM, has some capacity to exercise delegated line authority over the allocation of resources between programs, the use of common resources and the management of issues that cut across more than one program. On the other hand, divisionalized regional structures by their very nature impede horizontal communications, because the decisions which affect them are made in Ottawa and thus the critical information flows are vertical and not horizontal (Aucoin et Bakvis, 1989, p. 110).

Une participation bidirectionnelle est illustrée dans l’étude de Carroll et Siegel (1999) lorsqu’ils décrivent le style de communications fréquentes qui comprend les

caractéristiques suivantes : 1) le partage des idées; 2) une discussion ouverte des nouvelles idées aux premières et aux dernières étapes; 3) une communication véritable dans les deux sens; la rétroaction des régions est sollicitée et prise au sérieux; 4) un réseau de communication informel fort; et 5) la perception que « nous » prenons les décisions (Carroll et Siegel, 1999, p. 147). Ces caractéristiques décrivent un flux horizontal et bidirectionnel de l'information technique. En contrepartie, une restriction d'information correspond à la communication unidirectionnelle caractérisée par : 1) le contrôle de l'information; 2) le partage d'ébauches de politiques aux dernières étapes; 3) l'information qui passe du centre aux régions avec des demandes de rétroaction sans indication si la rétroaction est prise en compte; 4) l'information est communiquée par voies formelles, et 5) la perception c'est qu'« ils » nous disent quoi faire (Carroll et Siegel, 1999, p. 147). Ces caractéristiques illustrent un flux vertical de l'information technique qui est asymétrique et généralement unidirectionnel.

L'expertise de prestation des services ou de mise en œuvre des politiques n'est pas perçue comme aussi importante que l'expertise en matière de conception des politiques puisque la mise en œuvre est associée à la gestion administrative plutôt qu'à la pensée stratégique (Peters, 1996). Au centre, la fonction conseil est beaucoup plus valorisée que la fonction service (Savoie, 2013) parce que la conception des politiques est considérée comme un travail intellectuel (Baskoy et autres, 2011). Leur mise en œuvre n'est considérée que comme travail d'administration, un travail inférieur : « The ability to work the 'thick' process-oriented Ottawa system is what counts for the ambitious public servant. Management is still left to the less gifted, to those not able to make it to the top » (Savoie, 2013, p. 194). On tient pour acquis que la mise en œuvre est simple à exécuter une fois que la bonne politique a été choisie (Charko, 2013).

L'information obtenue des opérationnels a ainsi moins de valeur aux yeux des fonctionnels. À mesure que le centre s'éloigne des opérations, il y a un besoin correspondant de rapports sur les activités afin de savoir ce qui se passe et de minimiser le risque d'embarras : « Front-line managers and their employees do not figure prominently in the work of central agencies or in the head offices of line departments and agencies, other than as producers of information » (Savoie, 2013, p. 240). Le gonflement des effectifs au centre et le manque d'intérêt pour la mise en œuvre des politiques (la gestion des programmes) génèrent une frustration grandissante dans les régions.

Dans la mise en œuvre sur le terrain, les fonctionnaires ont un pouvoir discrétionnaire d'adapter les directives de la politique aux circonstances locales et ces fonctionnaires en première ligne, que Lipsky (1980) appelle les « street-level bureaucrats » peuvent faire en sorte que la politique conçue au centre diffère de la politique réalisée sur le terrain : « Street-level organisations... not only *do* (sic) policy work, but are manifestly responsible for making policy *work* (sic) » (Brodin, 2011, p. i253-i254). Des facteurs comme le manque de ressources pour la prestation des services, l'ambiguïté des objectifs sous-jacents aux politiques et la nature complexe des cas font en sorte que ce pouvoir discrétionnaire s'avère essentiel (Buffat, 2015) puisque les fonctionnaires façonnent les politiques publiques avec leur capacité à répondre à la dynamique locale (Paquet, 2015).

Ce pouvoir diffère selon le type de politiques qui est mis en œuvre. Par exemple, les fonctionnaires provinciaux ont un rôle déterminant dans les politiques sur l'immigration : « Bureaucracies are seen as central actors in the realisation of immigration state capacity and their importance is increased by the technical and complex nature of immigration governance » (Paquet, 2015, p. 5). Ce qui contraste avec les services en première ligne qui sont de plus en plus fournis par

infotechnologie, à la bureaucratie virtuelle (« screen-level bureaucracy ») peut restreindre ou augmenter le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie de première ligne qui agit par contact direct avec le citoyen (Buffat, 2015; Huppe et Buffat, 2014). En effet, l'inscription des données par le citoyen lui-même se fait selon des règles automatisées qui ne permettent pas de dérogation et les décisions prises par des algorithmes réduisent l'implication du fonctionnaire; par contre, la technologie fournit aussi plus de données sur le citoyen ce qui permet un plus grand contrôle sur les bénéficiaires (Buffat, 2015).

Au fond, sur une base structurelle, la participation régionale à la prise de décision correspond à une relation d'orientation technique dans l'interface centre-régions et à un échange d'information technique dans la prise de décision. Dans cette section, nous avons cerné l'interface politiques-opérations en mettant l'accent sur l'échange d'information technique. Conceptuellement, la participation va au-delà de la structure pour inclure la notion d'échange d'information :

The issue [participation] is not simply one of devolution or decentralization of authority or discretion. [...] Rather, it is a question of removing both hierarchy and organizational boundaries in terms of information exchange, dialogue, and deliberation on what should be done and in regard to assessing and evaluating options (Aucoin, 2002, p. 49).

Donc, il est question dans cette thèse de dialogue ou d'échange d'information entre acteurs ayant un même objectif, la mise en œuvre des politiques publiques. Dans cette section, la participation a été située au niveau de l'interface politiques-opérations composée d'acteurs régionaux et centraux qui se trouvent dans des organisations déconcentrées où le flux est davantage horizontal.

Jetons un regard sur le traitement donné à la participation dans les écrits de la théorie des organisations qui apporte un éclairage supplémentaire pour comprendre la problématique à l'étude ici.

1.3 La participation dans la théorie des organisations

La participation dans les organisations fait l'objet de recherches dans les domaines de la psychologie organisationnelle et du comportement organisationnel depuis presque quatre-vingts ans (Lines et Selart, 2013; Ashmos et autres, 2002). Il a été reconnu, il y a vingt-cinq ans déjà, qu'une revue exhaustive était quasiment impossible à cause de l'immense quantité d'écrits sur ce sujet (Locke et Schweiger, 1979). L'objectif de cette section n'est pas de faire une revue complète de tout ce travail, mais plutôt de situer l'interprétation privilégiée dans cette thèse. À cette fin, nous commençons par une recension chronologique des modèles théoriques de participation organisationnelle pour enchaîner avec les diverses interprétations du concept.

1.3.1 *Évolution théorique et pratiques de participation*

Dans cette sous-section les théories sur la participation organisationnelle sont présentées dans un ordre chronologique et évolutif puisqu'il est difficile d'identifier la convergence dans les prémisses sous-jacentes qui expliquent la participation (Lines et Selart, 2013). La distinction du sens de la participation est influencée par les tendances et les mouvements sociaux (Bartunek et Spreitzer, 2006); différentes formes de participation ont émergé dans le temps, se substituant ou se mêlant aux pratiques des époques précédentes (Wilkinson et autres, 2010). Du début du 20^e siècle jusqu'aux années cinquante, la façon de comprendre la participation est influencée par les théories des relations humaines et des ressources humaines dans le domaine du comportement organisationnel. Le concept est ensuite marqué par la démocratie organisationnelle qui tire son origine de la théorie politique; et enfin, vers la fin du

20^e siècle, les théories instrumentales en gestion déteignent sur la participation organisationnelle (Leana et Florkowski, 1992). Les quatre modèles théoriques sont ceux des relations humaines, des ressources humaines, de la démocratie organisationnelle et de l'instrumentalisme managériel.

Modèle des relations humaines. Le modèle ou l'approche des relations humaines, qui a été étudié pendant les années vingt et trente et dont l'effet dans la pratique de gestion se fait sentir dans les décennies suivantes, soit de 1940 à 1960 (Strauss, 2006; Leana et Florkowski, 1992), mise sur la communication et l'interaction sociale comme moyens d'améliorer la coopération entre la direction et les employés et de réduire l'aliénation des employés (Leana et Florkowski, 1992; Locke et Schweiger, 1979). La prémisse de l'approche des relations humaines est que le conflit peut être contrôlé, voire éliminé par une meilleure communication (Leana et Florkowski, 1992).

Deux groupes d'études scientifiques sont considérés comme fondamentaux dans le domaine de la participation sous ce modèle (Locke et autres, 1997) : les études Hawthorne effectuées par Elton Mayo et une équipe de chercheurs de la Harvard Business School dans l'usine Hawthorne de la firme Western Electric dont les résultats furent publiés en 1939 par Roethlisberger et Dickson; et les études de Kurt Lewin et son équipe au Iowa Child Welfare Research Station (Strauss, 2006; Locke et autres, 1997; Leana et Florkowski, 1992). Les expériences Hawthorne ont analysé les effets de différentes variables dans le milieu de travail sur le rendement et la satisfaction des employés; ces variables incluaient les mesures incitatives, les pauses, la conception de la tâche, les heures de travail, la substitution du personnel, la rétroaction et le style de supervision (Locke et autres, 1997). Même si la multitude de variables fit en sorte qu'il ne fut pas possible d'arriver à des conclusions sans équivoque, il demeure que les études Hawthorne sont largement interprétées comme la démonstration qu'un style participatif de gestion entraîne une augmentation de la

productivité (Locke et autres, 1997). Les études de Lewin visaient l'effet du style de leadership (autocratique, démocratique et laissez faire) sur la productivité et sur le moral. En l'absence du leader, c'est le style démocratique qui donnait une meilleure productivité, alors que la productivité était supérieure en présence d'un leader autocrate.

Pour certains, les résultats de la participation, soit la coopération, l'harmonie et les attitudes positives, sont bénéfiques aux employés et à la gestion parce qu'ils stimulent la productivité dans une approche gagnant-gagnant (Leana et Florkowski, 1992). Les critiques suggèrent plutôt que cette approche permet à la direction de manipuler les employés et de miner la syndicalisation (Leana et Florkowski, 1992) surtout lorsque l'on parle d'équipes autogérées qui apparaissent sous ce modèle. Ces équipes sont formées de groupes d'employés d'un même secteur qui sont collectivement responsables de gérer le travail du groupe avec une direction minimale de leur superviseur; elles peuvent planifier et organiser leur travail, commander le matériel nécessaire, prendre des décisions liées à la production et à la prestation de service, et surveiller la productivité du groupe (Seibold & Shea, 2001). Selon ces critiques, une invitation à participer à une équipe autogérée peut facilement être prise pour de la manipulation managérielle : « l'offre de participation, lorsqu'elle est « octroyée » par la direction, peut être assimilée à une forme de manipulation, à un accroissement de la charge de travail, à l'introduction sournoise d'un contrôle réciproque entre les individus » (Gow et autres, 1987, p 186).

Aux États-Unis, dans le secteur privé, des programmes de participation financière ont été instaurés après la Crise des années trente, notamment des plans d'actionnariat du personnel d'entreprise (« employee stock ownership plan ») (Leana et Florkowski, 1992), soit sous la forme de partage des bénéfices, ou sous la forme de distribution d'actions de la société (Seibold & Shea, 2001). Ces programmes de participation à la

prise de décision et de participation financière sont plutôt motivés par des relations industrielles harmonieuses que par le partage de pouvoir (Leana et Florkowski, 1992). La participation financière s'élargit dans les années de 1945 à 1950, sous le même modèle théorique, lorsque le comptable de la firme Empire Steel, Joseph N. Scanlon, élabore une méthode de participation des employés pour trouver des façons de réduire les coûts de production. Appelé « Scanlon Plan », ce « plan a pour objectif d'améliorer la compétitivité d'une entreprise par l'adoption de modifications dans l'organisation du travail élaborées notamment dans des commissions de productivité, *Labor-Management teams*, qui réunissent des représentants des managers et des travailleurs » (Bevort, 2013, p. 40).

À compter des années quarante, la participation se fonde sur un tout autre modèle théorique axé sur la motivation et le développement personnel.

Modèle des ressources humaines. Contrairement à la théorie des relations humaines qui préconise la participation pour favoriser l'harmonie et la communication dans l'organisation, la théorie des ressources humaines voit la participation comme moyen de perfectionner les employés (Leana et Florkowski, 1992). La prémisse est que la participation est souhaitable parce qu'elle est bénéfique à l'employeur et à l'employé, mais principalement à l'employé (Leana et Florkowski, 1992) : « The Human Resources Model suggests that participation leads to greater satisfaction at work, as a consequence to a better use of human resources, and consequently to superior productivity » (Heller, 1998b, p. 1434). Le bénéfice organisationnel découle de l'augmentation des connaissances et de l'information qui provient des employés, ce qui améliore la prise de décision (Locke et Schweiger, 1979). La notion d'« engagement » des employés a ses racines dans ce modèle (Wilkinson et autres, 2010). L'engagement des employés est plus grand lorsqu'ils ont une meilleure compréhension des raisons qui ont motivé la décision qu'ils doivent mettre en œuvre;

pour la même raison, il y a moins de résistance au changement (Wilkinson, 1998; Locke et Schweiger, 1979).

Les théories de motivation de Maslow et de McGregor sont considérées comme étant fondamentales sous le modèle des ressources humaines qui s'étend aux années soixante et soixante-dix (Strauss, 2006). Les pratiques comme l'enrichissement des tâches (Wilkinson, 1998) et la promotion d'équipes autogérées en mettant l'accent sur l'autonomie plutôt que sur l'équilibre du pouvoir (Leana et Florkowski, 1992) sont courantes à cette époque. Ainsi, la participation des employés est liée à des pratiques de gestion (motivation, enrichissement des tâches, formation d'équipes autonomes) plutôt qu'à une démocratie organisationnelle.

Modèle de la démocratie organisationnelle. À la même époque, l'Europe continentale de l'Ouest s'intéresse plutôt à la démocratie industrielle (Heller et autres, 1998). En effet, l'industrie européenne d'après-guerre doit se rebâtir et elle envie la productivité de l'industrie américaine; c'est ainsi que plusieurs croient que les méthodes de gestion centralisées et autoritaires de l'industrie européenne sont responsables du déficit de productivité par rapport à l'industrie américaine (Heller, 1998c). Des formes indirectes ou représentatives de participation sont alors créées, car l'on suppose à cette époque d'après-guerre que la participation institutionnalisée des travailleurs favorise la paix industrielle, l'accroissement de la productivité et la démocratisation du travail (Farnham et autres, 2005).

La notion de démocratie industrielle est fondée sur les traditions des sciences politiques. La participation est une composante centrale de la théorie démocratique où l'on considère que l'individu a d'une façon générale le droit de participer aux décisions qui l'affectent (Leana et Florkowski, 1992). Ainsi la démocratie organisationnelle voit la participation comme un moyen de redistribuer le pouvoir

(Strauss, 1998; Leana et Florkowski, 1992) et est fondée sur le principe de bonnes relations industrielles (Farnham et autres, 2005). Dans ce modèle théorique, la participation dans l'organisation est plutôt indirecte et représentative, c'est-à-dire qu'elle se fait par l'entremise des syndicats.

Dans les années soixante-dix, cet intérêt pour la démocratie organisationnelle en Europe (excluant la Grande-Bretagne) mène à des mesures législatives qui favorisent un climat de collaboration syndicale-patronale (Wilkinson, 1998). Quelques pays européens, comme la France, la Suède et l'Allemagne se sont dotés de lois encadrant la participation des employés dans l'organisation (Leana et Florkowski, 1992) : « Laws in many European countries distinguish between three levels of influence : 1) information, 2) consultation, and 3) joint decision-making/negotiation – or, as Germans call it, co-determination » (Strauss, 1998, p. 18). Ces mesures législatives se poursuivent dans les années subséquentes, notamment avec l'établissement de l'Union européenne. La directive de l'Union européenne (UE) sur les comités d'entreprise et la directive de l'UE établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs (« EU Directives on European Works Councils and Employee Information and Consultation ») ont été établies en 1994 et révisées en 2009 (Dundon et autres, 2004). L'application de ces directives varie selon les pays : « Là où le modèle français d'institutions représentatives et paritaires exprime un partage des territoires de compétence et une méfiance réciproque, le modèle allemand de la codétermination traduit une confiance réciproque ouvrant la voie à une cogestion » (Bevort, 2013, p. 41).

La position américaine est différente, puisque les mesures sont demeurées volontaires et ne sont pas établies par une loi. Les problèmes de moral des employés dans les années soixante et au début des années soixante-dix ont donné lieu à des programmes de cercles de qualité et de qualité de vie au travail implantés dans les années soixante-

dix et quatre-vingt dans l'industrie américaine (Bartunek et Spreitzer, 2006). Ces initiatives touchaient particulièrement la conception du travail et la résolution des problèmes (Bartunek et Spreitzer, 2006). Contrairement aux équipes autogérées ou semi-autonomes sous le modèle des relations humaines qui pouvaient mettre en œuvre leurs propres décisions à l'intérieur de limites établies par la direction, les cercles de qualité et les groupes de travail (« task forces ») ne font que des recommandations à la direction (Strauss, 1998). Les initiatives de qualité de vie au travail visent à contrer les enjeux d'insatisfaction au travail, d'absentéisme et de roulement du personnel (Wilkinson, 1998). Ces initiatives sont fondées sur des comités mixtes syndicaux-patronaux (Seibold & Shea, 2001) et sont de nature consultative : « the participation in this case occurs through a committee structure ranging from low-level committees dealing with the actual work process to higher-level committees dealing with administrative and operational policies » (Adie et Thomas, 1987, p. 44). Par contre, ces comités mixtes changent le rapport patronal-syndical qui traditionnellement se limitait aux négociations collectives et aux procédures de grief pour y ajouter des méthodes consensuelles de résolution de problèmes (Dundon et autres, 2004).

Dans la littérature sur la gestion, l'intérêt pour le bien-être des employés a trouvé son apogée à la fin des années soixante-dix. Les initiatives de qualité de vie au travail et la coopération syndicale-patronale ont perdu de la popularité à la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix parce qu'elles ne résultaient pas en une augmentation de productivité (Bartunek et Spreitzer, 2006) et en raison du déclin de l'adhésion syndicale et de la démocratie industrielle (Wilkinson et autres, 2010). Au tournant du 21^e siècle, l'intérêt pour la participation est davantage axé sur les rendements économiques, sur l'efficacité des employés et la meilleure productivité (Bartunek et Spreitzer, 2006). L'engagement des employés est suscité afin d'accroître leur contribution à l'organisation (Wilkinson, 1998). En effet, dans

leur revue des articles publiés dans l'*Academy of Management Journal* pour la période de 1972 à 2001, Walsh et autres ont noté qu'en 1978, 32 % des articles traitaient du bien-être des employés alors qu'en 1999 seulement 19 % des articles les mentionnaient. Pour ce qui est du rendement organisationnel, le résultat est tout à fait le contraire : en 1978, 17 % des articles traitent du rendement alors qu'en 1999, 35 % des articles en font leur sujet principal (Bartunek et Spreitzer, 2006, p. 268).

Strauss (2006) qui a étudié la participation des employés sur plus de cinquante ans, a fait part lors d'un symposium récent, qu'il considère la vague des années quatre-vingt-dix comme étant principalement managérielle : « The motivation for participation in the United States during this period was primarily managerial, especially the fear that Japanese production methods were better than ours » (Strauss, 2006, p. 782). Leana et Florkowski (1992) abondent dans le même sens en proposant qu'à cette époque, le modèle de participation est celui de l'instrumentalisme managériel.

Modèle de l'instrumentalisme managériel. Le modèle instrumental de la participation est axé uniquement sur les avantages pour l'organisation de faire participer les employés. La motivation et le développement de l'employé deviennent des outils pour augmenter le rendement. L'augmentation de la productivité et de l'efficacité remplacent alors la promotion de relations humaines harmonieuses et de bonnes relations industrielles comme objectifs organisationnels en matière de participation des employés (Farnham et autres, 2005). Les employés deviennent simplement des « ressources humaines » qui contribuent à l'efficacité organisationnelle (Farnham et autres, 2005).

Dans ce modèle, la communication, sous forme de réunions d'équipes, de conférences, de sondage aux employés et de groupe de résolution de problèmes, ne

sert pas à établir des relations harmonieuses comme dans le modèle des relations humaines, mais plutôt à tenir compte des connaissances des employés afin d'améliorer la qualité de ce qui est fait (Farnham et autres, 2005). Les deux principales initiatives dans ce modèle sont la gestion totale de la qualité et l'habilitation qui sont présentées tour à tour dans ce qui suit.

Le « total quality management » (TQM) ou la gestion totale de la qualité (GQT) a pris son envol dans les années quatre-vingt, permettant un meilleur contrôle managérial, l'amélioration des processus et la simplification du travail, suivie de la réingénierie des années quatre-vingt-dix qui entraîna des suppressions de postes (Bartunek et Spreitzer, 2006). Les résultats du programme pouvaient être mesurés et considérés comme des gains organisationnels (Wilkinson et autres, 2010). Les initiatives de participation des années quatre-vingt-dix sont axées sur la participation directe de petits groupes d'employés à la prise de décisions au niveau des enjeux de travail plutôt que sur la décision stratégique (Wilkinson et autres, 2010).

La gestion totale de la qualité (GQT) diffère des cercles de qualité introduits sous le modèle théorique de la démocratie organisationnelle. Un cercle de qualité est un petit groupe d'employés du même secteur de travail qui se rencontre régulièrement pour identifier des problèmes de qualité de produit et de productivité, en discuter et trouver des solutions (Seibold et Shea, 2001). Ces cercles de qualité cherchent à résoudre des problèmes de manière isolée alors que la GQT est généralement une initiative panorganisationnelle qui fait intervenir des équipes composées d'employés et de gestionnaires (Strauss, 1998).

La GQT est une philosophie de gestion basée sur l'orientation-client, l'orientation-processus et l'amélioration continue (Wilkinson et autres, 1997). Quelques fois la GQT est associée à la norme ISO 9000 qui exige des processus de qualité bien

documentés. (Strauss, 1998). La direction utilise la participation comme outil de motivation et pour améliorer la qualité de résolution de problèmes (Leana et Florkowski, 1992) principalement lorsqu'il y a une asymétrie des connaissances, c'est-à-dire quand les employés ont plus d'information technique que les gestionnaires. Il y a une ambiguïté sous-jacente à la GQT, car en cherchant à obtenir la coopération et l'engagement de leurs employés les gestionnaires ont un plus grand contrôle sur le processus de travail (Wilkinson et autres, 1997, p. 799).

La seconde initiative de participation sous le modèle instrumental est l'habilitation : « Empowering has dominated much writing in the first half of the 1990s » (Heller et autres, 1998, p. 2). La rationalisation et la décroissance des structures organisationnelles des années quatre-vingt-dix entraînent une attribution des tâches faites par la direction à des subalternes et l'habilitation permet de s'assurer que le travail est fait (Wilkinson, 1998). L'habilitation concerne le processus de participation et signifie que la personne à qui l'on a confié une tâche peut décider de la façon de la faire (Rawson, 1991).

L'habilitation permet aux employés d'avoir une influence sur un nombre limité d'enjeux généralement liés au processus de production ou à la prestation des services puisque la direction contrôle le degré d'influence exercée (Wilkinson, 1998). Les initiatives relevant de l'habilitation sont le partage d'information, la résolution ascendante de problèmes (« upward problem solving »), l'autonomie associée à une tâche, le façonnement des attitudes et l'autogestion (Wilkinson, 1998). L'information est centrale à l'habilitation et le partage de l'information de la direction avec les employés se fait au moyen de communiqués (journaux intraorganisationnels, courriels) et de rencontres d'équipes. L'argument sous-jacent à ce partage est que mettre les employés au courant des raisons pour lesquelles les décisions ont été prises fera en sorte qu'ils seront plus motivés à les mettre en œuvre (Wilkinson, 1998).

L'habilitation axée sur la motivation peut être considérée comme une « pseudo-participation », car, même si l'employé ne reçoit pas un ordre direct sans en connaître la raison, il se voit dans l'obligation d'appliquer la décision telle quelle parce qu'il est au courant de la raison motivant la décision (Wilkinson, 1998).

Ce tour d'horizon chronologique nous indique qu'il y a plusieurs façons de concevoir et de mettre en œuvre la participation : une amélioration de l'harmonie organisationnelle et une participation financière (modèle des relations humaines), le développement personnel (modèle des ressources humaines), l'amélioration des relations syndicales-patronales (modèle de la démocratie organisationnelle) et l'utilisation des connaissances des employés par des pratiques de gestion de la qualité et d'habilitation (modèle instrumental managériel) dont il vient d'être question. Nous constatons que les écrits sur la participation selon ces différents modèles théoriques ne nous permettent pas de mieux comprendre la problématique du paradoxe entre le discours inclusif et le sentiment d'exclusion au niveau des directeurs régionaux. Il convient donc maintenant d'étudier les interprétations principales de la participation pour circonscrire la définition qui convient le mieux à cette thèse.

1.3.2 *Diversité d'interprétations de la participation*

La participation est un concept complexe qui est assimilé tant au partage d'influence qu'à la démocratie organisationnelle (Heller, 1998a). Le concept ne connaît pas de définition universelle : « La participation signifie cependant bien des choses différentes selon les auteurs et les expériences, allant de la prise de décision véritable à la simple transmission d'information » (Paquin, 1980, p. 564). Par exemple, la participation, la voix et l'habilitation sont des synonymes employés pour traduire la participation à la prise de décision (Dietz et autres, 2010). La participation est aussi liée à d'autres concepts comme la délégation et l'engagement, rendant toute définition moins précise, et cette imprécision se combine au problème de validité du

concept (Glew et autres, 1995). La conceptualisation de la participation est principalement descendante, axée sur des situations hiérarchiques où le gestionnaire accorde à ses employés de l'influence dans la prise de décision (Lines et Selart, 2013; Dietz et autres, 2010). Pourtant, comme nous l'avons vu dans la chronologie théorique des modèles sur la participation, le concept couvre autant l'engagement et la motivation individuelle que des enjeux de leadership et de dynamique de groupe (Dachler et Wilpert, 1978).

Dans leur revue de littérature sur la participation organisationnelle, Glew et autres (1995) concluent que la difficulté de cerner le concept est une question de validité du construit, c'est-à-dire « what organizational phenomena, dimension, or event should be labeled 'participation'? » (Glew et autres, 1995, p. 400). Selon eux, la confusion conceptuelle dans la littérature sur la participation constitue le premier des facteurs qui contribuent à ce problème: « This confusion centers on whether participation is a technique or a philosophy, whether it is a unique or an overlapping concept, and the appropriate level of analysis at which participation should be assessed » (Glew et autres, 1995, p. 400). La diversité des paramètres qui ont un effet sur la participation, que ce soit la psychologie des personnes, le contexte financier de l'organisation ou l'environnement où l'organisation exerce ses activités, fait en sorte que pour étudier la participation les chercheurs ont circonscrit la définition selon les paramètres qu'ils étudient. De plus, il est difficile d'isoler l'effet de la participation quand d'autres variables sont en jeu : « Participation is of part of larger organizational initiatives, simultaneously involving other elements such as new incentive systems, technologies, and changes in strategy or operating philosophy » (Lines et Selart, 2013, p. 292).

Puisque la problématique de cette thèse s'intéresse au paradoxe entre le sentiment d'exclusion des cadres de direction et le discours inclusif institutionnel, nous ne nous attarderons pas à la participation représentative. De plus, la participation financière ne

s'applique pas au secteur public. Nous nous concentrerons sur trois formes de participation qui reviennent souvent dans la littérature scientifique: la participation vue comme habilitation, comme l'implication des employés et comme la participation des employés à la prise de décision.

L'habilitation. L'habilitation (« empowerment ») est liée à la délégation de pouvoir permettant à l'employé d'avoir un plus grand contrôle sur son propre travail. L'habilitation a évolué d'un concept démocratique où à la base on parle de partage de pouvoir à un concept utilitariste managériel. Dans leur comparaison chronologique et comparative du sens du mot habilitation dans les écrits scientifiques des années 1966 à 2000 dans six disciplines (religion, psychologie, sociologie, éducation, travail social et gestion), Bartunek et Spreitzer (2006) démontrent que la signification de l'habilitation peut être cernée en trois volets : le partage réel du pouvoir, la promotion du bien-être des employés et l'encouragement à la productivité. La première de ces significations, le partage réel du pouvoir, émerge dans les années soixante dans les écrits des disciplines de la religion et de la sociologie et dans une certaine mesure dans la psychologie et le travail social. Cette signification englobe l'accroissement du pouvoir des groupes sous-représentés, le contrôle de son destin et la participation politique. La seconde signification, la promotion du bien-être des employés, qui vise à accroître les connaissances et l'estime de soi, émerge dans le milieu des années soixante-dix principalement dans les domaines de la religion, de l'éducation et du travail social. La troisième signification, axée sur la productivité, est celle qu'on retrouve le plus souvent dans les écrits concernant la gestion; elle y apparaît dans les années quatre-vingt et sera à son apogée dans les années quatre-vingt-dix (Bartunek et Spreitzer, 2006; Wilkinson, 1998).

Dans les années quatre-vingt-dix, le discours institutionnel fédéral canadien reconnaît l'importance de l'habilitation. Par exemple, celui de *Fonction publique 2000* annonce:

« Afin de reconnaître et d'encourager la participation, les sous-ministres devront rendre compte de la mesure dans laquelle ils invitent la participation des régions aux décisions » (Canada, 1990, p. 12). Bien que l'habilitation soit une pratique proposée aux gestionnaires responsables des opérations, le niveau auquel l'habilitation s'exerce est imprécis : « One of the problems of empowerment theory is that it rarely says anything about how far down the line empowerment should go » (Hart, 1998, p. 296). Sans pouvoir préciser à quel niveau cette pratique s'applique, on s'attend à ce que le haut de la pyramide hiérarchique bénéficie d'une plus forte marge de manœuvre que le bas. C'est le cas, si l'on se fie au sondage effectué en 2008 auprès des fonctionnaires fédéraux¹⁵ canadiens : plus de 90 % des cadres dirigeants (sous-ministres et sous-ministres adjoints) reconnaissent qu'ils ont un mot à dire sur les décisions et les mesures qui influent sur leur travail, alors que seulement 75 % des cadres supérieurs à deux niveaux sous les sous-ministres adjoints (niveau EX-01) et 43 % des employés disent bénéficier de cette marge de manœuvre¹⁶.

L'habilitation est une redistribution verticale d'autorité qui suppose un partage d'influence (Wagner, 1995). Pour cette raison, l'habilitation n'est pas une conception qui s'applique à une prise de décision conjointe et horizontale entre directeurs centraux et régionaux à l'interface politiques-opérations.

La participation des employés. La seconde façon d'envisager la participation dans l'organisation est de considérer l'implication ou la participation des employés

¹⁵ Source : <http://www.tbs-sct.gc.ca/pses-saff/2008/>

¹⁶ Les plus récents sondages auprès des fonctionnaires fédéraux, en 2011 et 2014, n'ont pas posé la même question et ne précisent pas les résultats démographiques de la même façon qu'en 2008. En matière d'habilitation, il y a une forte baisse dans le pourcentage d'employés (dans l'ensemble) qui ont indiqué avoir l'occasion de contribuer aux décisions touchant leur travail (de 68% en 2011 à 62% en 2014). Source : <http://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/modernizing-modernisation/pses-saff/index-fra.asp>.

(« employee involvement (EI) »). Pour certains auteurs, il s'agit d'un processus individuel (Seibold et Shea, 2001); pour d'autres, la participation des employés est un processus collectif: « Employer-sanctioned schemes that extend to employee collectivities a 'voice' in organizational decision-making in a manner that allows employees to exercise significant influence over the processes and outcomes of decision making » (Dietz et autres, 2010, p. 247).

En fait, Locke et autres (1997) concluent que la participation des employés est une approche de gestion qui est multivariée, puisqu'elle peut combiner la délégation et la conception des tâches ou l'établissement des objectifs. De plus, la participation des employés peut aussi correspondre à une participation des employés aux bénéfices d'une entreprise. Nous avons déjà exclu la participation représentative et la participation financière comme conceptualisation pour cette thèse. Nous rejetons aussi la conceptualisation de la participation individuelle discrétionnaire parce que notre définition de la participation sous-entend l'offre de participer alors qu'un refus de participer signifie une certaine passivité (Strauss, 2006) ou une résistance.

La participation à la prise de décision. La participation à la prise de décision (« participation in decision making (PDM) ») est définie comme la prise de décision conjointe entre supérieur et subordonné (Leana, 1987). Cette définition sous-entend que l'influence des employés est plus élevée ici que dans la conception de la participation des employés: « the participation focuses on the work, typically dealing with how it is organized, what is done, who does what, and so forth » (Cotton et autres, 1988, p. 12). Bien sûr, le niveau d'influence peut varier et nous discuterons de cet aspect à la section 1.5. Pour le moment, notre attention porte sur le concept de participation à la prise de décision, qui est défini par Heller et autres (1998, p. 15) comme : « a process that allows employees to exercise some influence over their

work and the conditions under which they work ». Strauss (2006) précise que cette influence doit être réelle et non pas une expression de voix dont le message est ignoré.

1.4 La participation comme voix

Dans cette recension des écrits, nous avons présenté la participation comme habilitation, participation des employés et participation à la prise de décision. L'attribut déterminant de ces trois formes de participation est l'occasion d'exprimer sa voix (Dietz et autres, 2010) : « Voice is the key to influence-sharing » (Strauss, 1998, p. 10). En effet, la voix est une expression englobante pour toute forme de participation qui permet aux membres d'une organisation d'influencer les résultats organisationnels (Banerjee et Somanathan, 2001). Ainsi, Glew et autres (1995) définissent la voix comme : « Any vehicle through which an individual has increased impact on some element of the organization » (Glew et autres, 1995, p. 402). Pour eux, la participation n'existe pas sans voix (Glew et autres, 1995, p. 402).

Selon Dundon et autres (2004), la voix a quatre fonctions principales. L'une de ces fonctions est la délégation syndicale aux fins de négociation collective. Comme nous l'avons constaté dans la sous-section précédente sous le modèle de la démocratie organisationnelle, la voix de l'employé est représentée par le syndicat qui négocie ses conditions de travail avec l'employeur. La seconde fonction de la voix est la démonstration de relations mutuelles et coopératives. Cette fonction est aussi représentative et consiste à travailler avec la gestion pour résoudre des enjeux au moyen de comités mixtes syndicaux-patronaux. L'Union européenne émet même une directive pour assurer que les entreprises donnent voix aux employés :

The EU ¹⁷ Directive on Information and Consultation will require employers, in undertakings with fifty or more employees, to put in place procedures for employee voice over the next few years. The scope of such consultation will cover matters pertaining to the economic situation of the undertaking, developments relating to employment (especially any threats to employment) and substantial changes in work organization or in contractual relations (Dundon et autres, 2004, p. 1150).

La conception de la voix des employés dans ces deux fonctions est axée sur la voix représentative collective et institutionnelle. La troisième fonction de la voix des employés selon Dundon et autres (2004), c'est la contribution à la prise de décision de gestion qui se fait au moyen d'équipes autogérées et de cercles de qualité.

La quatrième fonction est l'articulation de l'insatisfaction soit d'une façon formelle au moyen d'un grief ou de façon informelle. Cette façon de concevoir la voix s'apparente à celle de Hirschman (Dundon et autres, 2004) dont le livre publié en 1970 « s'est imposé comme un grand classique dans les sciences sociales » (Delwit, 1995, p. 8). En effet, Hirschman (1970) avance qu'un consommateur a trois pistes d'action face à sa déception à l'égard de l'usage d'un produit consommé : la défection, la prise de parole et la loyauté. S'il a le choix entre plusieurs marques équivalentes, il signale son insatisfaction par la défection; ou encore il peut choisir de rester fidèle à la marque, mais porter plainte au fabricant par la prise de parole. Ou encore, il peut faire preuve de loyauté, c'est-à-dire se résigner par inertie ou par manque de véritable alternative (Hirschman, 1970; Delwit, 1995). Dans le cas de l'employé insatisfait, il porte plainte au moyen d'un grief tout en choisissant de demeurer au sein de l'organisation (Hirschman, 1970). Pour un employé syndiqué,

¹⁷ EU= European Union

c'est un processus formel prévu dans la convention collective. Pour un employé non syndiqué, le processus est davantage informel. Souvent, l'employé insatisfait se tait et se résigne à sa situation insatisfaisante afin de conserver son poste.

Ces quatre conceptions de la voix sont influencées par la psychologie industrielle et ne nous éclairent pas sur la conception de la participation comme voix et la conception de la non-participation comme silence que nous pensons plus appropriées à notre problématique. Pour cela, nous poursuivons notre analyse dans le domaine de la communication organisationnelle qui fait intervenir des considérations plus contemporaines.

La conception de la participation comme voix dans le domaine de la communication organisationnelle inclut des composantes comportementales, et donc individuelles (Budd et autres, 2010). La voix est un concept multidimensionnel conçu de façon différente par nombre de chercheurs dans les cinquante dernières années. Sans reprendre intégralement l'excellente synthèse historique faite par Brinsfield et autres (2009), il est important de souligner certaines contributions importantes qui démontrent l'évolution de la recherche sur la voix dans l'organisation.

D'abord, le concept est présenté comme un résultat d'événements organisationnels négatifs. Ainsi, Hirschman (1970, p. 30) définit la voix comme « any attempt at all to change rather than escape from an objectionable state of affairs ». Quinze ans plus tard, dans une étude sur un contexte social et corporatif empreint de manque d'éthique, Miceli et Near (1985) proposent leurs travaux sur la dénonciation d'actes répréhensibles (« whistleblowing »). Ces deux conceptions de la voix sont en réaction à une situation insatisfaisante et, même si l'expression de la voix mène en fin de compte à une correction (un résultat positif), son expression est négative parce qu'elle constitue une expression de mécontentement. Depuis les années quatre-vingt-dix, le

concept de voix de l'employé dans l'organisation a évolué d'un concept relié à la démarche de se plaindre, défini en premier par Hirschman en 1970 à un concept positif, associé à l'acte de formuler des suggestions et des recommandations (Van Dyne et autres, 2003). Citons notamment les travaux de Dutton et Ashford (1993) sur la valorisation ascendante des enjeux organisationnels (« issue-selling ») qui proposent que les cadres intermédiaires puissent orienter l'attention des cadres supérieurs vers certains enjeux par rapport à d'autres notamment en fournissant ou en omettant de l'information et en cadrant les enjeux de façon particulière (Brinsfield et autres, 2009).

En raison de la conceptualisation variée de la voix, il y a de l'ambiguïté dans le sens et dans l'étendue du concept (Morrison, 2011). Dans sa revue des travaux sur le construit de voix des employés (« employee voice »), Morrison considère que la voix est la communication discrétionnaire d'idées, de suggestions, d'inquiétudes ou d'opinions sur des enjeux liés au travail dans le but d'améliorer le fonctionnement organisationnel (Morrison, 2011, p. 375). Morrison sous-entend dans sa définition qu'une certaine influence est exercée sur les décisions organisationnelles et que la contribution des employés améliore le rendement organisationnel (Morrison, 2011).

Elle distingue quatre éléments communs dans toutes les définitions recensées sur la voix dans le domaine de la communication organisationnelle : 1) la voix est un acte d'expression orale, 2) la voix est un comportement discrétionnaire, 3) la voix est d'intention constructive, c'est-à-dire qu'elle sert à améliorer ou à amener un changement positif, plutôt que d'exprimer un grief, et 4) la voix est un comportement proactif (Morrison, 2011). Elle reconnaît que cette conceptualisation présume implicitement qu'il y a un risque dans ce comportement parce qu'une suggestion même si elle est constructive représente en quelque sorte la contestation du statu quo (Morrison, 2011).

En revanche, ces définitions tiennent pour acquis que s'exprimer est un acte favorisé et normal et que le locuteur a le choix de s'exprimer. Cette position concorde avec une approche managérielle qui privilégie une position individualiste (« vous avez le choix de vos actes! ») favorisant l'action et l'efficacité. Pourtant le contexte hiérarchique fait en sorte qu'il n'est pas toujours opportun de s'exprimer. Si l'on considère la participation comme voix, on doit reconnaître qu'il y a d'abord une invitation à participer qui précède la volonté de s'exprimer ou de participer. C'est la notion d'inclusion à la base de la participation dans la prise de décision.

Le silence est un objet de recherche récent en management; le numéro de septembre 2003 du *Journal of Management Studies* lui est dédié. Les américaines Morrison et Milliken (2000) publient, en l'an 2000, un cadre conceptuel du silence organisationnel qui fait figure de référence dans le domaine de la théorie des organisations. Avant la publication de leur article, les études sur le sujet étaient la chasse gardée des chercheurs en linguistique, dont les plus souvent cités sont Saville-Troike (1985) et Jaworski (1993). Saville-Troike (1985) souligne l'importance du silence dans la communication et sa complexité structurelle en mettant notamment en lumière les distinctions variées de son usage comme élément structurant d'une conversation, de représentation d'un statut de subordonné et d'un acte de communication qui sert à tromper ou à punir. Jaworski (1993) souligne l'utilisation sociopolitique du silence comme instrument d'oppression et de domination.

Morrison et Milliken (2000) envisagent le silence organisationnel comme un phénomène collectif et proposent un modèle qui tient compte d'éléments contextuels plutôt que des facteurs personnels. Leur objectif est d'expliquer le processus de développement du silence systématique dans l'organisation et les forces qui le forment et le maintiennent. Leur hypothèse de base est que plusieurs organisations vivent une situation où des employés savent la vérité sur certains enjeux et problèmes

internes, mais n'osent pas en informer leurs supérieurs hiérarchiques. Elles soutiennent que le silence organisationnel n'est pas le produit de choix individuels, multiples et isolés, mais le produit de forces managérielles qui renforcent systématiquement le silence. Les facteurs qui créent les conditions favorables au silence, sont 1) la crainte managérielle de rétroaction négative et 2) des croyances managérielles implicites, particulièrement la croyance que l'intérêt personnel motive les employés, que la gestion est omnisciente et que la dissension est à éviter. Ces facteurs ont une incidence sur les structures et politiques organisationnelles ainsi que les pratiques de gestion et sont à l'origine de la création d'un climat de silence. C'est pour cette raison que Morrison et Milliken (2000) définissent le silence organisationnel comme un phénomène collectif de rétention d'informations et d'opinions sur des problèmes organisationnels.

Deux études empiriques utilisent le modèle conceptuel de Morrison et Milliken (2000). Vakola et Bouradas (2005) ont sondé 677 employés par questionnaire pour mesurer l'effet de trois dimensions du silence. Bien qu'ils avouent que leur étude utilise peu de variables, leurs résultats indiquent que l'attitude des superviseurs en regard du silence des employés, l'attitude de la haute direction et les occasions de s'exprimer sont trois variables en relation avec le silence des employés. L'attitude du superviseur est la variable ayant la valeur la plus prédictive. Huang et autres (2005) ont examiné l'incidence de la participation des employés et le climat de participation sur la rétention d'opinions. Ils ont utilisé un questionnaire auprès de 136,018 participants dans 421 unités organisationnelles d'une entreprise multinationale répartie dans 24 pays. Leurs résultats indiquent que la rétention d'opinion est réduite quand les employés participent formellement à la prise de décision et quand les employés perçoivent que la direction est ouverte à de nouvelles idées et à des opinions divergentes.

Les canadiens Craig Pinder et Karen Harlos (2001) soulignent la difficulté de faire une étude sur le silence au moyen de questionnaires. Ils affirment que cela peut introduire de la distorsion dans les expériences des participants. Ils préconisent plutôt des méthodes qualitatives, comme des récits de vie, dans les études sur le silence individuel. Ils proposent un modèle conceptuel pour illustrer le processus par lequel un employé favorise ou rompt le silence en réaction à une injustice dans l'organisation (Pinder et Harlos, 2001). Ce modèle s'appuie sur une recension des écrits dans une variété de disciplines et est illustré au moyen d'un cas de harcèlement sexuel dans les forces armées canadiennes rapporté dans les médias en 1998. Leur conception du silence est la rétention de toute forme d'expression authentique de l'évaluation que fait une personne de ses circonstances organisationnelles, à l'intention des personnes perçues comme aptes à changer ou à réparer un tort (Pinder et Harlos, 2001).

La rétention d'information ou d'expression d'opinion est présentée dans ces deux cadres conceptuels, celui de Morrison et Milliken et celui de Pinder et Harlos, comme une conséquence à des conditions contextuelles. Un refus de s'exprimer est souvent motivé par l'évitement de conséquences négatives particulièrement lorsque l'attitude des gestionnaires favorise un climat de silence (Morrison et Milliken, 2000; Vakola et Bouradas, 2005; Huang et autres, 2005; Premeaux et Bedeian, 2003). Un climat de silence est basé sur les croyances partagées qu'il ne vaut pas la peine de dénoncer des problèmes organisationnels et qu'il est dangereux d'exprimer ses opinions (Morrison et Milliken, 2000). Par exemple, l'enquête sur l'accident de la navette spatiale Columbia a révélé que la culture de gestion de la NASA ne favorisait pas l'expression d'opinions divergentes (Columbia Accident Investigation Board, 2003). Le président du groupe d'enquête sur l'accident de la navette spatiale Columbia, Hal Gehman, présente une illustration probante en ce qui concerne les réunions à la NASA : « Boy, it comes across loud and clear. You listen to the meetings: 'Anybody got anything to

say?' There are thirty people in the room, and slam! There's nothing. » (Langewiesche, 2003, p. 82). Gehman formule une attente suggérée à ce que l'une des trente personnes s'exprime et il demeure surpris qu'aucune n'ose le faire. Cette réaction peut sembler imposée, mais elle demeure une réaction défensive ou un désengagement. Un comportement défensif qui minimise le conflit favorise une communication filtrée entre intervenants. Le silence peut être un élément important de ce filtre.

Le silence peut être la conséquence de la crainte d'être représenté d'une façon négative (Morrison et Milliken, 2003; Vakola et Bouradas, 2005; Premeaux et Bedeian, 2003; Ryan et Oestreich, 1991). Il peut aussi entraîner une injustice et être motivé par le renoncement ou la crainte (Pinder et Harlos, 2001). Il peut s'agir du résultat de pressions sociales (Morrison et Milliken, 2003; Bowen et Blackmon, 2003) ou il peut être motivé par la peur de blesser (Morrison et Milliken, 2003). Enfin, il peut être un comportement visant à éviter des problèmes en masquant ses opinions, en esquivant un enjeu ou en se désengageant de la discussion (Patterson et autres, 2002) : « Le silence observé par les personnes en désaccord avec la décision à laquelle elles participent est un phénomène rarement évoqué et pourtant fréquent » (Morel, 2002, p. 252).

En reconnaissant qu'il peut y avoir plusieurs motifs au silence, Van Dyne et autres (2003) catégorisent les motifs d'acquiescement, de défense et d'altruisme dans l'expression du silence. Un silence d'acquiescement est la rétention d'information résignée. Un silence défensif est une forme de protection motivée par la crainte. Un silence prosocial, ou altruiste, est motivé par la coopération et l'altruisme. Dans ce cas, une personne ne donne pas l'heure juste et se tait pour ne pas nuire aux bonnes relations du groupe.

Dans le contexte d'une équipe de direction, le silence peut signifier une façon d'éviter un conflit (Ryan et Oestreich, 1991; Perlow, 2003; Zerubavel, 2006). Pour plusieurs, la confrontation des idées dans les équipes de direction permet à l'organisation de se remettre en question et de sortir des sentiers battus; le conflit améliore ainsi l'efficacité des décisions (Eisenhardt et autres, 1998). Pourtant, il y a plusieurs raisons pour lesquelles le conflit dans l'équipe peut sembler inacceptable. Ainsi, le dirigeant peut réprimer la dissension et son équipe peut préférer maintenir l'harmonie au sein du groupe; certains dirigeants peuvent trouver le conflit déplaisant et d'autres peuvent trouver que le débat peut retarder la prise de décision (Eisenhardt et autres, 1998). C'est souvent le type de conflit, cognitif par rapport à affectif, qui cause cette contradiction entre la nécessité de diversifier les opinions et de se soustraire au conflit manifeste. Amason (1996) fait la distinction entre l'effet positif du conflit cognitif (conflit axé sur la tâche et porté sur les différents jugements sur la meilleure façon de satisfaire les objectifs communs) sur la prise de décision, et l'effet négatif du conflit affectif (conflit chargé d'émotion, porté sur les incompatibilités entre les personnes ou sur les altercations) dans l'équipe de direction. Deux silences peuvent se manifester dans ces situations. D'une part, la répression de la dissension et la réduction du débat amènent un silence motivé par la crainte de conséquences négatives. D'autre part, la recherche de l'harmonie et de la minimisation du conflit favorise un silence motivé par la collaboration.

Dans une recherche-action longitudinale de dix ans dans quatre entreprises américaines, Beer et Eisenstat (2000) ont déterminé l'incapacité de communiquer verticalement comme un « tueur silencieux » de la mise en œuvre des stratégies. L'évitement du conflit crée non seulement une barrière à la mise en œuvre des stratégies, mais empêche également la discussion sur les éléments qui contribuent au conflit. Cette étude confirme l'importance de ce qu'ils qualifient de changement de lentille pour établir un climat de confiance afin de réduire les barrières entre les

acteurs. Cette variation de perspective est toutefois difficile à créer. Les cadres supérieurs ont gravi les échelons de l'organisation grâce aux expériences qui les ont menés au succès et ont souvent de la difficulté à faire une réflexion critique sur leur propre comportement et à identifier ceux qui contribuent aux problèmes organisationnels. La plupart des gens adoptent une approche défensive pour éviter l'embarras, la menace ou le sentiment d'incompétence (Argyris, 1991). À ce titre, il est difficile pour les dirigeants au style directif d'accepter qu'il n'y ait pas de communication ouverte. Ils interprètent souvent le silence des subalternes comme un consentement.

Dans le cadre conceptuel de Morrison et Milliken (2000), en plus des facteurs influant sur l'interaction des employés, les auteures proposent que les caractéristiques de l'équipe de direction, les caractéristiques de l'environnement de l'organisation, les croyances implicites de la direction et la peur de la rétroaction négative contribuent à la création d'un climat de silence dans l'organisation. Ces auteures accordent donc à la direction une large part de la création du climat de silence. Le silence est ainsi normalisé sous l'angle favorable à la direction qui le maîtrise et en tire avantage. Il est défavorable à l'employé qui se tait pour éviter de subir des conséquences négatives.

Comme Van Dyne et autres (2003) l'ont souligné, il y a plusieurs raisons de se taire. Le silence d'évitement peut servir à rapprocher si l'altruisme ou l'acquiescement en sont les motifs. Il est défensif quand il sert à nous éloigner d'un enjeu conflictuel ou à nous distancier des gens qui peuvent nous causer du tort. Fletcher et Watson (2007) suggèrent qu'il est possible qu'une personne n'ait pas seulement un motif, mais plusieurs motifs simultanés pour se taire. Ils ouvrent la porte à l'argument que la personne peut résister à la domination par le silence tout en profitant du silence sous une façade d'acquiescement.

Le silence de résistance n'est pas un silence imposé, mais un acte que l'on choisit d'entreprendre (Ferguson, 2003). La résistance par le silence est ainsi un acte intentionnel qui permet de s'affirmer (Fletcher et Watson, 2007) et de créer une distance (Brown et Coupland, 2005; Zerubavel, 2006). L'omission de répondre à une question peut à l'occasion être une tactique de gestion de notre image professionnelle, mais cette omission peut aussi être une entrave. Par exemple, le silence des citoyens sur les circonstances entourant un crime dans leur voisinage est un exemple de résistance à l'autorité qui retarde la résolution du crime (Hallsworth et Young, 2008).

La résistance n'est pas limitée aux employés de première ligne. Elle est aussi une tactique des gestionnaires qui utilisent des ententes tacites pour donner l'impression de répondre à une demande de leurs supérieurs tout en maintenant le statu quo (Lozeau, 2000). De plus, comme une collègue de l'administration publique fédérale du Canada nous l'a fait remarquer, il n'est pas rare qu'un gestionnaire qui veut proposer une nouvelle initiative se fasse conseiller par un collègue : « *Tais-toi et fais-le* ».

Dans une recherche qualitative sur la résistance d'universitaires australiens aux initiatives managérielles de leurs institutions, Anderson (2008) remarque que le désengagement des professeurs prend la forme d'ignorance et d'« oublis » des demandes managérielles qui exigent trop de leur temps et ne correspondent pas à leur conception des valeurs universitaires. De plus, cette résistance active est plus efficace que la protestation et la confrontation. Le silence de désengagement ou de non-participation menace le pouvoir dominant parce qu'il permet de résister aux demandes faites par le groupe dominant sans nécessairement s'y opposer (Ferguson, 2003). La rétention d'information peut être habilitante (Ward et Winstanley, 2003) et constitue un moyen de résistance au pouvoir surtout dans un contexte de savoir professionnel.

Toutes ces recherches sur le silence s'intéressent au silence intentionnel – la rétention d'information – en laissant de côté le silence imposé – la suppression de voix. Dans cette thèse, nous nous intéressons au cadre théorique sur le silence proposé par Thiesmeyer (2003) qui définit le silence imposé comme l'utilisation du langage pour limiter l'expression de la voix chez l'autre, parce que ce cadre permet de distinguer trois sortes de silences (« silencing ») : le silence imposé, le silence de conformité au silence imposé et le silence auto-imposé. Le silence que l'on s'impose correspond au silence intentionnel que nous avons déjà présenté.

Le silence de conformité au silence imposé est une façon de se taire en raison d'une restriction venant d'autrui. Il prend plusieurs formes : le désengagement ou la résistance active (Ferguson, 2003; Patterson et autres, 2002); la manipulation de son image (Saville-Troïke, 1985; Fletcher et Watson, 2007; Brown et Coupland, 2005); et les spirales de silence qui consistent à cacher son opinion par crainte d'être isolé (Noelle-Neumann, 1974; Bowen et Blackmon, 2003). Un bon exemple de silence de conformité au silence imposé est donné dans l'enquête sur l'accident de la navette spatiale Columbia où il est constaté que la culture de gestion de la NASA ne favorisait pas l'expression d'opinions divergentes (Columbia Accident Investigation Board, 2003) :

Those few employees who did suggest safety-related delays during the time leading up to the Columbia launch found themselves left off distribution lists and out of important meetings. Other employees who witnessed this process quickly learned to keep their concerns to themselves (Blount, Waller et Leroy, 2005, p. 134).

Le silence imposé correspond à une suppression de voix qui peut prendre plusieurs formes : l'atténuation d'enjeu (Perlow, 2003); l'endoctrinement, c'est-à-dire ce qui tait d'autres opinions (Jaworski, 1993); le manque d'attention (Thiesmeyer, 2003); le filtrage du discours (Thiesmeyer, 2003); l'évitement comme forme de manipulation

(Ferguson, 2003; Jaworski, 1993); et la dissimulation (Achino-Loeb, 2006; Thiesmeyer, 2003). Le concept de taire (« silencing »), est un moyen d'utiliser le langage pour limiter, enlever ou miner la légitimité d'une autre voix (Thiesmeyer, 2003): « The power to silence another is not simply the power to *prevent* her to talk; it is also the power to *shape and control* her talk, to restrict the things that she may talk about and the ways she is permitted to express them. » (Houston et Kramarae, 1991, p. 389, l'italique est dans le texte original). Le silence imposé a le pouvoir de former et de dominer la parole de l'autre.

La notion de silence comme suppression de voix est le fruit d'études postmodernistes qui cherchent « à accroître le niveau de participation des membres marginalisés des organisations comme les femmes, les minorités raciales et ethniques, les jeunes et les vieux » (Hatch, 2000, p. 60). Par exemple, Simpson et Lewis (2005) avancent que lorsque la norme masculine est invisible dans un milieu de travail, la présence féminine devient visible et a un statut marginal. Le groupe dominant masculin a un statut de spectateur qui évalue la performance du groupe minoritaire féminin selon les normes du groupe masculin dominant. Il suffit de penser au choix vestimentaire qui est imposé à la femme qui pose sa candidature pour le poste de chef d'un parti politique pour saisir ce phénomène : les robes et les foulards colorés sont rapidement remplacés par des tailleurs aux couleurs sobres. Les recherches portant sur l'exclusion du langage des femmes au profit d'un discours masculiniste dans l'organisation ont favorisé l'exploration de la suppression de voix fondée sur la race et l'orientation sexuelle. Dans leur étude de cas dans un ministère fédéral au Royaume-Uni, Ward et Winstanley (2003) explorent la part du silence dans la construction de l'orientation sexuelle minoritaire dans l'organisation. L'identité homosexuelle est invisible dans le discours organisationnel et la voix de cette minorité est alors supprimée. La différence identitaire se manifeste par l'exclusion

apparente et par la marginalisation (Brown et Coupland, 2005) ou par la différence visible (Simpson et Lewis, 2005).

Pour comprendre comment s'effectue la suppression de la voix, Deetz (1992) propose que la « fermeture discursive » existe là où l'on fait disparaître le conflit plutôt que de permettre une discussion ouverte sur des idées opposées, ce qui maintient une vue de la réalité au détriment d'autres vues de cette réalité (Deetz, 2007). Cette position repose sur l'hypothèse que les bonnes décisions sont basées sur une information partagée, sur une ouverture aux différentes perspectives et sur un raisonnement fondé sur des réflexions personnelles et sur les données plutôt que sur des relations d'autorité (Deetz et autres, 2007). Donc, une bonne décision repose sur une conversation ouverte, une conversation qui tend vers l'intercompréhension. La position de Deetz est fondée sur la théorie d'Habermas. Dans sa théorie de l'agir communicationnel, Habermas (1987) propose que la communication soit un acte orienté vers l'atteinte d'une intercompréhension. Pour Habermas (1987), les actions sociales se distinguent par l'attitude adoptée par les participants. L'intercompréhension oriente l'agir communicationnel et le succès oriente l'action stratégique (Habermas, 1987). Forester (2003) illustre l'agir stratégique ainsi : « When we decide what to say and what not to say, when to challenge and when not, we often consider both our immediate purposes and our future relationships, today's goals and tomorrow's prospects of acting with others, our 'strategic position'. » (Forester, 2003, p. 48). Cet agir stratégique est soit ouvert ou dissimulé. L'agir stratégique dissimulé se manifeste dans la manipulation, qu'Habermas définit comme une illusion consciemment engendrée. Cet agir s'exprime dans la communication systématiquement déformée qu'il définit comme une illusion inconsciemment produite (Habermas, 1987).

L'interprétation dominante est reproduite par une communication systématiquement déformée qui traduit toutes les informations externes par son propre schème conceptuel prédominant (Deetz, 1992). Dans le discours organisationnel, cette déformation s'opère par la fermeture discursive. Cette fermeture représente les contraintes invisibles à l'interaction ouverte (Deetz et autres, 2007) qui avantagent certains groupes tout en marginalisant d'autres. Le contrôle est exercé par la manipulation de ce qui est naturel, neutre et évident (Deetz et autres, 2007). Au lieu de parler ouvertement des enjeux, le discours devient une manipulation déguisée.

Deetz (1992) présente huit processus de fermeture discursive qui privilégient certains discours au détriment de d'autres : la disqualification, la naturalisation, la neutralisation, l'évitement de sujets de discussion, la subjectivisation d'expérience, le déni du sens, la légitimisation et la pacification. Ces processus sont brièvement expliqués.

La *disqualification* est le processus subtil par lequel seulement certaines personnes peuvent parler en toute légitimité (Leonardi et Jackson, 2004). Alors que dans la communication, l'hypothèse sous-jacente est que le message identifie clairement qui sont l'émetteur et le récepteur, et transmet le contenu et le contexte du message, la disqualification rend incertain un de ces éléments (Bavelas, 1983). Par exemple, l'émetteur peut éviter de donner son opinion, le contenu peut être ambigu, le récepteur peut ne pas être reconnu, ou le contexte peut être changé en répondant à une question différente (Bavelas, 1983).

La *naturalisation* est le processus de réifier une position sociale, c'est-à-dire de la considérer comme un objet qui est traité comme étant fixe et externe (Deetz, 2007, 1992), et de la considérer comme naturelle (Leonardi et Jackson, 2004). Deetz donne l'exemple des différences perçues entre les réactions émotionnelles des hommes et

des femmes, notamment l'agressivité des hommes et les larmes des femmes, qui sont considérées comme évidentes et naturelles et utilisées à l'avantage et au désavantage de chaque groupe, notamment dans la sélection de personnel. On rencontre cette réification quand on parle de « la direction » ou du « syndicat » sans préciser de qui l'on parle, sans doute parce que l'on tient pour acquis que c'est évident.

La *neutralisation* est le processus par lequel les valeurs sont cachées et les positions sont considérées comme neutres (« value-free ») (Deetz, 1992). Le fait de simplement présenter les données d'une recherche comme étant « objectives » sans révéler les critères utilisés pour choisir une donnée par rapport à une autre ou sans préciser le cadre théorique est un exemple de neutralisation parce que les données sont considérées comme étant des « faits » neutres (Deetz, 1992) ce qui par extrapolation rendrait la recherche neutre. Deetz mentionne que c'est une des raisons pour laquelle un documentaire est un film difficile à critiquer, car la position politique sous-jacente est cachée dans ce qui est présenté comme le réel.

L'évitement de sujet est l'interdiction de discuter de certains enjeux (Deetz, 1992). La *subjectivisation d'expérience* est le processus par lequel les propos d'un individu sont traités comme étant « une question d'opinion » personnelle au lieu d'être considérés comme l'expression d'un point de vue légitime pour la discussion (Deetz, 1992). Le *déni* est le mécanisme par lequel un énoncé est prononcé puis nié dans la même conversation (Deetz, 1992) : « The most obvious interpersonal example of this is when someone shouts at you and then proclaims that they are not angry » (Deetz, 1992, p. 194).

La *légitimisation* est la rationalisation de décisions et de pratiques par l'invocation de valeurs supérieures (Deetz, 1992); par exemple, l'évocation de l'efficacité pour justifier une position sur un enjeu. La *pacification* est le détournement de l'attention

d'un conflit latent dans une discussion par une tentative apparemment raisonnable de s'engager dans la discussion (Deetz, 1992). L'effet de ces processus de fermeture discursive est de taire des points de vue et de limiter la fabrication de sens collectif au point de vue du dominant.

En résumé, la non-participation (ou silence) est intentionnelle lorsque la rétention d'information ou d'opinion est volontaire et elle est imposée quand les conditions dictées par l'organisation limitent la voix des acteurs organisationnels. Ce que nous retenons de ce tour d'horizon sur la voix et le silence, c'est que cette représentation de la participation et de la non-participation convient à une exploration du paradoxe entre le discours d'inclusion et le sentiment d'exclusion. Avant de conclure ce chapitre, revenons au degré d'influence dans la prise de décision, notion que nous avons mentionnée à la section 1.3.2.

1.5 Le degré d'influence

L'influence sous-jacente à la participation n'est pas absolue, il y a plusieurs niveaux d'influence. Dans la littérature sur les relations industrielles, le niveau d'influence exercé dans la participation est situé sur un continuum et plus particulièrement représenté par deux échelles d'influence. La première est appelée le continuum d'influence et de pouvoir (« Influence and Power Continuum ») (Heller, 2003; Heller 1998b; Dachler et Wilpert, 1978) qui est une adaptation de l'échelle utilisée par le Industrial Democracy in Europe (IDE) Research Project dans les années soixante-dix et quatre-vingt pour englober la participation représentative et la participation individuelle, et ce, à tous les niveaux de l'organisation. Ce continuum comporte six niveaux qui sont présentés dans la partie gauche du tableau 1.2. La seconde échelle, appelée « escalator of participation » (Wilkinson et autres, 2010) consiste en cinq

étapes représentées par cinq marches d'un escalier. Ces cinq étapes sont énumérées dans la partie droite du tableau 1.2.

Tableau 1-2 – Continuum d'influence et de participation

ÉTAPE	CONTINUUM D'INFLUENCE ET DE POUVOIR	ÉTAPE	ESCALIER DE PARTICIPATION
6	Je décide par moi-même	5	Contrôle
5	Je prends part conjointement à la décision	4	Codétermination
4	Mon opinion est prise en considération	3	Consultation
3	Informé à l'avance et peut faire connaître son opinion	2	Communication
2	Informé à l'avance	1	Information
1	Pas impliqué (n'a aucune information ou peu d'information est partagée)	-	-

Sources : Heller (2003); Dachler et Wilpert (1978); Wilkinson et autres (2010)

Ces deux échelles illustrent l'influence sur un continuum vertical avec une progression du degré d'influence de bas en haut. Le continuum d'influence et de pouvoir est plus complet que l'escalier de participation parce qu'il oppose le manque de participation (étape 1) à l'autonomie (étape 6). Pour les autres étapes, les deux échelles se ressemblent. L'étape d'information correspond à une communication unidirectionnelle. L'étape de communication constitue un échange à deux sens, donc permet de faire connaître son opinion sans, toutefois, qu'elle soit prise en considération dans la décision. L'étape de la consultation correspond à une consultation qui précède la prise de décision, où l'opinion émise peut être prise en considération. En ce qui concerne notre problématique et en combinant les éléments des échelles mentionnées plus haut, nous proposons d'utiliser l'échelle présentée au tableau 1-3 pour analyser les données de cette thèse.

Tableau 1-3 - Continuum de participation et niveaux d'influence, d'inclusion et de voix

CONTINUUM DE PARTICIPATION	INFLUENCE	INCLUSION	VOIX
Décision conjointe	Réelle	Réelle	Voix réelle
Consultation (opinion prise en considération)	Certaine influence	Réelle	Voix réelle
Communication (deux sens)	Peu d'influence	Symbolique	Voix symbolique
Information (sens unique)	Aucune	Symbolique	Silence
Non-participation (pas informé)	Aucune	Exclusion	Silence

Source : Original, adapté de Wilkinson et autres (2010); Heller (2003)

Cinq étapes forment un continuum de participation dans la prise de décision. La décision conjointe est l'étape ultime de ce continuum et celle qui représente le plus haut niveau d'influence et d'inclusion dans la prise de décision. Nous nous intéressons à la participation de groupes fonctionnels et opérationnels travaillant ensemble et qui sont responsables de la prise de décision sur des enjeux communs. Nous excluons l'étape de contrôle qui représente une autonomie d'un groupe par rapport à l'autre. L'étape de consultation représente l'étape avant la prise de décision et marque un certain niveau d'influence et d'inclusion dans le processus de décision. Dans l'étape de la communication, on peut faire connaître son opinion, mais elle ne sera pas nécessairement prise en considération. Cela peut être une forme de rétroaction sur une proposition formulée. Cette étape constitue une inclusion symbolique parce qu'elle représente un niveau peu élevé d'influence dans la décision. L'étape d'information est aussi symbolique, car même si l'on est informé de la décision, il se peut qu'on n'ait aucune influence sur le processus et qu'on soit limité à poser des questions de clarification. Enfin, la non-participation constitue une exclusion de la prise de décision.

De plus, nous partons de la prémisse que le discours de participation est constitué de voix et de silence qui se présentent sur un continuum tel que présenté au tableau 1.3. La voix peut être réelle ou symbolique selon le niveau d'influence. Si la voix est constituée de divers niveaux comme discussion, communication et information, alors taire, c'est retenir la voix des autres; ainsi, le silence limite la participation et construit la non-participation.

1.6 Conclusion

La littérature sur l'administration publique envisage la participation principalement de façon structurelle (Osborne et Gaebler, 1993; Canada, 1990) et de façon processuelle (Kernaghan, 1992; Canada, 1990) alors que la présente étude l'examine de façon relationnelle. Le point de vue structurel se concentre sur la déconcentration et la délégation d'autorité en posant le niveau d'autonomie dans la prise de décision comme élément clé. Le point de vue processuel se penche sur l'habilitation en se focalisant sur l'exercice de l'autorité. Le point de vue relationnel s'intéresse au niveau d'influence dans la prise de décision en se fondant sur le postulat que le niveau de participation est lié au niveau d'influence réelle.

À la suite de la recension des écrits sur la participation dans la littérature en théorie des organisations, nous concluons que l'interprétation qui convient le mieux à cette thèse est celle de la participation comme voix ou la possibilité de prendre part directement à une décision organisationnelle. La non-participation est alors silence, c'est-à-dire l'exclusion de la possibilité d'influencer son travail. Le paradoxe de la participation, la contradiction entre l'inclusion et l'exclusion, peut être étudiée de façon discursive si l'on considère que la participation c'est prendre part directement à une décision pour exercer une certaine influence sur le travail. Maintenant, il convient de cerner la notion de paradoxe qui est au centre du cadre théorique de cette

recherche. Ce regard paradoxal sera expliqué au prochain chapitre où nous proposons notre cadre théorique.

CHAPITRE 2 - Cadre théorique

Depuis le lancement de l'idée d'utiliser le paradoxe pour construire des théories de gestion (Poole et van de Ven, 1989) et le travail fondamental de Quinn et Cameron (1988) sur le paradoxe et la gestion de ses tensions jusqu'à la théorie du paradoxe proposée par Smith et Lewis (2011), plusieurs chercheurs s'intéressent à l'exploration des tensions pour expliquer des phénomènes organisationnels. Un numéro spécial du *Journal of Applied Communication Research* en mai 2004 (« Organized irrationality? Coping with paradox, contradiction, and irony in organizational communication », 2004, vol. 32, no. 2) examine les tensions contradictoires dans des situations empiriques (Trethewey et Ashcraft, 2004) en soulignant comment il est possible de vivre avec les tensions plutôt que de les éliminer et plus particulièrement du point de vue de la communication. Par exemple, l'étude de Martin (2004) sur l'utilisation spontanée de l'humour par les femmes cadres intermédiaires pour traiter les tensions générées par les paradoxes de pouvoir qu'elles vivaient, c'est-à-dire entre le pouvoir associé à leur poste et la marginalisation qu'elles subissaient dans une culture organisationnelle patriarcale.

L'existence du paradoxe organisationnel n'est pas nouvelle; c'est l'étude des tensions paradoxales qui prend plus de place dans les écrits scientifiques. En effet, dans leur recension de douze revues scientifiques de gestion, américaines et européennes, dans la vingtaine d'années entre 1989 et 2008, Smith et Lewis (2011) ont noté que le nombre d'articles qui analysent un phénomène organisationnel sous une approche paradoxale augmente de 10 % par année durant cette période.

L'étude des tensions paradoxales devient un sujet d'intérêt en théorie des organisations pour quatre raisons. Premièrement, les tensions sont l'effet de la plus grande complexité avec laquelle l'organisation doit composer, soit par des pressions

économiques comme la mondialisation soit par des pressions sociales (Ashcraft et Trethewey, 2004). Deuxièmement, le changement devient une condition récurrente dans l'organisation et de ce fait, la contradiction inhérente au changement organisationnel avec les tensions entre l'exploitation des acquis et l'innovation engendrent de plus en plus d'études scientifiques (Ashcraft et Trethewey, 2004). Troisièmement, l'organisation est fondée sur le paradoxe puisque la relation entre des personnes libres, créatives et indépendantes y est organisée, ordonnée et contrôlée (Clegg et autres, 2002). Quatrièmement, l'omniprésence de la technologie dans l'organisation fait en sorte qu'il y a de plus en plus de contradictions qui doivent être gérées simultanément (Clegg et autres, 2002); pensons notamment à l'importance de fournir une réponse complète au ministre qui doit réagir aux gazouillis qui circulent sur un enjeu. Non seulement doit-on rassembler tous les faits liés à l'enjeu et les actions prises ou envisagées par le gouvernement, ce qui prend du temps, mais aussi doit-on répondre rapidement, pour ne pas donner l'impression d'être dépassé par l'événement. Comme le soulignent Perret et Josserand, « la valeur heuristique du paradoxe réside dans sa capacité à interroger, remettre en cause, pointer les incohérences ou les mystères d'un raisonnement, d'une opinion, d'une situation, d'un problème » (Perret et Josserand, 2003, p. 5).

L'European Group for Organizational Studies (EGOS), organisme scientifique européen qui publie la revue *Organization Studies*, a inclus le sous-thème du paradoxe dans son colloque annuel chaque année au cours des cinq dernières années, soit de 2012 à 2016. Les communications scientifiques présentées à ces colloques mettent en commun les travaux sur les méthodes de recherche, les approches théoriques et les différentes façons de gérer les tensions organisationnelles. Bref, l'approche paradoxale constitue une manière assez récente et de plus en plus reconnue pour comprendre l'organisation. Cette approche permet de donner un

nouvel éclairage sur les questions organisationnelles et constitue un paradigme théorique complémentaire à d'autres paradigmes, dont l'approche de la contingence.

Un ouvrage collectif publié en France explore l'aspect constructiviste du paradoxe dans l'organisation, c'est-à-dire qu'il est « le fruit d'une 'construction' des acteurs » (Perret et Josserand, 2003, p. 6) et développe « l'idée que le paradoxe est un véritable outil de recherche en illustrant, au travers des travaux théoriques et empiriques sélectionnés, la variété des problèmes qu'il soulève, la diversité des situations qu'il permet d'aborder, l'étendue et l'originalité des solutions qu'il propose » (Perret et Josserand, 2003, p. 15). En se basant sur un modèle de paradoxe introduit par Lewis (Lewis, 2000), Smith et Lewis proposent un modèle du paradoxe qui intègre les diverses positions recensées sur les recherches sur le paradoxe dans l'organisation (Smith et Lewis, 2011) dans un numéro spécial du *Academy of Management Review* consacré au développement de théories d'organisation (« Forum on theory development : where are the new theories of organization », 2011, vol. 36, no. 2). Les auteures poursuivent leur développement théorique en proposant le paradoxe comme approche métathéorique (Lewis et Smith, 2014) dans un texte publié dans un numéro spécial du *Journal of Applied Behavioral Science* (« Paradox in context : advances in theory and practice », 2014, vol. 50, no. 2) qui vise à approfondir la compréhension de la théorie et de la pratique de la gestion du paradoxe organisationnel.

Dans leur récente recension des écrits sur la recherche sur le paradoxe organisationnel, couvrant la période 1990 à 2014, Schad et autres (2016) regroupent les différentes études sur le paradoxe sous trois thèmes : la nature des tensions et des dualités, les différentes approches utilisées pour gérer les tensions et l'impact du paradoxe. Sur les cent vingt (120) études recensées, c'est la nature du paradoxe qui a fait le plus souvent l'objet d'étude et le thème de l'impact le moins souvent. Pour ce qui est de la nature des tensions, des études au niveau organisationnel et individuel ont porté

attention sur les contextes qui amènent ces tensions ainsi que le type de tensions, qu'ils catégorisent comme les tensions d'apprentissage, d'organisation, d'appartenance et de performance et sur comment les tensions font surface pour révéler le paradoxe sous-jacent. Du point de vue de la nature des dualités, les recherches ont identifié certains types de dualités, comment les pôles étaient interreliés et comment les dualités sont révélées (Schad et autres, 2016).

Les études sur les approches de gestion des tensions sont soit collectives ou individuelles. Du côté des approches collectives, les différentes approches utilisées par des niveaux divers de la collectivité, la population, l'inter-organisationnel, le conseil d'administration, l'unité de travail et l'équipe de travail ont fait l'objet d'études. En ce qui concerne les approches individuelles, les chercheurs ont regardé non seulement les approches utilisées par les cadres supérieurs, les entrepreneurs, les gestionnaires et les superviseurs, mais aussi relevé quelles habiletés sont utiles à la direction pour gérer les tensions (Schad et autres, 2016).

Au niveau de l'impact des tensions, les chercheurs ont relevé le potentiel tant négatif (p.ex. ambivalence, chaos, conflit, déclin organisationnel) que positif (p. ex. créativité, innovation, efficacité de l'équipe, durabilité organisationnelle) du paradoxe. En ce qui concerne la dynamique du paradoxe, les auteurs notent que les articles recensés portaient sur l'amorce de la dynamique paradoxale (p.ex le changement, la pénurie de ressources) et comment les paradoxes se propagent (cercles vertueux et vicieux) (Schad et autres, 2016).

Smith et Lewis (2011) soulignent qu'il y a trois débats en cours dans ce domaine de recherche, soit la conceptualisation, la nature ontologique et les stratégies de gestion des tensions associées à l'approche paradoxale. Pour ce qui est de la définition, dans cette thèse nous adoptons la définition de Smith et Lewis qui campe le paradoxe sur

l'interdépendance et la simultanéité de deux positions opposées. En ce qui concerne la gestion des paradoxes, nous optons pour la gestion positive des tensions qui démontre une tendance à vivre avec le paradoxe plutôt qu'à le résoudre. Ces deux positions sont présentées à tour de rôle dans les prochaines sections avant de conclure avec les questions de recherche. « La littérature sur les contradictions, tensions, dilemmes et paradoxes s'est intéressée principalement à identifier, caractériser, justifier l'existence de tensions dans les organisations. À l'inverse, un nombre moindre de travaux interrogent pour l'instant la manière de traiter ces tensions » (Guedri et autres, 2014, p. 16). Notre thèse peut contribuer à combler cette lacune.

2.1 Conceptualisation de la perspective paradoxale

D'abord, qu'est-ce qu'un paradoxe? Ce concept a été cerné en théorie des organisations depuis 1988 par Cameron et Quinn qui suggèrent : « the key characteristic in paradox is the simultaneous presence of contradictory, even mutually exclusive elements », (Cameron et Quinn, 1988, p. 2). Smith et Lewis précisent en ajoutant que les éléments contradictoires sont étroitement liés, qu'ils existent simultanément et qu'ils perdurent : « contradictory yet interrelated elements that exist simultaneously and persist over time ». (Smith et Lewis, 2011, p. 382). Les éléments sont interreliés, par exemple, indépendance et contrôle, centralisation et décentralisation, parce qu'ils constituent deux pôles opposés. Même s'il est possible d'argumenter que la dimension temporelle importe peu pour définir un paradoxe, il demeure que la persistance des tensions contradictoires est le facteur qui rend l'étude des tensions intéressante intellectuellement et utile pour comprendre des problématiques comme celle à l'étude ici.

Il y a une distinction à faire entre le paradoxe, d'une part, et le dilemme et la dialectique, d'autre part, qui sont souvent employés comme synonymes du paradoxe

(Cameron et Quinn, 1988). Le paradoxe suppose que deux éléments contradictoires, A et B, existent simultanément et sont acceptés comme tel; par exemple le comportement organisationnel comprend des structures stables *et* des processus dynamiques (Westenholz, 1993). C'est cette simultanéité qui est à la base de ce qui distingue le paradoxe du dilemme et de la dialectique.

Le dilemme dénote une tension entre deux options qui ont des avantages et des désavantages (Smith et Lewis, 2011, p. 386) et présente une situation où le choix entre les options A ou B doit être fait (Cameron et Quinn, 1988) selon la logique dichotomique de soit/soit (« either/or ») (Josserand et Perret, 2000; Quinn et Cameron, 1988; Westenholz, 1993). La résolution du dilemme se traduit par un choix qui repose sur l'hypothèse qu'une solution est meilleure que l'autre (Quinn et Cameron, 1988) et la sélection dénote une hiérarchisation des choix. La résolution s'avère temporaire parce qu'un des choix (A ou B) n'est pas satisfait et la tension peut refaire surface après un certain temps (Smith et Lewis, 2011).

La dialectique est un processus de synthèse qui résout la tension entre une thèse et son antithèse (Smith et Lewis, 2011) en évoquant les convergences entre les éléments contradictoires. Éventuellement les tensions reviennent parce que l'intégration néglige les différences entre A et B, ce qui a pour effet net de favoriser un des deux pôles (Smith et Lewis, 2011). Ainsi, ni le dilemme ni la dialectique ne sont caractérisés par l'acceptation des deux choix A et B simultanément; ils hiérarchisent ou font la synthèse des deux.

L'approche classique en management, depuis Taylor et Fayol, cherche à déterminer quelle option, soit A ou soit B, correspond au bon choix de gestion : « Scholars sought to articulate generalizable principles about why firms benefit from a more hierarchical versus flat structure (Fayol, 1990) or from more coercive versus self-

directed HR practices (McGregor, 1960; Taylor, 1911) » (Smith et Lewis, 2011, p. 395). La théorie classique en gestion repose sur l'hypothèse qu'il y a une seule bonne façon de gérer et cela correspond à une logique rationnelle du « soit/soit ».

L'approche de la contingence, qui se développe à compter des années soixante, considère plutôt qu'il faut tenir compte du contexte interne et de l'environnement externe pour déterminer le choix à faire : « studies seek to identify the pros and cons of opposing choices, the needs of the current context, and the option that offers the greatest fit » (Lewis et Smith, 2014, p. 129). Donc, si l'approche classique cherche à connaître laquelle des options A ou B est la plus efficace, alors l'approche de contingence s'intéresse plutôt à savoir dans quelles conditions l'option A ou B est plus efficace (Smith et Lewis, 2011). La théorie du leadership situationnel de Hersey et Blanchard (Hersey, 1995), développée dans les années soixante-dix, est un bon exemple puisque selon cette théorie le gestionnaire doit modifier son style de leadership pour accommoder le niveau de développement des subordonnés; « any proposition that contains a moderating variable is a contingency theory » (Van de Ven et autres, 2013, p. 394).

Dans une perspective paradoxale, le chercheur ne s'intéresse pas aux conditions qui favorisent une polarité ou l'autre, mais plutôt à connaître comment A et B sont traités simultanément et comment ils sont interreliés en concomitance (Smith et Lewis, 2011). Par exemple,

paradox theory shifts the questions asked by motivational theorists from what the conditions are under which individuals are more driven by intrinsic or extrinsic motivators (Ryan & Deci, 2000) or self-interest or social interests (Crocker, 2008) to how individuals engage in these competing drives simultaneously (Smith et Lewis, 2011, p. 397).

C'est la considération simultanée des tensions contradictoires qui distingue la perspective paradoxale (Cameron et Quinn, 1988) de la perspective de contingence ou de la perspective classique. L'approche paradoxale implique un raisonnement « et/et » (« both/and ») qui fait ressortir la simultanéité des éléments contradictoires et étudie leur interdépendance et leur renforcement mutuel (Lewis, 2000).

Le gestionnaire public est confronté à de nombreuses tensions contradictoires entre la concentration/déconcentration, le contrôle et l'autonomie, l'inclusion et l'exclusion de la prise de décision dans la mise en œuvre des politiques publiques. La tension entre la concentration et la déconcentration est expliquée sous une perspective de contingence identifiant des facteurs favorisant un pôle de la dualité par rapport à l'autre, selon des facteurs de temps (Talbot, 2003), de complexité de la prise de décision (Zussman, 2010; Simon, 1997; Aucoin et Bakvis, 1989) ou de mandat organisationnel (Pollitt, 2005; Kernaghan, 2000; Hart, 1998). Tous ces éléments relèvent d'une approche théorique de contingence, cherchant les paramètres liés au succès ou à l'échec de la mise en œuvre d'une politique publique. Cette façon de concevoir la dichotomie concentration et déconcentration emploie une perspective qui tente de résoudre la tension entre les deux pôles en trouvant quels facteurs sont favorables à un pôle ou l'autre. Sans que ce ne soit problématique comme tel, nous verrons à la section 2.2 qu'il y a d'autres façons de gérer ces tensions.

Des chercheurs en administration publique, notamment Norman et Gregory (2003), Talbot (2003) et Hoggett (1996) appuient l'adoption d'une perspective paradoxale. Premièrement, pour comprendre l'organisation: « If we are to properly understand post-modern organizational forms then we have to get used to thinking in terms of paradox and contradiction rather than the either-or binary logic of the past » (Hoggett, 1996, p. 24); deuxièmement, pour reconnaître « la nature paradoxale des systèmes que l'on dirige » (Talbot, 2003, p. 23) et finalement, pour apprécier que le travail du

gestionnaire demande souvent à réconcilier des idées opposées (Norman et Gregory, 2003).

Il y a un intérêt grandissant pour cette approche théorique et une grande diversité de travaux (Perret et Josserand, 2003). Dans le but de clarifier cette approche, Lewis (2000) ainsi que Smith et Lewis (2011) proposent un modèle pour intégrer les diverses positions que cette approche propose. Selon Lewis (2000), ce modèle reconnaît d'abord que les tensions paradoxales proviennent de l'interprétation cognitive ou de la construction sociale « created by actors' cognition or rhetoric » (Smith et Lewis, 2011, p. 388). Ces paradoxes deviennent apparents dans l'interaction qui fait ressortir la contradiction (Lewis, 2000) et selon la façon dont les acteurs s'y prennent pour gérer ces tensions, ils finissent par créer et entretenir un cercle vicieux ou vertueux.

Le premier élément de leur modèle est la représentation du paradoxe comme un ensemble de morceaux qui existent simultanément, ce qui veut dire que « paradoxical tensions signify two sides of the same coin » (Lewis, 2000, p. 761), par exemple l'ombre ne peut exister sans la lumière, donc la lumière et l'ombre font partie du même tout. De fait, le symbole pour représenter ces tensions est le symbole chinois du yin et du yang qui intègre les éléments opposés dans un système (Smith et Lewis, 2011). Il existe depuis juillet 2012 sur le réseau social LinkedIn une communauté privée (« Paradox Theory Community ») qui regroupe des scientifiques et des praticiens qui s'intéressent à la recherche et au développement théorique du paradoxe. Ce groupe privé comptant 126 membres en 2016 est identifié par l'icône du symbole du yin et du yang.

Le second élément de leur modèle est l'argument que les réactions défensives aux tensions paradoxales mènent à des cercles vicieux. Les réactions défensives servent à

réduire l'anxiété causée par l'ambiguïté et l'incertitude propre à ces tensions. Le soulagement est temporaire puisque les tensions finissent par devenir plus intenses, ce qui mène à d'autres réactions défensives, et le cercle vicieux se perpétue (Lewis, 2000). C'est la pensée « soit/soit » qui mène au cercle vicieux.

Le troisième élément de leur modèle est l'argument que la gestion des tensions, par l'acceptation, la confrontation et la transcendance, mène à des cercles vertueux. Ces moyens reposent sur une pensée « et/et », qui accommode les deux pôles simultanément. Les tensions paradoxales amènent des stratégies de gestion des tensions qui se traduisent par des cercles de renforcement vertueux ou vicieux. Nous verrons les différents moyens de gérer le paradoxe dans la prochaine section.

2.2 La gestion des tensions paradoxales

Les tensions générées par les deux pôles contradictoires A et B sont traitées de trois façons : éviter les tensions, tenter de trouver une solution ou encore, les accepter. Ces trois formes de gestion de tension, que nous nommons l'évitement, la résolution et la juxtaposition (cette typologie est originale), sont présentées dans cette section et sont résumées au tableau 2.1. Cette synthèse ne prétend pas être exhaustive, mais sert plutôt à différencier les principales stratégies utilisées face au paradoxe. Chacune de ces trois façons d'aborder la contradiction est associée aux approches de gestion classique, contingente et paradoxale mentionnées à la section 2.1.

Une approche de gestion des tensions paradoxales comporte une analyse des tensions qui sont gérées selon un raisonnement « et/et » (« both/and ») qui fait ressortir la dynamique positive de gestion des éléments contradictoires ou un raisonnement « soit/soit » (« either/or ») qui en fait ressortir la dynamique négative. La dynamique positive ne vise pas à éliminer le paradoxe, mais à en explorer les tensions de façon à les faire cohabiter (Lewis, 2000). La dynamique négative cherche à éliminer l'anxiété

causée par les tensions en éliminant un pôle contradictoire, mais en fin de compte ne fait qu'aggraver les tensions paradoxales (Lewis, 2000). Comment les tensions d'un paradoxe sont-elles gérées selon les logiques dichotomiques « et/et » et « soit/soit »? Pour faciliter la présentation de la réponse à cette question, les trois stratégies de juxtaposition, de résolution et d'évitement seront exposées en suivant le tableau 2.1 de bas en haut.

Tableau 2-1- Stratégies de gestion des tensions paradoxales

STRATÉGIE	ACTION	LOGIQUE	PRATIQUE
Juxtaposition	Recadrage : Introduire un nouveau cadre de référence qui permet de dépasser la contradiction (Josserand et Perret, 2003, 2000) Transcendance (Lewis, 2000)	Et/et synchronique	Pensée paradoxale (Westenholz, 1993)
	Acceptation : Séparation des tensions en appréciant les différences paradoxales (Poole et van de Ven, 1988)	Et/et synchronique	Paradoxical inquiry (Lüscher et Lewis, 2008)
	Confrontation : Discuter des tensions pour construire une pratique accommodante (Lewis, 2000)	Et/et synchronique	Humour (Martin, 2004; Hatch et Erlich, 1993)
Résolution	Différenciation : Séparation spatiale ou temporelle des tensions (Smith et Lewis, 2011)	Et/et distanciée Et/et diachronique	Séparation spatiale et séparation temporelle (Poole et van de Ven, 1989) Compartimentage (Josserand et Perret, 2003, 2000)
	Intégration : Découverte de synergies qui accommodent les pôles opposés (Smith et Lewis, 2011)	Et/et fragmentaire	Synthèse (Lewis et Smith, 2011; Clegg et autres, 2002; Poole et van de Ven, 1989)
Évitement	Hierarchisation : Retenir des solutions qui favorisent un pôle au détriment de l'autre (Josserand et Perret, 2000)	Soit/soit	Résolution d'un dilemme (Westenholz, 1993)
	Compromis : Mettre de l'avant une situation intermédiaire (Josserand et Perret, 2000)	Soit/soit	Affaiblissement mutuel des extrêmes (Josserand et Perret, 2000)
	Réaction défensive : Réduire l'inconfort des tensions par l'élimination d'un côté de la polarité (Lewis, 2000)	Soit/soit	Différenciation, répression, régression, projection, déni, (Vince et Broussine, 1996; Lewis, 2000)

Source : original

2.2.1 *L'évitement*

Trois actions sont utilisées dans une stratégie d'évitement : la hiérarchisation et le compromis qui sont motivés par la rationalité, et le réflexe défensif qui sert à réduire l'anxiété causée par les tensions. D'une façon ou de l'autre, il entraîne une intensification des tensions qui contribue à créer un climat de conflit nuisant à l'organisation.

Selon l'approche classique, il y a « une » bonne façon de gérer une situation, ce qui correspond à décider de façon rationnelle entre les options A et B. La hiérarchisation « consiste à mettre en avant un pôle au détriment de l'autre » (Josserand et Perret, 2000, p. 31-32). Alors la contradiction entre les deux pôles est traitée comme un dilemme et chaque option est évaluée avec ses pour et ses contre afin de déterminer le bon choix. Josserand et Perret (2000) donnent l'exemple de la décision prise par la NASA pour autoriser le vol de la navette Challenger qui s'est avéré fatal :

La veille de la catastrophe, les ingénieurs d'une entreprise sous-traitante ont alerté leurs dirigeants des risques importants liés aux conditions climatiques défavorables; ceux-ci n'ont pas été pris en compte, car l'annulation du lancement aurait eu des conséquences commerciales et politiques jugées trop lourdes (Josserand et Perret, 2000, p. 32).

Cet exemple illustre la logique dichotomique « soit/soit » : soit que l'on annule le vol pour des raisons de sécurité malgré les conséquences politiques et commerciales, soit que l'on autorise le vol pour des raisons commerciales et politiques, malgré les risques pour la sécurité. Dans ce cas-ci, la situation s'est avérée plus qu'insatisfaisante. Selon Josserand et Perret (2000) la hiérarchisation est une solution inefficace dans les situations plus complexes, puisque les tensions refont surface à moyen terme et recréent le paradoxe.

La seconde façon d'éviter les tensions paradoxales est le compromis qui consiste à mettre de l'avant une situation à moyen terme reposant sur un compromis des deux options (Josserand et Perret, 2000). Puisqu'il repose sur des concessions de chaque option et « ne permet pas d'exploiter les potentialités des deux pôles » (Josserand et Perret, 2000, p. 33), le compromis ne donne pas de bons résultats quand la situation est complexe puisqu'elle s'appuie principalement sur la logique formelle (Josserand et Perret, 2000).

La troisième façon d'éviter les tensions contradictoires consiste à utiliser des pratiques défensives, notamment la *différenciation*, qui polarise davantage les éléments contradictoires, en créant par exemple des distinctions « nous/eux » artificielles; la *répression*, qui consiste à bloquer les souvenirs d'expériences déplaisantes; la *régression*, qui est le recours à des actions sécurisantes du passé; la *projection*, qui fait intervenir le transfert de défauts personnels à un bouc émissaire; et le *déni*, qui consiste à refuser d'accepter une réalité déplaisante (Vince et Broussine, 1996; Lewis, 2000). Contrairement à la hiérarchisation et au compromis, qui sont basés sur la rationalité, les pratiques défensives sont liées à une réaction émotionnelle qui sert à protéger l'ego dans le cas d'une réaction individuelle et qui sert à maintenir une culture organisationnelle dans le cas d'une réaction qui s'étend à un groupe organisationnel (Vince et Broussine, 1996) et servent à éviter temporairement ou réduire l'effet négatif des tensions (Lewis et Smith, 2014). À l'instar de la hiérarchisation et du compromis, ces réactions ne tiennent pas compte simultanément des deux pôles.

Ces trois actions de gestion de paradoxe, la hiérarchisation, le compromis et la réaction défensive, sont fondées sur une logique de « soit/soit » et servent à simplifier la situation qui souvent est trop complexe. À l'opposé, dans une dynamique positive, les acteurs affrontent le paradoxe en explorant plutôt qu'en supprimant les tensions

(Lewis, 2000). La dynamique positive qui mène à des cercles vertueux est fondée sur l'acceptation de vivre avec le paradoxe ou par la résolution du paradoxe (Smith et Lewis, 2011).

2.2.2 *La résolution*

Les tensions paradoxales sont souvent perçues comme un problème à résoudre; la prémisses étant que la résolution du paradoxe réduit les tensions liées à la contradiction (Clegg et autres, 2002). Ainsi on cherche à savoir dans quel contexte l'option A ou l'option B constitue un bon choix. C'est le domaine privilégié de la théorie de la contingence (Lewis et Smith, 2014).

Poole et van de Ven proposent deux pratiques de résolution : l'une consiste à faire une séparation spatiale et l'autre une séparation temporelle. Dans le cas de la séparation spatiale, A et B sont séparés à des niveaux ou endroits différents, par exemple le niveau micro et le niveau macro, alors que dans le cas de la séparation temporelle, le lieu est le même, mais A et B sont choisis à des moments différents (Poole et van de Ven, 1989). Josserand et Perret reprennent la même idée en parlant de compartimentage. Le compartimentage se fonde sur la différenciation qui vise à clarifier et à distinguer les niveaux de référence où l'on se situe (par ex. centre-périphérie, micro-macro) ou encore la période de temps (par ex., phases de transition) et d'affirmer les spécificités et les différences pertinentes plutôt que de chercher à homogénéiser les pratiques (Josserand et Perret, 2003). Ainsi, chaque pôle contraire est présent dans une organisation, mais dans des secteurs différents. Lewis et Smith (2014) donnent l'exemple d'une séparation spatiale quand ils parlent de l'étude empirique sur la gestion de changement de Christensen (1997), où ils notent que les entreprises établies maintiennent la stabilité et l'efficacité de leurs opérations pour exploiter leurs capacités actuelles dans leurs usines tout en menant des pratiques innovatrices dans des entités séparées ou dérivées. Un bon exemple de séparation

temporelle est donné par Talbot (2003) qui considère que le dilemme entre la décentralisation et la centralisation est un dilemme entre la décentralisation opérationnelle et la centralisation stratégique qui se résout par une distinction temporelle : la décentralisation opérationnelle a une portée à court terme alors que la centralisation stratégique a une portée à long terme. La centralisation et la décentralisation deviennent ainsi des éléments complémentaires plutôt que contradictoires.

La logique dichotomique utilisée est celle du « et/et », mais n'est pas synchronique ou simultanée dans le temps et l'espace. Dans le cas de la séparation ou du compartimentage spatial, cette logique « et/et » est distanciée. Dans le cas de la séparation ou du compartimentage temporel, cette logique « et/et » est diachronique, c'est-à-dire qu'elle a lieu sur deux périodes de temps distinctes.

Une autre façon de résoudre les tensions paradoxales est de faire une synthèse des deux pôles qui sont considérés comme une thèse et son antithèse respectivement (Poole et van de Ven, 1989; Smith and Lewis, 2011). Smith et Lewis donnent l'exemple empirique suivant :

In their action research Beech et al. (2004) offered an example in the health care industry, a field pulled in opposing directions by demands for medical and managerial skills. In their study a synthesis emerged through the educational merger of medical and business degrees. Yet the fundamental duality persisted. Such hybrid professionals gradually became focused on their medical peers and roles, eventually intensifying the need for greater business acumen (Smith et Lewis, 2011, p. 388).

La logique dichotomique utilisée consiste en un « et/et » fragmentaire, puisque la synthèse de la thèse et de l'antithèse souligne les convergences et non les divergences

des deux pôles. Ainsi, ni la synthèse ni le compartimentage ne tiennent compte entièrement des deux opposés simultanément; seulement la juxtaposition le fait.

2.2.3 *La juxtaposition*

La troisième stratégie de gestion des tensions paradoxales consiste à garder les deux pôles opposés et de vivre avec : « Living with paradox implies that actors shift their expectations for rationality and linearity to accept paradoxes as persistent and unsolvable puzzles » (Smith et Lewis, 2011, p. 385). C'est la juxtaposition des tensions qui s'effectue au moyen du recadrage, de l'acceptation et de la confrontation.

Le recadrage consiste à introduire un nouveau cadre de référence qui permet de dépasser la contradiction (Josserand et Perret, 2003). La pratique de recadrage est liée à la transcendance qui repose sur la pensée paradoxale (Smith et Lewis, 2011) favorisant l'exploration des tensions et la découverte de liens entre les forces opposantes pour façonner un cadre de référence qui donne sens aux contradictions apparentes (Westenholz, 1993). À partir de son étude empirique auprès d'employés dans une coopérative dont ils sont devenus propriétaires, Westenholz explique cette pensée paradoxale :

Paradoxical thinking is a process through which employees establish a new relationship with the situation they are in. [...] One has no fixed model of the reality and of one's own identity in this context. [...] A paradoxical understanding of one's previous identity leads to the loss of meaning – a deframing – that makes one open to other lines of thought (Westenholz, 1993, p. 56).

Le recadrage repose sur une logique dichotomique du « et/et » qui est synchronique : « synchronic dualities are those where both poles are simultaneously present, occupying the same space and time » (Ford et Backoff, 1988, p. 87). En accommodant les deux pôles, c'est-à-dire par la modification des attentes de

rationalité et de linéarité pour accepter les paradoxes comme des énigmes insolubles et persistantes (Smith et Lewis, 2011), on aboutit à un recadrage qui permet de dépasser la contradiction (Josserand et Perret, 2003).

Le second moyen de juxtaposer les tensions est l'acceptation du paradoxe, ce qui laisse entendre englober les tensions (Smith et Lewis, 2011) à l'aide de pratiques comme le questionnement paradoxal, qui consiste à construire le sens par une compréhension qui s'adapte aux tensions persistantes plutôt que de les éliminer (Luscher et Lewis, 2008). Dans leur recherche-action auprès des cadres opérationnels, réalisée durant une restructuration importante de la firme danoise LEGO entraînant l'établissement d'équipes autogérées, Luscher et Lewis (2008) décrivent le processus de collaboration qui a permis de transcender le paradoxe. Ils mentionnent notamment qu'il s'agit d'une série de questionnements qui, non seulement permet de distinguer la logique existante pour décrire la situation, mais qui permet également d'explorer d'autres points de vue accentuant les polarités et la façon dont elles sont reliées pour enfin questionner les solutions simplistes en encourageant l'expérimentation : « By recognizing that they could never choose between competing tensions, because either option intensified needs for its opposite, they [...] opened discussions to consider both/and possibilities » (Smith et Lewis, 2011, p. 391). L'acceptation des tensions paradoxales s'appuie sur une logique dichotomique « et/et » qui est synchronique.

Le troisième moyen de juxtaposer les tensions est la confrontation des éléments contradictoires pour construire une pratique accommodante (Lewis, 2000). Une façon de le faire est d'utiliser l'humour. Dans leur étude empirique sur les réunions de gestion dans une multinationale informatique, Hatch et Erlich (1993) constatent qu'en se moquant de leurs préoccupations, les cadres intermédiaires reconnaissent qu'ils surveillent leurs employés tout en étant eux-mêmes étroitement surveillés par leur propres patrons (Lewis, 2000). Cette façon de confronter les tensions est

synchronique. La juxtaposition tient compte simultanément des deux pôles plutôt que de chercher à résoudre ou à éviter les tensions générées par le paradoxe.

L'avantage de la perspective paradoxale comme cadre théorique, c'est que cela nous force à poser une question différente par rapport à notre objet de recherche et ainsi nous permet d'élargir notre compréhension d'un phénomène organisationnel (Poole et van de Ven, 1988). La question suivante est associée au cadre théorique et guidera l'analyse des données : s'il y a des tensions paradoxales dans le discours entre cadres de direction centraux et régionaux, comment les acteurs les gèrent-ils?

Avant de conclure ce chapitre et de présenter le cadre méthodologique, nous voulons brièvement comparer la gestion des tensions paradoxales avec le cadre EVL (Exit, Voice and Loyalty) introduit par Hirschman (1970) et le modèle EVLN (Exit, Voice, Loyalty and Neglect) de Rusbult et Lowery (1985).

2.3 Comparaison de la gestion des tensions avec les modèles EVL et EVLN

Dans cette section, nous discutons des stratégies de gestion des tensions paradoxales en les distinguant des stratégies de défection, de prise de parole et de loyauté proposées par Hirschman (1970) comme pistes d'action face à l'insatisfaction d'un consommateur envers un produit ou à l'insatisfaction d'un employé face à son organisation. Ces trois pistes d'action forment le cadre EVL (Exit, Voice and Loyalty) pour décrire la réaction individuelle ou collective à l'insatisfaction. Pour Hirschman (1995¹⁸), la défection implique la cessation de l'achat d'un produit fabriqué par une firme ou le départ de l'individu de son organisation. Selon lui, la prise de parole est

¹⁸ Traduction française de l'édition originale anglaise publiée en 1970

« toute tentative visant à modifier un état de fait jugé insatisfaisant, que ce soit en adressant des pétitions individuelles ou collectives à la direction en place, en faisant appel à une instance supérieure ayant barre sur la direction ou en ayant recours à divers types d'action, notamment ceux qui ont pour but de mobiliser l'opinion publique. » (Hirschman, 1995, p. 41). Cette définition, assez compliquée, est axée sur la résolution constructive d'un problème (Bashshur et Burak, 2015). Enfin, lorsqu'insatisfait, le membre de l'organisation ou le consommateur peut se résigner par inertie ou par manque de véritable alternative, c'est-à-dire faire preuve de loyauté (Hirschman, 1970; Delwit, 1995). La loyauté est l'élément le plus critiqué dans le cadre EVL de Hirschman et n'est pas considérée comme une piste d'action séparée, mais plutôt un qualificatif de la prise de parole (Dowding et autres, 2000).

La thèse de Hirschman a inspiré plusieurs scientifiques, dans des domaines variés allant des sciences politiques à la gestion, mais peu de recherches empiriques ont mis à l'épreuve les hypothèses sur les relations entre la défection, la prise de parole et la loyauté (Dowding et autres, 2000). Un modèle inspiré de la thèse d'Hirschman et qui a été utilisé dans des études d'insatisfaction dans le milieu de travail bureaucratique est celui de Rusbult et Lowery (1985) où la défection (« exit ») signifie quitter l'organisation, où la prise de parole (« voice ») consiste à activement essayer d'améliorer les conditions de façon constructive, où la loyauté signifie attendre de façon passive et dans un esprit optimiste que les conditions s'améliorent et où la négligence (neglect) représente la passivité entraînant une détérioration des conditions (Lowery et Rusbult, 1986). Ces quatre pistes d'action sont dispersées sur deux axes, selon que l'action soit constructive/destructive ou que l'action soit active/passive; la prise de parole et la loyauté sont constructives alors que la défection et la négligence sont plus destructives à la relation de travail (Lowery et Rusbult, 1986). La défection et la prise de parole sont des réponses actives à la situation

insatisfaisante, alors que la loyauté et la négligence sont des réponses passives (Lowery et Rusbult, 1986).

Plusieurs problèmes sont associés au modèle EVLN (Dowding et autres, 2000). D'abord au niveau méthodologique, les données ne sont pas issues de situations actuelles, mais plutôt issues de questionnaires demandant aux répondants d'auto-identifier leur piste d'action ou encore leur intention d'action dans une situation donnée. De plus, la défection et la prise de parole ne sont pas des pistes mutuellement exclusives, mais deux pistes qui se complètent. Par exemple, on peut opter pour la prise de parole avant d'opter pour la défection. Ainsi, il y a une dimension temporelle à considérer, puisque les deux pistes peuvent être diachroniques (Dowding et autres, 2000). La voix est une piste d'action qui est particulièrement problématique parce qu'elle peut désigner plusieurs actions différentes, individuelles et collectives (Dowding et autres, 2000).

Aux fins de la présente discussion, nous choisissons de comparer les caractéristiques du modèle EVLN avec les différentes stratégies de gestion des tensions paradoxales. Le premier rapprochement est celui de l'axe constructif/négatif. En effet, nous pouvons relier les stratégies selon la logique « et/et » à des actions constructives puisqu'elles tiennent compte des deux pôles du paradoxe. À l'opposé, les stratégies utilisant la logique « soit/soit » sont plutôt destructives parce qu'elles ne font que perpétuer un cercle vicieux. L'axe actif/passif est moins pertinent à notre avis, puisque la stratégie d'évitement peut être active. Même si certaines pratiques comme le déni (une réaction de défense) peuvent sembler passives, on ne peut dire la même chose du compromis. Les stratégies de juxtaposition et de résolution du paradoxe sont plurivocales, alors que la stratégie d'évitement ne l'est pas. La notion de voix dans ce contexte est très différente de celle utilisée par Hirschman.

Contrairement au modèle EVLN, la logique du « et/et » peut se distinguer au niveau spatio-temporel, avec des pratiques qui permettent d'intégrer les deux pôles opposés par une séparation temporelle ou spatiale, ou par du compartimentage – à différents niveaux organisationnels. Nous concluons que la perspective paradoxale couvre des dimensions qui ne sont pas incluses dans le modèle EVLN.

2.4 Conclusion

Le paradoxe est formé d'éléments contradictoires interdépendants qui persistent dans le temps (Schad et autres, 2016). Une approche paradoxale permet d'analyser les tensions qui découlent du paradoxe de participation régionale. L'exploration de la construction discursive des tensions permettra de comprendre comment elles se présentent simultanément et comment elles sont gérées par les directeurs centraux et régionaux à l'interface politiques-opérations. La question de recherche suivante est dégagée de ce cadre théorique et a servi à l'analyse des données faite dans cette thèse : s'il y a des tensions paradoxales dans le discours entre cadres de direction centraux et régionaux, comment les acteurs les gèrent-ils? La stratégie de recherche qualitative employée est décrite dans le prochain chapitre.

CHAPITRE 3 - CADRE MÉTHODOLOGIQUE

La stratégie de recherche utilisée dans cette thèse consiste en une étude inductive comparant deux cas dans l'administration publique fédérale du Canada construits par une triangulation de méthodes soit l'observation non participante à des réunions, des entretiens semi-dirigés et l'analyse de documents institutionnels. Nous commençons par énoncer notre position épistémologique interprétativiste puis décrivons l'échantillon et les méthodes employées pour obtenir et analyser les données.

3.1 Position épistémologique et stratégie de recherche

L'administration publique n'est pas une discipline intégrée (Rutgers, 1998) et une multitude d'approches nous permettent d'examiner la complexité de l'appareil étatique sous plusieurs perspectives. L'ontologie, ou la nature de la réalité, et l'épistémologie, « le cadre que le chercheur mobilise pour expliquer la/sa réalité » (Grenier et Pauget, 2007, p. 14), déterminent la méthodologie (façon de connaître) du chercheur. Les deux principaux paradigmes ou écoles méthodologiques sont le positivisme et l'interprétativisme (Auriacombe et Holtzhausen, 2014; Haverland et Yanow, 2012; Grenier et Pauget, 2007). Le positivisme cherche à expliquer un phénomène en identifiant ses causes alors que l'interprétativisme cherche à comprendre un phénomène en fournissant les raisons du phénomène (Haverland et Yanow, 2012). Ces deux écoles méthodologiques « ne s'excluent pas mutuellement : elles représentent des façons différentes de concevoir les sciences sociales et donc d'aborder la réalité » (Gingras, 1997, p. 41) et sont pour ainsi dire complémentaires (Phillips et Oswick, 2012). Essentiellement, les méthodes de recherche utilisées par un chercheur dépendent du cadre méthodologique choisi.

Le positivisme conçoit la réalité comme une entité objective extérieure au chercheur (Grenier et Pauget, 2007). La recherche positiviste vise à découvrir les « lois » universelles qui causent la réalité étudiée (Grenier et Pauget, 2007). Ainsi le chercheur émet une hypothèse expliquant le phénomène à l'étude avant de commencer la cueillette des données pour ensuite vérifier la validité de l'hypothèse au moyen des données recueillies et si l'hypothèse est généralisable. L'objectif consiste à obtenir une explication scientifique (Schwandt, 2005). Les postulats de la méthodologie positivistes sont objectivistes. L'objectivisme considère le sujet distinct de l'objet et l'observateur plutôt que de l'acteur prend le point de vue du sujet (Gingras, 1997). Dans cette perspective, les structures existent indépendamment de la connaissance des sujets. L'objectivisme considère que la réalité est exempte de l'influence des valeurs, c'est-à-dire qu'il ne considère pas les valeurs dans l'établissement des connaissances (Lincoln et Guba, 2000).

Le post-positivisme est issu des travaux de Popper qui « considérait que la recherche peut être falsifiable, c'est-à-dire reproductible, comme un et un font toujours deux » (Grenier et Pauget, 2007, p. 13). Dans ce courant de pensée, le réel doit être constaté d'un regard critique parce qu'il est imparfaitement compris à cause des limites de la compréhension humaine. Le post-positivisme adhère à une épistémologie objectiviste modifiée et sa méthodologie est basée sur l'expérimentation modifiée où les constatations sont sujettes à la falsification. Les méthodes utilisées sont quantitatives et quelquefois qualitatives (Lincoln et Guba, 2000).

Les postulats de la méthodologie interprétativiste sont subjectivistes, notamment que la connaissance est une expérience personnelle plutôt qu'une acquisition de l'extérieur ou une imposition. (Auriacombe et Holtzhausen, 2014). L'observateur et l'acteur sont interdépendants et la science sociale est essentiellement subjective; de plus, un phénomène peut avoir de multiples interprétations et la réalité est assujettie

aux valeurs (Auriacombe et Holtzhausen, 2014) dans un contexte donné. Le subjectivisme considère que le monde doit être compris à travers la subjectivité de l'acteur. Cette notion rejoint le *Verstehen* (compréhension) de Max Weber qui consiste à prendre la perspective du sujet (Gingras, 1997). La méthodologie interprétativiste favorise les méthodes qualitatives et la recherche dans le milieu naturel du phénomène étudié. L'objectif est de comprendre le sens d'un phénomène social (Schwandt, 2005). Le paradigme interprétativiste remet en question les théories rationalistes et positivistes et est étudié sous plusieurs courants théoriques qui sont subjectivistes, dont le constructivisme, le postmodernisme et la théorie critique.

Le constructivisme conçoit que la réalité est construite par l'acteur et le chercheur; cette réalité est subjective et elle dépend d'une histoire et d'une expérience partagée (Grenier et Pauget, 2007; Hatch, 2000). Le constructivisme tient compte de la subjectivité de l'acteur et présente le réel comme un construit. Ce sont Berger et Luckmann (1966) qui avancent que la réalité est socialement construite. Le produit des recherches en sciences sociales est une compréhension conceptuelle qui a un effet sur le phénomène étudié (Astley, 1985). L'avantage de ce paradigme est de mettre à contribution la subjectivité humaine sans sacrifier l'objectivité de la connaissance. Les phénomènes sociaux sont définis culturellement et non comme des faits naturels.

Le postmodernisme crée la réalité avec les mots et questionne la légitimité des métanarratifs de la rationalité moderne (Lyotard, 1979). La connaissance est véhiculée par le langage et c'est par elle que les croyances, les règles et la légitimité des institutions sont communiquées. Les postmodernistes sont critiques de la science et soutiennent que le langage est porteur de valeur. Ce courant subjectiviste adopte le thème de la construction sociale de la réalité, en mettant l'accent sur le rôle central du discours sur ce construit. Il se fait le défenseur des voix minoritaires dans un monde de savoir/pouvoir. Ce paradigme utilise la déconstruction des textes pour faire ressortir

les sens cachés dans les discours modernes. Son aspect critique à outrance, voire anarchiste, limite son utilisation dans l'administration publique.

La théorie critique, d'inspiration hégélienne-marxiste sur la thèse de l'historicité de la vérité, provient dans les années 1920 de l'Institut de recherches sociales de Francfort et ses penseurs les plus connus sont Adorno, Horkheimer et Marcuse (Kincheloe et McLaren, 2000). La théorie critique adopte une conception émancipatrice de la raison, c'est-à-dire que la raison ne sert pas uniquement pour identifier des méthodes de contrôle en gestion, mais aussi en conteste les objectifs. Ce paradigme s'inspire de la position de Weber qui avait identifié les effets négatifs de la science sur les valeurs morales par l'application de la rationalité fonctionnelle et qui considérait la dénegation de choix comme un exercice de pouvoir et non de la rationalité. La théorie critique utilise une approche historique pour exposer les valeurs sous-jacentes des structures et la contingence des institutions sociales.

Nos intérêts de recherche en management public nous amènent à poser un regard interprétativiste sur la bureaucratie fédérale. Nous justifions notre choix par un retour sur le positivisme, le post-positivisme et en soulignant l'importance de l'interprétativisme pour le champ multidisciplinaire de l'administration publique. Le positivisme représente le paradigme dominant dans l'administration publique contemporaine. En adoptant une approche objectiviste, pour éliminer l'effet de subjectivité de l'acteur ("value-free"), la gestion devient plus scientifique, impliquant une plus grande respectabilité. Les théories de gestion actuelles favorisent la professionnalisation de la gestion, soutenant qu'avec des processus de rationalisation, nos organisations sont gérées de façon plus efficace et plus rationnelle. Ce paradigme comporte des lacunes, à notre avis puisque, d'une part, le travailleur professionnel a un certain contrôle sur son travail, parce qu'il peut offrir ses connaissances à l'organisation de son choix et d'autre part, le fait que les praticiens considèrent

l'importance d'apprendre la gestion politique des organisations, cela sous-entend qu'ils reconnaissent une dimension subjectiviste de leur travail. Le post-positivisme présente certaines améliorations, en tentant d'inclure un élément de critique. Le réel est imparfaitement compris à cause de la complexité des phénomènes et de la limite de la compréhension humaine. Ce rationalisme critique est difficile à valider, et nous n'y voyons pas d'avantages par rapport au positivisme pour l'administration publique.

La notion d'un phénomène social comme une réalité subjective nous apparaît comme une façon plus complète de considérer l'administration publique. Ce paradigme souligne le rôle que joue le langage dans la socialisation et nous semble fort intéressant particulièrement par son apport au niveau de la dimension politique de la gestion (Clegg & Palmer, 1996). Notre postulat est que la participation tout comme le paradoxe est reconnaissable dans le discours et qu'il est aussi construit dans les conversations entre acteurs (Perret et Josserand, 2003; Lewis, 2000). Les tensions paradoxales sont perceptuelles, elles sont cognitivement ou socialement construites dans les conversations (Lewis, 2000) d'où l'importance d'en étudier la construction discursive. Les tensions peuvent être inhérentes au système organisationnel, mais peuvent aussi être construites dans le langage quotidien (Smith et Lewis, 2011). En résumé, l'approche paradoxale décrite au dernier chapitre favorise une étude interprétative du paradoxe. Cette étude empirique examinera les pratiques discursives de gestion des tensions contradictoires dans le discours entre cadres supérieurs centraux et régionaux.

La méthode qualitative d'approche inductive est génératrice plutôt que vérificatrice d'hypothèses et privilégie des données issues d'observation de situations naturelles plutôt que provenant de conditions expérimentales (Giordano, 2003). En fait, l'étude de phénomènes dans leur cadre naturel est le propre des études qualitatives (Giordano, 2003). Nous ne visons pas à mesurer l'importance du paradoxe de participation ni à

valider une hypothèse au moyen d'une approche déductive. Nous cherchons plutôt à explorer ce que veut dire la participation à l'interface politiques-opérations et à comprendre comment les tensions entre l'inclusion et l'exclusion sont gérées par les acteurs. Cette étude qualitative est à design flexible (Robson, 2002) parce que son design est ouvert, relativement peu structuré et sans hypothèse préalable (Giordano, 2003) afin de permettre de s'ajuster au contexte des acteurs. Son design est considéré flexible parce que les données recueillies sont formées des observations de la chercheuse et des informations et opinions des participants, qui constituent des données qualitatives représentant des réalités multiples (Robson, 2002) et non des données quantitatives mesurables sur des paramètres précisés d'avance.

La méthode de cas est privilégiée dans la méthodologie interprétativiste (Grenier et Pauget, 2007) et est appropriée pour cette recherche parce qu'elle permet l'étude d'un phénomène, comme la participation, que l'on veut étudier en profondeur en s'appuyant sur plusieurs techniques de collecte de données : l'étude de documents, l'observation et les entretiens (Giroux, 2003). De plus, cette méthode est évolutive, ce qui laisse au chercheur le loisir de s'ajuster aux conditions du terrain (Giroux, 2003). L'observation et les entrevues nous permettent d'obtenir des points de vue différents et de mieux comprendre les multiples sens (Robson, 2002) associés à la participation.

L'orientation sur le contexte du cas est importante dans une approche interprétativiste pour bien saisir le milieu dans lequel le phénomène se produit. La méthode de cas est privilégiée en recherche qualitative qui n'est pas fondée sur le grand nombre, mais plutôt sur des situations naturelles et spécifiques (Giordano, 2003). La description du contexte de chaque cas étudié est importante : « Il ne s'agit pas de rechercher des régularités statistiques (entre individus substituables), mais de rechercher les significations, de comprendre des processus, dans des situations uniques et/ou fortement contextualisées » (Giordano, 2003, p. 16).

Puisque l'étude de cas s'intéresse au particulier plutôt qu'au général (Robson, 2002), il devient intéressant de comparer un ou plusieurs cas pour mieux comprendre le phénomène à l'étude. La méthode comparée de cas est une approche pertinente parce qu'elle est appropriée pour étudier des phénomènes complexes dans leur contexte (Agranoff et Radin, 2006). La comparaison de cas représentatifs en management public permet non seulement de clarifier si l'interprétation du concept étudié est ancrée dans des environnements variés, mais aussi d'explorer plus largement les questions de recherche (Eisenhardt et Graebner, 2007) et d'enrichir les résultats de recherche (Grenier et Pauget, 2007).

L'étude de cas exige de la chercheuse une pluralité de compétences (Giordano, 2003) liées à la variété des méthodes de collecte de données. En effet, non seulement doit-on avoir de bonnes qualités d'observation et d'analyse de documents, mais aussi des aptitudes à compléter des entrevues. L'étude de cas porte sur une situation unique, ce qui ne permet pas une validation par la répétition des connaissances produites (Giordano, 2003). La comparaison des cas et la validation des informations par les acteurs atténuent cet élément négatif.

3.2 L'échantillon

Par sa superficie de près de 10 millions de kilomètres carrés, le Canada est le deuxième plus vaste pays au monde (Canada, 2009). Dans l'administration canadienne, ce territoire est divisé en secteurs administratifs appelés régions qui intègrent les dix provinces et les trois territoires du pays : les provinces de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les provinces des Prairies, la côte Ouest et les territoires du Nord (Canada, 2009). Administrativement, le bureau-chef de la fonction publique fédérale se trouve dans la région de la capitale nationale, constituée de la ville d'Ottawa (dans la province d'Ontario) et une partie de la ville de Gatineau (dans

la province de Québec), les deux villes situées de part et d'autre de la rivière Outaouais. Les bureaux régionaux sont répartis à travers le pays pour servir les citoyens canadiens. En 2011¹⁹, 41,2 % de la fonction publique fédérale²⁰ canadienne, composée de 282, 352 employés, travaillait dans la région de la capitale nationale et 58,8 % œuvrait dans les régions (Canada, 2012a). Cette recherche porte sur la relation entre le centre et les régions, donc sur la relation entre les fonctionnaires situés dans la capitale nationale et ceux qui travaillent ailleurs au pays, en région, et qui doivent travailler ensemble pour la mise en œuvre des politiques publiques.

La thèse porte sur deux organisations de la fonction publique fédérale ayant une caractéristique structurelle différente importante. Ainsi, il s'agit d'une organisation au fonctionnement concentré, où le centre coordonne de près les opérations en région, et une autre organisation où les opérations régionales sont déconcentrées et plus autonomes du centre. Donc nous pouvons concevoir que le phénomène de participation régionale pourrait varier dans un contexte structurel différent.

Pour orienter nos démarches vers des organisations concentrée et déconcentrée, nous avons d'abord discuté avec le directeur général de l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique fédérale (APEX) pour valider certaines de

¹⁹ Données démographiques en date du 31 mars 2011 du Secrétariat du Conseil du Trésor, <http://www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/demol1-fra.asp> (page consultée le 10 septembre 2012). Au 31 mars 2015, la fonction publique était réduite à 257,138 fonctionnaires dont la répartition régionale n'était pas disponible.

²⁰ La fonction publique fédérale est constituée de quatre-vingt-dix (90) organisations (ministères, agences, bureaux, commissariats et tribunaux) dont le Conseil du Trésor est l'employeur et des employeurs distincts (principalement l'Agence du revenu du Canada, Parcs Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et le Conseil national de recherches du Canada). Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, http://www.tbs-sct.gc.ca/pas-srp/report-rapport_f.asp?cat=c, (page consultée le 10 septembre 2012).

nos perceptions fondées sur nos connaissances²¹ des ministères et agences dans l'administration publique dans la région du Québec. Cette association, dont nous étions membre actif, est une organisation indépendante qui regroupe des cadres supérieurs qui y adhèrent volontairement et à leurs propres frais. L'APEX a lancé à la fin des années 90 des consultations annuelles de ses membres régionaux. Ces consultations dirigées par le directeur général de l'Association offraient « aux cadres à l'extérieur d'Ottawa de meilleurs renseignements plus à jour que ceux qu'ils recevaient souvent de leur propre ministère » (Hughson, 2009, p. 25). Le directeur général consulté avait une grande connaissance de la fonction publique fédérale, y ayant œuvré comme cadre supérieur avant d'occuper le poste de directeur général de l'APEX pendant plus de douze ans. Nous avons décidé d'exclure de l'échantillon le ministère pour lequel nous avons travaillé afin d'éviter un conflit des rôles de chercheuse et d'acteur et aussi parce que nous ne pouvions assurer la confidentialité des résultats dans une étude de cas associée à notre ancien employeur.

L'approche auprès des organisations potentielles s'est faite par l'entremise de notre réseau de connaissances personnelles, d'abord par téléphone, suivi d'une rencontre pour expliquer notre projet, puis par une lettre officielle de demande incluant le devis de recherche (annexe A) une fois que la personne rencontrée s'est montrée favorable au projet. Notre statut de cadre régional dans la communauté fédérale du Québec nous a donné accès au plus haut niveau des organisations régionales approchées, soit aux sous-ministres adjoints et aux directeurs généraux régionaux. Cela a rendu l'étude possible malgré le fait qu'habituellement ces organisations sont très fermées,

²¹ L'auteure de cette thèse a œuvré comme cadre supérieur régional dans la région du Québec dans la fonction publique fédérale canadienne.

notamment en ce qui concerne l'accès au niveau de cadre supérieur (Odendahl et Shaw, 2002).

Le premier choix s'est arrêté sur une organisation de grande taille²² (environ 4500 employés) reconnue dans la communauté fédérale comme une organisation au fonctionnement déconcentré – le Ministère²³. Son mode d'opération, structuré de façon matricielle, laisse beaucoup d'autonomie aux régions. Une organisation optant pour une structure matricielle combine le regroupement hiérarchique par services et par fonctions. Les gestionnaires centraux et régionaux sont donc conjointement responsables des décisions et doivent réconcilier leurs différences entre eux (Mintzberg, 1979).

La recherche pour une organisation concentrée a nécessité une demande auprès de trois organisations. L'accès a finalement été obtenu auprès d'une organisation de taille moyenne (environ 800 employés) avec une structure hiérarchique et concentrée – l'Agence. Dans les deux organisations qui ont décliné le projet, ce n'est pas le sujet de recherche, mais le fait qu'aucune réunion n'a eu lieu entre directeurs centraux et régionaux durant la période visée (2005-2006) qui est source du refus. Une des raisons pour ce manque de réunion est soulevée par un directeur général régional rencontré en avril 2005 pour tenter d'obtenir son autorisation d'accès pour notre projet : « La communication entre régions et l'administration centrale est un sujet sensible au ministère ». Une directrice d'un autre ministère fait écho à cette remarque et parle de la situation délicate qui existe dans son organisation; bien qu'elle doit

²² Le critère utilisé pour exprimer la taille de l'organisation est celle de la Commission de la fonction publique du Canada qui précise qu'une organisation de grande taille a 2 000 employés et plus et celle de taille moyenne a entre 350 et 1 999 employés (récupéré du site www.psc-cfp.gc.ca).

²³ Par mesure de confidentialité les noms des organisations sont fictifs.

normalement rencontrer ses collègues tous les quatre mois, aucune réunion en personne n'a eu lieu depuis huit mois et aucune n'est planifiée pour les deux mois subséquents à notre conversation en décembre 2005. Même si cette organisation est ouverte à cette recherche, l'absence de réunions a exclu la possibilité d'y faire une étude.

La gestion de l'interface entre le centre et les régions dans l'administration publique fédérale canadienne se fait au niveau des cadres supérieurs. Dans l'organisation fédérale, l'administrateur général (sous-ministre de ministère ou président d'agence) rend compte au ministre et au Parlement de toutes les activités sous sa responsabilité. Bien que la politique de gestion des cadres supérieurs²⁴ précise qu'un cadre supérieur (*executive*) est un fonctionnaire nommé au groupe de la direction (niveau de classification EX- 01 à EX-05), le schéma dans la figure 1 reprend la distinction faite par l'École de la fonction publique du Canada²⁵ de sa clientèle pour les programmes d'apprentissage en gestion. Les cadres dirigeants sont les sous-ministres (groupe DM) et les sous-ministres adjoints (niveaux EX-04 et EX-05) alors que les cadres supérieurs sont des cadres de niveaux EX-01 à 03. Selon les statistiques démographiques en annexe du rapport du Greffier de mars 2015, il y a 43 sous-ministres et 34 sous-ministres délégués dans la fonction publique fédérale. Le groupe EX (des niveaux 01 à 05) compte 6,397 personnes, ce qui correspond à 2.5 % de la fonction publique (composée de 257,138 fonctionnaires). Cet échantillon est important non seulement parce qu'il constitue l'interface politiques-opérations, mais aussi, parce que comme le souligne Savoie (1987, p. 799), « quiconque est au-

²⁴ La politique de la gestion des cadres supérieurs est entrée en vigueur le 16 juillet 2007; <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12572§ion=text#cha4>; page consultée le 2 février 2011.

²⁵ Voir la rubrique communautés à la page <http://www.csps-efpc.gc.ca/index-fra.asp>.

dessous des niveaux DM et EX est, à toutes fins pratiques, écarté des discussions sur les politiques ».

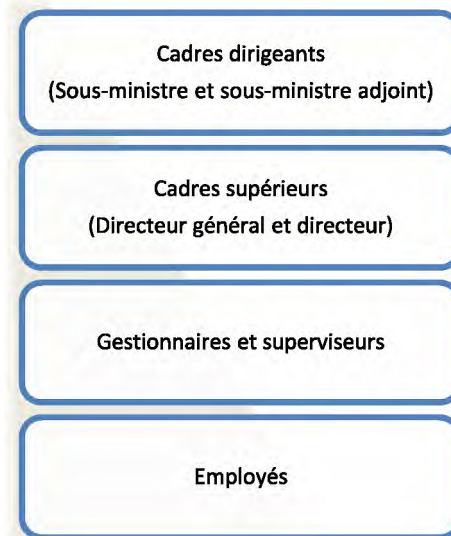


Figure 1 – Hiérarchie des postes dans la fonction publique fédérale canadienne

Dans ce contexte hiérarchique, la direction des programmes implique plusieurs intervenants au centre et dans les régions. La communication entre les directeurs centraux et les directeurs régionaux permet non seulement d’assurer l’uniformité des services à travers le pays, mais aussi à officiellement mieux faire connaître la réalité régionale au centre. De cette façon, les politiques tiennent compte des besoins des citoyens et de l’industrie canadienne tout en respectant la volonté politique sous-jacente au programme. Dans cette thèse, les cadres supérieurs centraux sont les cadres fonctionnels et les cadres régionaux sont les cadres opérationnels.

Cette thèse s’intéresse au niveau des cadres supérieurs parce que l’interface politiques-opérations est située à ce niveau dans la fonction publique fédérale, ce qui

a peu ou pas été étudié, et qui est le niveau où le phénomène à l'étude est essentiel. L'échantillon de Carroll et Siegel était spécifiquement limité aux personnes qui offrent un service au citoyen et excluait les cadres supérieurs régionaux: « the study excluded some of the most senior people in field offices, because they had little client contact and were more like adjuncts of head office than true field-office staff » (Carroll et Siegel, 1999, p. 7). Contrairement à Carroll et Siegel, nous ne considérons pas les cadres supérieurs régionaux comme des adjoints de l'administration centrale puisque nombre d'entre eux ont travaillé sur le terrain avant de prendre des fonctions de direction et souvent n'ont pas l'ambition de postuler pour des postes à l'administration centrale. Ces personnes défendent les intérêts organisationnels centraux et les intérêts locaux (Raes et autres, 2011). Nombre d'études se font sur les cadres dirigeants et l'enseignement sur le management public est davantage axé au niveau du gestionnaire. Le point de vue du cadre supérieur qui dirige une équipe de gestionnaires et qui se rapporte soit à un autre cadre supérieur ou à un cadre dirigeant mérite d'être exploré.

Dans les deux organisations retenues, nous avons fait l'observation d'une équipe composée de membres venant des régions et de l'administration centrale. Dans le cas du Ministère, les directeurs des secteurs spécialisés (fonctionnels) au centre et les directeurs des opérations (services) en région sont membres d'une équipe matricielle qui s'appelle le Conseil national du programme W qui compte douze participants. L'équipe de l'Agence est une équipe hiérarchique formée de neuf membres régionaux et de deux membres centraux. Une description plus détaillée de chaque équipe et de son contexte est développée au chapitre 4 (cas de l'équipe du Ministère) et au chapitre 5 (cas de l'équipe de l'Agence).

3.3 Collecte des données

Trois méthodes sont utilisées dans cette thèse pour recueillir les données qui seront analysées et interprétées dans les chapitres qui suivent : l'observation non participante de deux réunions, vingt-deux entrevues semi-dirigées et l'analyse documentaire des rapports sur les plans et priorités et des rapports ministériels de rendement produits annuellement par les deux organisations ainsi que d'autres documents gouvernementaux plus généraux pertinents tels que la politique de communication de l'administration fédérale canadienne. Ces trois sources servent à documenter le phénomène de participation dans la prise de décision dans chaque cas (Giroux, 2003).

3.3.1 *Observation non participante*

L'observation non participante a principalement deux avantages : c'est une méthode permettant d'observer et d'étudier un phénomène dans une situation naturelle et d'agir comme complément d'informations obtenues dans une entrevue (Robson, 2002). Les désavantages associés à l'observation sont que cette méthode prend du temps (Robson, 2002), qu'elle demande une compréhension des propos entendus et qu'il peut être difficile de saisir l'expérience des acteurs (Groleau, 2003). Une vérification de la compréhension de la chercheuse auprès des acteurs peut remédier à ces derniers désavantages. La sélectivité des perceptions de la chercheuse est un autre danger lié à cette méthode qui est remédié par la technique de prise de notes rapides et exhaustives ainsi que la validation auprès des participants lors des entrevues (Laperrière, 1997a).

L'interaction à l'interface politique-opérations est caractérisée par une alternance de périodes de contact direct (réunion en personne) et de périodes de contact électronique (courriels, appels téléphoniques, téléconférences). Le partage d'information à l'interface politiques-opérations se fait rarement en personne (Carroll

et Siegel, 1999). La plupart du temps, la communication se fait par téléphone ou par l'entremise de courriels. Des rencontres ont lieu de façon virtuelle dans toutes les organisations fédérales ayant des opérations pancanadiennes. Pour minimiser les frais de voyage, ces rencontres se font majoritairement par téléconférence ou par vidéoconférence, avec une rencontre en personne prévue à intervalles réguliers. L'observation d'une réunion en personne a été choisie parce qu'elle constitue une meilleure situation sociale à étudier qu'une réunion virtuelle, l'observation du non verbal enrichissant la compréhension de l'interaction orale.

Les réunions représentent une action sociale de gestion par laquelle les organisations se produisent et se reproduisent (Boden, 1994). Les réunions entre cadres supérieurs du centre et des régions ont été ciblées pour une observation non participante compte tenu du terrain privilégié qu'elles offrent pour étudier la construction du sens de la participation. Les réunions sont des sites privilégiés pour étudier le processus de participation dans l'organisation :

Meetings remain the essential mechanism through which organizations create and maintain the practical activity of organizing. They are, in other words, *the* interaction order of management, the occasioned expression of management-in-action, that very social action through which institutions produce and reproduce themselves (Boden, 1994, p. 81).

Une réunion en personne a été observée dans les deux organisations. Celle de l'équipe du Ministère a eu lieu le 12 octobre 2005 et a duré une demi-journée, de 8 h 30 à 12 h 30. L'enregistrement de la rencontre a été refusé; cette organisation a exigé une vérification de la validité de notre cote de sécurité de niveau « secret²⁶ » avant de

²⁶ Dans la fonction publique fédérale canadienne, une cote de sécurité de niveau secret valide est exigée pour tout accès à l'information dont la divulgation non autorisée pourrait causer un préjudice

nous laisser observer la réunion. La présidente d'assemblée nous a interdit de prendre des notes à quatre reprises durant la réunion à cause de la nature des sujets discutés. Les notes prises contenaient l'essentiel des propos, avec l'indication des personnes qui les ont exprimées avec des notes en marge sur les interruptions et certaines expressions non verbales comme les gestes ou des rires. Les notes définitives ont été complétées la journée même : « Les résumés, mots clés, extraits marquants de conversation, schémas et autres procédés expéditifs sont inévitables. En fait, il faut absolument compter sur la constitution ultérieure des notes définitives » (Mucchieli, 1996, p. 144). Une fois retranscrites, ces notes définitives totalisaient vingt-trois pages à simple interligne. Nous avons aussi obtenu le compte-rendu officiel de cette rencontre pour compléter nos notes.

La réunion de l'équipe de l'Agence a eu lieu le 17 janvier 2006 et a duré toute la journée, de 8 h 30 à 16 h 30. Un léger repas a été servi à midi dans la salle, ce qui a permis des échanges informels entre les participants et une cadre dirigeante qui s'est jointe à la rencontre à cette occasion. Les membres de l'équipe ont consenti l'enregistrement des propos de la rencontre aux fins de recherche. Chaque fois qu'un nouvel invité se présentait, la présidente de la réunion lui a demandé l'autorisation d'enregistrer²⁷. Nous avons complété le quart de la transcription du verbatim. Le reste du verbatim a été transcrit par une ressource spécialisée et nous avons validé la transcription pour en assurer la qualité. La transcription totalise cent trente-neuf pages à simple interligne. Les notes d'observation incluent un diagramme des lieux et la

sérieux à l'intérêt national. Cette cote de sécurité n'est évidemment pas accessible à tous les chercheurs.

²⁷ La recherche a été réalisée avant la mise en place du processus de demande de certification éthique du projet de recherche avec le formulaire de consentement normalisé de l'ÉNAP.

position des participants à la rencontre, comme suggéré par Mucchieli (1996). Ces diagrammes se trouvent aux annexes G et H.

Pour certains, ces notes définitives n'ont pas la même valeur que des transcriptions verbatim pour faire l'analyse discursive. En effet, ce sont des rapports d'observation, même si ces rapports contiennent des extraits des conversations, parce que le débit de parole ne permet pas une consignation complète (Wood et Kroger, 2000). En ce sens, les données du cas de l'Agence sont supérieures à celles du Ministère. Bien que nous reconnaissons que ceci constitue une faiblesse de notre méthode de collecte des données, nous devons composer avec la difficulté d'obtenir accès à ces sites si nous insistons sur l'enregistrement des réunions et des entrevues. L'enregistrement peut aussi affecter les propos si les participants sont gênés par le fait que leurs propos puissent être consignés par écrit dans un verbatim et qu'ils seront subséquemment publiés dans une thèse. Tout effet en ce sens rendra les données moins naturelles, ce qui va à l'encontre d'une recherche dans un milieu 'naturel' (Wood et Kroger, 2000). La prise de notes est une méthode appropriée pour satisfaire l'objectif de cette thèse. Bien qu'un enregistrement permette de recueillir l'ensemble des paroles exprimées et de réécouter les propos, la transcription de l'enregistrement ne fait que contenir du texte sans tenir compte d'autres éléments comme les messages non verbaux, de l'intonation et du débit de parole (Savoie-Zajc, 2003). L'utilisation d'un verbatim à partir de notes manuscrites du chercheur plutôt qu'un verbatim à partir d'un enregistrement pour l'analyse discursive est considérée acceptable et l'analyse discursive de notes manuscrites de réunions faite par Hatch (1997), dans sa recherche sur la construction sociale de la contradiction dans l'humour utilisé par une équipe de direction, en est un bon exemple.

Le silence n'a pas fait l'objet spécifique d'observation, mais a plutôt été relevé à l'étape de l'analyse de données. Le silence ne fait pas l'objet de recherches (Poland et

Pederson, 1998) parce qu'il est difficile à étudier : « One issue that does remain to be addressed is the epistemic and methodological question of how, as a scholar, one can analytically identify an instance of an unacknowledged presence » (Burridge, 2007, p. 481). Le silence a du sens dans la communication entre acteurs qui se connaissent, qui doivent interagir; ce silence relationnel est porteur de sens (Jaworski, 1993; Scott, 1993). Il y a une complexité inhérente au silence qui nous force, pour l'interpréter correctement, à tenir compte de son contexte (Saville-Troike, 1985) : « Silence is the discourse analyst's version of mathematical zero. Its meaning is complicated and depends on where it occurs » (Wood et Kroger, 2000, p. 62). Il est naturel de 'lire' le non verbal d'un interlocuteur, sa posture, son expression faciale, ses gestes, afin de bien interpréter ses propos exprimés par la parole ou le silence. Dans un contexte donné, les auditeurs interprètent le silence selon les propos qui l'ont précédé. Chaque auditeur crée sa propre lecture et l'absence de validation peut générer de mauvaises interprétations. Par exemple, dans le contexte nord-américain où l'on valorise l'expression de son opinion, les gestionnaires peuvent interpréter le silence comme un consensus, alors qu'il peut signifier une façade de collaboration ou une tactique de défense. Pour comprendre la signification du silence et pour en éliminer l'ambiguïté, le locuteur du silence doit valider l'interprétation qu'en fait l'auditeur (Scott, 1993). C'est dans les entrevues que nous avons pu valider nos constats sur le silence.

Notre postulat est que l'interaction en personne pendant la réunion influence ce qui se passe dans les autres périodes de contact virtuel entre les personnes (Raes et autres, 2011). Une seule réunion peut sembler trop faible pour déterminer la nature du phénomène à l'étude, mais il est acceptable dans le contexte où nous ne cherchons pas à tester une hypothèse, ni d'établir une relation causale entre des paramètres donnés. Nous reviendrons sur cette lacune dans la conclusion générale. Dans le contexte de notre thèse, une étude longitudinale comportant l'observation de plusieurs réunions n'était pas envisageable compte tenu de la difficulté d'obtenir l'accès à la

population visée. L'observation d'une seule réunion ne permet pas d'apprécier pleinement la dynamique organisationnelle et c'est pourquoi nous avons utilisé des entrevues avec les participants à la réunion pour compléter l'information obtenue pendant la réunion.

Le choix des organisations pour cette collecte de données repose sur l'accessibilité à l'observation de réunions de cadres de direction durant la période d'avril 2005 à mars 2006. Il n'y a pas de raison de croire que le laps de temps écoulé depuis ait restreint la validité des constats alors que le rapport de consultation de l'APEX (2008), cité à la première page de l'introduction, ajoute foi à la persistance de la situation. Nous ne pouvons revenir valider la situation auprès des deux organisations parce que les deux groupes étudiés n'existent plus à cause de changements organisationnels faits depuis. Selon un sondage effectué en 2014 par l'association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada (APEX), près de 75% des répondants au sondage des cadres supérieurs sur l'évolution de leur travail ont indiqué que leur travail a changé au cours des dernières années, notamment que leur rôle stratégique s'est considérablement amoindri. En effet, un des répondants au sondage le décrit ainsi : « Je brasse la soupe que quelqu'un d'autre a préparée avec un paquet de nouilles préemballées. Je ne suis pas en mesure de contribuer aux ingrédients, au temps de cuisson ou à la qualité » (APEX, 2015, p.10). Selon l'APEX cette perception des cadres soulève deux préoccupations. La première, c'est que les cadres ne sont pas en mesure d'appuyer le gouvernement et de fournir les services aux citoyens à la mesure de leurs capacités (APEX, 2015). La seconde, c'est que cela mène à un désengagement de cette strate supérieure de fonctionnaires. En effet, selon le sondage sur le travail et la santé au travail auprès des cadres

supérieurs de la fonction publique fédérale effectué en 2012²⁸, 32% des cadres supérieurs répondant au sondage ont indiqué être activement démobilisés, en hausse par rapport au niveau de 28 % indiqué dernier sondage en 2007 (APEX, 2013). Il est inquiétant de constater qu'un cadre supérieur sur trois indique en 2012 ne pas être préoccupé ou peu préoccupé par le rendement de son organisation. Nous concluons que le sentiment d'aliénation existe toujours et d'une certaine façon semble avoir empiré, ce qui rend nos données et les constatations à partir de ces données, toujours pertinentes.

3.3.2 *Entrevues semi-dirigées*

Les entrevues servent à dégager une compréhension plus approfondie des pratiques discursives observées ainsi qu'à obtenir une meilleure appréciation du contexte des acteurs (Phillips et Hardy, 2002) en privilégiant l'expérience des personnes (Savoie-Zajc, 2003). Les entrevues semi-dirigées constituent une méthode flexible, permettant de changer le questionnement afin de poursuivre une piste basée sur des réponses intéressantes ou sur le non verbal des répondants pendant les entrevues (Robson, 2002). De plus, cette méthode est moins invasive que l'observation pour une organisation et il est plus facile d'avoir accès à des individus à interviewer que d'observer des réunions de gestion (Demers, 2003). Cette méthode demande de l'expérience et une certaine compétence à mener des entrevues (Robson, 2002). Notre expérience d'entrevues pour la sélection de personnel et pour le travail de réglementation où les notes d'entrevue sont utilisées comme preuve en cour judiciaire

²⁸ L'APEX mène un sondage sur la santé des cadres supérieurs tous les cinq ans depuis 1997. Ce sondage a été conçu et réalisé par le Groupe d'analyse psychosociale de la santé de l'Institut de recherche en santé des populations de l'université d'Ottawa. Le questionnaire a été rempli par 2,314 cadres (35% du groupe de direction) entre octobre 2012 et janvier 2013 (APEX, 2014).

(dans le cadre du respect d'une loi) ou administrative (dans le cadre de la sélection du personnel) nous a grandement servi pour cette méthode.

Même si l'entrevue est semi-dirigée, elle comporte tout de même des étapes bien définies : 1) avoir accès aux personnes à interviewer, 2) comprendre le langage et la culture des répondants, 3) décider comment se présenter, 4) trouver un informateur qui aide le chercheur à interpréter le langage et la culture, 5) gagner la confiance des personnes interviewées, 6) établir un lien avec elles, et 7) faire la collecte des données empiriques (Fontana et Frey, 2011). Nous présentons notre approche en suivant ces étapes, en commençant par l'accès aux personnes.

Il est plus fréquent dans le domaine des sciences sociales, d'avoir des études sur les employés que sur les cadres supérieurs (Lofland et Lofland, 1995) et une des raisons pour cela, c'est qu'il est difficile d'avoir accès aux cadres. Notre recherche empirique a été réalisée alors que nous travaillions à temps plein comme cadre supérieur régional dans un ministère de la fonction publique fédérale canadienne et notre expérience en gestion constitue un apport important non seulement dans la construction et l'analyse des données, mais a été un atout pour avoir accès aux personnes interviewées.

Puis, l'agenda des participants limite la fenêtre de temps disponible pour compléter les entrevues (Robson, 2002). Dans la mesure du possible, les entrevues ont été complétées assez rapidement après la réunion observée. Le plus difficile a été de trouver une plage horaire d'une heure dans le calendrier chargé des participants. De plus, puisque les notes d'entrevue doivent être transcrites le plus rapidement possible lorsqu'elles ne sont pas enregistrées, ce qui limite le temps disponible pour prendre rendez-vous rapidement (Robson, 2002). Même si la qualité des questions augmente avec le temps, largement parce que celles posées aux dernières entrevues bénéficient

de l'analyse des entrevues précédentes, il est plus difficile pour les gens de se rappeler ce qui s'est passé à la réunion à mesure que le temps passe. Pour parler à des individus dispersés de Halifax à Vancouver, nous avons tenté de les rencontrer à Ottawa dans les jours suivant la réunion observée. Le cas échéant, nous les avons interviewés par appel téléphonique. Seize entrevues furent complétées en personne et six au téléphone. Les entrevues avec les directeurs régionaux ont eu lieu dans des cafés ou un lobby d'hôtel alors que celles avec les directeurs centraux se sont déroulées dans leur bureau. Dix-sept entrevues (huit au Ministère et neuf à l'Agence) ont été complétées dans les deux semaines suivant la réunion. L'ensemble des entrevues a été complété dans les quatre semaines après la réunion dans le cas de l'Agence (janvier à février 2006) et dans les six semaines après la réunion pour le Ministère (octobre à décembre 2005); la ventilation des dates d'entrevues est présentée à l'annexe G.

Après avoir obtenu l'accès aux personnes, il faut, en second lieu, comprendre leur langage. L'expérience et la connaissance du management public dans la fonction publique canadienne nous ont permis de saisir la complexité du contexte des acteurs rencontrés pendant cette recherche. Cette proximité physique et sociale au terrain a l'avantage d'une bonne connaissance du contexte, ce qui rend la présence de la chercheure moins dérangeante pour les personnes observées et interviewées et améliore la concentration de la chercheure dans l'observation des réunions (Groleau, 2003). Nous connaissons leurs responsabilités de direction dans un environnement de travail au service des citoyens avec un gouvernement élu et des employés syndiqués. Ils sont également soumis aux exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* et au regard critique des médias. Notre familiarité avec le langage du praticien nous a aidé à saisir plus rapidement les propos des acteurs.

Les interviewés peuvent introduire des biais en ne révélant pas réellement leur pensée (Demers, 2003), ce qui peut être mitigé par la comparaison des réponses des répondants. Notre connaissance du travail de cadre supérieur dans la fonction publique fédérale et la mise en confiance au début de l'entrevue favorisait la relance sur les réponses moins étoffées et nous a permis de creuser un peu plus sur certains éléments sans avoir à poser des questions de base.

Dans cette thèse, nous pouvons considérer que l'échantillon de cadres supérieurs constitue la première strate des élites dans la fonction publique fédérale du Canada sous les cadres dirigeants qui sont les sous-ministres et les sous-ministres adjoints. Or, pour s'adresser à cette élite, il est essentiel de démontrer une certaine compétence afin d'être pris au sérieux (Lofland et Lofland, 1995). Le troisième élément de l'entrevue semi-dirigée, la décision sur comment se présenter devient important. À chaque entrevue, nous nous sommes présentées comme une collègue (dans le sens large) ainsi qu'une chercheure et cela nous a permis d'établir une relation de confiance avec les participants dans le cadre des entrevues.. Cette expérience de praticienne influence l'interaction lors de l'entrevue, le type de questions posées et l'information donnée (Thomas et Davies, 2005). Cette compréhension du contexte élimine le recours à une tierce partie pour comprendre le milieu étudié (Lofland et Lofland, 1995).

Nous reconnaissons qu'une entrevue est une conversation entre deux auteurs, l'interviewé et l'intervieweur, et qu'en ce sens, les données de l'entrevue sont socialement construites (Poland, 2002). Le récit de cette thèse reflète notre position épistémologique et notre propre conception de la recherche (Giordano, 2003). Il est possible que nous tenions certains éléments pour acquis à cause d'une socialisation dans le rôle de cadre supérieur de l'administration fédérale. Ce qui constitue un biais d'une chercheure qui est aussi praticienne ('insider') (Robson, 2002). C'est dans une

démarche réflexive que nous avons pris conscience de notre point de vue de praticienne et de son effet sur le sens des résultats. La réflexivité dans le sens méthodologique réfère au processus de réflexion autocritique sur nos préjugés, notre cadre théorique et nos préférences (Schwandt, 2001). La réflexivité dans le sens plus large indique une inspection critique du processus de recherche, incluant l'examen de l'obtention et de l'interprétation des données (Schwandt, 2001). C'est pourquoi nous avons validé auprès des acteurs pendant l'entrevue notre interprétation de nos observations pour nous assurer de l'exactitude de l'analyse (correspondance avec le vécu des participants). Cela établit aussi la validité de notre thèse (Schwandt, 2001), tout en nous assurant que l'interprétation est bel et bien ancrée empiriquement. De plus, nous avons eu recours à deux informateurs, ceux-là mêmes qui nous ont aidée à accéder à chacun des sites, pour nous assurer de bien saisir la culture et le contexte organisationnels. Une seconde entrevue avec deux directeurs régionaux (un par équipe) a été complétée en août 2008 afin de vérifier l'interprétation de certaines données après l'analyse de l'ensemble des données.

Les premiers moments de l'entrevue ont servi à nous présenter et à établir un climat de confiance. Tel que mentionné plus tôt, nous pouvions facilement saisir les enjeux avec lesquels ces directeurs doivent composer sur une base quotidienne, compte tenu de nos responsabilités dans la fonction publique, et cela nous a aidée à établir un climat de confiance avec les individus ainsi que d'établir un lien avec eux. Au début de chaque entrevue, des questions d'ordre général ont été posées pour les mettre à l'aise et connaître le nombre d'années d'expérience qu'ils avaient dans la fonction publique et dans l'organisation, ainsi que leur rôle dans l'organisation et pendant la réunion.

Les entrevues semi-dirigées n'ont pas été enregistrées pour conserver un climat de confiance et parce que l'équipe du Ministère n'autorisait pas l'enregistrement de la

réunion. Puisqu'il n'est pas possible de tout noter lors d'une entrevue tout en maintenant la conversation, nous avons complété nos notes manuscrites dans l'heure qui a suivi l'entrevue pendant que le dialogue était encore frais dans notre mémoire et nous avons consigné nos notes sur un support électronique dans les heures suivantes. Cet empressement de retranscrire les données évite les trous de mémoire et permet une intégration des données pour améliorer la collecte subséquente (Giroux, 2003). Ces notes définitives totalisaient cent-onze pages à simple interligne.

Pour ce qui est de l'étape finale de la série d'étapes d'une entrevue non-structurée selon Fontana et Frey (2011), celle de la collecte des données, un total de vingt-deux entrevues d'une durée moyenne de cinquante minutes, soit onze par organisation, ont été complétées au moyen de questions semi-dirigées pour inciter les interviewés à s'étendre sur chaque sujet abordé. Les questions de base apparaissent aux annexes H (en français) et I (en anglais). Les questions posées à chaque individu dépendent de l'analyse faite des entrevues précédentes et varient dès qu'aucune nouvelle information ne vient s'ajouter aux précédentes.

3.3.3 *Considérations éthiques*

Tel que mentionné plus tôt, cette recherche a été réalisée avant la mise en place du processus de demande de certification éthique de l'ÉNAP. Par contre, certaines précautions ont été prises pour assurer la confidentialité de l'information et la protection de la vie privée. D'abord, un formulaire de consentement (annexe B) a été signé, en personne ou par télécopie, avant chaque entretien, en mentionnant que l'individu avait le droit de refuser de participer et de se retirer en tout temps. Ces formulaires de consentement ont été mis en lieu sûr.

Un directeur régional de l'équipe du Ministère, a refusé de nous accorder une entrevue, malgré une demande en personne, deux demandes par courriel et deux

messages téléphoniques laissés auprès de son adjointe. Nous sommes arrivée tôt pour la rencontre du 12 octobre 2005 et nous nous sommes présentée aux personnes dans la salle et leur ai expliqué notre projet. Nous avons tenté de prendre rendez-vous à ce moment avec des directeurs régionaux dont la présence à Ottawa était de courte durée. Déjà, à ce moment-là, nous avons senti par son non verbal fuyant que ce directeur ne souhaitait pas nous rencontrer. La dernière tentative par appel téléphonique a été faite en décembre 2005. La demande a été formulée auprès de son adjointe qui nous a dit que son patron nous rappellerait. Comme il ne l'a pas fait, nous avons interprété cette absence répétée de réponse comme un refus de participation et nous n'avons pas insisté par souci du principe d'éthique de recherche en sciences sociales qui mise sur le libre consentement des sujets. Ce directeur (Scott) s'est peu exprimé lors de la rencontre; il n'a parlé qu'à quatre reprises, dont deux fois lorsque la présidente lui a posé directement une question. Son non verbal nous fait penser à un certain désintéressement. Un de ses collègues dit qu'il est réservé : « Il y a certaines personnalités, comme Scott, qui s'expriment peu, mais ça sort quand c'est important » (David, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). En effet, Scott est intervenu à deux reprises pendant la réunion pour donner de l'information précise; par exemple, il retrouve au moyen de son BlackBerry un courriel donnant le nom de la personne qui a approuvé une description de tâches.

Les propos durant les pauses (au Ministère et à l'Agence) et durant le repas du midi (à l'Agence) ne font pas partie des données. Ceci afin de rendre le rôle de la chercheuse claire alors que nous étions mêlée à des interactions informelles pendant ces moments : « Les repas et les pauses ne sont pas des situations de travail et les échanges dans ce cadre peuvent laisser croire aux individus participant à l'étude que le chercheur n'utilisera pas ses propos dans le cadre de sa recherche » (Groleau, 2003).

Dans la transcription des notes d'observation et d'entrevue, chaque personne a été identifiée par un code et l'analyse des données s'est faite sur ces notes définitives. Une fois l'analyse terminée, des noms fictifs ont été assignés à chaque personne et aux deux organisations. L'original des notes définitives ainsi que le tableau de correspondance entre les individus et leur code d'identification ont été mis en sécurité dans un lieu privé. Ainsi, les fichiers informatiques, qui ont servi dans l'analyse avec le logiciel MaxQDA et qui étaient dans le répertoire du serveur de l'ÉNAP, ne contenaient pas d'information permettant d'identifier les individus ou les organisations.

3.3.4 *Sources documentaires*

Les rapports des plans et priorités 2005-2006 et les rapports ministériels de rendement 2005-2006 des deux organisations ont servi à comprendre le contexte organisationnel et à dégager les éléments pertinents du discours institutionnel et du contexte externe de l'organisation. Le rapport sur les plans et les priorités d'un ministère ou d'un organisme fédéral présente, pour une période de trois ans, les principales priorités de l'organisation et contient de l'information sur les besoins en ressources humaines et financières en lien avec les activités des programmes de l'organisation²⁹. Le rapport ministériel sur le rendement indique les résultats atteints contre les attentes de rendement énoncé dans le rapport sur les plans et les priorités³⁰. Ces deux documents sont déposés au Parlement par le président du Conseil du Trésor. Le rapport des plans et les priorités sont présentés au plus tard le 31 mars (avant le début de l'exercice financier) et le rapport ministériel sur le rendement est déposé en

²⁹ Source : <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/index-fra.asp> (page consultée le 14 septembre 2012)

³⁰ Source : <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/index-fra.asp> (page consultée le 14 septembre 2012)

automne (de l'année suivant l'exercice financier). Les documents consultés comptaient 325 pages en tout. Pour respecter la confidentialité des participants, le lien au site du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada où l'on peut trouver ces documents pour tous les organismes fédéraux est indiqué dans les références sans mention spécifique des organisations touchées par ce projet (Canada, 2006a et 2006b). L'analyse de ces textes permet de dégager le contexte de chaque organisation et une partie des facteurs structurels.

3.4 Analyse des données

Notre intérêt porte sur le sens donné à la participation dans l'interaction entre pairs au niveau de cadre de direction afin de répondre à la question principale : comment se construit la participation régionale dans le discours des réunions à l'interface politiques-opérations? Le cadre analytique s'appuie sur les six questions spécifiques découlant de la question principale de recherche :

Comment l'identité régionale/centrale est-elle construite discursivement?

Comment les cadres régionaux/centraux construisent-ils la participation en réunion?

L'interprétation du centre diffère-t-elle de celle des régions ou est-elle similaire?

Comment le contexte pour la participation régionale à la prise de décision est-il construit dans le discours des cadres centraux/régionaux?

Où se situe l'interprétation de la participation sur un continuum voix/silence?

S'il y a expression de silence, est-il intentionnel ou imposé?

À ces questions, nous ajoutons une autre qui se dégage du cadre théorique :

S'il y a des tensions paradoxales dans le discours entre cadres de direction centraux et régionaux, comment les acteurs les gèrent-ils?

La présente thèse adopte une position où le langage n'est pas limité à servir de conduit pour transmettre l'information, mais a un rôle dans la construction de la réalité organisationnelle (Phillips et Oswick, 2012) dans un contexte organisationnel et temporel défini. Dans son sens général, le discours est synonyme de langage et de façon plus spécifique et critique, le discours est une façon de représenter le monde (Grant et al, 1998). Pour notre part, nous considérons le discours comme un construit regroupant les textes écrits et parlés qui forment une pratique sociale de parler et d'écrire dans un contexte donné. Tous ces éléments sont le fruit d'une relation sociale et constituent des éléments significatifs pour les membres de l'organisation. Cependant, pour les fins d'analyse nous adoptons la notion de discours comme étant le discours oral et nous associons le mot texte au discours textuel. Le discours dans cette thèse est l'interaction orale dans la réunion et les réponses aux questions d'entrevue.

Le discours est non seulement le produit d'une activité de communication qui fait partie de l'ensemble des activités de gestion telles que la prise de décision, la planification stratégique et la gestion des ressources humaines, mais est également un processus de construction de l'organisation (Mumby et Clair, 1997). Le discours est le fruit d'une relation sociale; il est relationnel et tous les acteurs dans un contexte donné participent à cette création de la réalité : « management realities and identities are not created internally in the manager's mind, nor externally by the organization and its structure, but constructed dialogically between managers and others in everyday conversations » (Cunliffe, 2001, p. 354). Le discours figure de trois façons dans la pratique sociale, comme activité sociale, comme représentation et comme façon d'être (Fairclough, 2003). Pour un gestionnaire, le discours est une activité qui fait partie de la fonction de gestion. C'est une représentation des réunions puisque le discours y est incorporé et représenté différemment selon la position de l'acteur. Finalement, le discours est une partie constitutive de l'identité de gestionnaire. Cette

thèse s'intéresse au microcontexte organisationnel dans un événement particulier, une réunion regroupant les directeurs centraux et régionaux autour d'une table.

L'analyse discursive examine comment le langage construit un phénomène plutôt que de le révéler (Phillips & Hardy, 2002, p. 6) et permet de se concentrer sur la représentation des acteurs dans le discours (« nous », « eux », « les régions », « l'organisation », etc.), de leur choix de sujets d'intervention, de leur argumentation et de la dynamique d'interaction tout en analysant le contexte de l'événement et des acteurs. Dans l'analyse discursive, il est primordial de tenir compte du contexte du discours et de la spécificité du langage utilisé (Jarzabkowski et Sillince, 2007; Alvesson et Karreman, 2000). « Discourse analysis provides [...] a practical methodological approach, for organizational researchers interested in understanding the constructive role of language in organizational and inter-organizational phenomena » (Phillips et Oswick, 2012, p. 445). Il y a plusieurs types d'analyse de discours qui se regroupent en deux approches, certaines utilisant une analyse linguistique et détaillée des textes (oraux et écrits) et d'autres qui ne sont pas axés sur l'analyse détaillée des textes. (Fairclough, 2003). Notre analyse s'appuie davantage sur cette deuxième approche et c'est pourquoi l'utilisation de rapports plutôt que des enregistrements d'entrevues est acceptable.

L'analyse des données commence dès que le terrain est amorcé afin d'obtenir le maximum de données. Après avoir transcrit les notes d'observation, l'analyse a permis de dégager des thèmes qui sont abordés dans l'entrevue subséquente. Les réponses obtenues à l'entrevue sont rapidement analysées et comparées avec les données précédentes. La saturation est décelée lorsqu'aucune nouvelle information n'est dégagée par le questionnement sur le même thème.

Pour mieux comprendre la dynamique de groupe et le milieu des acteurs, nous avons fait une analyse sommaire des interactions durant la réunion, en utilisant une partie de l'approche d'analyse du processus d'interaction de Bales (1976). Selon la méthode de Bales, un relevé systématique de toutes les interventions des acteurs est produit pendant l'observation faite par une équipe de recherche qui code les interactions dans une douzaine de catégories spécifiques selon que la réaction est associée à la tâche ou est plutôt une expression émotionnelle. Dans sa méthode, Bales utilise un tableau des interactions observées sur place. Travaillant seule, et étant prise par la prise de notes d'observation, nous avons reconstitué le tableau des interactions après avoir complété les notes définitives.

Cela nous a servi à identifier qui a parlé le plus et le moins souvent, et de reconnaître les points de tension dans la discussion. D'abord, nous avons identifié la fréquence à laquelle les acteurs ont parlé, en notant ceux qui avaient le plus parlé et ceux qui avaient le moins parlé. Nous avons cadré ces prises de parole avec le sujet de discussion. Par après, en utilisant la classification de Bales, nous avons noté si le propos de chaque acteur était soit 1) orienté vers la tâche (socio-émotionnel neutre) en posant (demande orientation, une opinion ou une suggestion) ou répondant à des questions (donne suggestion, opinion ou orientation), ou 2) projetait un socio-émotionnel positif (par ex. démonstration de solidarité, d'accord ou d'humour pour sortir la pression) ou 3) projetait un socio-émotionnel négatif (démonstration de désaccord ou antagonisme, expression de tension). Cela nous permet d'identifier des tensions qui ont été discutées lors des entrevues. Cette interprétation est complémentaire à l'analyse du contenu des propos des acteurs. Les tableaux des interactions sont présentés aux annexes J et K et sont discutés aux sections 4.4 et 5.4.

Après avoir complété les notes définitives de l'observation de la réunion du Ministère et le verbatim de la transcription de la réunion de l'Agence, comme décrit à la section

3.3.1, nous avons procédé à l'analyse discursive qui repose non seulement sur le discours (« language-in-use »), mais aussi sur le processus d'interaction et une compréhension du contexte qui provient de l'analyse des textes institutionnels et des notes d'entrevues.

L'ensemble des textes d'observation et des entrevues fut lu plusieurs fois, puis les éléments pertinents aux questions furent codés, c'est-à-dire que le texte a été découpé en unités d'analyse, soit des phrases ou des paragraphes. À l'aide du logiciel MaxQDA (Kuckartz, 2004), ces codes ont été classés en catégories structurées autour des questions spécifiques mentionnées au début de la section 3.4. Une catégorie est un regroupement d'unités d'analyse dont les significations se rapprochent ou qui ont des caractéristiques de forme commune (Allard-Poesi, 1999). Ainsi les codes furent regroupés en catégories émergentes correspondant à notre objet de recherche (Allard-Poesi, 1999), la participation régionale. Les catégories associées aux questions d'analyse sont reliées aux multiples sens donnés à l'identité, à la participation et au contexte, ainsi qu'à la gestion des tensions. Ces catégories sont présentées dans les tableaux aux annexes L et M. Une fois que les catégories furent précisées pour chaque cas, nous avons fait des analyses comparées des divers codes sous chaque catégorie, faisant ressortir des liens et des distinctions, nous permettant de rédiger des notes analytiques, avec l'intégration d'extraits des notes d'entrevues et des notes d'observation, qui ont servi de base pour écrire les deux cas. Toute recherche qualitative comporte la description, l'analyse et l'interprétation des données (Wolcott, 1994). Nous présentons aux chapitres 4 et 5 une description et l'analyse des données pour chacun des cas et au chapitre 6, leur interprétation comparée.

3.5 Critères de validité

Dans tout projet de recherche, il est fondamental d'établir comment le processus méthodologique est valide. Quatre critères permettent d'évaluer la véracité d'une recherche qualitative : la crédibilité, la transférabilité, la fiabilité et la confirmation externe (Lincoln et Guba, 1985).

La crédibilité des résultats de l'étude de cas est reliée à la quantité suffisante de données et la forme des liens entre les données et les arguments de la chercheuse (Charmaz, 2006). La transparence dans l'interprétation des données représente un facteur important de persuasion du lecteur scientifique de la crédibilité de l'interprétation des données (Kvale, 2002). La crédibilité de cette recherche s'appuie sur la présentation de l'analyse et de la rigueur de la documentation de la démarche afin de répondre à la question suivante : dans quelle mesure ces données rendent-elles compte de la réalité objective (Demers, 2003)?

La transférabilité des résultats provenant des deux cas est attestée par une description de l'échantillon et du contexte suffisamment étoffée et expliquée pour permettre des comparaisons avec d'autres échantillons par d'autres chercheurs (Miles et Huberman, 2003). La description détaillée du contexte ainsi que l'analyse du phénomène de participation régionale selon le point de vue central et régional permet de donner suffisamment d'information pour permettre au lecteur de déterminer si les idées présentées dans cette thèse s'appliquent à d'autres situations (Langley, 1999).

La fiabilité est liée à la cohérence de l'étude (Miles et Huberman, 2003). La clarté de la question de recherche, l'accord de la stratégie de recherche en regard de cette question, la description explicite de notre rôle dans cette recherche et la démonstration que les résultats sont appuyés sur plusieurs sources de données constituent tous des éléments servant à assurer la fiabilité de l'étude (Miles et

Huberman, 2003). En raison de la proximité de l'objet, l'étude de cas a l'avantage d'une validité interne forte (Giroux, 2003)

En ce qui concerne l'assurance de la neutralité de notre interprétation par une confirmation externe, nous avons envoyé un brouillon de chaque étude de cas à un participant de chaque organisation qui a confirmé la validité de notre explication. De plus, nous avons complété une seconde entrevue avec deux directeurs régionaux en août 2008 pour corroborer ou pour infirmer notre lecture de certains éléments dégagés dans l'analyse comparée des deux cas.

Toute étude a ses limites. Une recherche exploratoire ne permet pas d'envisager comment un phénomène peut varier comme une recherche qui mets à l'épreuve une hypothèse, ce qui rend plus difficile pour le chercheur de répondre à la question « so what? » (Hardy, 2001). Le but d'une recherche exploratoire c'est de comprendre le sens d'un phénomène alors qu'une recherche centrée sur l'explication du phénomène détermine une relation cause-effet autour du phénomène (Heracleous, 2004). Ce sens est nécessairement contextuel et la complexité du monde naturel fait en sorte que plusieurs théories peuvent s'appliquer à un même phénomène (Laperrière, 1997b). L'analyse discursive vise à identifier les thèmes dans le discours qui influencent les pratiques sociales (Heracleous, 2004) et à ce titre, est une approche complémentaire à une démarche déductive (Phillips et Oswick, 2012). L'analyse du discours nous permet de comprendre la vie organisationnelle (Putnam et Fairhurst, 2001). Nous étudions dans cette thèse un microcontexte bien précis, une réunion de cadres de direction et nous ne comptons pas généraliser à partir d'un tel cas. Le contexte devient important dans l'interprétation du sens donné à la participation par les acteurs, non seulement leur position dans l'organisation, mais aussi leurs intérêts, leurs valeurs et leurs intentions (Fairclough, 2003) : « It is very difficult to be precise about the processes involved in meaning-making for the obvious reason that they are

mainly going on in people's heads, and there are no direct ways to accessing them » (Fairclough, 2003, p. 11). Notre habilité à connaître la signification réelle est alors limitée (Fairclough, 2003).

Porter le double rôle de chercheure et de praticienne apporte son lot d'avantages, notamment la connaissance du contexte de la fonction publique fédérale, mais aussi son lot de désavantages, celui d'être moins versé dans la recherche scientifique. De plus, l'effet du chercheur sur la production des données est aussi un élément important à considérer : « Toute recherche implique une interaction entre observateur et observé : l'observation change en effet l'objet observé, et vice versa » (Laperrière, 1997b, p. 370). D'une part, d'avoir un membre de la fonction publique qui questionne un autre membre de l'administration publique donne l'impression de parler à un collègue et peut avoir l'effet de s'ouvrir un peu plus dans les entrevues. D'autre part, ces propos sont coproduits et sont d'emblée subjectifs (Grenier et Pauget, 2007). De plus, toute observation humaine est sélective, conditionnée par l'expérience, les intérêts et les attentes du chercheur (Robson, 2002) et nous reconnaissons qu'en ce sens, notre interprétation, comme celle de tout chercheur, est biaisée. Notre interprétation construit aussi le sens des résultats. L'itération dans l'analyse des données permet d'obtenir une meilleure interprétation des significations générées.

3.6 Conclusion

Cette thèse en management public repose sur une étude qualitative qui compare deux cas dans deux organisations aux caractéristiques structurelles différentes, une qui est déconcentrée, le Ministère, et une qui est concentrée, l'Agence. Trois méthodes servent à la collecte des données : l'observation non participante de réunion de cadres supérieurs, les entrevues semi-dirigées des participants aux réunions, ainsi que l'analyse des documents institutionnels des deux organisations. L'observation de

deux réunions de cadres de direction dans l'administration publique canadienne constitue une contribution empirique intéressante. L'utilisation d'un cadre analytique discursif permet de discerner l'expression de participation dans les conversations pendant ces réunions et pendant les entrevues avec les participants présents. Les cas du Ministère et de l'Agence sont présentés dans les deux prochains chapitres.

CHAPITRE 4 - LA PARTICIPATION AU SEIN DU MINISTÈRE

Notre premier cas s'intéresse à une organisation déconcentrée que nous nommons le Ministère. Nous observons en octobre 2005 une réunion d'une équipe matricielle au sein d'un ministère de grande envergure (environ 4500 employés) dont l'effectif est réparti à travers le Canada. Nous situons d'abord l'équipe et son contexte, puis les circonstances de la rencontre observée sont décrites, soit le lieu, l'ordre du jour, et les participants, avant d'enchaîner avec l'analyse des résultats. D'abord, nous constatons que l'équipe s'est construite une identité commune pour les membres centraux et régionaux. Ensuite nous démontrons que, pour l'équipe du Ministère, la participation a une signification commune de prise de décision conjointe et de discussion. Lorsque des contraintes de temps menacent d'exclure les régions d'une consultation, les tensions entre l'inclusion et l'exclusion sont gérées selon une stratégie de juxtaposition.

4.1 Le Ministère

Le mandat du Ministère est de servir l'intérêt public en assurant des services techniques et l'application des politiques et des programmes fixés par le gouvernement élu dans un secteur particulier du domaine du développement économique³¹ (Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005). Le rapport sur les plans et les priorités pour l'année 2005-2006 nous informe que le Ministère vise à être reconnu comme une organisation qui valorise l'excellence professionnelle dans

³¹ Pour conserver la confidentialité, le secteur n'est pas identifié.

un milieu de travail ouvert à la diversité, l'apprentissage continu et le respect mutuel (Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005).

L'organigramme du ministère comprend quatre groupes à l'administration centrale dirigés par des sous-ministres adjoints et cinq bureaux régionaux dirigés par des directeurs généraux régionaux. Les sous-ministres adjoints (SMA) et les directeurs généraux régionaux (DGR) forment le comité exécutif qui relève du sous-ministre. Le ministère est structuré de façon à ce que les politiques et les normes d'un programme soient coordonnées au centre et que les services opérationnels, sauf exception, soient rendus exclusivement en région. Chaque sous-ministre adjoint est responsable de programmes de services externes (services aux citoyens) ou internes (ressources humaines, finances). Chacun de ces programmes est sous la responsabilité d'un directeur général (DG) à l'administration centrale qui dirige une équipe de directeurs (au centre) qui établit les politiques et normes nationales du programme. Chaque directeur général régional, par contre, est responsable de la prestation des services de tous les programmes du Ministère et est secondé par une équipe de directeurs qui se chargent d'appliquer les programmes dans leur région attitrée. Les directeurs centraux qui conçoivent les politiques d'un programme et les directeurs régionaux qui les appliquent sont également responsables des résultats en regard des objectifs du programme. Cette configuration est conforme au modèle de déconcentration limitée décrit par Aucoin et Bakvis (1989) et correspond à une déconcentration technique et administrative.

Le rapport des plans et priorités ne fait aucune mention de tensions organisationnelles. Bien qu'une diminution des dépenses soit prévue à cause de la réduction du budget d'investissement dans un programme et de la réduction progressive des paiements de transfert, ces réductions n'ont pas d'incidence sur l'effectif au Ministère. Au niveau de l'administration publique fédérale du Canada, l'événement majeur à l'époque des

rencontres et des entrevues a rapport avec la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. Le Ministère, à l'instar d'autres organisations fédérales, prévoit la mise en œuvre progressive des changements législatifs à la gestion des ressources humaines. À cet égard, le rapport des plans et priorités indique: « en 2005-06, le Ministère consacrera des efforts importants pour réviser et élaborer les politiques, processus, cadres, systèmes et instruments de délégation nouveaux exigés en vertu de la nouvelle *Loi* et pour impliquer et informer les employés, les gestionnaires et les professionnels des RH sur le nouveau régime » (Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005).

4.2 L'Équipe du Ministère : le Conseil de direction du programme W

L'équipe observée au Ministère est le Conseil de direction (Management Board) du programme W. Le Conseil, sous la présidence du directeur général du programme W, est un groupe non hiérarchique qui intègre tous les cadres de direction au Ministère qui sont responsables du programme W à l'Administration centrale et dans les régions. Le Conseil est formé de l'équipe hiérarchique des sept directeurs centraux sous l'autorité de la directrice générale du programme W plus les cinq directeurs régionaux responsables du programme W. L'annexe C présente l'organigramme du Conseil de direction du programme W.

Le rôle des cadres varie selon leur localisation. À l'administration centrale, chaque directeur de secteur est responsable d'un aspect particulier du programme W, soit l'établissement des politiques, des normes et des processus liés au programme et se rapporte hiérarchiquement à la directrice générale du programme W. Dans chacune des cinq régions, le directeur régional responsable de la mise en œuvre du programme W dans sa région est aussi responsable de deux autres programmes connexes (X et Y) et se rapporte hiérarchiquement à un directeur général régional.

L'équipe regroupe donc deux sous-groupes du ministère qui ont la responsabilité du programme W, l'un au centre et l'autre en région. C'est typique d'une structure matricielle où les directeurs régionaux prennent leur orientation technique d'un directeur général du programme au centre et leur direction hiérarchique du directeur général régional. La direction fonctionnelle³² peut être définie comme les conseils ou l'orientation qui ne suivent pas les voies hiérarchiques verticales normales d'une organisation donnée (Chippindale et Mitchell, 2003, p. 1). Si l'interface politiques-opérations est l'intersection des mondes distincts des responsables des politiques au centre et des responsables des opérations en région, alors le Conseil de direction du programme W constitue l'interface politiques-opérations pour le programme W. Un désaccord sur une politique qui n'est pas réglé au sein du Conseil de programme doit être résolu par les membres du comité exécutif du Ministère.

Le programme W a connu une croissance significative en 2002 avec l'addition de trois fois plus de personnel et l'augmentation substantielle du budget. Ce changement a affecté autant le centre que les régions. Comme le souligne un des directeurs régionaux : « We had immense change in terms of policy development, organizational development and programs » (David, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Le directeur général qui était responsable du programme W en 2002 a quitté ses fonctions au début de 2004 pour devenir responsable du programme X. De 2002 à 2004, durant la période de mise en œuvre de l'expansion du programme, il y avait très peu d'interaction entre le centre et les régions. Catherine a

³² La direction fonctionnelle signifie qu'un employé a plusieurs patrons (Chippindale et Mitchell, 2003). Dans ce cas-ci, les directeurs régionaux rendent compte au directeur général régional pour leurs objectifs opérationnels et rendent compte à la directrice générale du programme W en matière de l'application, dans leur région, des normes et des politiques des services rendus à l'égard du programme W.

été nommée directrice générale du programme W en août 2004. Dès son arrivée, elle constate qu'il y a un besoin de communication entre les intervenants du Ministère œuvrant dans le programme W et décide de créer le Conseil de direction du programme W : « The Management Board becomes the vehicle for headquarters and regional directors to come together in a structured arena to begin to get systematic feedback on issues » (Catherine, directrice générale du programme W, extrait des notes d'entrevue). Dans cet extrait il y a une référence instrumentale (« vehicle ») à une action de mise en commun (« come together ») dans un espace contrôlé (« structured arena ») pour un partage structuré d'information (« systematic feedback »). L'objectif manifeste de ce mode de gouvernance est la recherche, en commun, des solutions aux enjeux du Programme W : « It allows us to take the reins, develop action and say "Let's resolve the issues" » (Catherine, directrice générale du programme W, extrait des notes d'entrevue). Un directeur régional mentionne que Catherine « a structuré les réunions; on obtient l'information, on discute des sujets délicats et on prend des décisions en commun. Catherine a dit qu'elle ne veut pas que tout soit décidé à l'administration centrale. Elle veut que l'on discute ensemble. On se sent important » (François, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Un des directeurs centraux corrobore le rôle de l'équipe dans la prise de décision collective : « Now we talk through the Management Board. It gives the concept that it is a decision-making body, it brings leadership and oversight to the Program » (Lucas, directeur central, extrait des notes d'entrevue).

Tel qu'indiqué au chapitre 1, l'échange d'information technique suppose un flux bidirectionnel des informations techniques à l'interface politiques-opérations. Pour le programme W, l'interface politiques-opérations exploite trois espaces formels de communication technique: les réunions du Conseil de direction, les téléconférences opérationnelles des directeurs régionaux sous la présidence du directeur des opérations (au centre) et les comités ad-hoc.

Les réunions du Conseil de direction ont lieu quatre fois par année, chaque trimestre, pour discuter des politiques et des enjeux du Programme. Deux de ces rencontres ont lieu par téléconférence et durent une demi-journée tandis que les deux autres se font en personne pendant une journée. Les réunions en téléconférence et en personne ont lieu en alternance. Ainsi, les directeurs se rendent à Ottawa aux six mois pour les réunions du Conseil de direction. Puisque les directeurs régionaux sont responsables de la mise en œuvre régionale de trois programmes, W, X & Y, les réunions en personne sont organisées pour coïncider avec les réunions des programmes X et Y. Un ordre du jour bilingue et un compte-rendu des décisions confirment chaque rencontre de l'équipe. Le compte-rendu est ensuite publié, en anglais et en français, sur le site intranet du Ministère. Il est donc accessible à tous les employés qui travaillent dans ce programme.

Les téléconférences opérationnelles d'une durée d'une heure ont lieu aux deux semaines et sont présidées par le directeur des opérations. Ce directeur central est responsable de coordonner la communication entre les régions et l'administration centrale sur les sujets opérationnels. Un directeur qui s'absente ne peut être remplacé par un de ses gestionnaires. Les rencontres sont fréquemment annulées vu le nombre de directeurs qui doivent s'absenter à cause de leur charge de travail: « Theoretically, we have operational teleconferences once every two weeks. It is a rare event. The chair is busy and often cannot hold the meetings. Or there are two out of five regional directors absent » (David, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Ainsi, la charge élevée de travail tend à réduire le partage d'information et cet espace de communication devient moins prioritaire par rapport à d'autres travaux. Cette situation peut être interprétée comme un silence intentionnel et nous y reviendrons à la section 4.8. Le directeur des opérations agit comme agent de transmission des demandes des directeurs régionaux aux autres directeurs centraux et à la directrice générale du programme. De plus, tout directeur central qui veut présenter un sujet

concernant son secteur, à l'extérieur de la période de rencontre trimestrielle de l'équipe, peut le faire lors de ces téléconférences opérationnelles.

La dernière façon formelle d'échanger l'information est d'inclure un représentant régional sur un comité de travail pour le développement d'une politique ou d'un processus national lorsque l'expertise régionale est reconnue importante ou que l'expertise centrale est limitée : « How do we develop a policy with the Management Board to allow us to get the regional perspective? Usually we give them regular updates and get their feedback. [...] If there is a need, then we involve the regions. We say, OK, pick somebody to represent your views » (Stephen, directeur central, extrait des notes d'entrevue). Un représentant régional peut donc faire partie du comité ad-hoc chargé de développer une politique.

Une réunion en personne du Conseil de direction du programme W a fait l'objet de notre étude.

4.3 Les membres de l'équipe et leur contexte de travail

Les entrevues nous ont permis de non seulement mieux saisir le contexte de l'équipe, mais aussi de mieux connaître les membres de l'équipe et de leurs rôles respectifs. La liste des membres de l'équipe du Ministère apparaît au tableau 4.1 à la page suivante. La personne qui a le moins d'ancienneté au Ministère est Catherine qui a travaillé par contre pour plusieurs autres ministères fédéraux avant de prendre la responsabilité pour le programme W un an plus tôt. Elle est la cinquième personne à occuper le poste sur une période de quatre ans. Son équipe immédiate est composée de sept directeurs qui ont plusieurs employés à charge.

Tableau 4-1– Liste des membres de l'équipe du Ministère

TITRE	NOM (FICTIF)	SOUS-GROUPE
Directrice générale, Programme W	Catherine	Centre
Directeur central intérimaire, secteur A	Mario	Centre
Directeur central, secteur B	Claude	Centre
Directeur central, secteur C	William	Centre
Directeur central, secteur D	Stephen	Centre
Directeur central, secteur E	Alice	Centre
Directeur central, secteur F	Lucas	Centre
Directeur central, secteur Opérations	Absent	Centre
Directeur régional, région 1	Scott	Région
Directeur régional, région 2	François	Région
Directeur régional, région 3	David	Région
Directeur régional, région 4	Christiane	Région
Directeur régional, région 5	Chad	Région

Le programme W regroupe plusieurs responsabilités qui ont une thématique commune sans nécessairement avoir à travailler conjointement. Par exemple, Mario et Claude ont des responsabilités qui sont uniques et Alice s'occupe de la planification de l'ensemble du groupe. William, Stephen, Lucas et le directeur du secteur des opérations (absent de la rencontre) ont des responsabilités complémentaires et doivent travailler avec les directeurs régionaux pour mettre en œuvre les activités sous leur responsabilité. Stephen est responsable des politiques, William est responsable de la réglementation qui découle des politiques et Lucas s'occupe des outils techniques requis. Le directeur du secteur des opérations s'assure de l'uniformité nationale en faisant le pont entre les régions et le centre sur ces activités. Quand nous avons demandé à William, un directeur central au Ministère, de nous expliquer les différences entre son rôle et celui du directeur qui coordonnait les opérations régionales ainsi que celui du directeur responsable des politiques, il nous a répondu par la métaphore suivante : « Stephen [*le directeur responsable de la conception des politiques*] looks at the question of whether we should have a house,

or an office building or a warehouse. He makes the decision on the type of structure. I [*le directeur responsable des normes opérationnelles*] build it and X [*le directeur responsable des opérations régionales*] maintains it ».

Mario est au Ministère depuis dix-huit ans et ne se sent pas très sollicité par les sujets à l'ordre du jour de la réunion d'octobre 2005; par contre il arrive qu'un sujet qui lui est pertinent soit à l'ordre du jour, par exemple la préparation d'un mémoire au Cabinet. Il est l'autorité technique pour une activité qui a peu de ressources en région. Seulement deux régions ont une personne dédiée à cette activité alors que les trois autres régions y consacrent une ressource à temps partiel. Claude fait partie du Ministère depuis treize ans et s'occupe avec son équipe de soixante-six personnes d'une activité entièrement centralisée à Ottawa. Cette activité a une incidence sur le travail des autres membres du Conseil et il participe activement aux réunions. Alice occupe ses fonctions depuis cinq ans et est responsable de l'administration du programme W, c'est-à-dire la planification d'affaires, le budget, et le rapport de gestion des résultats.

Selon Mario, c'est le directeur du secteur des opérations qui a le plus d'ancienneté du groupe. Ce directeur, qui coordonne les opérations régionales, était absent pendant cette rencontre. Malgré son absence physique, les membres du Conseil le mentionnent à plusieurs reprises. Un des directeurs régionaux nous a dit : « C'est le leader opérationnel; il met son grain de sel dans les rencontres » (François, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Compte tenu de notre stratégie de recherche, nous n'avons pas rencontré cet individu parce qu'il n'a pas participé à la rencontre et ne pouvait commenter ce qui s'y est discuté.

William s'occupe des affaires réglementaires du programme et est au Ministère depuis vingt ans. Il est ainsi parmi ceux qui ont le plus d'ancienneté dans le groupe. Il

a été directeur général du programme par intérim pendant trois mois durant la période de dotation du poste avant que Catherine ne soit nommée. Stephen s'occupe des politiques et s'est joint au Ministère trois ans plus tôt dans des fonctions qui ont été créées depuis l'expansion du programme. Lucas est au Ministère depuis six ans et s'occupe de la recherche et du développement ainsi que de l'évaluation des outils techniques requis par le personnel régional dans la mise en œuvre du programme.

Des cinq directeurs régionaux présents, trois ont le plus d'ancienneté, Chad, Scott et Christiane. Scott ne nous a pas accordé d'entrevue. Chad est au Ministère depuis vingt-six ans et occupe ses fonctions actuelles depuis sept ans. Il s'implique beaucoup et se dit promoteur de l'idée d'avoir toutes les parties (centrales et régionales) présentes pour discuter d'enjeux clé. Il considère l'uniformité de mise en œuvre du programme comme un principe important et cela sous-entend une bonne communication entre les acteurs. Christiane est au Ministère depuis vingt ans et occupe ses fonctions actuelles depuis quatre ans. Elle doit quitter le Conseil dans deux semaines pour s'impliquer dans le dossier de revue de la loi connexe au programme (le troisième point à l'ordre du jour). Alors que Chad est assez extravertie et intervient beaucoup dans la réunion, Christiane est plus réservée. Elle nous dit qu'elle n'intervient pas si quelqu'un a déjà exprimé la même opinion que la sienne. François et David sont les nouveaux arrivés au programme W même s'ils ont plus d'une décennie d'ancienneté au Ministère ou avec d'autres ministères fédéraux.

Un point commun se dégage des entrevues, et c'est la lourde charge de travail avec laquelle tous doivent composer. William parle même du stress relié à l'imputabilité et du sentiment d'urgence vécu par tous. Stephen mentionne que la barre est haute : plus le groupe atteint les objectifs, plus les attentes sont grandes par rapport aux résultats subséquents du groupe. La participation a un effet sur le travail du directeur régional : « Le pendant négatif de cela, c'est que l'on n'arrive pas avec notre charge de travail »

(François, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Les membres du Conseil de programme doivent inscrire longtemps d'avance les dates des réunions à leurs agendas et ne sont pas adéquatement préparés pour les rencontres parce qu'ils n'ont que le temps de lire les documents en diagonale avant les rencontres. Le discours régional ne mentionne pas le manque de ressources matérielles ni de manque d'influence; il ne fait que souligner le coût personnel lié à ce manque de temps : de longues heures de travail et des dossiers qui ne sont pas traités aussi bien que voulu. Les représentants au centre ont aussi une lourde charge de travail, notamment en raison des pressions exercées par le ministre sur les priorités du programme et de l'observation médiatique, qui font en sorte qu'il y a moins de discussion sur les enjeux au niveau de l'interface politiques-opérations.

4.4 La réunion et la dynamique du Conseil de direction

La réunion de l'équipe du Ministère a eu lieu le 12 octobre 2005 dans une salle louée dans un édifice commercial³³ au centre-ville d'Ottawa à proximité des bureaux du Ministère. La disposition des acteurs autour de la table est illustrée à l'annexe E. La réunion s'est déroulée entièrement en anglais³⁴. Par contre, l'ordre du jour a été préparé dans les deux langues officielles de l'administration publique fédérale canadienne, l'anglais et le français. Les cadres de direction (catégorie « EX ») doivent être bilingues lorsqu'ils occupent un poste de direction. La majorité des membres de l'équipe sont cadres de direction et le seul membre qui ne l'est pas est francophone.

³³ Le nombre de salles pouvant accommoder 15 à 20 personnes est limité dans les édifices fédéraux de la capitale nationale fédérale à certaines périodes de l'année. Une location ponctuelle coûte moins cher qu'un bail pour chaque organisation pour des locaux qui ne sont utilisés que quelques fois par année.

³⁴ Étant donné que nous sommes parfaitement bilingue, nous n'avons pas eu de difficulté à comprendre les discussions en anglais.

Nous avons validé auprès d'une directrice régionale francophone si les réunions avaient lieu d'ordinaire uniquement en anglais. Elle nous dit : « Les réunions avaient toujours lieu dans les deux langues. [...] Il y avait toujours un va-et-vient dans les deux langues. On pouvait, si on le voulait, s'exprimer en français et quelqu'un reprenait en anglais » (Christiane, directrice régionale, extrait des notes de la seconde entrevue). Même si Christiane laisse entendre que les francophones sont libres de s'exprimer en français parce qu'il y a toujours quelqu'un qui traduit pour les anglophones unilingues, cette situation paraît désavantageuse pour les francophones qui ne bénéficient pas de ce service informel de traduction dans une réunion qui a lieu en anglais³⁵. La réunion observée du Conseil de direction est une rencontre formelle avec un ordre du jour et un compte-rendu publié sur l'intranet du Ministère.

L'ordre du jour compte sept points incluant un qui est présenté par un invité, un directeur général responsable d'un groupe qui doit faire la revue d'une loi. L'ordre du jour et les personnes qui les présentent au groupe sont identifiés au tableau 4.2 à la page suivante. Les cinq premiers points constituent un partage d'information auprès des régions et les interventions sont davantage faites par les membres de l'administration centrale. Au sixième point, sur les éléments non réglés sur le plan de travail du Conseil, il y a plus de matière pertinente aux régions, et par conséquent les directeurs régionaux interviennent plus que leurs collègues de l'administration centrale. La participation varie selon le type de sujets, certains étant plus liés aux enjeux centraux, d'autres impliquant plus les régions.

³⁵ Argument provenant d'une collègue francophone dans l'administration fédérale canadienne (communication privée).

Tableau 4-2 – Ordre du jour de la réunion de l'équipe du Ministère

N°	POINTS À L'ORDRE DU JOUR	PRÉSENTÉ PAR
1	Mot d'ouverture, examen de l'ordre du jour et approbation du compte-rendu des décisions de la réunion précédente	Catherine (DG, centre)
2	Mise à jour des initiatives du programme W	Catherine (DG, centre)
3	Mise à jour de la revue d'une loi connexe au programme	Directeur général invité (centre)
4	Mise à jour et prochaines étapes du plan d'action lié à un sujet particulier au programme	William (directeur, centre)
5	Mise à jour et plan d'action concernant le rapport du vérificateur général	Alice (directeur, centre)
6	Mise à jour des points non réglés du plan de travail de l'équipe	Catherine (DG, centre)
7	Tour de table	Tous (centre + régions)

Tous les membres du Conseil ont la possibilité de façonner l'ordre du jour avant la rencontre. Dans la semaine précédant une réunion, l'adjointe de la directrice générale fait parvenir par courriel à tous les directeurs (centre et régions) une demande de points à mettre à l'ordre du jour. Elle prépare ensuite l'ordre du jour et le présente à la directrice générale qui apporte des modifications et l'approuve. « We get the opportunity to shape the agenda. Usually there is a call (by email): Here is what we've got; if you want to add anything... » (William, directeur central, extrait des notes d'entrevue). L'ordre du jour pour cette rencontre est limité parce que le temps normalement consacré (une journée) a été amputé d'une demi-journée pour accommoder un autre programme (Y). À cause de cela, l'ordre du jour a été déterminé par la directrice générale « The agenda was set by Ottawa for this meeting. RDs [Regional Directors] have ability to input, but will only do so if it is something really important or some timelines need to be met soon » (David, directeur régional, extrait des notes d'entrevue).

La présidente de la réunion, Catherine, commence par mettre la rencontre en contexte. La réunion, qui dure normalement un jour, été tronquée de moitié en faveur d'un nouveau dossier qui doit être discuté dans un autre programme et qui nécessite une

rencontre d'une demi-journée à lui seul. Par conséquent, l'ordre du jour du Conseil de direction du programme W est assez chargé et consiste en sept points, dont l'introduction et un tour de table. Dans son mot d'ouverture de la rencontre, Catherine fait le point sur un événement médiatisé qui a eu un impact sur le programme W. En effet, cela entraîne l'ajout d'un service qui sera livré en région et un groupe de travail a été créé pour jeter les bases de ce nouveau service. L'ensemble des gens dans la salle écoute silencieusement les propos de Catherine. Tous les yeux sont rivés sur elle et personne ne prend de notes. C'est un moment de résonance avec une écoute harmonieuse et attentive. La directrice générale du programme W a présidé la rencontre et a géré la réunion de sorte que la plupart des sujets soient discutés dans le peu de temps alloué. Par manque de temps le tour de table n'a pas été réalisé dans le temps officiel de la rencontre, mais a été couvert à l'heure du lunch. La présidente de la réunion a souvent sollicité des commentaires à la fin de chaque discussion : « Any comments, concerns? »... « Questions? »... « OK. Any other questions? »

La réunion sert essentiellement à informer les régions sur des dossiers fonctionnels pilotés au centre. Les directeurs régionaux sont à l'écoute pour les cinq premiers points et sont plus engagés dans la discussion sur le sixième point à l'ordre du jour, où les directeurs centraux sont plus à l'écoute. Le groupe est discipliné, attendant de la part de la présidente l'autorisation de parler. Un des cinq directeurs régionaux, Chad, s'exprime plus souvent que les autres. Parmi tous les participants à la table, il est celui qui a le plus d'ancienneté au Ministère et est le directeur régional avec le plus d'ancienneté dans le programme. Scott et Christiane ne s'expriment qu'au sixième point à l'ordre du jour, celui qui concerne spécifiquement les régions. Au centre, William est visiblement plus influent que les autres, par ses interventions et par son positionnement. Il s'assoit diamétralement en face de la présidente qui est positionnée au bout de la table, c'est-à-dire qu'il est placé à l'autre bout de la table.

Les personnes qui s'expriment le plus sont Catherine, qui préside la réunion, puis Chad, un directeur régional, et William, un directeur central. Le nombre des interventions par sujet est présenté à l'annexe J. Chad pose beaucoup de questions et utilise de l'humour dans ses propos. Catherine et William font aussi preuve d'humour. Les commentaires humoristiques de Christiane, Alice et Lucas sont moins audibles parce qu'ils sont placés trop loin de la chercheuse. Le climat de la réunion est bon, avec des interventions visant à garder une cohésion de groupe. Il n'y a pas de discussion acerbe. Un des sujets abordés au sixième point à l'ordre du jour a suscité beaucoup de discussion parce que la présidente a demandé au groupe de prendre une décision pour éliminer le sujet du plan de travail du Conseil de direction. Les questions posées, l'humour exprimé lors des commentaires et même les interactions souvent intenses ne suscitent qu'une ambiance positive dans le groupe.

4.5 Expressions d'identité

L'expression utilisée par les acteurs pour construire leur identité influence l'expression de leur participation. Avant d'exposer comment les membres du Conseil de direction du programme W présentent la participation régionale à la prise de décision, il est intéressant de cerner les trois identités exprimées par les acteurs : les régions, l'administration centrale et le national. Les données d'observation et des entrevues sont regroupées dans notre analyse sur la thématique de l'identité.

L'identité régionale (« Regions ») est une entité géographique distincte de celle de l'administration centrale. Elle est aussi associée à une représentation régionale sur les groupes de travail pilotés par le centre, où des individus provenant d'une région représentent les régions dans leur ensemble : « We say : 'OK Regions pick somebody to represent your views' » (Stephen, directeur central, extrait des notes d'entrevue). La nature du programme W et l'expertise des employés régionaux font en sorte que

les régions ont un pouvoir d'expertise et sont valorisées. De plus, un des directeurs régionaux se dit satisfait de sa participation au Conseil de direction du programme : « Je me sens important dans ce groupe » (François, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Durant la réunion, l'identité régionale (« Régions ») est nommée à plusieurs reprises parce que le point de vue des régions est sollicité sur certains sujets spécifiques. Il en engendre un effet de visibilité de l'identité régionale au Conseil de direction.

L'identité centrale n'est pas mentionnée comme telle pendant la réunion, mais durant les entrevues avec les directeurs régionaux, elle est mentionnée comme une identité distincte de l'identité régionale. Par exemple, elle est associée aux rôles de direction fonctionnelle (« functional direction ») et d'administration centrale (« headquarters ») ou à un lieu géographique (« Ottawa »).

Dans la discussion sur la revue de la loi sur Alpha, une mention est faite du besoin de préparer des commentaires qui constituent une position nationale. Au cours des entrevues, nous avons posé une question pour clarifier ce que voulait dire « position nationale ». Cette position est exprimée par trois acteurs centraux comme une intégration des régions et du centre : « National includes headquarters and regions, it is a consolidated position » (Alice, directrice centrale, extrait des notes d'entrevue). Cette identité intégrée s'exprime comme une voix consensuelle sur un enjeu : « A national view means a consensus view. [...] Regional comments are welcome. We will speak together with one voice rather than many voices » (Lucas, directeur central, extrait des notes d'entrevue). Une position nationale est ainsi l'intégration commune des points de vue centraux et régionaux établis après un débat sur les différents points de vue dans l'apport donné à la revue de la loi sur Alpha. L'identité nationale est aussi exprimée comme une équipe nationale par Catherine, la directrice générale responsable du programme W lorsqu'elle parle du Conseil de direction: « an

integrated intergroup team, a national team » (Catherine, directrice générale du programme W, extrait des notes d'entrevue). Par conséquent, l'identité nationale représente la participation des deux groupes.

Bref, les régions et l'administration centrale sont perçues comme des entités séparées. Les régions sont représentées par des individus sur un groupe de travail, le centre est reconnu dans son rôle. Les régions et l'administration centrale (le centre) sont visibles et leur apport est reconnu puisque leurs rôles respectifs sont clairs et complémentaires. L'identité partagée ainsi construite se traduit dans l'expression de participation.

4.6 Expressions de participation

Il y a plusieurs expressions utilisées pour construire la participation. La plupart des expressions sont positives : formulation d'idées, d'opinions et de commentaires; discussion et décision. Deux personnes utilisent une expression négative : spectateur et téléchargement d'information. Les exemples représentatifs de l'expression du concept de participation sont présentés dans cinq tableaux selon la provenance des données et selon le niveau d'influence des acteurs régionaux : le plus d'influence (tableau 4.3 pour les données d'observation et tableau 4.4 pour les données d'entrevue), un peu d'influence (tableau 4.5 pour les données d'observation et le tableau 4.6 pour les données d'entrevue) et aucune influence (tableau 4.7 pour les données d'entrevue).

Durant la réunion, ce sont principalement les acteurs centraux qui positionnent la participation régionale et les acteurs régionaux corroborent ce positionnement lors des entrevues. La structure de la rencontre est un facteur important puisqu'il donne l'avantage de s'exprimer à la personne qui préside la rencontre et à un directeur central dont les points étaient à l'ordre du jour. Il n'est donc pas surprenant de ne pas trouver un exemple provenant des directeurs régionaux. Pendant la discussion sur le

plan de travail, le Conseil de direction du Programme W est perçu comme un théâtre de décision par la personne qui l’a créé, la directrice générale du Programme W, quand elle dit: « decisions on how to deal with them [*items on work plan*] and try to get them done » (Catherine, Directrice générale, extrait des notes d’observation). Pour les deux acteurs centraux qui ont donné un sens de la participation dans leurs interventions, la participation est évoquée comme un exercice de partage d’idées, d’opinions et de commentaires : « chance to give input » (Catherine, directrice générale, centre). Sous-jacente à cette représentation est la notion de discussion de ces idées et des opinions pour en arriver à une décision; par exemple : « sit down and discuss » (William, directeur central).

Tableau 4-3 – Expressions de participation indiquant le plus d’influence, données d’observation

EXPRESSION	CENTRE	RÉGIONS
Décision conjointe	« We have some items on the work plan and need decisions on how to deal with them and try to get them done. » <i>Catherine</i> « Can we agree how we’re addressing it at a macro level? » <i>Catherine</i>	
Discussion	« Sit down one to two days and discuss. Then in early January period produce document and provide [to panel]. » <i>William</i>	

Durant les entrevues, deux directeurs régionaux et deux directeurs centraux ont sensiblement donné le même sens à la participation. Les acteurs régionaux se disent en mesure de s’exprimer de façon générale. Le sens de participation et de leur influence dans la prise de décision est présent dans leur discours : « je me sens important dans ce groupe » (François, directeur régional, extrait des notes d’entrevue), et « we like to give input » (David, directeur régional, extrait des notes d’entrevue).

Pour les acteurs centraux, l'importance de la rétroaction des régions sur leurs propositions de politiques ou procédures s'inscrit dans leur discours. L'influence et la rétroaction sont les catégories qui ressortent dans les entrevues. Cette notion de participation est perçue par les participants comme étant un échange bidirectionnel d'idées : on parle de discussion, d'échange d'information, d'écoute et d'ouverture.

Tel que démontré aux tableaux 4.3 et 4.4, les expressions de participation démontrant le plus d'influence des acteurs régionaux (et centraux) sont la prise de décision conjointe et la discussion.

Tableau 4-4 – Expressions de participation indiquant le plus d'influence, données d'entrevues

EXPRESSION	CENTRE	RÉGIONS
Décision conjointe	« The purpose of the meeting was to reach collective decisions on strategic issues. » <i>Alice</i>	« Catherine a structuré les réunions : 1) information; 2) on discute de sujets délicats; 3) on prend des décisions en commun. » <i>François</i>
	« The Management Board is a decision-making body. » <i>Lucas</i>	« Des fois, les réunions impliquent des décisions. » <i>Christiane</i>
Discussion		« Nous nous sommes rencontrés, les directeurs nationaux et régionaux avec Catherine et on a parlé de ce sujet pendant trois quarts d'heure. [...] Puis nous avons rencontré le sous-ministre adjoint à nouveau. Il a été impressionné parce que les gens ont parlé chacun à leur tour.[...] Il a dit : 'Vous vous tenez'. » <i>François</i>

Les données d'observation dénotant un niveau moins élevé d'influence sont présentées au tableau 4.5 et les données d'entrevues sont présentées au tableau 4.6.

Tableau 4-5 – Expressions de participation indiquant un peu d’influence, données d’observation

EXPRESSION	CENTRE	RÉGIONS
Échange d’information	« This is it. You get one chance to give input then the train has left the station. » <i>Catherine</i>	

Les expressions de rétroaction et de partage d’information sont classées comme désignant moins d’influence parce que l’utilité de la rétroaction ou de l’échange dans la prise de décision demeure incertaine. La mise en commun de l’expertise – opérationnelle et politique – est sous-jacente à la notion de participation. La participation conçue pour donner ses idées et d’échanger l’information est congruente avec la notion d’identité nationale commune. La reconnaissance des deux identités séparées et la création d’un espace de partage d’idées et d’information (le Conseil de direction du programme) vont de pair. L’apport régional est surtout opérationnel (représentation sur un groupe de travail), mais il est aussi fonctionnel (discussion avec le sous-ministre adjoint sur les commentaires de l’industrie).

Tableau 4-6 – Expressions de participation indiquant un peu d’influence, données d’entrevues

EXPRESSION	CENTRE	RÉGIONS
Échange d’information	« The purpose of the meeting is 1) exchange of information and 2) collective decision-making. » <i>Alice</i>	« We like to give input. » <i>David</i> « In the afternoon meeting, we all had our say. » <i>David</i> « Meeting with ADM is really a dialogue. » <i>Chad</i>
Rétroaction	« The management board becomes the vehicle for headquarters and regional directors to come together in structured arena to begin to get systematic feedback on issues. » <i>Catherine</i> « To allow us to get the regional perspective, usually we give them regular updates and get their feedback. » <i>Stephen</i> « This gives an opportunity for information transfer to regions ... and getting feedback on topics. » <i>Lucas</i>	« L’objectif [de la réunion] était de renseigner les gens sur les événements prioritaires depuis la dernière rencontre et sur les nouveautés. Aussi cela nous permet d’apporter à la table les opportunités et les ‘issues’. » <i>Christiane</i>

Les expressions de non-participation ou de peu d’influence sont moins fréquentes et sont résumées au tableau 4.5. Ces expressions proviennent uniquement des entrevues.

Tableau 4-7 – Expressions de participation indiquant aucune influence, données d’entrevues

EXPRESSION	CENTRE	RÉGIONS
Information	« It’s always a big horse-race. » <i>Claude</i>	« It was an information download with not much discussion. » <i>David</i>
Non-participation	« It used to be that we did not communicate. » <i>Lucas</i>	« We lost all communication. » <i>Chad</i>

En entrevue, deux personnes (un directeur régional et un directeur au centre) mentionnent que la réunion était unidirectionnelle et qu'elle avait donné peu de place à la discussion. Ils se voient alors comme spectateurs dans une réunion où le discours est unidirectionnel : « It was an information download with not much discussion » (David, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Cette réunion avait été écourtée pour permettre la participation des directeurs régionaux à une autre réunion dans un autre programme. Par contre, plusieurs participants nous ont dit qu'il y a eu une décision subséquente à cette rencontre pour augmenter le temps et la fréquence des rencontres en personne pour les directeurs centraux et régionaux. Dorénavant, une rencontre de deux jours aura lieu pour chaque programme W, X et Y, chaque trimestre. Cela implique quatre rencontres de deux jours, donc huit jours par année, au lieu des deux rencontres semestrielles d'une journée et les téléconférences semestrielles de trois heures. En fait cela triple le temps de rencontre en personne. Cette information confirme notre interprétation qu'il y a congruence entre le discours de participation régionale à la prise de décision et la perception de participation par les directeurs régionaux.

Pour ce qui est du manque de communication, cette expression n'est utilisée que pour parler d'une période de croissance où la charge élevée de travail empêchait toute rencontre ou donnait raison à garder le silence de part et d'autre. Le Conseil de direction est un groupe récent – il n'a qu'un an d'existence au moment de la réunion observée. Les participants, centraux et régionaux, nous informent que la communication à l'interface politiques-opérations était à toute fin inexistante avant la formation du Conseil. Les régions et l'administration centrale travaillaient séparément à cause des tensions associées à l'expansion du programme et à l'augmentation significative du personnel. Il engendre un problème de manque d'uniformité du service à travers le pays, selon Chad, un directeur régional, qui considère cette uniformité importante. Même si ce silence entre les deux groupes rend

les régions autonomes, cela ne leur donne pas l'influence que les acteurs régionaux disent avoir acquise depuis la création du Conseil de direction. La notion d'autonomie associée au manque de communication entre les deux groupes est contrebalancée par le manque d'influence du programme : une autonomie administrative sans influence technique.

En ce qui concerne le sens de la participation, il n'y a pas de tensions contradictoires entre le sens donné par les régions et le centre au Conseil de direction du programme W. La structure de gouvernance est importante : « if we did not have regular conference calls and face-to-face meetings set one year in advance, we would not be talking » (Chad, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Même si quelques-uns ont perçu la rencontre d'octobre 2005 comme étant plutôt unidirectionnelle, cela peut s'expliquer par le fait qu'elle soit écourtée pour accommoder une rencontre sur un autre programme. Le groupe décide même d'éviter cette situation en instaurant à l'avenir des rencontres plus fréquentes et plus longues en personne.

Il existe par contre d'autres tensions entre le manque de temps pour participer et l'importance de s'exprimer constatées pendant la rencontre. Les participants régionaux se sentent influents dans la prise de décision lorsque le sens de la participation est une discussion entre les membres du Conseil de direction qui peuvent partager leurs idées, opinions et commentaires. Par contre, cela augmente chez eux la tension associée à la gestion de leur temps. Les tensions exprimées en entrevue sont essentiellement reliées à la lourde charge de travail qui est considérée normale : « We don't have enough time and there is nothing we can do about it » (Catherine, directrice générale, extrait des notes d'entrevue).

Il amène un effet pervers de participation pour les directeurs régionaux : le manque de temps. S'asseoir avec des intervenants suppose un partage de documents sur un sujet, suivi d'une discussion permettant l'expression de points de vue convergents et divergents. Tout cela demande donc la recherche d'une plage de temps commune à travers le travail opérationnel. Les directeurs mentionnent qu'ils ne sont pas adéquatement préparés pour les rencontres parce qu'ils n'ont le temps que de lire les documents en diagonale avant les rencontres : « So we are not 100 % prepared for meetings, we skim rather than read documents » (David, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Il y a une asymétrie de connaissances en faveur du centre parce que le responsable qui a préparé le document a une meilleure maîtrise du contenu. La lourde charge de travail, notamment à cause des pressions du ministre sur les priorités du programme et de l'observation médiatique, diminue la discussion à l'interface politiques-opérations.

L'analyse de la gestion de ces tensions permet de mieux comprendre la dynamique de participation du Conseil de Programme W au Ministère et sera exposée dans la prochaine section.

4.7 La gestion des tensions paradoxales

L'extrait suivant des notes de la réunion est représentatif de la contradiction entre l'importance d'exprimer ses idées et la pression de rencontrer un délai qui diminue la chance de s'exprimer. Il s'agit de la fin de la discussion sur la revue de la loi sur Alpha qui est le troisième point à l'ordre du jour. L'agence Alpha a été créée il y a cinq ans dans un cadre législatif qui prévoit une revue quinquennale de son application. Le travail fait par l'agence Alpha avait au préalable été effectué en partie par un autre groupe au Ministère. Le personnel actuel d'Alpha est surtout constitué de personnes n'ayant pas travaillé au Ministère et qui n'ont pas une expérience au niveau

du cadre de réglementation dans cette industrie. Le Ministère est responsable de s'assurer qu'Alpha fait bien son travail. Le directeur général responsable de la revue de la loi est invité à la rencontre du Conseil de direction du programme W pour parler du projet de revue de la loi.

L'enjeu (la revue de la Loi sur Alpha) est traité comme un enjeu commun au Conseil de direction du Programme W, même s'il y a des divergences au niveau de l'importance de l'enjeu ou au niveau des points de vue sur l'enjeu. Le directeur général invité demande au Conseil de direction du Programme W de préparer des commentaires qui serviront à une consultation subséquente des divers intervenants (industrie et le public) touchés par le travail d'Alpha. Dans cet extrait, les remarques en italiques sont les observations de la chercheure durant la réunion.

Catherine : So ... in a nutshell, looking at organizing a two day session in early January.

DG invité : That's too late. Before that we must prepare a guidance document for stakeholders.

Catherine : William, do you want to take this on? Get a list of issues to build on for the guidance document. Chad has time on his hands. The rest of us are busy.

Chad : I'm bored. (*He laughs.*)

Catherine : As you know, it's the future of the program, a key component of the program.

William : When you do want to get the input?

Chad : We're used to it. (*He is referring to fast turnaround for comments*)

DG invité : In a couple of weeks.

William : It's a long time in our world.

Catherine : Get your two cents in or miss the opportunity.

DG invité : Thanks, this has been helpful.

William avait offert de prendre en charge la coordination des commentaires et la préparation de la réponse au directeur général invité dans la discussion précédent cet extrait. La demande formelle de Catherine ne fait que confirmer l'attribution de la tâche. Elle suggère que Chad peut l'aider à préparer la liste des enjeux reliés au programme.

Nous sommes en octobre 2005 et on fait référence dans cet extrait au fait que janvier 2006 est trop tard. L'importance de donner des commentaires est confrontée au manque de temps à cause de l'échéancier du projet de revue de la loi qui exige des consultations à l'extérieur du Ministère. Les membres du Conseil de direction du programme doivent réviser leurs agendas pour s'assurer de trouver du temps pour cette initiative. Comme le disent plusieurs acteurs régionaux en entrevue, cela met beaucoup de pression sur leur charge de travail. Les directeurs régionaux ont à jongler avec les demandes de trois programmes et les responsabilités corporatives en région (par ex. le comité sur la diversité en milieu de travail, le comité de santé et de sécurité régional, etc.). Pourtant cela n'est pas unique aux directeurs régionaux. Les directeurs centraux ont à composer avec les pressions à répondre aux demandes du ministre, du sous-ministre et du sous-ministre adjoint. Le manque de temps est un problème partagé au Ministère puisqu'un représentant régional (Chad : « we are used

to it [fast turnaround time for comments] ») et un représentant central (William : « [a couple of weeks] is a long time in our world ») y font référence ironiquement.

Les données d'entrevue corroborent la situation décrite dans la réunion observée, comme le souligne un directeur central : « On est tellement occupé qu'on n'a pas le temps d'aller aux toilettes » (Claude, directeur central, extrait des notes d'entrevue). Et cette situation existe depuis longtemps puisqu'un des directeurs régionaux déclare que la situation a empiré depuis l'expansion du programme : « The work environment was different prior to [*the expansion*]. We were busy then. We didn't know what busy was actually » (Chad, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Nous concluons que travailler fort pour respecter des délais serrés est une norme du Conseil de direction.

L'humour est utilisé pour libérer la pression de gérer le manque de temps et la nécessité de refaire constamment les priorités. Catherine confie à William la tâche de préparer une liste d'enjeux parce que cela fait partie de ses fonctions habituelles. Puis elle suggère l'aide d'un des directeurs régionaux. La présidente de la réunion taquine un directeur régional qui est le plus expressif du groupe : « Chad has time on his hands, the rest of us are busy » (Catherine, DG). En effet, lors de la discussion sur ce sujet en particulier, sur les huit interventions de représentants régionaux Chad intervient cinq fois. En qualifiant Chad d'oisif par rapport au reste du groupe, elle laisse sous-entendre le contraire, en fait qu'il est probablement très occupé. Nous pouvons aussi dire que cette intervention peut aussi signifier que Chad est particulièrement intéressé par ce sujet et que la présidente reconnaît ce fait de façon humoristique. Chad embarque dans le jeu de Catherine; en disant qu'il s'ennuie : « I'm bored » (Chad, directeur régional), c'est-à-dire qu'il utilise l'humour d'autodérision, puis se met à rire. Cet échange ironique est un moyen de gérer des

tensions paradoxales, où l'ironie sert à évacuer les tensions tout en appuyant l'esprit d'équipe.

La dernière phrase de Catherine résume bien la contradiction entre l'importance de la voix et la pression de rencontrer les délais imposés : « Get your two cents in or miss the opportunity ». L'idiome américain « get your two cents in » qu'elle utilise a généralement deux fonctions. D'une part, il sert à minimiser l'impact d'un énoncé controversé au moyen d'une expression d'humilité, dans le sens : « mon opinion va te choquer, mais elle est de faible valeur ». Elle s'adresse à tous les membres du Conseil de direction, centraux et régionaux et qualifie leurs opinions de faible valeur alors que le contraire est sous-entendu par le directeur général invité qui sollicite leurs commentaires. D'autre part, il exprime l'ironie en dépréciant une conviction. Compte tenu de la forte discussion qui a eu lieu sur Alpha, nous interprétons l'expression comme de l'ironie, surtout qu'elle est en lien avec l'expression de voix : « or miss the opportunity ». Catherine leur signale que ne pas fournir leurs commentaires, même si le délai est serré, constitue une occasion ratée, même si le contraire est vrai, c'est-à-dire ne pas avoir suffisamment de temps pour s'exprimer peut sembler être inutile, surtout si leur apport est considéré de faible valeur (« your two cents »). Cette phrase exprime les tensions paradoxales qui sont interdépendantes et qui persistent dans le temps, ce qui constitue un paradoxe selon la définition de Smith et Lewis (2011).

Ces trois exemples démontrent comment l'humour est utilisé pour construire la contradiction entre la pression de respecter l'échéance (qui réduit l'opportunité de participer) et l'importance de la voix (de participer, de donner des commentaires). La participation, dans le sens construit par les membres du Conseil de direction du Ministère, augmente la tension temporelle parce qu'elle exige du temps qui réduit l'espace-temps de participation, ce qui est contradictoire ou paradoxal. Pourtant, le Conseil de direction du Ministère se « donne » le temps de discuter de la revue de la

loi sur Alpha en planifiant une rencontre de deux jours sur le sujet. La contradiction entre l'élément A (l'importance de donner des commentaires) et l'élément B (l'importance accordée à respecter l'échéance qui diminue la possibilité de s'impliquer) a lieu sur une dimension synchronique : elles partagent le même espace temporel.

Le choix de A (la voix) n'empêche pas le choix de B (le respect de l'échéance); en fait favoriser A accentue B. Ainsi le respect de l'échéancier (relatif à l'élément B) et la préparation des commentaires (relatif à l'élément A) sont simultanés. Cette stratégie d'acceptation des deux pôles contradictoires (importance de s'exprimer et importance du temps) est un exemple de stratégie de juxtaposition dans une logique dichotomique de « et/et » (Smith et Lewis, 2011). L'acceptation des éléments contradictoires simultanés permet aux acteurs de transcender ou de passer au travers du paradoxe pour fonctionner. Il y a une priorisation du travail qui est sous-entendue dans cette stratégie; pour participer, les acteurs doivent mettre de côté d'autres tâches qui seront soit déléguées ou laissées en plan, causant une plus grande pression temporelle qui perdure.

La juxtaposition ne fait pas disparaître le paradoxe qui se perpétue. Après la réunion, le groupe prend une décision qui va intégrer l'élément B (l'échéance). Pour pallier le manque de temps consacré à ses propres réunions à l'interface politiques-opérations, le temps de rencontre est quadruplé. Cette décision fait en sorte de valoriser l'élément A (se donner du temps de discuter) tout en accentuant l'élément B (l'échéance). Ces temps de rencontre auront une incidence sur la charge de travail de tous les membres du Conseil. Il y a donc renforcement mutuel des deux éléments contradictoires et le Conseil de direction transcende le paradoxe temporel par une logique dichotomique « et/et » qui intègre la discussion et le respect du temps.

4.8 Expressions de silence

Le silence c'est retenir sa voix ou celle des autres – se taire et taire - donc limiter la participation. Tel que mentionné à la section 1.4, il y a trois sortes de silences selon Thiesmeyer (2003). Dans le cas du Ministère, le premier type, le silence imposé, est une suppression de la voix centrale et de la voix régionale liée à un manque de temps. Le second type, le silence de conformité au silence imposé, est un silence collectif et le troisième type, le silence auto-imposé, est une forme de non-participation volontaire.

Le *silence imposé* revient à deux occasions dans le discours des membres de l'équipe du Ministère. La première, qui a lieu au moment de la réunion, est causée par le manque de temps et la seconde, qui nous est révélée pendant les entrevues, c'est la période qui a lieu quelques années avant la réunion, c'est-à-dire la période de changement rapide qui limite la communication entre le centre et les régions.

En entrevue, quand nous avons demandé aux participants leur évaluation de la réunion, ils nous répondent que la rencontre que nous avons observée est essentiellement une transmission rapide d'information à sens unique. Par exemple, pour un directeur régional : « Yesterday's meeting was an information download. I don't think it's supposed to be that. ... It was an information download with not much discussion. [...] Fairly typical. We don't get around to policy decisions. » (David, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Un de ses collègues à l'administration centrale corrobore la perception de ce directeur régional : « On ne fait que passer à travers la liste des items. OK, on this item, where are we? [...] It's always a big horse-race to force the agenda through » (Claude, directeur central, extrait des notes d'entrevue). Si la réunion est une course pour passer à travers des sujets à l'ordre du jour, n'est-elle pas aussi un silence? Cette rencontre, aux yeux de

David et Claude, ne représente pas un partage d'opinions dans une discussion pour arriver à prendre une décision collective, mais est une vitrine de communication rapide à sens unique. Par conséquent, la voix centrale et la voix régionale sont supprimées quand le temps manque.

La réunion s'est déroulée rapidement et les participants se sont sentis bousculés par le temps en passant rapidement à travers l'ordre du jour. La raison évoquée par Alice pour cette bousculade était le besoin de rencontrer les directeurs régionaux pour discuter d'un autre programme. C'est d'ailleurs ce qu'affirme Catherine qui préside la réunion dans ses commentaires d'ouverture de la rencontre. « It was a compressed meeting. Usually we have a full day. We added a full day on program Y. Usually we have one full day for program W. [...] Normally, we are not as rushed » (Alice, directrice centrale, extrait des notes d'entrevue). L'ajout d'une journée sur le programme Y est le résultat d'un changement de politique nécessité par un événement externe qui exerce une pression sur ce programme. La directrice générale reconnaît, dans ses propos d'introduction, l'importance de la discussion avec les directeurs sur ce programme. « Need time with RDs³⁶ on programme Y. There are regulatory implications, we need to engage regions and get their commitment. This is it: 'get one chance to give input then the train has left the station' » (Catherine, directrice générale du programme W, extrait des notes d'observation). Dans cette citation la directrice générale explique qu'il est important de donner du temps au programme Y (et réduire le temps de rencontre pour le programme W) parce que des enjeux importants doivent être discutés ensemble.

³⁶ RDs= Regional Directors

Le silence imposé lors de la réunion du programme W était causé par le besoin d'accorder du temps à un autre programme. Ainsi, la suppression de voix est circonstancielle. Et cela est corroboré par un autre exemple de silence imposé qui est rapporté par des participants lors des entrevues. En effet, quand le programme W a connu un accroissement exponentiel en 2002 avec d'autres révisions structurelles en 2004, le centre et les régions ne trouvent pas le temps de communiquer régulièrement. Durant la période de changement, chaque groupe, le centre et les régions, travaille de part et d'autre à livrer le programme tout en s'occupant d'embaucher et de former de nouveaux employés. On peut comprendre que les deux groupes ne peuvent pas se parler durant un changement majeur. En aucun temps n'avons-nous entendu une mention de frustration de la part des quatre directeurs régionaux du Ministère que nous avons interviewé sur le manque de voix dans le passé. Ces deux exemples de suppression de voix sont circonstanciels et temporaires. De plus, ils illustrent non seulement la suppression de la voix régionale, mais aussi la suppression de la voix centrale.

*Le silence de conformité au silence imposé fut noté lorsque la présidente de la réunion demande aux participants s'ils sont d'accord pour reporter le tour de table à la période du dîner.*³⁷

We have one hour to go and we are one hour behind. We have ... items on the work plan that need decisions on how to deal with them and try to get them done. We will use lunch for the round table. Is that OK with everyone?

Silence. (Extrait des notes d'observation)

³⁷ Des plateaux de sandwiches et du café furent apportés par un traiteur pour cette période de ce qui s'appelle en anglais un 'working lunch'.

Un silence poli collectif suit la question de la présidente de la réunion. Il n'y a pas vraiment lieu de commenter le déplacement du tour de table à la période du lunch où tous mangeront leur sandwich assis à la même table dans la salle de réunion. Cela ne changera rien à la situation et ne fera que donner une perception négative de la personne qui ose commenter. Encore une fois, ce silence est une expression centrale et régionale.

Le *silence auto-imposé* est un silence intentionnel de non-participation et il prend plusieurs formes dans le cas du Ministère. Par exemple, certains participants sont plus réservés et ne s'expriment pas lorsque leur idée a déjà été défendue. Selon un des directeurs régionaux, son collègue Chad s'exprime plus que les autres : « You might have noticed that Chad talks a lot for us³⁸. He expresses our views » (David, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Une autre directrice régionale confirme que les commentaires de Chad sont représentatifs des siens : « Je ne me suis pas exprimée parce que souvent j'ai les mêmes idées que Chad. J'ai un style réservé de nature » (Christiane, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue). L'hypothèse sous-jacente, c'est que l'on ne s'exprime que lorsque l'on a quelque chose de nouveau à ajouter à la discussion.

D'autres peuvent s'abstenir de s'exprimer parce qu'ils sont nouveaux dans le groupe et ne possèdent pas suffisamment d'expertise pour contribuer. Chad confirme que l'interaction des directeurs régionaux à cette rencontre est assez typique. « It was pretty much standard. Scott is the most senior, he was very quiet. He doesn't speak very much. David and François are newer in the group and are in a learning mode.

³⁸ Us = nous = directeurs régionaux

But they will speak up more in due course » (Chad, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Il fait allusion au fait qu'un nouveau directeur régional contribue moins parce qu'il est moins familier avec les enjeux. Chad interprète le silence de ses collègues comme un silence d'écoute et d'apprentissage. Le directeur régional qui s'est le moins exprimé est généralement plus réservé comme le souligne un directeur central: « Il y a certaines personnalités, comme Scott, qui s'expriment peu, mais ça sort quand c'est important » (Mario, directeur central, extrait des notes d'entrevue).

Un autre exemple de silence auto-imposé est l'absence à la réunion. Un des directeurs centraux, celui qui est responsable des opérations, n'était pas présent à la rencontre et fut remplacé par un de ses gestionnaires. Sa présence se fait sentir d'une certaine façon, malgré son absence, car plusieurs font référence à son rôle sur certains enjeux ou à des actions prises sur des dossiers qu'il coordonne. En somme, le silence de non-participation était peu présent dans la rencontre du Ministère.

4.9 Conclusion du cas Ministère

L'équipe du Ministère est une équipe à structure matricielle dont les membres régionaux fonctionnent avec des autorités administratives et techniques déconcentrées. L'interface politiques-opérations est représentée par le Conseil de direction du programme et l'échange d'information technique se fait largement au moyen de rencontres virtuelles. La structure de gouvernance du Conseil de direction du programme W donne de l'influence à tous les membres, centraux et régionaux, ainsi qu'une identité commune. Une réunion en personne du Conseil de direction a été observée et des entrevues ont été complétées avec onze participants dans le cadre de cette thèse.

Les principales constatations qui découlent de l'analyse des données sont que la participation régionale est perçue d'une façon commune et que la gestion des tensions

paradoxales se fait par l'accommodement des contradictions. Les tensions entre l'importance d'exprimer son d'opinion et le manque de temps de s'exprimer sont gérées au moyen de la juxtaposition et une logique dichotomique « et/et ». Cela confirme la construction de la participation comme la formulation d'idées, d'opinions et de commentaires puis d'une discussion subséquente pour arriver à une décision commune. Le niveau d'influence des membres de l'équipe du Ministère sera comparé au chapitre 6 avec le niveau d'influence des membres de l'équipe de l'Agence dont les résultats sont présentés au prochain chapitre.

En fin de compte, le mode de communication de l'équipe du Ministère correspond à l'interaction de soutien mutuel décrite par Carroll et Siegel (1999) qui est un mode caractérisé par une compréhension des besoins réciproques et une volonté de travailler ensemble pour arriver à des décisions mutuellement acceptables. Donc, le sentiment d'exclusion régionale n'est pas présent au Ministère. Ce résultat encourageant nous mène à nous questionner si c'est le cas aussi pour l'autre organisation dont nous présentons le cas au prochain chapitre.

CHAPITRE 5 - LA PARTICIPATION AU SEIN DE L'AGENCE

Notre second cas s'intéresse à une organisation concentrée que nous nommons l'Agence, une organisation fédérale de taille moyenne avec un peu plus de 800 employés répartis à travers le Canada. À l'instar du premier cas, l'équipe hiérarchique est située dans son contexte organisationnel avant de présenter les détails de la réunion observée en janvier 2006. Les directeurs régionaux et centraux n'ont pas la même interprétation de la participation régionale et le paradoxe de participation régionale est très présent à l'Agence. L'exclusion des régions est exprimée par plusieurs formes de silences et les tensions paradoxales sont gérées par une hiérarchisation des éléments contradictoires selon une stratégie d'évitement, à l'avantage du centre.

5.1 L'Agence

L'Agence naît d'une fusion en avril 2004 de trois groupes provenant de ministères différents. Ces trois groupes sont responsables de la prestation de services des programmes A, B et C dans le domaine des services internes à l'administration fédérale. La mise en place d'une infrastructure commune dominait la liste des objectifs organisationnels dans la première année d'existence de l'Agence (en 2004-2005). Le but visé était l'intégration des trois unités pour former une seule entité centrée sur une mission commune au moyen de la mise en œuvre structurelle ainsi que la consolidation des infrastructures financières et administratives. Après la première année de fusion, l'Agence concède qu'il reste du travail à faire notamment pour harmoniser les plateformes informatiques (Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005). En effet, les systèmes informatiques et les logiciels de bureautique utilisés par les trois groupes sont différents. Dans le rapport des plans et priorités pour

l'année 2005-2006, l'Agence annonce qu'elle poursuit les activités de mise en œuvre de la nouvelle organisation dans la seconde année de fusion et prévoit que ses activités opérationnelles seront complètement mises en œuvre pour avril 2006 (Canada, Secrétariat du Conseil du trésor, 2005).

En octobre 2005, six mois après la publication de ce rapport de plans et de priorités, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada autorise à l'Agence une augmentation de 22.5 % de son personnel et un élargissement de son mandat (Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2006b). Cela crée une pression additionnelle sur les directeurs de l'Agence : les organigrammes doivent être revus, du personnel doit être embauché, des espaces de travail doivent être trouvés et des meubles et de l'équipement informatique doivent être achetés pour accommoder ces nouveaux employés. Bref, l'Agence vit des tensions organisationnelles sérieuses liées premièrement à l'intégration de trois unités existantes en une nouvelle identité rassembleuse pour livrer les services courants ou renouvelés, et deuxièmement à l'ajout d'un nouveau mandat pour la prestation de services additionnels, avec les défis fonctionnels et administratifs afférents. Dans son rapport ministériel de rendement 2005-2006 publié en septembre 2006, l'Agence se qualifie comme une organisation en mouvement œuvrant dans un environnement évolutif. Le changement est la toile de fond de l'Agence.

L'organigramme d'avril 2005 de l'Agence montre trois vice-présidents et trois directeurs généraux sous un président et chef de direction. La responsabilité fonctionnelle pour les programmes A, B et C relève d'un vice-président. Un directeur général central est responsable de l'établissement des politiques, des normes et des processus liés à un programme donné (A, B ou C) et de la prestation de services de la clientèle de la région de la capitale nationale. La prestation des services dans les régions (ce qui signifie à l'extérieur de la région de la capitale nationale) relève d'un

directeur général qui est membre du comité de direction de l'Agence. Ainsi, l'Agence a deux groupes opérationnels : un à l'administration centrale qui s'occupe de 37 % de la clientèle et qui se rapporte à un vice-président fonctionnel et un autre qui s'occupe de 63 % de la clientèle et qui se rapporte à un directeur général opérationnel qui relève d'un autre vice-président. Le rapport sur les plans et priorités de l'Agence mentionne que les bureaux régionaux et les ressources opérationnelles à l'administration centrale seront intégrés à la longue (Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005). La structure de l'Agence correspond au modèle de concentration limitée décrit par Aucoin et Bakvis (1989) où une concentration fonctionnelle est combinée à une déconcentration administrative.

La gouvernance de l'Agence s'exerce à deux niveaux. D'abord un conseil d'administration composé de membres provenant du secteur privé et du secteur public est responsable de la conduite et de la direction de l'Agence. Puis un comité de direction supervise l'orientation générale et le travail de l'Agence : « Ce comité se réunit sur une base hebdomadaire [...] à titre de comité des politiques pour traiter des dossiers importants comme l'examen du programme de services, les ressources humaines et la gestion de l'information stratégique et la technologie de l'information » (Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005). Le directeur général des opérations régionales et les directeurs généraux des programmes A, B et C font partie de ce comité des politiques qui forme l'interface politiques-opérations principale à l'Agence.

5.2 L'équipe de l'Agence : l'équipe des opérations régionales

L'équipe de l'Agence que nous avons observée est le groupe responsable des opérations régionales, c'est-à-dire de la prestation de services à la clientèle à l'extérieur de la région de la Capitale nationale. Cette équipe est composée de six

directeurs régionaux et d'un directeur des opérations régionales à l'administration centrale qui se rapportent à une directrice générale à Ottawa. L'organigramme de l'équipe de l'Agence est illustré à l'annexe D et la liste des membres est présentée au tableau 5.1. La directrice générale a une autorité hiérarchique sur les directeurs régionaux et est responsable de l'ensemble des services donnés aux clients qui sont à l'extérieur de la région de la Capitale nationale (Ottawa/Gatineau).

Un directeur l'assiste dans la coordination des opérations; son rôle est plus consultatif que hiérarchique. L'échange d'information technique est centralisé au niveau de ce directeur des opérations régionales (Robert) qui agit comme lien entre les responsables des programmes techniques et les directeurs régionaux. À lui seul, il est l'interface politiques-opérations pour l'équipe des opérations régionales. Une gestionnaire régionale mentionne que cette structure filtre l'information destinée ou provenant des régions : « There are select people ... who act as a conduit, like Robert [*directeur des opérations*] or Julie [*directrice générale des opérations régionales*]. If there is a personal interest in a topic, then it gets channelled to us. If they don't have an understanding of the program, then the information sharing is not happening » (Alissa, gestionnaire régionale, extrait des notes d'entrevue). Cette gestionnaire fait référence au fait que les personnes qui agissent comme intermédiaires n'ont pas nécessairement l'expertise dans chaque programme (A, B ou C) et donc ne comprennent pas ou ne s'intéressent pas à tous les enjeux qui pourraient préoccuper les régions.

La création de l'Agence a enrichi le rôle des directeurs régionaux et leur a permis d'entrer dans le rang des cadres supérieurs (groupe EX). Avant la fusion, chaque région s'occupait des programmes B et C pour deux organisations distinctes, avec une délégation financière limitée. Après la fusion, des postes de cadres de direction régionaux ont été créés et un processus de dotation a été amorcé en juin 2005 pour

doter les six postes de directeurs régionaux. Alexandre (le directeur général des opérations régionales à l'époque) a amorcé le processus de dotation en juin 2005 et en a présidé le comité de sélection. Il a divulgué verbalement les résultats aux candidats une semaine avant la tenue de la réunion du 17 janvier 2006. Cinq personnes qui occupent de façon intérimaire les postes de directeur régional depuis un certain temps (André, Elizabeth, Joan, Patrick et Véronique) ont posé leur candidature dans l'espoir d'obtenir le poste pour une durée indéterminée, mais seulement deux d'entre eux (Elizabeth et Patrick) se voient offrir le poste.

L'équipe vit une grande instabilité en janvier 2006. Alexandre, le directeur général des opérations régionales depuis avril 2004 a quitté l'équipe un mois plus tôt, en décembre 2005, pour occuper de nouvelles fonctions au sein de l'Agence. Julie lui succède pour quatre mois, pour la période de janvier à avril 2006. Patrick illustre ainsi ce scénario d'incertitude à court terme :

Tous les joueurs clés s'en vont. Il n'y a que deux directeurs régionaux et Robert (*le directeur des opérations régionales*) qui seront présents à la prochaine réunion. On lance les nouveaux programmes. C'est comme être à la veille du party et le maître d'hôtel, le chef cuisinier, le waiter et la barmaid cute s'en vont. Il reste le bus-boy, qui est étudiant, et moi, comme waiter (Patrick, directeur régional, extrait des notes d'entrevue).

Patrick fait référence au départ de deux directeurs généraux fonctionnels qui prendront leur retraite à la fin mars 2006 (programme A et B) et du départ de son ancien patron (Alexandre) et de sa supérieure immédiate, la directrice générale des opérations régionales (Julie) qui lui a succédé. Il indique, par les métaphores qu'il utilise, que Robert (« bus-boy responsable de la cuisine ») qui est le directeur central des opérations régionales et lui (« garçon responsable des clients ») seront responsable de mettre en œuvre en avril 2006 les nouveaux programmes de services

annoncés et financés par le Secrétariat du Conseil du Trésor en octobre 2005. Leurs nouveaux collègues (les candidats qui ont obtenu les postes de directeurs régionaux) qui viennent de l'extérieur de l'Agence auront à se familiariser avec le mandat actuel de l'organisation et les nouveaux services.

De plus, ce groupe vit l'incertitude de ne pas connaître la structure organisationnelle définitive pour leurs régions en ce qui concerne l'expansion de 22 % annoncée quatre mois plus tôt (octobre 2005). Une proposition a été préparée par l'équipe à l'automne 2005, après l'annonce de l'élargissement du mandat organisationnel, pour qu'Alexandre (le directeur général en poste à l'époque) puisse la présenter pour approbation au comité de direction de l'Agence. Le comité de direction approuve les organigrammes parce qu'il supervise l'orientation générale et le travail de l'Agence. Alexandre n'a pas fait cette présentation avant de quitter son poste; Julie a trouvé le dossier sur le bureau d'Alexandre à son arrivée. Elle a prévu une rencontre avec le président de l'Agence pour lui présenter la proposition et elle sera accompagnée d'Elizabeth et de Patrick pour l'occasion. Les directeurs régionaux trouvent la situation d'autant plus frustrante puisque les directions générales chargées des programmes connaissent leur nouvelle structure et la communiquent aux directeurs régionaux pendant la rencontre de janvier 2006: « They are staffing in Ottawa. None in the regions. No EX's [cadres de direction] have been named in regions » (Jacinthe, gestionnaire régionale, extrait des notes d'entrevue). En conséquence, un climat d'incertitude teinté d'amertume habite ce groupe.

L'équipe des opérations régionales se réunit hebdomadairement par l'entremise d'une téléconférence qui a lieu tous les mardis de 14 h à 15 h. À ces téléconférences s'ajoutent des invités d'autres secteurs, tels les ressources humaines, les finances ou les programmes, au besoin. Des rencontres sont organisées quatre fois par année avec les responsables fonctionnels des programmes.

5.3 Les membres de l'équipe

Les entrevues des membres nous ont permis de mieux connaître leur contexte et leurs rôles respectifs. La liste des membres de l'équipe du Ministère apparaît au tableau 5.1. Julie occupe le poste de directrice générale par intérim pour une période de quatre mois se terminant en avril 2006 et elle préside la rencontre du 17 janvier 2006. Selon l'organigramme, un directeur des opérations régionales (au centre) et six directeurs régionaux se rapportent à elle. À la réunion de janvier 2006, il y a huit représentants régionaux présents pour représenter les six régions parce que dans deux régions le poste de directeur régional est vacant et deux gestionnaires (le gestionnaire du programme B et le gestionnaire du programme C) représentent chacune de ces deux régions.

Tableau 5-1– Liste des membres de l'équipe de l'Agence

TITRE	NOM (FICTIF)	SOUS-GROUPE
Directrice générale, opérations régionales	Julie	Centre
Directeur, opérations régionales	Robert	Centre
Gestionnaire régional (B), région 1	Jacinthe	Région
Gestionnaire régional (C), région 1	André	Région
Directeur régional, région 2	Patrick	Région
Gestionnaire régional (B), région 3	Alissa	Région
Gestionnaire régional (C), région 3	Sophie	Région
Directrice régionale, région 4	Elizabeth	Région
Directrice régionale intérimaire, région 5	Joan	Région
Directrice régionale intérimaire, région 6	Véronique	Région

Robert est directeur des opérations régionales; il présente et défend les besoins des directeurs régionaux et cumule les informations recueillies des régions pour en faire rapport aux autorités corporatives. Par exemple, les informations budgétaires et de ressources humaines passent par son bureau. Il a une adjointe qui l'aide dans ses fonctions. Il assume son rôle depuis deux ans, soit depuis le début de l'Agence et a œuvré dans plusieurs postes reliés au programme C à l'administration centrale depuis

vingt ans. Contrairement au directeur des opérations régionales du Ministère, Robert n'est pas cadre de direction, n'a qu'une employée de soutien et traite avec des responsables fonctionnels qui font partie d'une autre équipe hiérarchique. Il siège à certains comités à l'administration centrale comme représentant des régions. Il détient un lien fonctionnel entre les directeurs régionaux et les autorités fonctionnelles des programmes A, B et C. Il ne se présente pas à toutes les réunions fonctionnelles : « Par exemple, pour le projet X, les régions sont invitées à la réunion de planification au comité de mise en œuvre. Robert doit être là; il ne l'est pas toujours » (Louis, directeur général, extrait des notes d'entrevue).

La région 1 est représentée par deux gestionnaires, Jacinthe et André. Jacinthe s'est jointe à l'Agence pour une affectation d'un an comme gestionnaire régionale du programme C et a vingt-cinq ans de service au sein de la fonction publique. Elle quitte l'Agence à la fin janvier 2006 pour retourner à son organisation d'accueil. André a quinze ans d'expérience dans la fonction publique et est gestionnaire du programme B de la région depuis la création de l'Agence. Il s'est présenté comme candidat pour le poste de directeur régional, mais n'a pas obtenu l'emploi, alors il reprend son poste de gestionnaire régional, non sans une grande déception. Patrick a seize ans d'expérience avec l'une des organisations formant l'Agence à titre de gestionnaire du programme B et a été nommé directeur régional par intérim de la région 2 depuis la formation de l'Agence. Il s'est porté candidat pour le poste de directeur régional et a obtenu le poste.

La région 3 est aussi représentée par deux gestionnaires, Alissa et Sophie. Alissa s'est jointe à l'Agence un an plus tôt pour une affectation comme gestionnaire régionale du programme B de la région 3 et n'a pas posé sa candidature pour le poste de directrice régionale. Sophie est gestionnaire du programme C de la région 3 et a œuvré trente ans dans ce programme au sein de l'organisation fusionnée à l'Agence. Elle a

annoncé sa retraite qu'elle prendra au courant de l'année 2006. Elizabeth s'est jointe à l'Agence par voie d'affectation pour l'organisation précédente où elle était responsable du programme C pour la région. Elle a postulé pour le poste de directrice régionale et a obtenu le poste.

Joan est en affectation à l'Agence dans le cadre du programme cours et affectations de perfectionnement (PCAP) depuis moins d'un an à titre de directrice régionale intérimaire de la région 5. Dans le cadre de ce programme, des employés qui démontrent le potentiel d'occuper des postes de direction sont préparés à occuper des postes de gestion à des niveaux supérieurs au moyen d'une combinaison de séances de formation et d'expériences de travail pratiques³⁹. Elle a postulé pour le poste, mais ne l'a pas obtenu. Elle retournera à son poste d'attache dans un autre ministère dès que le nouveau directeur entrera en fonction en avril 2006. Véronique est directrice régionale intérimaire de la région 6 depuis la formation de l'Agence et était gestionnaire régionale des programmes B et C depuis dix ans. Elle a postulé sans succès pour le poste qu'elle occupe depuis plus d'un an de façon intérimaire et est déçue qu'elle n'ait pas réussi à l'obtenir. Elle regagne bientôt son poste de gestionnaire régional avec un nouveau patron.

5.4 La réunion et la dynamique de l'équipe des opérations régionales

La réunion de l'équipe des opérations régionales, observée en janvier 2006, est une réunion ad-hoc avec des responsables des groupes corporatifs et fonctionnels pour faire le point sur les dossiers chauds. La réunion a eu lieu le 17 janvier 2006 dans une salle louée dans un édifice commercial au centre-ville d'Ottawa, à proximité des

³⁹ Information obtenue le 19 janvier 2016 sur le site <https://www.tbs-sct.gc.ca/prg/cap-fra.asp>.

bureaux de l'Agence. La disposition des acteurs autour de la table est illustrée à l'annexe F. Un léger repas est servi sur place à l'heure du midi pour permettre la continuité des discussions. Les directeurs régionaux se sont déplacés à Ottawa pour une formation, le 16 janvier 2006, sur les modifications dans les processus de gestion des ressources humaines résultants de la nouvelle *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. En effet, cette loi amène, depuis décembre 2005, des changements importants à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Leur patron, Julie, profite de cette formation, qui rassemble les directeurs et certains gestionnaires régionaux à Ottawa, pour organiser une rencontre d'une journée avec les groupes corporatifs et fonctionnels. Elle invite le secteur des ressources humaines, des finances et des services informatiques à venir faire le point sur les enjeux et les dossiers chauds pertinents aux régions. Elle invite aussi les personnes responsables des programmes B et C à venir s'entretenir avec son équipe des enjeux importants dans leurs programmes. L'ordre du jour de la rencontre est présenté au tableau 5.2.

Tableau 5-2 – Ordre du jour de la réunion de l'équipe de l'Agence

N°	POINTS À L'ORDRE DU JOUR	PRÉSENTÉ PAR
1	Mot de bienvenue	Julie (DG, centre)
2	Discussion sur les ressources humaines	Invitée : Directrice, Ressources humaines (centre)
3	Discussion sur les finances	Invité : Directeur, Finances (centre)
4	Programmes B et C	Invités (tous du centre) : Directeur général, programme B, Directeur général, programme C, Vice-présidente, programmes B et C
5	Espaces de travail	Julie et Robert (centre)
6	Besoins TI (technologie d'information)	Invité : Gestionnaire TI (centre)
7	Tour de table	Tous (centre et régions)

Les points 1 à 6 ont été discutés avant la fin de la réunion à 16h30, mais le tour de table n'a pas été fait parce que plusieurs directeurs régionaux devaient se rendre à l'aéroport pour prendre un vol en soirée. Pour les deux premiers points à l'ordre du jour, les ressources humaines et les finances, Julie mentionne que l'objectif est d'avoir une conversation, formelle ou informelle, portant sur les enjeux présents et futurs.

Le troisième point touche les programmes : le directeur général des programmes B prend la parole au nom de la vice-présidente des programmes B et C qui est absente à cause d'un conflit d'horaire. Il est accompagné d'un directeur responsable du programme C. Le directeur général du programme C ainsi que la vice-présidente se joignent à la rencontre un peu avant la pause de midi. La vice-présidente profite de cette occasion pour souligner le départ imminent des directeurs généraux du programme B et du programme C qui prennent leur retraite à la fin mars 2006. Elle se rend disponible pour discuter avec les directeurs régionaux de sa vision de l'avenir de l'Agence et des programmes de prestation de services. En ce qui concerne les programmes, les attentes des régions et du centre sont différentes puisque les enjeux présentés de part et d'autre se distinguent. Les régions veulent discuter de la relation entre les régions et le centre, et le centre veut surtout donner une mise à jour de leur

nouvelle structure organisationnelle et obtenir des régions leur position sur le dossier des nouveaux services qui doivent être livrés dans la prochaine année d'exercice. Donc, pour le point des programmes (point 4), il y a une recherche implicite d'information par le centre, alors que ce n'est pas le cas pour les trois autres sujets.

La discussion sur l'aménagement des locaux en région (point 5) a eu lieu en équipe, sans invité. Ce sujet cause beaucoup de frustrations à cause de la quantité de détails nécessaire et des difficultés à faire un tel exercice dans un contexte d'incertitude quant à la structure régionale. À la réunion, Elizabeth décrit ainsi la frustration entourant cet exercice :

Comme on a dit là, le niveau de détail requis est épouvantable, c'est un très, très, très, très, euh très grand travail, euh Robert nous a dit qu'il faut qu'il ait tout ça aussitôt que possible, puis on a des « day job », puis y a-t-il moyen d'arriver à un autre moyen de le faire, like is there a break somewhere here? (Elizabeth, directrice régionale, extrait d'observation)

Le dernier point à l'ordre du jour touche les services informatiques et les directeurs régionaux s'attendent à obtenir l'heure juste sur la question du soutien informatique pour les régions en avril 2006. Les services informatiques en région sont fournis par le ministère d'appartenance avant la fusion, mais cet arrangement doit cesser au 31 mars 2006. Le personnel en région est inquiet parce que le changement à un soutien centralisé par l'Agence nécessite l'installation d'une infrastructure (câblage, serveurs, etc.) qui n'est pas encore en place, à six semaines du délestage prévu.

La rencontre du 17 janvier 2006 s'est déroulée dans les deux langues officielles de la fonction publique fédérale canadienne : l'anglais et le français, sauf pour le point de l'infotechnologie (TI) qui a eu lieu en anglais, puisque le gestionnaire invité était unilingue anglophone. L'ordre du jour a été déterminé par Julie, la directrice générale : « L'agenda est défini par Ottawa » (Patrick, directeur régional, extrait des

notes d'entrevue). Julie, qui préside cette rencontre, utilise une approche participative dans la direction de la réunion. Elle décrit l'objectif de la discussion à chaque point et à chaque présentation d'invités, puis dirige les interventions de sorte que la parole soit donnée dans l'ordre demandé par les participants, puis elle résume les échanges à la fin de chaque point.

La rencontre est structurée comme des échanges d'information sur des enjeux administratifs (ressources humaines, finances, technologie d'information et espaces de travail) et sur les programmes. Julie, qui préside la réunion est appréciée même si elle n'a pas beaucoup d'expérience avec l'Agence, parce que son style de direction de la réunion est respectueux des directeurs régionaux et la réunion a été bien organisée. Les commentaires en ce sens nous laissent croire que le style de son prédécesseur était moins apprécié.

Le nombre d'interventions de chacun des participants à la rencontre est présenté à l'annexe K. Robert est un directeur central qui détient un pouvoir formel compte tenu de son rôle de coordination entre les régions et les groupes fonctionnels. De plus, il détient un pouvoir relié à l'expertise compte tenu de son expérience avec l'Agence. Deux directeurs régionaux ont plus de pouvoir formel étant donné qu'ils ont réussi le processus compétitif pour le poste de directeur régional ainsi que par le fait qu'ils ont beaucoup d'expérience dans le programme B. Ce pouvoir est reflété par la fréquence des interventions dans la réunion. Julie, qui préside la réunion en mode facilitation, intervient 191 fois. Elizabeth intervient 205 fois, Robert 172 fois et Patrick 164 fois. Elizabeth se décrit comme une personne loquace : « I can talk for three weeks if allowed to. I have colleagues who are less verbal » (extrait des notes d'entrevue). Sophie n'intervient aucunement et en entrevue elle m'explique qu'elle n'était intéressée que par son programme et qu'elle a parlé directement au directeur général responsable avant la rencontre. Sa retraite imminente a fait en sorte que le reste des

sujets retenaient moins son attention parce qu'ils n'étaient pas reliés à son programme et elle se fiait à sa collègue Alissa pour en prendre la responsabilité.

Les acteurs régionaux étant plus nombreux que les acteurs centraux, il n'est pas surprenant qu'ils interviennent plus souvent. Certains sujets comme les finances et les programmes sont dominés par les propos des personnes invitées. La structure de la réunion est différente qu'au Ministère puisque l'ordre du jour est préparé en fonction d'une journée complète, ce qui fait en sorte qu'il y a moins de pression de temps. Trois sujets ont suscité des interactions de nature socio-émotive négative (montrer son désaccord, montrer de la tension ou de l'antagonisme, affirmation contre) : les ressources humaines, les programmes et les espaces de travail. Le dernier sujet a suscité beaucoup de commentaires négatifs parce qu'il est un exercice difficile et onéreux dans un contexte d'incertitude. Les deux autres sujets ont fait sortir la frustration des régions de ne pas être consultées et ceci sera présenté avec plus de détail à la section 5.6.

L'humour est utilisé à quelques moments par certaines personnes. Par exemple, au premier point, sur les enjeux des ressources humaines, a généré beaucoup d'insatisfaction auprès des représentants régionaux. Souvent, les commentaires de Robert et de Patrick étaient empreints de cynisme, comme dans l'exemple suivant :

Directrice des RH : C'est une échéance qui nous a été imposée par le président. *(Elle utilise un ton très ferme, mais défensif)*

Robert : Mais, là, y a-t-il quelqu'un, je m'excuse. La réalité des choses c'est que: y a-t-il quelqu'un qui va peut-être dire au président? Je sais que c'est un train. Je me sers de l'exemple du train partout où est-ce que je va et ça fait deux mois que je me promène, d'est en ouest et d'ouest en est, ok?

Patrick : Le TGV. (Extrait d'observation)

Dans cet exemple, Patrick qualifie d'ultrarapide la vitesse du train utilisé comme métaphore par Robert pour démontrer que les choses vont trop vite. Le cynisme dans ce cas est une réaction défensive qui souligne le sentiment d'être sans pouvoir. À plusieurs reprises, les propos de Robert sont complétés par ceux d'Elizabeth et de Patrick. Ainsi, au lieu d'avoir un dialogue entre l'invité et Robert, il y avait une mini-conversation, quoique publique, entre Robert, Elizabeth et Patrick, avant que l'invité ne reprenne la parole. Cela ne sert pas à renforcer l'esprit d'équipe, mais à distinguer les régions par rapport au centre et c'est que nous abordons dans la prochaine section.

5.5 Expressions d'identité

À l'Agence, il y a deux identités séparées, les régions et l'administration centrale, et aucune identité commune qui sont exprimées lors des entrevues. L'identité régionale est liée à un rôle d'exécution et à une situation d'infériorité. Les régions se perçoivent comme réduites à un rôle de simples exécutants : « Les fonctionnels perçoivent les régions comme des livreurs de service, pas d'input et pas de valeur ajoutée » (Julie, directrice générale des opérations régionales, extrait des notes d'entrevue). Ceci est renforcé par leur façon de faire, comme le confirme la directrice générale responsable de l'équipe : « Le centre est condescendant par rapport aux régions » (Julie, directrice générale des opérations régionales, extrait des notes d'entrevue). Cela correspond à la perception d'un des directeurs régionaux de l'Agence : « Pour les autres [*au centre*], on est un comptoir Sears » (Patrick, directeur régional, extrait des notes d'entrevue). Un des directeurs généraux fonctionnels (au centre) confirme le traitement inégal accordé aux régions : « Les régions sont les parents pauvres. Il n'y a pas d'équité entre Ottawa et les régions » (Louis, directeur général fonctionnel, extrait des notes d'entrevue). Ce traitement confère une invisibilité aux régions : « Regions, in the eyes of headquarters, do not exist » (Alissa, gestionnaire régionale, extrait des notes d'entrevue).

La séparation des services entre les six régions et celle de la région de la Capitale nationale est mentionnée dans le rapport des plans et priorités de l'Agence, ce qui confirme la distinction entre les deux identités. À l'Agence, l'équipe des opérations régionales est responsable du service pour 63 % des clients. La région de la capitale nationale est une région qui ne fait pas partie des « régions », mais cette dichotomie opérationnelle amène une confusion dans l'appellation régionale : « you have to look at us as one more region. [...] And us as the Capital region as well as the regions have to get all of the information » (Louis, directeur général fonctionnel, extrait d'observation). Dans la première partie de cet énoncé, on tente de donner une identité commune appelée « région » tout en distinguant le centre des régions (« you have to look at us as one more region ») puisqu'on y fait référence au centre (« us as the Capital Region ») et les régions (« the regions »). Il n'y a que les groupes corporatifs, responsables des ressources humaines et des finances, pour qui l'Agence est une entité commune nationale qui incorpore le centre et les régions; cependant tout le personnel de ces groupes corporatifs est situé à l'administration centrale.

L'identité centrale est exprimée en entrevue par les membres de l'équipe des opérations régionales comme un lieu géographique : « Ottawa ». Le centre est aussi identifié au national : « The regions figured it out a long time ago. Nationally, they don't get it » (Alissa, gestionnaire régionale, extrait des notes d'entrevue). Les identités centrale et nationale sont confondues : le centre administratif et technique est associé à l'identité nationale.

La séparation des deux groupes (centre et régions) est représentée par des expressions de distance comme celle d'une barrière : « C'est comme une belle maison riche. Pour le pauvre, on a construit une aile, mais on n'y met pas de la brique, mais du bardeau. Et puis il y a une porte en métal entre nous » (Jacinthe, gestionnaire régionale, extrait des notes d'entrevue). Cette citation n'exprime pas seulement une distance, mais

aussi l'asymétrie de pouvoir. Un autre directeur fait mention de distance entre les deux groupes : « Il y a un void distinct entre ce qui est région et le centre » (Robert, directeur central, extrait des notes d'entrevue). Le manque d'identité commune accentue l'isolation des régions : « Le gros problème, c'est qu'on ne pense pas Agence, on a des sociétés distinctes » (Robert, directeur central, extrait des notes d'entrevue).

En conclusion, l'identité régionale est dévalorisée par une expression d'altérité. La distinction des deux entités séparées est traitée comme une accentuation de l'asymétrie des deux groupes puisque les régions sont considérées et traitées comme de simples exécutants. Cette distinction amène des expressions différentes de la participation.

5.6 Expressions de participation

La participation est exprimée différemment par les responsables centraux (techniques et groupes corporatifs) et par les membres de l'équipe des opérations régionales; en effet, les groupes corporatifs parlent de consultation alors que les directeurs régionaux parlent d'implication. Bien qu'à première vue ces deux concepts semblent identiques, les deux s'avèrent diachroniques, puisque la consultation est tenue a posteriori par les directeurs centraux même si la consultation souhaitée est considérée comme a priori pour les directeurs régionaux.

Les expressions de participation recensées se distinguent sur deux niveaux, celles avec un peu d'influence, au tableau 5.3 pour les données d'observation, et tableau 5.4 pour les données d'entrevue, et celles sans influence au tableau 5.5 pour les données d'observation et au tableau 5.6 pour les données d'entrevue. Ce qui nous frappe le plus à la lecture de ces tableaux, c'est qu'il n'y a qu'une seule expression qui est utilisée par les deux groupes : l'information à sens unique. Dans les expressions

utilisées pendant la réunion dénotant un peu d'influence, le centre utilise l'expression « consultation » et les régions utilisent les expressions « conversation et rétroaction ».

Tableau 5-3 – Expressions de participation dénotant un peu d'influence – données d'observation

EXPRESSION	CENTRE	RÉGIONS
Conversation		« We invited them to have a conversation, a formal conversation with you to talk about the emerging issues in HR. » <i>Julie</i>
Rétroaction		« Parce que trop souvent les régions sont accrochées à la dernière minute et le retour d'information est dû pour hier, leur laissant très peu de temps de réflexion. » <i>Robert</i>
Consultation	« Il va y avoir une occasion de consultation pour voir si l'outil qui a été développé pour doter dans la région de la capitale nationale convient ou s'il y a lieu de le modifier. » <i>Directrice RH</i> « S'il y a quelques-uns qui sont prêts à travailler avec nous autres dans les prochaines semaines on va être heureux de les consulter, tout ça, il n'y a pas de problème. » <i>Directeur Finances</i>	

Dans les entrevues, deux directeurs de l'équipe régionale, Robert qui est coordonnateur au centre et Joan, qui est directrice régionale, ont utilisé des expressions qui signifient la « discussion ».

Tableau 5-4 – Expressions de participation dénotant un peu d'influence – données d'entrevues

EXPRESSION	CENTRE	RÉGIONS
Discussion	« Des sujets ont été traités, discutés. » <i>Robert</i>	« This time there was an opportunity to discuss and people did question. » <i>Joan</i>

Dans les expressions ne signifiant aucune influence, l'expression « information » (à sens unique) est utilisée par les deux groupes. Au centre, c'est durant la réunion que le directeur des finances fait référence au partage d'informations. Les régions souhaitent avoir une plus grande implication et demandent une représentation régionale sur certains comités et groupes de travail.

Tableau 5-5 – Expressions de participation signifiant aucune influence – données d'observation

EXPRESSION	CENTRE	RÉGIONS
Information	« On a besoin de partager l'information, où est-ce qu'on s'en va, c'est quoi les vrais enjeux, qu'est-ce qui se passe. » <i>Directeur des Finances</i>	
Implication (souhaitée)		« We asked to be involved at the beginning not at the end. » <i>Julie</i> « On a des renseignements, on a des points de vue. [...] Il faut trouver le moyen d'impliquer les régions. » <i>Elizabeth</i>
Représentation (demandée)		« Je pense que la fenêtre d'opportunité est enfin là pour avoir une représentation régionale là-dessus. » <i>Patrick</i> « Est-ce qu'on peut mettre quelqu'un d'une région qui siège à ce comité-là? » <i>Elizabeth</i>

C'est dans les entrevues que les régions se disent manquer d'influence au point de se sentir invisibles et de se faire manipuler dans un exercice de fausse consultation. C'est aussi au cours des entrevues que trois directeurs régionaux mentionnent que les rencontres avec leurs collègues centraux servent à recevoir l'information du centre, c'est-à-dire, d'être informés.

Tableau 5-6 - Expressions de participation signifiant aucune influence – données d’entrevues

EXPRESSION	CENTRE	RÉGIONS
Information		<p>« When we meet in Ottawa, they do an information download and leave. » <i>Elizabeth</i></p> <p>« L’objectif est l’information, dans la grande doctrine condescendante d’Ottawa. » <i>Patrick</i></p> <p>« Des gens du centre ont donné de l’information. » <i>Jacinthe</i></p>
Fausse consultation		<p>« I was part of a working group. [...] People in Ottawa drafted a paper and sent it to me and asked for my comments. [...] They sent me a fait accompli and asked me what I thought of it. » <i>Elizabeth</i></p>
Invisibilité		<p>« Where are the regions? On the sidelines, not considered. » <i>Alissa</i></p>

Pendant la réunion de janvier 2006, les directeurs régionaux font souvent une demande de représentation sur des groupes de travail. Dans les discussions avec les groupes corporatifs (ressources humaines et finances), les directeurs régionaux insistent sur une consultation a priori, une participation avant que les décisions ne soient prises : « asked to be involved at the beginning, not at the end. » (Julie, DG opérations régionales, extrait d’observation), et « est-ce qu’on peut mettre quelqu’un d’une région qui siège à ce comité-là? » (Elizabeth, directrice régionale, extrait des notes d’entrevue).

Or, les groupes corporatifs (ressources humaines, finances) positionnent la participation régionale comme une consultation a posteriori : « Dans les régions, c’est clair que l’on ne pourra pas utiliser le même processus, donc il va y avoir une

occasion de consultation pour voir si l'outil qui a été développé pour doter dans la région de la capitale nationale convient ou si ou s'il y a lieu de le modifier. » (Directrice, ressources humaines, extrait d'observation). Les représentants corporatifs se disent pressés par les échéanciers imposés et doivent d'abord satisfaire leurs clients de l'administration centrale. Une consultation subséquente avec les régions peut, selon eux, permettre d'ajuster leurs produits (descriptions de tâches, énoncés de critères de mérite, établissement des prix) aux besoins régionaux.

Cela ne rassure pas les régions qui demandent, à plusieurs reprises pendant la réunion, d'être incluses dans le processus au départ. Sans cette inclusion a priori dans la prise de décision, il engendre un sentiment d'exclusion, comme le souligne une directrice régionale : « Il y a un manque d'inclusion des régions pour être comme ensemble (*sic*) » (Elizabeth, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue). La consultation dont parlent les directeurs centraux mène souvent à une fausse consultation et à la pacification. Un sentiment d'invisibilité découle de cette fausse consultation : « Out of sight, out of mind is very much a reality » (Elizabeth, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue). En effet, les directeurs régionaux ont l'impression que la consultation ne constitue qu'une façade:

I was part of a working group on the function of account managers. People in Ottawa drafted a paper and sent it to me one hour before the teleconference and asked for my comments. [...] They sent me a fait accompli and asked me what I thought of it (Elizabeth, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue).

Ce groupe de travail sur les gestionnaires de comptes relève des fonctionnels de programme. Elizabeth se dit déçue du manque d'occasion de participer et du sentiment d'être une spectatrice d'un processus unidirectionnel qui exclut et qui construit l'invisibilité des régions.

Le centre dévalorise la contribution régionale en consultant les régions à la dernière minute et en leur donnant peu de temps pour fournir leurs commentaires :

Ils veulent qu'on donne du feedback, c'est important, crucial et c'est pour demain. Si c'est important, donnez-moi le temps de m'asseoir, de considérer l'impact. [...] On fait les choses à moitié et on a l'air de twits⁴⁰. On nous demande de commenter sur un document de 200 pages pour demain. Come on! (Robert, directeur central, extrait des notes d'entrevue)

C'est agir comme si les directeurs régionaux n'avaient rien d'autre à faire que de commenter en peu de temps un document sur lequel le centre a travaillé pendant des centaines d'heures. Cette façon de procéder fait en sorte que le centre peut dire qu'une consultation obligatoire a dûment été réalisée, sans donner les moyens aux régions de fournir une rétroaction constructive.

Une autre technique pour limiter la consultation est la pacification ou la diversion d'une discussion conflictuelle au moyen d'une tentative simulée de s'engager dans la discussion (Deetz, 1992). Un exemple de pacification a été donné par une directrice régionale :

I was part of the risk assessment working group. I was included by teleconference but they did not send me the documents ahead of the meeting. They asked me "what do you think?" I said I can't give an opinion, I don't have the documents. They said they would be discussed at the next teleconference. I never heard from them. (Elizabeth, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue).

Il s'agit ici d'un groupe de travail lié aux services corporatifs qui inclut une représentation régionale. Quand la directrice régionale réclame d'être traitée sur le

⁴⁰ Crétins.

même pied que les participants du centre, c'est-à-dire que la documentation soit mise à sa disposition, elle se fait dire que cela sera discuté ultérieurement, ce qui n'a pas été fait. Dans ce cas-ci, les représentants au centre tentent de sauver la face en disant que cela sera discuté plus tard une fois qu'Elizabeth aura eu la chance de regarder les documents. C'est une feinte d'acquiescer à une demande, ou la pacification, ce qui constitue une pratique de suppression de voix.

La fausse consultation suppose une façade de représentation régionale, particulièrement lorsqu'un représentant régional est inclus dans un comité de travail, mais que la personne n'est pas traitée de la même façon que les autres membres provenant du centre. Par exemple recevoir un document une heure avant la téléconférence à laquelle le document sera discuté. Dans toute organisation, il arrive couramment d'avoir des réunions sans distribution préalable des documents pertinents à la prise de décision. Cette pratique est reconnue dans la littérature professionnelle en gestion (Jay, 1976) comme une pratique de mauvaise gestion de réunion parce qu'elle ne permet pas aux participants de prendre connaissance des éléments contenus dans le document décrivant les enjeux qui seront discutés et décidés à la réunion. Si tous les participants reçoivent le document à la dernière minute, cela peut être reconnu comme un manque de préparation pour la réunion et dans ce cas, le point est souvent reporté à une rencontre future. Cependant, quand un seul participant reçoit le document à la dernière minute, c'est plutôt une question d'exclusion. Dans le cas de l'Agence, les membres du comité de travail au centre ont développé le document discuté, donc ils sont familiers avec son contenu alors que la directrice régionale ne reçoit le document qu'une heure avant la rencontre, ce qui constitue une exclusion maquillée en consultation symbolique.

Pourtant, un exercice de consultation stratégique et inclusif a marqué les débuts de l'Agence. Une gestionnaire régionale nous raconte comment elle était membre d'un

groupe interne d'experts mandaté par le président en mai 2004 pour déterminer la vision et les objectifs stratégiques de l'Agence : « Le président arrive en mai et fait un think tank pendant vingt jours. J'y ai participé. You drop everything to come. L'objectif est de déterminer : this is where we are, where we should be and what are the first steps » (Jacinthe, gestionnaire régionale, extrait des notes d'entrevue). La représentation sur ce comité est un exemple de participation appréciable à la prise de décision au niveau institutionnel.

Dans les entrevues, les directeurs régionaux se disent insatisfaits de la structure même des réunions avec leurs homologues fonctionnels et utilisent des expressions négatives qui représentent un manque de participation régionale.

Le patron que l'on a fait des réunions est une parade de monde qui dit : « On arrive pour vous mettre à jour, avec un slide show. » [...] Dans une situation des plus frustrantes. Toutes les régions sont là, on fait un slide show. On n'arrive jamais à des résultats concrets, pas de décision. L'objectif est l'information. Dans la grande doctrine condescendante d'Ottawa. Ils pensent que les régions, c'est comme le cultivateur qui vient en ville au Club Price et qu'il ramasse le plus possible (Patrick, directeur régional, extrait des notes d'entrevue).

Ce sentiment d'être spectateur plutôt qu'acteur dénote une asymétrie de pouvoir dans la relation politiques-opérations. L'expertise des régions n'est pas valorisée parce qu'ils n'ont pas l'exclusivité dans les opérations. Le centre conçoit les services au niveau national et a aussi une expertise opérationnelle parce qu'il livre des services à 37 % de la clientèle de l'Agence. Dans ce contexte, il est facile de ne pas consulter les régions quand le temps manque, tout en présumant pouvoir tenir compte des besoins des clients.

La participation des régions est interprétée comme une participation symbolique, puisque les régions ne sont que spectateurs dans les estrades plutôt que d'être sur la

scène. La différence dans la conception centrale et la conception régionale de participation régionale mène au paradoxe de participation régionale.

5.7 La gestion des tensions du paradoxe de participation

Le paradoxe de participation régionale à l'Agence est la contradiction entre l'importance des régions et l'invisibilité des régions dans la prise de décision. Un extrait de la réunion du 17 janvier 2006 illustre ce paradoxe. Juste avant la pause du midi, la vice-présidente responsable des programmes A, B et C s'est jointe à la réunion. Après avoir abordé et répondu à plusieurs questions, elle mentionne au groupe qu'elle vient tout juste d'être mise au courant d'un avis verbal que l'Agence a reçu du bureau du Commissaire aux langues officielles⁴¹ concernant trois plaintes sur l'offre de service dans les deux langues officielles. La vice-présidente suggère aux directeurs régionaux de faire un rappel à leurs employés concernant l'offre active de service dans les deux langues officielles, sans toutefois pouvoir leur donner les détails concernant les plaintes reçues. C'est alors qu'André, un gestionnaire régional, lui formule la demande d'impliquer la région concernée dans la préparation de la réponse au Commissaire aux langues officielles.

VP : Avant qu'on aille dîner, j'aurais un petit point à faire, ce matin notre président a été avisé par le Commissariat aux langues officielles that we will have three complaints for the service bilingual and regional, the offering of the service, so we will have to complete the investigation, it will go to Human Resources, le bureau du président, and Julie, and at this point we did not have the letter that stipulated in which region, where, what [...]

⁴¹ Dans l'administration publique fédérale, l'offre de service est obligatoirement dans les deux langues officielles (l'anglais et le français) dans les régions désignées bilingues. Les citoyens peuvent porter plainte auprès du Bureau du commissaire aux langues officielles pour tout manquement à l'offre de service dans la langue officielle de leur choix.

André : Est-ce que je peux vous demander quelque chose, que les directeurs régionaux qui sont impliqués dans cette plainte-là soient consultés avant qu'on donne une réponse?

VP : Ah bien c'est sûr que vous allez être impliqués, moi c'est juste que je me suis trouvée au coin d'une porte où est-ce qu'on disait il y a trois plaintes qui rentrent. Là j'ai dit je m'en vais à un endroit où Julie est, et les régions sont là, est-ce que vous me permettez de dire un petit mot d'éveil. On verra après ça pour quelle raison, ça ne veut pas dire qu'ils ont raison, là.

André : La raison pourquoi je dis ça c'est que dans le passé, quand on était avec notre ancienne organisation, il y a eu une plainte dans notre région et la réponse a été donnée directement par Ottawa... Et la réponse qui a été donnée a causé des problèmes dans la région.

VP : Mais vous savez bien que nous maintenant, ici, on ne fait pas ça.

Robert : Ha!

Rires.

VP : Nous autres on vient des régions, on est dans le camp des régions, [...] alors on a le cœur aux régions.

Patrick : Les trois plaintes, on ne sait pas si les trois plaintes viennent des régions.

VP: Je ne sais pas. [...] Moi, je voulais juste vous dire en attendant d'attirer l'attention de tout le monde et vous y penser.

Julie : Merci d'être venue.

La réaction générale à l'énoncé de la vice-présidente « vous savez bien que nous maintenant ici on ne fait pas ça » est celle d'incrédulité masquée par des rires

collectifs. La vice-présidente réagit en justifiant sa position par le fait que non seulement elle a fait carrière en région, mais que deux directeurs généraux présents viennent aussi des régions « Nous autres on vient des régions, on est dans le camp des régions ». Le fait que les deux directeurs généraux, Louis et Julie, ne seront plus là au 1^{er} avril amoindrit l'effet désiré de cette déclaration.

C'est aussi un exemple de naturalisation, un processus par lequel on considère comme naturel ce qui est construit socialement (Deetz, 1992). La déclaration « Vous savez bien que nous maintenant, ici, on ne fait pas ça » laisse peu de place à la contestation. Lorsqu'une vice-présidente dit que les choses diffèrent de la perception des directeurs régionaux, son message sous-entend que sa vision est la bonne. La réaction d'incrédulité des directeurs régionaux est exprimée de façon non verbale par un rire général plutôt que par une contestation ouverte. La déclaration de la vice-présidente sur l'importance des régions dans l'organisation suppose qu'elle ne peut accepter que l'idéal d'inclusion ne soit pas encore atteint. Elle exprime un déni, qui est un silence collectif qui cache un secret connu de tous (Zerubavel, 2006), et qui empêche la libre expression d'opinions contraires.

Les régions ne perçoivent pas que le sentiment déclaré « pro-régions » se traduise concrètement par le respect envers les régions. La dernière remarque de la vice-présidente sur son vécu en région est immédiatement suivie par une question factuelle, qui ramène la discussion sur le problème de l'offre de service bilingue. Aucune personne (des cadres fonctionnels aux membres de l'équipe des opérations régionales) ne souligne à la vice-présidente que son propos ne correspond pas à leur vécu. C'est un silence qui se conforme au silence imposé.

L'interprétation de cette séquence est appuyée par un des directeurs au centre, Robert, celui qui est coordonnateur des opérations régionales. Dans l'entrevue que nous

avons eue avec lui, il répond de la manière suivante lorsque nous lui demandons s'il y avait des moments pendant la réunion où il s'attendait à ce que les gens parlent et qu'ils ne l'ont pas fait :

Overall, les réactions de « ouf », des commentaires qui génèrent un « ouf ». Par exemple, quand la vice-présidente dit « Soyez assurés que nous allons impliquer les régions » et Patrick dit « ouiii », ce qui veut dire : « comme vous le faites d'habitude – donc vous ne le ferez pas ». Et la vice-présidente réagit en disant « Voyons, les régions sont importantes pour nous ». Il y a des messages qui ne sont pas dits, mais qui sont dits (Robert, directeur central, extrait des notes d'entrevue).

Le message qui « n'est pas dit » c'est l'existence d'une iniquité entre les régions et le centre; le « dit » d'équité souligne la différence entre les deux secteurs en masquant l'iniquité. Dans une organisation qui déclare dans son rapport des plans et priorités que son objectif est l'intégration des trois entités « afin de constituer une seule équipe », il n'est pas surprenant que la vice-présidente cherche à promouvoir et défendre la notion d'inclusion. Pour ce faire, elle évoque que des membres influents du centre sont justement issus des régions.

Briser un déni requiert une collaboration de tout un système social (Zerubavel, 2006). Ainsi, les rires collectifs après la déclaration de la vice-présidente sont une indication de désaccord collectif par rapport à ce qu'elle dit sans, toutefois, prononcer de paroles. Le message potentiellement négatif est caché par une expression collective d'humour. Ce message est compris par la vice-présidente qui renchérit en niant le déni; elle leur dit que l'exclusion des régions n'est pas possible puisque ses origines et ses allégeances sont régionales. Le sociologue Zerubavel (2006) désigne ce « déni du déni » un métasilence. La naturalisation, le déni et le métasilence sont des réactions défensives face aux tensions liées au paradoxe de participation régionale, qui est la contradiction entre l'importance et l'invisibilité des régions.

À l'Agence, les tensions sont gérées différemment par le centre et les régions. Le centre adopte une logique dichotomique « soit/soit » par une hiérarchisation des éléments contradictoires et par des mécanismes de défense qui incluent des silences. Règle générale, le centre se défile : il ne dit pas non à une demande régionale même s'il y a peu de chance que la demande soit traitée. Il dit qu'une suggestion ou une demande sera transmise pour décision à une instance supérieure (par ex. le comité des politiques ou la directrice générale des ressources humaines), ce qui réduit la responsabilité des directeurs centraux présents à la réunion face à la demande ou la suggestion. Finalement, la haute dirigeante fait preuve de déni, mettant les acteurs centraux et régionaux dans une situation difficile pour la contredire.

Les régions veulent être consultées a priori, pour influencer les décisions avant qu'elles ne sont prises et régions persistent dans leurs demandes d'inclusion. Les directeurs régionaux justifient leur demande, ils la répètent, ils suggèrent des solutions au manque de ressources centrales. Ils rationalisent leurs demandes pour les rendre plus importantes face à la raison invoquée par l'administration centrale (imposition d'échéances).

Ils fonctionnent à vitesse lumière. On apprend les choses a posteriori ou quand c'est sur le point de sortir, une fois le point de non-retour passé. Je sais quand le président veut que ce soit fait pour le 1^{er} avril, on ne peut faire autrement. Les régions ne sont pas consultées, ne sont pas impliquées, à cause de la vitesse des délais (Patrick, directeur régional, extrait des notes d'entrevue).

C'est la pression de l'expansion des programmes qui rend visibles les tensions sous-jacentes. Le centre invoque l'imposition d'échéances par la haute direction pour justifier la consultation a posteriori. Le centre perçoit cette façon de procéder comme une saine gestion de temps. Ainsi les directeurs centraux avantagent la rencontre d'objectifs plutôt que l'inclusion des régions, ce qui constitue une hiérarchisation

(Josserand et Perret, 2000) du pôle A (respecter l'échéance) au détriment du pôle B (inclure les informations régionales) selon une stratégie d'évitement.

L'exclusion régionale est exprimée par des silences. À l'administration centrale, on fait preuve de déni et de fausse consultation qui dévalorise les régions. En contrepartie, les régions utilisent la rétention d'information financière et d'information de planification des activités du nouveau programme comme un moyen d'exercer leur non-participation. Ces silences méritent d'être analysés plus en profondeur.

5.8 Expressions de silence

Pour mémoire, tel que mentionné à la section 4.8, le silence c'est retenir sa voix ou celle des autres – se taire et taire - donc, limiter la participation. Il y a trois sortes de silences (« silencing ») selon Thiesmeyer (2003). Dans le cas de l'Agence, le premier type, le silence imposé, prend la forme de la dévalorisation de l'apport des représentants régionaux aux groupes de travail et du déni. Le second type, le silence de conformité au silence imposé, s'introduit par le déni complice, c'est-à-dire le manque de réaction à la remarque de déni prononcée par la vice-présidente. Enfin, le troisième type, le silence auto-imposé, se présente sous la forme de la rétention d'information par les directeurs régionaux et du déni de la vice-présidente. Nous ne reviendrons pas sur le silence de conformité au silence imposé puisque l'exemple du déni complice a été décrit dans la section précédente. Nous nous attardons ici sur les deux autres formes de silence.

5.8.1 *Silence auto-imposé - rétention d'information*

La structure de la réunion régit les occasions de s'exprimer. L'équipe de l'Agence est satisfaite de la structure et de la présidence de la rencontre de janvier 2006 surtout par

rapport à ce qu'elle a connu dans le passé. Le style de présidence de Julie qui dirige ce groupe depuis un mois est apprécié :

Hier, c'était la première réunion pour Julie. C'est un bon changement. (Véronique, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue).

Julie did a superb job to bring to the table the issues that needed to be discussed. (Alissa, gestionnaire régionale, extrait des notes d'entrevue)

C'était une de nos meilleures (réunions). Des sujets ont été traités, discutés. Il y a des actions à donner, des suites. Pour une journée, c'était bon. (Robert, directeur central, extrait des notes d'entrevue).

Cependant, il y a insatisfaction sur le fond de la rencontre, à cause du sens unique de l'information fournie par les représentants centraux. Les réunions avec les fonctionnels sont souvent structurées comme une suite de présentations des groupes de l'administration centrale.

Usually we have a parade of teams of people. For their comfort level or for my edification. (Alissa, gestionnaire régionale, extrait des notes d'entrevue)

When we meet in Ottawa, they do an information download and leave. We meet face-to-face, two to four times a year. [...] Typically, I go in a meeting with a list of issues. I end up taking away a lot of information. What individual boutiques are doing, where they are in terms of [...] (Elizabeth, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue).

Pour Jacinthe et Alissa, les sujets qui préoccupent les régions ne sont pas abordés dans les rencontres structurées comme des cours magistraux.

We ran out of time. People came to tell us things, not to ask. [...] It felt to me that folks that came to present were prepared to take questions to a certain degree. We need a meeting so that the regions could take the lead. Here are things we need help on, that are concerns to us; that we want resolved. [...] The corporate services don't get a lot of chance to hear the regional perspective. We get to hear the center perspective. (Elizabeth, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue)

De plus, le formalisme et le manque de temps qu'ont les participants pour exprimer leur opinion engendrent des silences. Il manquait de temps pour discuter entre autres des répercussions de ce qui se fait au centre sur les opérations régionales.

In the interest of time, I did not share it...With a parade of people, it's more formal, and then I am more reluctant to ask. (Alissa, gestionnaire régionale, extrait des notes d'entrevue)

Where agenda has been prepared to have a series of groups coming to present, with people waiting in the hallway, you feel that you can't ask questions. (Elizabeth, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue)

Participation can be guarded because the time is short. When very important people come in to speak to us, to give us a small slice of what is happening, there isn't time for RDs⁴² to have full discussion amongst ourselves. (Joan, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue)

Dans une réunion structurée de façon à fournir l'information à sens unique, les représentants fonctionnels et corporatifs donnent aux régions un aperçu de leur travail sans leur donner un espace de parole pour leur propre travail. C'est d'ailleurs la

⁴² RD=Regional Director (directeur régional)

même chose lorsqu'ils ne peuvent s'exprimer dans les groupes de travail liés à la gestion du changement. Comme le mentionne Elizabeth, « They don't have to tell us what they are doing if we were represented at the talking stage. The DG⁴³ sits on the Policy committee. There are working committees a level below that that don't have regional representatives » (Elizabeth, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue).

Dans une discussion sur un enjeu lié à la prestation d'un nouveau service, Louis, directeur général du programme B, mentionne qu'il s'inquiète de la priorité que les directeurs régionaux accordent à ce nouveau service. L'extrait de la réunion est repris ici pour aider la compréhension de cette rétention d'information :

Louis: We make assumptions you know, for example at some point we made an assumption, we said ok the way to get it going in the regions is to get them through their schedule, once they have a schedule obviously they have to look after resourcing . [...]

Julie: Yes, but they don't know when the service product will be ready [...]

Louis: My main concern and that is what we should be concerned about, where are we standing, find out where we are so that at least we can assess the situation, the risk elements, and work from there. [...]

Louis: Pour moi [...], c'était de soulever ces questions-là, de dire moi comme je n'ai pas d'information, ces questions-là me préoccupent. (Extrait d'observation)

⁴³ DG= Director General (directeur général)

Julie, la directrice générale de l'équipe, mentionne que ce phénomène est un exemple de silence des régions : « Un autre silence. Louis a identifié le nombre de services à livrer en région et il est inquiet sur notre capacité à livrer. » (Julie, directrice générale centrale, extrait des notes d'entrevue). C'est ainsi que Louis, directeur général au centre, le comprend. Il qualifie ce silence le déni passif. « Il faut sortir de l'étape du déni. Ils sont dans le déni passif. Je cherche une conscientisation sur les grands enjeux, pas juste de crier en région » (Louis, directeur général central, extrait des notes d'entrevue).

Au niveau régional, l'inquiétude tourne autour du fait que le produit à livrer n'est pas encore défini et qu'en conséquence il est difficile d'identifier les ressources requises. Au cours de la réunion, Julie tente de défendre le point de vue des régions en disant que le produit n'est pas prêt, rendant plus difficile la recherche d'une ressource compétente pour livrer le service. Selon un directeur régional, le problème est significatif : « They asked for our calendar for January 13. It's still a work in progress. Most of our coordinators are not contract experts and [...] our systems have changed so that adds to the complexity. It is a huge issue » (Elizabeth, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue). En effet, cela tourne autour du type de ressources requises et de la difficulté à faire le travail contractuel requis par manque d'expertise ou de ressources régionales.

Les régions réagissent en retenant de l'information qui est importante pour le centre pour cet enjeu et pour les rapports financiers : « les directeurs régionaux ne respectent jamais les échéanciers [sur les rapports financiers]. Ils ne donnent pas l'heure juste » (Julie, directrice générale, extrait des notes d'entrevue).

Ce silence intentionnel est relié au manque de temps pendant de la réunion, au manque d'information du côté des régions et possiblement, pour exercer une certaine résistance.

5.8.2 *Silence imposé - suppression de voix*

Même si les régions se sentent exclues et que certains exemples d'exclusion ont été relevés, soit par les personnes interviewées ou observées durant la réunion, il demeure que cette exclusion peut être circonstancielle. Louis, le directeur général du programme B, nous souligne que le statut des régions, comme membres de seconde classe de cette nouvelle organisation, est le résultat d'une attitude intentionnelle du centre :

On fait quatre meetings par année avec les régions, on se fait gentils, pour renforcer le lien. J'avais un doyen en relations industrielles qui ne disait jamais non, pour éviter les manifestations. Il disait oui en octobre et traînait les choses jusqu'en novembre, date à laquelle les étudiants étaient occupés avec les travaux à remettre et la préparation d'examens. Il savait qu'en contrôlant la période de septembre et octobre, il évitait une manifestation des étudiants. C'est la même chose avec les réunions avec les régions. (Louis, extrait des notes d'entrevue)

Ainsi, les responsables fonctionnels affichent une façade de gentillesse devant leurs collègues régionaux, acquiesçant aux demandes sans donner suite. La dévalorisation que ressentent les régions vient du non-dit quotidien qui se manifeste de trois façons : ne pas reconnaître la contribution régionale, ignorer les propos régionaux et transgresser la juridiction régionale. Des exemples nous ont été rapportés pendant des entrevues. Cette dévalorisation est une forme de suppression de voix.

Éviter de reconnaître le travail régional. Le rapport des activités d'une organisation inclut généralement le travail de tous les secteurs de l'entreprise. Ce n'est pas le cas

de l'Agence en janvier 2006. « Je rapporte les statistiques, mais on ne prend pas les chiffres des régions. [...] On oublie six régions sur sept. » (Louis, directeur général central, extrait des notes d'entrevue). Ce commentaire met en valeur l'omission systématique de ce qui se fait en région pour son programme. Les statistiques opérationnelles pour le programme B ne tiennent compte que des activités de la région de la capitale nationale. Quand nous lui avons demandé pourquoi ces données ne sont pas considérées, il nous explique :

Un service pour les clients importants [*dans la région de la capitale nationale*] vaut plus que quatre-vingts services pour des gens ordinaires [*dans le reste du pays*]. [...] C'est une question de visibilité; les régions sont oubliées. Du point de vue [*corporatif*], on favorise les programmes plutôt que les opérations. On oublie les opérations; 80 % de l'output donne 8 % de la valorisation (Louis, directeur général central, extrait des notes d'entrevue).

Une des raisons, évoquées par Louis, pour cette omission est que la clientèle de la région de la capitale nationale est considérée comme plus importante que la clientèle des autres régions administratives. Il réitère l'importance accordée par le centre des activités du centre, soit les programmes (conception des normes et politiques) et la prestation des opérations dans la Région de la capitale nationale tout en sous-entendant que le travail régional ne donne pas une grande reconnaissance à l'organisation. Passer sous silence le travail fait par les régions est un manque de reconnaissance de la valeur du travail qui s'y fait.

Éviter d'entendre les régions. Éviter d'entendre les propos régionaux s'illustre de trois façons, ignorer une proposition régionale, consulter à la dernière minute et faire de la fausse consultation. D'abord, voici un exemple qui confirme que le manque d'écoute commence à un très haut niveau à l'Agence.

Ce n'est pas pour rien que l'on veut les [*les régions*] mettre sous une même structure pour pousser le centre à 1) à considérer les régions et 2) avoir une attitude favorable aux régions. En ce moment, ils ne sont pas sympathiques aux régions. Par exemple, hier, lors du comité exécutif, nous discutons d'un surplus de 4-5 millions \$ que nous avons d'une année à l'autre. Julie a fait valoir qu'il serait bon de l'investir dans les régions, puisque c'est récurrent. Elle a été reçue par un silence poli. (Louis, directeur général central, extrait des notes d'entrevue)

La suggestion de Julie est reçue en silence. Aucun mot de désaccord n'est prononcé par les membres du comité exécutif pour ne pas donner de la substance à sa demande et aussi reconnaître les besoins régionaux. Plutôt, le comité exécutif l'ignore – comme si elle n'a pas fait de commentaire. C'est d'autant plus significatif que le comité exécutif traite ainsi une personne qui occupe une position élevée dans l'organisation (au niveau de directrice générale).

La seconde façon d'éviter d'entendre les régions est la consultation de dernière minute. C'est une question de domination du centre et en même temps, un manque de respect flagrant pour les gens des régions. Cette façon de consulter, selon moi, traite les régions comme une arrière-pensée; comme si le centre pouvait dire que la consultation a été faite, puisque c'est requis, sans donner les moyens aux régions pour le faire. Les régions ne sont pas les seules à livrer des services. Elles sont responsables du service pour 63 % des clients, le reste étant assuré par un secteur de prestation de service intégré aux programmes fonctionnels au centre. La consultation de dernière minute dévalorise l'expertise régionale.

Durant la discussion sur les ressources humaines, Robert, directeur central des opérations régionales, soulève cette habitude quand il fait une demande de participation des régions pendant la réunion. Robert a indiqué qu'il est impossible de donner des commentaires de bonne qualité avec les échéances serrées qui sont

établies par le centre. Cette pratique n'est pas unique à l'Agence puisque nous l'avons nous-même vécu et Carroll et Siegel (1999) le mentionnent dans leurs constats. Souvent les coordonnateurs au centre se donnent une marge de temps pour obtenir les commentaires des régions et les incorporer au texte original. Ce faisant, ils préfèrent couper le temps disponible aux régions pour fournir leurs commentaires. Une non-contestation de l'échéance est interprétée comme un acquiescement des régions et devient désavantageuse pour les régions. En fait, l'absence de contestation devient un silence de conformité au silence imposé. Apprendre à négocier les échéances devient une habileté essentielle pour maintenir un espace de parole sur les dossiers importants.

La troisième façon d'éviter de reconnaître les régions, c'est le phénomène de fausse consultation. Elizabeth, une des directrices régionales, donne deux exemples cités à la section 5.6. Dans le premier, elle raconte comment elle a reçu un document à commenter une heure avant la téléconférence d'un groupe de travail. Elle se dit déçue du peu de possibilités de participation qui lui sont accordées. La domination du contexte par le centre, où le récepteur n'est pas reconnu, constitue un exemple de disqualification qui est un processus de fermeture discursive. Puis elle donne un second exemple. Pendant une téléconférence, le président de la réunion à l'administration centrale lui demande son avis sur des documents qu'elle n'a pas reçus. Devant son refus de commenter des documents qu'elle n'a pas vu, il lui répond que les documents seront alors discutés pendant une téléconférence ultérieure, qui n'aura pas lieu. Il s'agit ici d'un groupe de travail associé aux services corporatifs. Dans ce cas-ci, les représentants au centre tentent de sauver la face en disant que cela sera discuté plus tard une fois qu'Elizabeth aura eu la chance de regarder les documents. C'est feindre d'acquiescer à une demande ou de la pacification, un autre processus de fermeture discursive.

Envahir le champ de travail régional. Un autre moyen de dévaloriser les régions, c'est d'envahir leur champ de responsabilité. Depuis la fusion en avril 2004, la prestation de service du programme A est en partie la responsabilité des régions. Les directeurs régionaux veulent négocier directement avec leurs clients pour établir le niveau de service. Pourtant, les responsables du programme au centre discutent directement avec les ministères clients en régions.

Les décisions d'offrir les services du programme A en région, on est censé être responsable. Mais avec les responsables du programme A, ils viennent dans les régions et ils font des MOU [*Memorandum of understanding ou lettre d'entente*] avec les clients directement. Ils ne nous avisent pas ou ils nous impliquent quand ça fait leur affaire. (André, gestionnaire régional, extrait des notes d'entrevue)

Ce phénomène est soulevé au groupe central qui semble écouter, mais ne change pas de façon de faire :

On en discute avec le groupe du programme A et notre groupe. On dirait qu'ils disent « oui » et tout d'un coup, on s'aperçoit qu'ils signent un MOU et ils prennent charge. C'est un dialogue de sourds. [...] Ç'a été abordé avec le groupe du programme A par Alexandre [*l'ancien directeur général*] et maintenant par Julie. Ils font encore la sourde oreille. Ça ne change rien. (André, gestionnaire régional, extrait des notes d'entrevue)

André utilise deux expressions signifiant la non-écoute : dialogue de sourds et faire la sourde oreille. Cette pratique a pour effet de dévaloriser les régions, comme le souligne Elizabeth :

They communicate to departments in the regions. They will communicate departmentally or through functional groups without checking with regional directors. That puts us in a situation where we look like we don't know what is going on. (Elizabeth, directrice régionale, extrait des notes d'entrevue)

Le texte institutionnel reconnaît ce problème. En effet, il est souligné dans le rapport sur les plans et priorités que « la prestation de service en région du programme A sera éventuellement consolidée sous la rubrique ‘Prestation des services en régions’ » (Canada, Secrétariat du Conseil du trésor, 2006c). Une évaluation de la mise en œuvre du mandat de l’Agence a été effectuée par la Direction de l’évaluation de l’Agence entre février et mai 2006. Le rapport d’évaluation corrobore nos constatations. Ce texte, qui n’est pas mis dans la liste de références par souci de confidentialité, souligne que le calendrier de mise en œuvre était très court et que les décisions prises au centre, sans consultation des régions, n’étaient pas facilement applicables dans leur contexte régional.

Pour ces raisons, l’exclusion est présente non seulement dans le discours de la réunion, mais est construite dans des micropratiques quotidiennes à plusieurs niveaux. Elle se vit comme une dévalorisation résultant de l’évitement de reconnaître le travail régional. L’exclusion régionale est caractérisée par les questions demeureres sans réponse, par les demandes de commentaires à la dernière minute et par l’omission de tenir compte des activités régionales dans les rapports institutionnels. Elle se fait aussi en évitant d’entendre les propos régionaux et en envahissant le champ de travail régional. Cette exclusion est imposée aux régions par les groupes fonctionnels du centre et joue un rôle de suppression de voix.

L’invisibilité a été observée à l’Agence dans les pratiques de naturalisation et de disqualification. La naturalisation est le processus de réifier une position sociale et de la considérer comme naturelle (Leonardi et Jackson, 2004). À l’Agence, ce processus prend la forme du déni d’exclusion régionale exprimée par la vice-présidente « Vous savez bien que nous maintenant, ici, on ne fait pas ça » et aussi par l’utilisation de l’échéance comme critère pour exclure les régions de la consultation, par exemple quand la directrice des ressources humaines dit : « Il n’y aura pas de rencontre

comme telle parce que, écoutez, le temps ne le permet pas ». Ces pratiques rendent difficiles pour les régions de contester la position exprimée par le centre.

La disqualification est un processus subtil d'exclusion (Leonardi et Jackson, 2004). Il y a trois exemples de disqualification dans le cas de l'Agence. Le premier est lorsque la directrice des ressources humaines ne répond pas à la question de Julie : « En quoi les commentaires que Robert a fait au nom du groupe pourraient retarder ton échéancier » ? La directrice des ressources humaines change le contexte et le sujet de l'interaction en répondant à une question précédente. Le second exemple est celui du silence poli du comité de direction sur la suggestion de Julie d'investir un excédent budgétaire dans les régions, un exemple où l'émetteur du message et le message ne sont pas reconnus et où la proposition est en bout de compte ignorée. Enfin, le troisième exemple est l'envoi d'un document de travail à une directrice régionale une heure avant une téléconférence, ce qui la disqualifie comme réceptrice du message.

Ces actions sont contrôlées du centre même si elles sont dispersées dans le temps et exprimées par des acteurs centraux différents. En ce sens, ces actions sont camouflées dans les activités quotidiennes et sont ainsi représentatives d'une représentation centrale négative par rapport aux régions.

Les régions peuvent réagir par la résistance si elles ne succombent pas à la résignation. La résistance régionale à l'exclusion peut s'articuler ouvertement dans une réunion avec les groupes fonctionnels et corporatifs par une demande d'être inclus dans des groupes de travail ou encore par une demande d'être informés. Les exemples de micropratiques d'exclusion du centre sont plus nombreux que les pratiques de résistance des régions. Le nombre et la diversité de ses pratiques témoignent de l'existence de l'exclusion.

Pendant la réunion, les régions ont protesté leur exclusion en demandant d'être consultées sur certains dossiers concernant les ressources humaines. Cette protestation n'entraîne pas l'inclusion de voix régionale. À notre avis, cette protestation ne fait que concrétiser davantage l'exclusion. Le centre ne peut ou ne veut pas inclure les régions, alors protester ne fait que confirmer la domination du centre sur les régions. En contrepartie, accepter l'exclusion sans protester n'avance en rien la voix régionale, elle mène à un silence de conformité au silence imposé. D'une façon ou l'autre, le résultat est l'exclusion.

Ainsi, le silence, sous plusieurs formes, est une pratique discursive d'exclusion des régions.

5.9 Conclusion du cas de l'Agence

L'équipe de l'Agence est une équipe hiérarchique dont les membres régionaux fonctionnent dans une structure concentrée. Le rôle régional de prestation des services n'est pas exclusif comme dans le cas du Ministère. L'Agence vit des tensions organisationnelles significatives attribuables à une fusion (avril 2004), à l'élargissement de son mandat et à l'accroissement de son effectif (octobre 2005). La participation régionale à l'Agence est une expression de consultation qui a une signification différente au centre (consultation ex post) et dans les régions (consultation ex ante), représentant une participation symbolique. Il engendre un paradoxe de participation qui est la contradiction entre l'importance de la participation des régions et l'invisibilité des régions dans la prise de décision. Les tensions paradoxales sont gérées par le centre sous une stratégie d'évitement avec une logique dichotomique de « soit/soit ».

L'exclusion des acteurs régionaux de la prise de décision à l'Agence contraste avec la participation régionale au Ministère. Le prochain chapitre propose une analyse

intégrée des deux cas pour ensuite en tirer les éléments à retenir en fonction de notre cadre théorique et la recension des écrits.

CHAPITRE 6 – DISCUSSION DES RÉSULTATS

Cette thèse s'intéresse au paradoxe de l'exclusion des directeurs régionaux de la prise de décision malgré le discours d'inclusion véhiculé par l'administration publique fédérale canadienne. Comme nous l'avons dit dans l'introduction générale, les directeurs régionaux qui sont responsables de la mise en œuvre des politiques se sentent exclus des décisions prises par leurs collègues de l'administration centrale. Mais que veut dire la participation à ce niveau? La recension des écrits nous amène à concevoir la participation comme la possibilité d'exprimer sa voix ou de prendre part à une décision organisationnelle (Pusić, 1998) de façon directe (Gallie, 2013) pour exercer une certaine influence sur le travail (Strauss, 2006; Heller et autres, 1998). L'objectif de cette thèse était d'explorer les pratiques discursives de participation régionale à la prise de décision dans l'administration publique du Canada, et plus particulièrement de cerner le sens de la participation dans le discours des directeurs centraux et régionaux.

La question principale de recherche est la suivante : comment se construit la participation régionale dans le discours des réunions des cadres de direction régionaux et centraux à l'interface politiques-opérations? Pour mener à bien cette recherche exploratoire, nous avons observé une réunion de cadres de direction dans deux organisations fédérales différentes. Après chaque réunion, nous avons interviewé les participants pour bien comprendre les propos de la rencontre et pour apprécier le contexte dans lequel le discours de ces cadres s'est construit. Cette recherche qualitative et inductive a été menée selon un cadre paradoxal.

Nos principales constatations sont que : 1) la signification de la participation régionale est construite principalement par les directeurs centraux dans les réunions entre directeurs centraux et régionaux et que cette signification n'est pas toujours

partagée par les directeurs régionaux; 2) le paradoxe de participation, qui met en contradiction le discours d'inclusion et la pratique d'exclusion de la prise de décision, revêt des tensions différentes selon l'organisation étudiée et ces tensions sont gérées selon des logiques différentes, l'une de « et/et » et l'autre de « soit/soit »; et 3) lorsque présente, la non-participation (ou silence) est imposée sous une façade de consultation des régions après qu'une décision soit prise au centre. Dans ce chapitre, nous parlons de ces constatations en discutant de leur signification dans le contexte des écrits scientifiques, en commençant d'abord par les dimensions de la participation dans les deux organisations.

6.1 Dimensions de la participation régionale

La participation régionale est un construit dynamique qui diffère dans les deux cas. Nous utilisons le continuum de participation introduit au tableau 1-3 pour présenter les différentes significations dans les deux organisations. Ces informations sont regroupées au tableau 6-1.

Tableau 6-1 – Continuum de participation, d'inclusion et d'influence

CONTINUUM DE PARTICIPATION	MINISTÈRE	AGENCE	INCLUSION	INFLUENCE
Décision conjointe	X	-	Réelle	Réelle
Consultation (avant) (opinion prise en considération)	X	-	Réelle	Réelle
Communication (à deux sens)	X	X	Symbolique	Limitée
Information (sens unique)	X	X	Symbolique	Aucune
Non-participation (pas informé)	X	X	Exclusion	Aucune

De toute évidence, il y a une différence importante du niveau et de la nature de la participation dans les deux organisations. Ce n'est qu'au Ministère où l'expression « décision conjointe » est utilisée par les acteurs et que des expressions correspondant

à une consultation a priori sont utilisées, notamment « discussion » et « donner ses idées ». À tous les niveaux du continuum de participation, les membres du Conseil de direction au Ministère en partagent le sens. Que ce soit la décision conjointe, la consultation a priori ou la communication, les données d'observation sont confirmées par les données d'entrevues. La signification de la participation est appuyée par une structure de relations qui valide l'identité commune et l'objectif commun. De plus, l'exclusivité opérationnelle des régions et la structure de gouvernance, qui soutiennent une identité commune reliée aux responsabilités du programme W, rendent la participation régionale importante.

Dans le second cas (Agence), la participation régionale a deux sens différents: du point de vue central, la participation est une consultation a posteriori sur des propositions formulées par le centre alors que du point de vue régional la participation recherchée est une consultation a priori. Pour l'Agence, le plus haut niveau de participation régionale est la communication à deux sens. Bien que le mot « consultation » soit utilisé par le centre à l'Agence, il n'a pas la même signification que la consultation dans le continuum de participation au tableau 6-1. En effet, les acteurs centraux de l'Agence parlent d'une consultation après que la décision soit prise ce qui correspond, dans le continuum de participation, à une communication à deux sens. Durant la réunion, les directeurs régionaux demandent d'être impliqués sur des comités décisionnels, mais la plupart du temps ne se voient offrir que l'occasion de donner une rétroaction sur des décisions prises par le centre.

Dans les deux cas (Ministère et Agence), la participation est quelquefois exprimée comme étant le partage d'information à sens unique. Le transfert unilatéral d'information du centre vers les régions est une pratique qui est acceptable pour une rencontre dont l'objectif est d'informer. Dans le cas de l'Agence, cette pratique semblait coutumière alors qu'au Ministère, cette pratique était constatée lorsque le

manque de temps a limité les sujets de discussion pendant la réunion écourtée. Cette forme de communication à sens unique peut être perçue par ceux qui la pratiquent comme étant une forme de participation : « tu es au courant parce que je te l'ai dit », mais si cette pratique devient coutume, l'auditeur finit par comprendre qu'il est exclu de la prise de décision. La transmission d'information devient alors une participation symbolique.

En somme, la participation est un concept dynamique comme nous le proposons au départ, dont la signification peut varier dans une organisation donnée, mais aussi par les différents groupes organisationnels, au centre comme en région. Comme nous le présentons au tableau 6.1, chaque sens donné à la participation amène une distinction dans l'inclusion à la prise de décision. Ainsi, une décision conjointe et une consultation avant la prise de décision qui tient compte des opinions émises sont deux formes d'inclusion réelle. L'information à sens unique et la communication qui ne tient pas compte des opinions émises ne sont que des inclusions symboliques. Sans surprise, l'exclusion est reliée au fait de ne pas être informé du tout. En fin de compte, nous concluons qu'au Ministère la participation est réelle alors qu'elle est, au mieux, symbolique à l'Agence.

La distinction entre inclusion réelle et inclusion symbolique rejoint la distinction faite par Lewis et Russ (2012) dans leur étude de la participation dans le contexte d'un changement organisationnel. Ces auteurs distinguent la participation comme ressource et comme symbole. Lorsque la participation donne aux membres de l'organisation une réelle influence sur les paramètres du changement, elle est considérée comme une ressource pour l'organisation (Lewis et Russ, 2012). Quand la participation ne sert qu'à vérifier la compréhension correcte des messages transmis par la haute direction dans un processus de changement organisationnel, elle est considérée comme un symbole puisqu'elle sert à pacifier ceux qui veulent s'exprimer

sans leur permettre d'influencer un processus (Lewis et Russ, 2012). Ces auteurs constatent dans leur revue de la littérature que les approches de communication liées au changement sont plutôt programmées que participatives. Lorsqu'un changement est programmé, la participation est symbolique puisque l'objectif est de communiquer un message qui confirme l'approche recherchée, pour diminuer les problèmes entourant le changement (Russ, 2008). En effet, on s'attend à ce que tous les membres de l'organisation adoptent l'approche planifiée par la haute gestion pour que le changement se déroule sans heurt.

Notre définition de la participation correspond à la notion de participation comme ressource à cause de l'invitation à s'exprimer et de l'écoute qui sont sous-entendues. Nos résultats illustrent, dans une étude qui n'est pas centrée sur la gestion du changement, qu'au Ministère la participation est une ressource alors qu'elle est un symbole à l'Agence. Le symbolisme de participation est exprimé par plusieurs formes de silence. Notre définition de la participation correspond à la participation réelle et nous permet de la différencier de la participation symbolique.

Le tableau 6.1 nous renseigne sur le niveau d'influence qui est relié à chaque forme de participation. Cette gradation n'est que descriptive, puisque nous présumons qu'être consulté avant une décision signifie avoir plus d'influence sur une décision que de simplement donner des commentaires qui ne seront pas pris en compte. Pour une discussion complète de l'influence, il faut, bien sûr, identifier sur quels éléments de la décision et à quel moment l'influence sera exercée. Notre méthodologie servant à l'exploration plutôt qu'à l'explication de l'exclusion, nous ne cherchons pas un lien causatif aux différents paramètres d'influence (qui, quoi, quand, etc.). Dans notre thèse, la gradation de l'influence sert non seulement à qualifier le sens donné à la participation, mais nous permet aussi de discuter de l'effet du pouvoir.

Il existe une certaine asymétrie de pouvoir entre le centre et les régions. Premièrement, les directeurs centraux sont situés à proximité des leaders politiques et des hauts fonctionnaires du ministère. Ils ont l'occasion de leur faire des présentations sur des politiques alors que les directeurs régionaux reçoivent rarement la visite d'un haut dirigeant politique ou administratif du ministère. Cette visite régionale est souvent superficielle : « They come here and do the royal tour » (Carroll et Siegel, 1999, p. 146). Deuxièmement, le centre joue un rôle de conception des politiques et des programmes et consulte tout un réseau d'intervenants : l'industrie, les associations, les autres paliers de gouvernement, d'autres ministères opérationnels et les organismes centraux. L'expertise en matière des politiques des acteurs centraux est valorisée au détriment des compétences de prestation des services des acteurs régionaux. De plus, le centre a une vue globale d'un programme et les régions n'ont qu'une vue locale des enjeux en raison du manque de partage d'information. Troisièmement, les groupes corporatifs qui contrôlent les ressources essentielles à la prestation des programmes, les finances, les ressources humaines et l'infotechnologie, sont localisés au centre. Quatrièmement, les directeurs régionaux choisissent souvent de limiter leur carrière en demeurant dans une région (Carroll et Siegel, 1999). Le roulement des directeurs centraux est plus élevé parce que les occasions de promotion sont plus nombreuses au centre, de sorte que les directeurs régionaux ont une plus grande mémoire corporative qui n'est pas exploitée quand le centre ne consulte pas les régions sur certains enjeux. Le manque de prise en compte de l'information provenant des régions révèle cette asymétrie de pouvoir. Cinquièmement, les communications entre le centre et les régions se font rarement en personne (Carroll et Siegel, 1999), ce qui nuit au développement d'une complicité collective. Finalement, les deux groupes manquent de compréhension de leurs contraintes respectives (Carroll et Siegel, 1999).

Le sens de la participation est construit dans l'interaction des acteurs dans leur contexte local qui est à la fois produit et source de pouvoir. Le discours entre les acteurs centraux et régionaux rend visible le pouvoir sous-jacent. Lukes (2005) présente le pouvoir organisationnel sous trois dimensions; la première est le contrôle des ressources, la seconde est la gestion de la prise de décision et la troisième est la gestion de la signification (Hardy et Leiba-O'Sullivan, 1998). Les deux premières sont manifestes, puisqu'elles sont liées à la capacité et à l'influence, alors que la troisième est latente. La troisième dimension du pouvoir, la gestion de la signification, quand les acteurs les plus puissants dans l'organisation créent des barrières à la diffusion d'autres voix en monopolisant l'interprétation du sens organisationnel (Milliken et autres, 2005) est illustrée dans le cas de l'Agence lorsque la légitimité de la participation régionale est rationalisée par des contraintes organisationnelles. L'exclusion de la prise de décision par l'inclusion symbolique est une manifestation latente de pouvoir.

Dans le cas du Ministère, les acteurs régionaux ont un pouvoir *avec* les acteurs centraux en ce qui concerne les enjeux du Conseil du Programme W et à la signification de la participation, ce qui correspond à la structure déconcentrée de l'organisation. À l'Agence, les acteurs centraux exercent un pouvoir *sur* les acteurs régionaux en contrôlant le sens de ce qui est important (« nous avons des délais à rencontrer ») et sur le processus de participation à la prise de décision. En fait, les acteurs centraux n'envisagent pas la participation réelle comme étant une nécessité. Puisqu'ils contrôlent la prise de décision ainsi que ses paramètres, ils exercent un pouvoir sur la participation des régions, ce qui est cohérent avec une structure concentrée.

Nous reviendrons plus loin dans ce chapitre sur cette notion de pouvoir surtout au niveau de la gestion des tensions paradoxales et sur le silence. Nous voulons maintenant faire un retour sur le concept de l'interface politiques-opérations.

6.2 L'interface politiques-opérations

L'interface politiques-opérations est l'intersection des mondes distincts des responsables des politiques au centre et des responsables des opérations en région. Cette interface est directe au Ministère alors qu'elle est indirecte à l'Agence. Au Ministère, le Conseil de direction du programme W constitue l'interface politiques-opérations pour le programme W. Tout désaccord sur une politique dans ce programme qui n'est pas réglé au sein du Conseil de programme doit être remonté aux membres (sous-ministre adjoint et directeur général régional) du comité exécutif du Ministère pour qu'il soit résolu. Les régions ont une expertise opérationnelle reconnue et sont souvent représentées par un membre régional sur un groupe de travail. À l'Agence, le directeur général des opérations régionales et les directeurs généraux des programmes A, B et C font partie du comité des politiques qui forme l'interface politiques-opérations principale à l'Agence. Tout désaccord doit être réglé par la personne qui est au sommet de la hiérarchie, le président.

L'Agence est une organisation plus petite et sa structure est concentrée alors que celle du Ministère est déconcentrée. Un membre de l'équipe, situé au centre, agit comme lien entre l'équipe des directeurs régionaux et les autorités fonctionnelles des programmes A, B et C. Ce directeur des opérations régionales joue un rôle consultatif plutôt que hiérarchique et agit comme lien entre les responsables des programmes fonctionnels et les directeurs régionaux. Au Ministère, un directeur central, responsable du secteur des opérations, coordonne les communications entre les directeurs régionaux et l'administration centrale en ce qui concerne les sujets

opérationnels et s'assure de l'uniformité des services pancanadiens. Il fait partie de la même équipe hiérarchique que ses homologues fonctionnels puisqu'il se rapporte à la directrice générale du programme W, mais n'exerce pas d'autorité hiérarchique auprès des directeurs régionaux.

En suivant les distinctions en ce qui concerne la direction ou l'orientation des flux d'information dans les organisations publiques présentés au tableau 1.1, nous pouvons dire qu'au Ministère le centre donne une orientation technique aux régions, ce qui correspond à une déconcentration technique et administrative et à un flux horizontal. En contrepartie, à l'Agence, le centre exerce une direction technique et une orientation administrative. Ce qui correspond à une concentration technique et une déconcentration administrative. Donc, l'information entre collègues ressemble davantage au flux d'information vertical illustré dans l'étude d'Aucoin et Bakvis (1989) même s'il n'y a pas de lien hiérarchique entre les directeurs centraux et régionaux.

L'identité commune des représentants centraux et régionaux au Ministère, qui découle de leur appartenance au Conseil de direction du programme W, représente une autre distinction entre l'équipe du Ministère par rapport à l'équipe de l'Agence. La constitution du Conseil a permis aux différents acteurs, dont les liens sont encadrés par une structure matricielle, d'élaborer un plan de travail commun et leurs réunions trimestrielles configurent les discussions autour d'objectifs communs dans ce plan de travail. Le mode de gouvernance qui facilite cette identité commune est l'œuvre du leadership de la directrice générale du programme W qui a établi cette structure de gouvernance après avoir constaté que la communication entre le centre et les régions était déficiente après une période intense de changement. L'interaction au Conseil de direction ressemble à la forme d'interaction illustrée par Carroll et Siegel (1999) lorsqu'ils décrivent le style de communications fréquentes qui comprend les

caractéristiques suivantes : 1) le partage des idées; 2) une discussion ouverte des nouvelles idées aux premières et aux dernières étapes; 3) une communication véritable dans les deux sens où la rétroaction des régions est sollicitée et prise au sérieux; 4) un réseau de communication informel fort; et 5) la perception que « nous » prenons les décisions (Carroll et Siegel, 1999, p. 147).

D'un autre côté, l'Agence est une nouvelle organisation provenant d'une fusion où un sentiment d'iniquité envers les régions est bien présent. Pour mémoire, tel que décrit dans le chapitre 5, l'Agence vit des tensions organisationnelles sérieuses : terminer l'intégration de trois unités existantes en une nouvelle identité rassembleuse pour livrer les services courants ou renouvelés et l'élargissement du mandat pour la prestation de nouveaux services avec les défis fonctionnels et administratifs afférents. L'inégalité entre le centre et les régions entraîne une signification distincte du concept de participation, soit une distinction entre la consultation a priori et a posteriori. Par conséquent, les régions vivent une contradiction entre la participation demandée (implication et représentation) et celle qui est vécue (information et non-participation). Cette situation correspond à la communication unidirectionnelle décrite par Carroll et Siegel (1999) et qui est caractérisée par : 1) le contrôle de l'information; 2) le partage d'ébauches de politiques aux dernières étapes; 3) l'information qui passe du centre aux régions avec des demandes de rétroaction sans indication si la rétroaction est prise en compte; 4) l'information qui est communiquée par voies formelles, et 5) la perception qu'« ils » nous disent quoi faire (Carroll et Siegel, 1999, p. 147).

Nos résultats confirment ces constatations de Carroll et Siegel (1999) en nous amène à vouloir illustrer l'interface politiques-opérations dans l'administration publique fédérale canadienne au moyen d'un nouveau modèle. Traditionnellement en théorie des organisations, l'organisation est représentée par une pyramide hiérarchique. Nous

suggérons que ce modèle n'est pas utile pour décrire l'organisation publique canadienne du 21^e siècle et nous proposons d'illustrer les distinctions dans l'interface politiques-opérations du Ministère et de l'Agence par un autre modèle, celui du sablier.

Le modèle traditionnel est le modèle pyramidal de Fayol où « le principe hiérarchique devrait lier tous les membres de l'organisation dans une structure de contrôle semblable à une pyramide » (Hatch, 2000, p. 45). Ce modèle sous-entend une unité organisationnelle et une organisation hiérarchisée. La communication à l'interface centre-régions va dans les deux sens comme le veut la politique de communications internes citée dans l'introduction générale et telle qu'illustré à la figure 2.

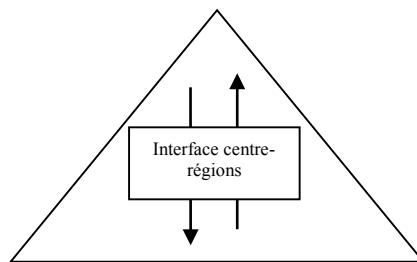


Figure 2 – Pyramide organisationnelle

À notre avis, l'organisation actuelle de la fonction publique canadienne ressemble davantage à un sablier où les régions constituent une pyramide à la base du sablier et le centre forme une pyramide inversée au sommet du sablier tel qu'illustré à la figure 3. La hiérarchie est maintenue et est représentée par la position verticale : le centre mène les régions. Cependant, il n'y a pas d'unicité organisationnelle comme celle que l'on trouve dans le modèle de Fayol.

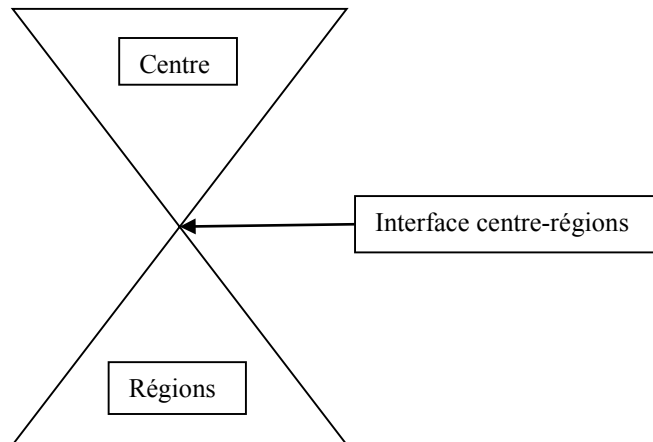


Figure 3 – Modèle du sablier - inclusion symbolique

Le centre est représenté par la pyramide inversée du haut. Il est plus occupé à répondre aux demandes des hauts fonctionnaires du Parlement et à protéger leurs ministres de la critique et des crises; l'accent est davantage mis sur l'évitement des reproches (Savoie, 2013). Les responsables au centre ont un regard vers les hauts fonctionnaires et la communication est dirigée vers le haut notamment pour la préparation de la période de questions à la Chambre des Communes, la préparation de tous les rapports exigés par les agences centrales et par les réponses aux demandes d'accès à l'information.

L'espace régional, largement opérationnel, ressemble à la pyramide classique de gestion hiérarchique où la communication est dirigée vers le bas. Dans cet espace hiérarchisé, les fonctions sont bien délimitées et l'accent est mis sur la prestation des services.

C'est à l'interface centre-régions que s'effectue la conciliation de ces deux espaces distincts occupés d'une part, par les responsables de la formulation des politiques, et d'autre part, par les responsables de leur mise en œuvre. Cette interface forme un goulot communicationnel qui a été décrit dans les deux chapitres empiriques. Une des caractéristiques du modèle de sablier organisationnel c'est la fragilité du lien de communication entre les deux pyramides.

L'information des régions qui est transmise à travers le goulot est essentiellement celle dont le format et le contenu sont déterminés par le centre. L'information qui est transmise aux régions est celle qui concerne les ressources et les programmes aussi établis par le centre. Ce type de communication est représenté par la figure 3 où l'inclusion est symbolique. C'est un modèle qui représente le mieux la situation observée à l'Agence, ainsi que la communication filtrée décrite par Carroll et Siegel (1999) :

It was as though a filter were in place between head office and field offices, controlling what passes between them and changing it in subtle ways. As with any filter, small items (forms to be completed, phrases to be mouthed at appropriate times) are more likely to find their way through than large ones (shared organizational goals) (Carroll et Siegel, 1999, p. 133).

Ce modèle nous permet de comprendre pourquoi la communication est difficilement bidirectionnelle : le lien est trop étroit entre les deux pyramides. Au-dessus de ce lien, la communication est dirigée vers le haut – la communication de l'information demandée par les hauts fonctionnaires. En dessous de ce lien, la communication est dirigée vers le bas. La participation, telle qu'elle est formulée dans le discours institutionnel : « Si nous voulons moderniser et renouveler la fonction publique et ses institutions, nous devons donc respecter les employés à tous les niveaux et les faire participer. » (Canada, 2007, p. 14) ne s'applique donc qu'à la pyramide du bas, au

secteur opérationnel, et ne tient pas compte de la communication, et par conséquent de la participation, entre les deux espaces, à l'interface politiques-opérations.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que Carroll et Siegel (1999) considèrent les cadres supérieurs régionaux comme des adjoints du centre tel que cité au chapitre 3. Pour les employés sur le terrain, il est vraisemblable de concevoir qu'ils voient leurs cadres supérieurs régionaux comme une courroie de transmission des directives du centre qui sollicitent uniquement de leurs employés les informations exigées par le centre. La participation dans ce cas est au mieux symbolique et au pire est exclusion.

Le manque de temps est utilisé pour limiter la participation à l'Agence et rétrécit goulot du sablier. Quand le goulot s'élargit, la communication devient plus participative, comme au Ministère. L'élargissement tel qu'illustré à la figure 4 permet une bidirectionnalité de la communication. Les deux espaces distincts, du centre et des régions, se rejoignent dans l'espace qui a la forme d'un diamant. C'est ce qui se passe au Ministère, où le Conseil du programme W est un espace commun créé pour permettre une communication bidirectionnelle. L'identité commune élargit l'espace occupé par ce groupe qui constitue l'interface centre-régions.

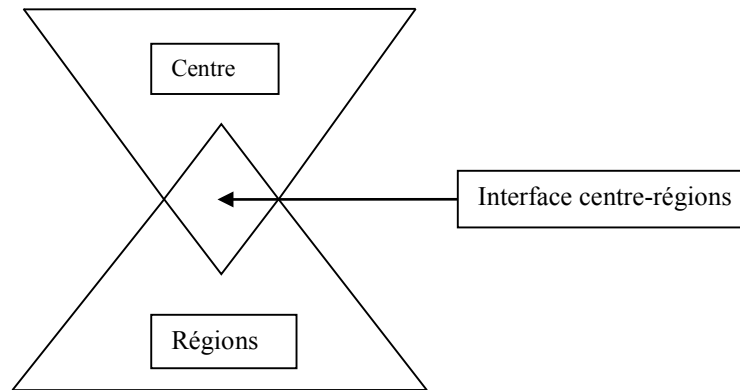


Figure 4 – Modèle du sablier – inclusion réelle

La forme organisationnelle du sablier amène deux effets qui seront discutés à tour de rôle : d’abord l’impossibilité de concilier l’approche descendante et l’approche ascendante en politiques publiques tel qu’on l’entend au gouvernement fédéral; puis l’existence d’une contradiction permanente - un paradoxe.

Dans un premier temps, commençons par l’effet sur la mise en œuvre des politiques. Tel que souligné au chapitre 1, l’interface politiques-opérations est importante pour la mise en œuvre des politiques publiques. La participation régionale à cette mise en œuvre est la plupart du temps limitée à l’approche descendante, c’est-à-dire à transmettre les décisions du centre. En conséquence, la conception des politiques n’incorpore pas les considérations du terrain qui sont essentielles à l’efficacité de la mise en œuvre (Wellstead & Stedman, 2010). Le fait d’avoir des politiques qui ne correspondent pas à la réalité du terrain affecte la manière dont les politiques sont mises en œuvre à la suite les décisions prises par les fonctionnaires en première ligne (Brodkin, 2011).

De plus, l'obligation de fournir l'information au centre devient de plus en plus onéreuse pour ceux qui servent le public. Un récent rapport du comité consultatif sur la fonction publique nommé par le premier ministre indique : « nous avons aussi été frappés par les frustrations que vivent les gestionnaires et les employés créatifs entravés par des règles, des lourdeurs administratives et des obligations de rendre compte qui dépassent nettement les besoins » (Canada, 2013, p. 12). C'est cette diminution de la capacité à servir le citoyen et la difficulté à faire valoir le point de vue opérationnel qui font ressortir les tensions contradictoires.

Cette façon de concevoir l'organisation nous permet d'avancer que ce modèle serait utile pour concilier les perspectives descendantes et ascendantes en matière des politiques publiques. Il pourrait servir lors d'études futures sur les facteurs contextuels qui favorisent la réconciliation des deux perspectives.

Deuxièmement, regardons l'aspect du paradoxe. La complexité du contexte organisationnel permet l'émergence du paradoxe (Lewis 2000; Perret et Josserand, 2003; Smith et Lewis, 2011) et force le gestionnaire à composer avec la contradiction :

The paradoxical situation is not explicit: often it does not appear to all members of the organization. In other words, the organization appears somewhat “blinded” to its own paradoxes, and relies on managers to handle this without necessarily being aware of what it implies for them (Pérezts et autres, 2011, p. 35).

Le modèle du sablier illustre une organisation paradoxale où la tension entre le regard ascendant de la pyramide inversée et le regard descendant de la pyramide du bas est permanente. Cela met beaucoup de pression sur la gestion à l'interface centre-régions afin de concilier les éléments contradictoires. C'est le travail relationnel des

directeurs à cette interface qui leur permet de gérer la contradiction (Cloutier et autres, 2016).

Si l'organisation présente une contradiction permanente entre le contrôle central et l'autonomie, les gestionnaires à l'interface centre-régions, comme tous les gestionnaires dans l'organisation, doivent en gérer les tensions. Nous discuterons de cet aspect dans la conclusion générale. Pour le moment nous voulons revenir au paradoxe de participation et à la gestion des tensions afférentes.

6.3 Gestion des tensions du paradoxe de participation

Dans l'introduction de cette thèse, nous avons fait valoir que l'écart entre le discours institutionnel d'inclusion et le sentiment d'exclusion forme un paradoxe de participation. Dans notre recension des écrits, nous avons formulé une explication possible du paradoxe entre l'inclusion et l'exclusion des régions dans la prise de décision. En effet, cette explication envisage la participation sur un continuum et avance que la position sur le continuum est interprétée différemment selon que l'acteur est situé en région ou à l'administration centrale. Afin de déterminer ce que veut dire la participation régionale, nous avons utilisé une échelle pour différencier les différents niveaux de participation.

Or, le paradoxe de participation régionale a des sens différents dans nos deux cas. Nous discuterons de ces deux sens et des tensions qui y sont associées tout en distinguant les différences dans la gestion des tensions. Tel que mentionné dans les chapitres précédents, les deux cas (Ministère et Agence) fournissent des exemples empiriques des pratiques de gestion des tensions identifiées par Smith et Lewis (2011) et Josserand et Perret (2003, 2000) et permettent de mieux comprendre l'importance de la construction de la contradiction liée à la participation régionale dans la conversation au niveau de l'interface politiques-opérations. Dans cette thèse, il a été

constaté que les tensions sont gérées au Ministère par une stratégie de juxtaposition selon une logique dichotomique d'inclusion des polarités (« et/et ») alors que les tensions contradictoires sont gérées à l'Agence par une stratégie d'évitement dans une logique de choix des polarités (« soit/soit »).

Le paradoxe de participation régionale au Ministère est la contradiction entre l'importance d'exprimer ses idées et la pression de rencontrer un délai qui diminue la chance de s'exprimer. Tel qu'indiqué au tableau 6.2, le discours d'inclusion est basé sur la valeur de plurivocalité et la pratique d'exclusion est reliée au respect de l'échéance. Les membres du Conseil de direction du programme W acceptent la contradiction simultanée entre l'expression des voix (plurivocalité) et la gestion du temps (respect de l'échéance) dans une pratique d'accommodation en assumant la contradiction et y font face dans une logique dichotomique « et/et » qui englobe les deux pôles contradictoires. Par exemple, l'insatisfaction à l'égard de la rapidité des rencontres mène à la décision de les prolonger même si le temps manque. L'importance des diverses compétences soutient une démocratie organisationnelle qui favorise la confrontation des pôles contradictoires et qui sert l'intérêt commun. Les tensions sont gérées notamment par l'humour pour libérer la pression de la gestion du manque de temps, la nécessité de rétablir constamment les priorités et l'importance de la consultation mutuelle. Le cas du Ministère confirme la pratique de confrontation comme pratique de gestion positive de tensions présentées par Lewis (2000). Une gestion positive des tensions mène à des cercles vertueux qui font avancer l'organisation et ne vise pas à éliminer le paradoxe (Lewis, 2000).

Tableau 6-2 – Distinctions organisationnelles entre le discours d’inclusion et la pratique d’exclusion

ORGANISATION	DISCOURS D’INCLUSION	PRATIQUE D’EXCLUSION
Ministère	Plurivocalité	Respect des échéances (lié au rendement)
Agence	Importance des régions	Invisibilité des régions (lié au pouvoir)

À l’Agence, le paradoxe de participation régionale est la contradiction entre l’importance des régions et l’invisibilité des régions dans la prise de décision. Le centre utilise le respect de l’échéance pour justifier la non-consultation des régions, mais contrairement au Ministère, cette justification précède la décision. Même lorsqu’un représentant régional fait partie d’un comité ad-hoc sur un enjeu, ce représentant n’est pas vraiment consulté sur la décision, d’où l’invisibilité des régions.

Les tensions sont constantes à l’Agence. Par exemple, la contradiction entre le respect de l’échéance au détriment de l’inclusion des informations régionales suit une dynamique négative pour éliminer les tensions surtout par une hiérarchisation et par des réactions défensives, comme le déni du centre et la rétention d’information des régions. Ces deux pratiques reposent sur une logique dichotomique de « soit/soit » qui révèlent et maintiennent le pouvoir asymétrique entre le centre et les régions. À l’Agence, les représentants du centre ne consultent pas les représentants régionaux afin de respecter les échéanciers imposés par leurs dirigeants. La tension générée par la contradiction entre « je n’ai pas le temps de consulter » et « il est bon de consulter » crée des cercles vicieux qui renforcent le statu quo.

Le travail de gestion est sujet à des contraintes de temps (Raes et autres, 2011) et les échéances servent de points de repère importants dans l’organisation (Blount et autres, 2005). Or, la pression du temps incite les gens à prendre des décisions plus rapidement avec moins d’information (Blount et autres, 2005); ainsi, l’efficacité est sacrifiée au nom de l’efficience. D’une part, la mesure du temps tranche la discussion;

par exemple, pendant une rencontre, se demander si nous avons le temps de discuter plus longuement d'un point à l'ordre du jour. D'autre part, l'autocensure, résultant d'une socialisation par rapport au respect du temps, agit comme renfort des intérêts du groupe dominant qui contrôle l'usage du temps (la longueur de la réunion, l'échéancier d'un projet, etc.).

Une gestion proactive de l'urgence temporelle ne contraint pas la participation, telle qu'illustrée au Ministère; mais la gestion réactive la transforme en contrainte de rationalité, telle qu'observée à l'Agence. Cependant, il est important de préciser que l'équipe du Ministère a été observée trois ans après un changement organisationnel majeur, tandis que l'équipe de l'Agence était dans la deuxième année d'un important changement et qu'un nouveau mandat lui avait été confié quelques mois plus tôt. Le sens donné à la participation semble alors contextuel mais nos données ne nous permettent pas de déterminer si c'est à cause de la structure organisationnelle ou de la pression du temps.

L'utilisation d'échéances comme moyen de coordonner des projets engendre des valeurs qui rendent ces échéances immuables (Blount et autres, 2005). Par exemple, dans le cas du projet de la navette Columbia, la NASA a rendu publique son échéance très ambitieuse d'un lancement du second module de la Station spatiale internationale avant le 19 février 2004 et cette échéance est devenue une mesure de la réussite de la NASA. Les dirigeants insistaient sur l'engagement du personnel envers l'atteinte de cette échéance et refusaient d'entendre toute rétroaction négative sur la faisabilité de cet objectif (Blount et autres, 2005). Même si des échéances déterminées aident à motiver les gens à travailler de façon plus efficiente et à se responsabiliser, il demeure qu'une échéance « ambitieuse » exige un niveau de rendement élevé parce que la marge d'erreur est moins grande (Blount et autres, 2005). L'interprétation de l'importance de respecter l'échéancier revient aux cadres supérieurs qui peuvent la

gérer selon des intérêts personnels (bien paraître en atteignant l'objectif) ou selon des intérêts communs (viser le résultat de la politique plutôt que de respecter l'échéancier imposé). Les délais imposés ne sont réalisables que si l'attention est mise sur l'échéance. La production de résultats devient un discours normalisant (Clair, 1998) qui élimine tout discours contraire à la position dominante et l'objectif devient l'atteinte de l'échéance sans égard à la qualité de l'action.

Si l'utilisation d'échéance peut être efficace pour promouvoir l'efficacité auprès des employés, elle peut s'avérer inefficace dans une organisation complexe en raison de l'incertitude liée aux demandes diverses et contradictoires (Blount et autres, 2005). Aller vite pour respecter un délai peut aussi avoir des conséquences négatives sur les personnes. Le stress augmente lorsque le temps manque pour effectuer un travail et motive les employés à respecter l'échéance à tout prix (Blount et autres, 2005). Par extrapolation, nous pouvons conclure que le sentiment d'urgence dans la mise en œuvre de programmes publics va à l'encontre de l'inclusion de tous les points de vue dans la mise en œuvre des politiques publiques et perturbe aussi la qualité de vie des fonctionnaires.

Les tensions entourant le sens de la participation sont des tensions de performance qui, selon Smith et Lewis (2011), découlent d'objectifs organisationnels multiples entraînant des visions différentes de la réussite. Alors que l'efficacité (faire la bonne chose, un objectif à long terme qui implique une participation) et l'efficacité (bien faire les choses rapidement, un objectif à court terme) sont deux objectifs visés simultanément, l'accent est davantage mis sur l'efficacité. Pourtant, comme nous l'avons vu, le respect de l'échéance est une valeur qui est importante dans les deux organisations. La différence c'est qu'au Ministère les directeurs centraux ne cherchent pas à respecter l'échéance, qui est un objectif de rendement, au détriment de l'exclusion des directeurs régionaux alors que c'est le cas à l'Agence. La pression

dans le cas Ministère est exploitée par l'organisation, mais gérée par les acteurs alors que dans le cas Agence elle est exploitée par les acteurs sous le couvert de l'organisation.

Nous concluons que l'exclusion des régions à l'Agence est un effet de pouvoir qui sera examiné plus longuement dans la prochaine section qui traite du silence d'exclusion. Cette thèse contribue au domaine de l'administration publique une étude empirique qui examine les différentes stratégies de gestion des tensions résultant d'un paradoxe organisationnel, et ce, à un niveau décisionnel qui est moins souvent étudié, soit celui des cadres qui font le lien entre les dirigeants et les gestionnaires et suggère un modèle organisationnel qui pourra être utilisé dans des recherches futures pour étudier les facteurs contextuels dans la réconciliation des perspectives descendantes et ascendantes dans la mise en œuvre des politiques publiques.

6.4 Le silence

Le silence signifie non seulement se taire, mais aussi d'exclure la voix de l'autre et reflète une participation symbolique ou une non-participation qui s'exprime sous forme de dévalorisation et de déni.. En combinant les résultats des deux cas, nous exposons au tableau 6-3 le continuum de voix/silence. La voix régionale est exprimée aux échelons supérieurs du continuum de participation, allant d'une expression limitée à l'étape de la communication jusqu'à une pleine expression à l'étape de la décision conjointe. Le silence est distingué aux échelons inférieurs du continuum selon la typologie de Thiesmeyer (2003).

Tableau 6-3 – Continuum voix/silence

CONTINUUM DE PARTICIPATION	CONTINUUM VOIX/SILENCE
Décision conjointe	Voix
Consultation	Voix
Communication	Voix
Information	Silence imposé Silence de conformité au silence imposé
Non-participation	Silence imposé Silence auto-imposé

Premièrement, l'imposition du silence s'illustre par plusieurs pratiques discursives qui représentent le partage de l'information à sens unique ou la non-participation. À l'Agence, compte tenu de leurs attentes, les représentants opérationnels régionaux se sentent exclus de la prise de décision par des pratiques discursives comme la fausse consultation; la pacification; la demande de commentaires sur des documents à la dernière minute, et le transfert unilatéral d'information. L'effet de ces pratiques discursives est de faire taire les points de vue régionaux et de limiter la fabrication du sens collectif de la participation au point de vue du centre. Ces pratiques s'ajoutent aux formes de silence imposé soulignées par d'autres auteurs : le contrôle de l'agenda ou l'élimination de certains enjeux de l'espace de parole (Simpson et Lewis, 2005); l'atténuation d'enjeu (Perlow, 2003); le filtrage du discours (Thiesmeyer, 2003); la mystification (Alvesson, 1996); la suppression de voix (Clair, 1998; Houston et Kramarae, 1991) et l'absence présente (Ward et Winstanley, 2003).

Deuxièmement, le silence complice, ou ce que Thiesmeyer (2003) appelle la conformité à l'imposition du silence, est une façon de se taire à cause d'une restriction venant d'autrui. Ce type de silence est exprimé lorsque les personnes retiennent leurs commentaires par manque de temps pour un point à l'ordre du jour ou par l'acceptation de la structure unidirectionnelle de l'ordre du jour. Ce silence est

une autocensure fondée sur une valeur d'efficacité dans la conduite de réunions et s'ajoute aux formes déjà mentionnées dans les écrits scientifiques : le désengagement ou la résistance active (Ferguson, 2003; Patterson et autres, 2002); la manipulation d'image (Saville-Troike, 1985; Fletcher et Watson, 2007; Brown et Coupland, 2005); et les spirales de silence (cacher son opinion par crainte d'être isolé) (Noelle-Neumann, 1974; Bowen et Blackmon, 2003).

Troisièmement, dans un silence auto-imposé, les directeurs régionaux à l'Agence choisissent de garder silence au lieu de fournir de l'information cherchée par le centre sur leur stratégie de mise en œuvre d'un nouveau programme. Ne pas adopter le même sentiment d'urgence qu'au centre constitue un choix de valeur. Cette résistance à l'échéance imposée est une résistance au contrôle central similaire à la résistance des universitaires aux demandes managérielles qui ne correspondent pas, selon eux, aux valeurs universitaires (Anderson, 2008) et à la résistance passive des gestionnaires et des cliniciens dans les hôpitaux au moyen de ralentissements vis-à-vis la gestion de la qualité (Lozeau, 2000). Dans le cas du Ministère, le silence auto-imposé était lié à certains individus qui choisissent de ne pas s'exprimer ou qui s'absentent.

Dans les deux cas, le silence est une non-participation et ne peut être comme une forme d'expression dans la prise de décision. Le silence est exprimé à plusieurs moments dans la vie organisationnelle, par de multiples acteurs, et n'est pas limité à un événement particulier. En fait, il apparaît pendant les réunions de comité de direction (la directrice générale « a été reçue avec un silence poli »), durant les comités ad-hoc (« people in Ottawa drafted a paper and sent it to me one hour before the teleconference and asked me for my comments ») et au cours des réunions entre directeurs centraux et régionaux (« people come to tell us things, not to ask »). Au

Ministère, le silence n'est pas représentatif d'une exclusion systématique des régions alors que cela semble être le cas à l'Agence.

Cette thèse nous permet de mieux comprendre l'interaction entre la voix et le silence dans la construction de la participation régionale. La conceptualisation de la participation comme la possibilité d'exprimer sa voix a permis également d'enrichir le domaine du silence dans l'organisation en distinguant le silence intentionnel du silence imposé et à enrichir la théorie constructiviste de Thiesmeyer par une étude empirique au niveau de la gestion. Cette étude a surtout fait ressortir le rôle du silence imposé dans la non-participation.

Nous regroupons, dans le tableau 6.4, les continuums d'influence, d'inclusion et de voix abordés dans les chapitres précédents. Les niveaux de participation, d'influence et d'inclusion y sont représentés avec le plus haut niveau en haut et le plus bas niveau à la dernière ligne du tableau.

Tableau 6-4 – Continuum de participation, d'influence et de voix/silence

PARTICIPATION	INFLUENCE	INCLUSION	VOIX/SILENCE
Décision conjointe	Réelle	Réelle	Voix
Consultation (opinion prise en considération)	Réelle	Réelle	Voix
Communication (à deux sens)	Limitée	Symbolique	Voix
Information (sens unique)	Aucune	Symbolique	Silence
Non-participation	Aucune	Exclusion	Silence

Morrison (2011) propose que la voix et le silence soient des comportements discrétionnaires. Nous avons adopté une position différente, celle de Thiesmeyer (2003), qui distingue le silence discrétionnaire du silence imposé. Cette position nous a permis de comprendre le paradoxe entre le discours inclusif et le sentiment d'inclusion dans notre problématique. Nous considérons que la participation dans une

organisation bureaucratique sous-entend une offre d'inclusion (ou de voix) dans la prise de décision, ce qui veut dire que l'exclusion (ou le silence) est imposée. Cette conception de la voix s'apparente à la définition de Heller et autres (1998) en ce qui concerne la participation à la prise de décision : « a process that allows employees to exercise some influence » (Heller et autres, 1998, p.15).

D'ailleurs, elle contraste avec la conception de la voix comme plainte suggérée par Hirschman (1970). En fait, nous pouvons considérer que les protestations des directeurs régionaux sur leur manque d'implication verbalisée à la réunion à l'Agence sont une illustration de la conception de la voix de Hirschman, mais cette voix ne s'est pas avérée influente. Nous avons constaté que devant le silence qui leur est imposé, les directeurs ne peuvent que réagir par un silence discrétionnaire de résistance.

Les constats de cette thèse contribuent plusieurs éléments à la recherche sur le silence organisationnel. Somme toute, ils soutiennent l'argument de Morrison et Milliken (2000) sur l'importance du contexte du silence, mais, de plus, ils ajoutent ou confirment quatre éléments. En premier lieu, c'est que le silence est non seulement la rétention d'information, mais encore la suppression de la voix dans une dynamique complexe de silence intentionnel et de silence imposé. Le silence est exprimé par plusieurs acteurs et dans plusieurs espaces d'interaction, ce qui entraîne co-construction ou la complicité du silence. En examinant le processus sous les différentes dimensions de taire et de se taire, cela nous permet de soutenir l'argument de Thiesmeyer (2003) que ce silence est un processus de construction sociale dynamique.

En deuxième lieu, les résultats de cette thèse corroborent l'hypothèse de Morrison et de Milliken (2000) en ce qui concerne l'importance de la gestion pour créer les

conditions entourant le silence. Tel que mentionné au chapitre 6, l'effet du contrôle managériel est renforcé par l'autocensure par rapport à ces éléments, ce qui accentue les intérêts centraux au détriment des intérêts des acteurs régionaux.

En troisième lieu, cette thèse contribue à l'exploration des méthodes discursives de suppression de voix (Thiesmeyer, 2003) dans l'organisation par un échantillon formé de cadres supérieurs, des personnes qui sont généralement bien « positionnées » dans l'organisation et à qui l'on reconnaît une voix. En somme, cette analyse du silence renforce la compréhension du processus de suppression de voix. Cela ajoute aux autres recherches qui ont souligné des processus discursifs de suppression de voix, tels que l'atténuation d'enjeu (Perlow, 2003), l'endoctrinement (Jaworski, 1993), le manque d'attention (Thiesmeyer, 2003), le filtrage de discours (Thiesmeyer, 2003), la manipulation (Ferguson, 2003; Jaworski, 1993) et la dissimulation (Achino-Loeb, 2006; Thiesmeyer, 2003). De plus, l'étude confirme que la voix est retenue volontairement et involontairement, contrairement à ce qu'affirment certains auteurs comme Gambarotto et Cammozzo (2010) qui considèrent que le choix de s'exprimer ou de se taire est une décision individuelle fondée sur le coût d'opportunité.

6.5 Conclusion

Les contradictions organisationnelles font partie de la difficulté de gérer dans un monde complexe et elles sont souvent nommées « paradoxes » et traitées comme des problèmes inévitables. En troquant l'étiquette du paradoxe par un regard paradoxal, cette thèse confirme la proposition de Lüscher et Lewis (2008) affirmant qu'il est possible de comprendre la construction sociale du paradoxe dans l'interaction et de saisir l'importance des discours dans le maintien ou la résolution d'un paradoxe.

La participation est un concept multidimensionnel qui dépend d'une structure, d'un processus et des relations entre acteurs. En utilisant un continuum de participation,

nous avons illustré les distinctions du sens de la participation dans la prise de décision à partir des données des deux cas. Ces distinctions mettent en lumière la contradiction, à l'Agence, entre les attentes régionales (inclusion réelle) et la représentation des directeurs centraux (inclusion symbolique ou exclusion). Le paradoxe de la participation régionale est construit dans le discours au niveau de l'interface politiques-opérations et génère des tensions qui sont gérées différemment. Dans le cas où l'interprétation de la participation n'est pas partagée, les tensions paradoxales sont évitées temporairement au moyen d'une hiérarchisation et d'une réaction défensive (le déni) par le centre qui exerce son pouvoir sur le sens donné à la participation. Lorsque le construit est partagé, comme au Ministère, les tensions entre le manque de temps pour participer et l'importance de participer sont gérées par centre et les régions au moyen d'une stratégie qui accommode les deux éléments contradictoires et atténue les tensions.

Le regard paradoxal agit comme complément plutôt que comme substitution au regard de contingence (Smith et Lewis, 2011) qui sous-entend que la contradiction peut être résolue en modifiant un ou plusieurs facteurs qui génèrent les tensions. Les contributions et les limitations de cette thèse ainsi que les recommandations pour des recherches futures sont discutées au prochain chapitre qui constitue la conclusion générale de cette thèse.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette thèse explore le paradoxe de participation régionale, produit de la contradiction entre le discours institutionnel d'inclusion et le sentiment régional d'exclusion de la prise de décision. La question au cœur de notre démarche est celle de la construction de la participation dans le discours pendant les réunions à l'interface politiques-opérations composée des cadres de direction centraux et régionaux. Une comparaison de deux cas de l'administration fédérale canadienne combinant l'observation non participante, des entrevues semi-dirigées et une analyse documentaire, nous a permis non seulement de distinguer les diverses interprétations de la participation régionale à la prise de décision, mais aussi de comprendre la gestion des tensions paradoxales par les divers acteurs.

Nous constatons que la participation, réelle ou symbolique, se construit en réunion principalement par les directeurs centraux dont les enjeux dominant l'ordre du jour, leur donnant par conséquent plus d'occasions de parler. Dans l'organisation déconcentrée, la signification donnée est celle d'une participation réelle, au sens de décision conjointe ou de consultation avant la prise de décision et cette signification fait aussi partie du discours des directeurs régionaux. Cette signification correspond à la définition que nous avons énoncé au départ, soit d'avoir la possibilité d'exprimer sa voix ou de prendre part à une décision organisationnelle de façon directe pour exercer une certaine influence sur le travail. Cependant, dans l'organisation concentrée, la participation prend une signification symbolique, au sens de consultation après qu'une décision soit prise par le centre ou encore de partage de l'information sur une décision déjà prise, et cette signification n'est pas acceptée par les directeurs régionaux. D'ailleurs leur discours en réunion dénote une insistance répétée d'être inclus dans la prise de décision même si cette demande n'est pas

acquiescée en pratique par les directeurs centraux. À l'extérieur de la réunion, le discours régional révèle que leur participation à des groupes de prise de décision se solde souvent par une façade de consultation ou bien l'exclusion. Ainsi, dans cette seconde organisation, les directeurs régionaux ont un véritable sentiment d'exclusion d'une participation réelle.

Les deux organisations composent avec les tensions entre l'inclusion et l'exclusion de la prise de décision, mais les gèrent de façon différente. Dans l'équipe de l'organisation déconcentrée (le Ministère), le paradoxe de participation régionale est la contradiction entre l'importance d'exprimer ses idées et la pression de rencontrer un délai qui diminue la chance de s'exprimer. Les membres du Conseil de direction du programme W acceptent la contradiction simultanée entre l'expression des voix (plurivocalité) et la gestion du temps (respect de l'échéance) dans une logique d'accommodation en assumant la contradiction et y font face dans une logique dichotomique « et/et » qui englobe les deux pôles contradictoires. La gestion par une logique « et/et » permet de vivre avec le paradoxe et favorise une participation réelle tout en respectant les critères de productivité imposés par l'organisation. De plus, dans cette équipe à structure matricielle, tous les directeurs ont la possibilité de gérer conjointement les tensions.

Dans l'organisation concentrée (l'Agence), le paradoxe de participation régionale est la contradiction entre l'importance des régions et l'invisibilité des régions dans la prise de décision. Dans ce cas, le centre utilise le respect de l'échéance pour justifier la non-consultation des régions, mais contrairement à l'autre cas, cette justification précède la décision. La contradiction entre le respect de l'échéance au détriment de l'inclusion des informations régionales est gérée surtout par une hiérarchisation du respect de l'échéance par rapport à l'inclusion et par des réactions défensives. Ces deux pratiques reposent sur une logique dichotomique de « soit/soit » qui révèlent et

maintiennent le pouvoir asymétrique entre le centre et les régions. Ainsi, dans l'organisation concentrée, ce sont les directeurs centraux qui détiennent le pouvoir de gérer les tensions paradoxales et ce sont eux qui donnent le sens à la participation régionale comme symbole plutôt que ressource.

Nous concluons cette thèse par un retour sur les contributions scientifiques tout en tenant compte des limites de l'étude, puis nous présenterons les contributions à la pratique du management public avant de proposer des pistes de recherches futures.

7.1 Contributions scientifiques et limites de la thèse

Les contributions de cette thèse tant théoriques que pratiques doivent être considérées en tenant compte des limites de l'étude. La première limite est qu'elle ne repose que sur deux cas. Par contre, son objectif n'est pas le développement d'une théorie générale, mais l'exploration et la compréhension du phénomène de participation dans une microsituation dans l'organisation. La validité des résultats a été assurée de deux façons : d'abord par l'utilisation d'observations de réunions et des entrevues individuelles avec les participants, puis les études de cas rédigées (chapitres 4 et 5) ont été envoyées à un membre de chaque équipe pour attester de la justesse de la description des résultats et du maintien de la confidentialité (François pour le cas du Ministère et Julie pour le cas de l'Agence).

La seconde limite provient de notre interprétation qui conditionne les résultats obtenus. Cette recherche empirique a été réalisée alors que nous travaillions comme cadre de direction régionale dans la fonction publique fédérale. Cela nous a donné un accès privilégié à un échantillon de gestionnaires puisque nous étions présentée comme une collègue (dans le sens large puisque nous ne travaillions ni pour le Ministère ni pour l'Agence) qui entreprend des études doctorales. De plus, le vocabulaire institutionnel de l'administration publique fédérale nous est familier et,

par conséquent, nous pouvions rentrer plus directement dans le questionnement pendant les entrevues. Il faut cependant admettre que notre interprétation, comme celle de tout chercheur, est influencée par notre expérience.

La troisième limite concerne le fait que la réunion dans un cas et toutes les entrevues n'ont pas été enregistrées. L'analyse de discours à partir de notes manuscrites peut paraître discutable, mais cette approche est acceptable étant donné que la méthode utilisée n'était pas une analyse linguistique détaillée de la conversation. Comme cela a été mentionné au chapitre 3, cette méthode limitée a été utilisée notamment par Hatch (1997) dans son étude de la construction sociale de la contradiction dans l'humour utilisé par une équipe de direction. Cette limite est souvent le prix à payer pour avoir accès à un groupe plus élevé dans la hiérarchie organisationnelle. Cette limite présente moins d'impact sur notre étude exploratoire qui se base sur l'étude de cas où l'on s'intéresse au particulier plutôt que le général (Robson, 2002). Elle en aurait eu plus dans une recherche explicative où l'on veut démontrer une relation cause-effet généralisable. Nous utilisons le même argument en ce qui concerne l'âge des données qui est la quatrième limite à cette thèse. La pertinence des données a longuement été discutée à la section 3.3.1.

La cinquième limite, c'est d'avoir observé qu'une seule rencontre dans chaque organisation. Si nous pouvions faire l'étude autrement, nous ferions une étude longitudinale sur une seule organisation plutôt que de le faire sur une comparaison de cas. Bien sûr que la comparaison peut être intéressante si l'on cherche à comparer des facteurs en particulier, mais la négociation de l'accès est difficile au niveau des cadres de direction. Compte tenu de nos résultats, nous opterions pour une étude d'une durée de six à douze mois qui nous donnerait accès à plusieurs rencontres, sous divers modes, virtuels et en personne, parce que, comme le soulignent Bashshur et Burak dans un article récent : « voice is a process, not a one-shot exchange. A

longitudinal lens is necessary to look at relationships over time » Bashshur et Burak (2015, p. 1537). Une recherche longitudinale peut être structurée comme une observation participante, au besoin, mais cela comporte aussi son lot de contraintes particulièrement au niveau de la préservation de la confidentialité et sur le rôle du chercheur.

Une approche axée sur les tensions contradictoires pose un défi particulier :

Exploring paradoxes often creates circles of reflection. An understanding of paradox does not solve problems, but rather opens new possibilities and sparks circles of even greater complexity. A paradox framework entails staying with that complexity to explore its dynamics and possible implications (Luscher et autres, 2006, p. 499-500).

Dans notre analyse des données, nous avons été confrontée à cette tendance d'essayer de faire des liens avec des facteurs contextuels et les tensions exprimées. Par contre, nous croyons que l'approche paradoxale se prête bien à un contexte complexe (Smith et Lewis, 2011) comme celui de l'administration publique et l'analyse discursive est une méthode appropriée pour le cadre théorique axé sur le paradoxe. C'est une approche peu employée en administration publique au Canada.

Cette thèse contribue au domaine de l'administration publique par l'attention portée au management public en région et contribue une recherche empirique du concept de la participation – comme la possibilité de prendre part à une décision organisationnelle de façon directe pour exercer une influence sur le travail – à un groupe d'employés qui n'est pas syndiqué et qui a un pouvoir manifeste dans l'organisation : les cadres de direction. Les articles scientifiques sont souvent axés sur un niveau hiérarchique inférieur, notamment le « street-level bureaucrat » ou sur un niveau hiérarchique supérieur, les hauts dirigeants. Cette thèse contribue une étude

empirique au niveau des cadres de direction et nous a permis d'illustrer l'importance de la nature de l'interface politiques-opérations. Cette thèse précise le travail amorcé par Carroll et Siegel (1999) sur la communication entre le centre et les régions en fournissant des exemples de ce qu'ils appellent des communications fréquentes et complètes (comme au Ministère) et des communications de type déclaration d'en haut (comme à l'Agence).

Comme le mentionne Paquin (1980), la participation a différentes significations, allant de la prise de décision véritable à la simple transmission d'informations. Nous avons choisi une définition qui précise la possibilité de prendre part à une décision organisationnelle pour exercer une influence évidente sur le travail. Cette définition ressemble à celle de Heller et autres (1998) tout en la rendant applicable à des niveaux supérieurs dans l'organisation et non seulement aux employés comme le spécifie leur définition. Ainsi, la participation n'est pas appliquée par un programme établi par la gestion, mais est autant une forme d'interaction entre pairs qu'une interaction dans une relation hiérarchique. Plusieurs auteurs ont étudié la participation collective et indirecte alors que nous nous sommes concentrés sur la participation individuelle et directe. Notre analyse nous a permis de constater les différentes significations données à la participation. Notre contribution est d'avoir poussé la réflexion sur le paradoxe de participation en distinguant ce que veut dire la participation dans une organisation du point de vue du centre et du point de vue des régions.

Nous avons constaté que la participation réelle est fondée sur la valeur de plurivocalité de sorte que même la contrainte de temps qui peut mener à l'exclusion de certaines voix est gérée de sorte qu'aucune voix n'est exclue. Nous avons innové en posant notre regard sur les tensions paradoxales dans l'interaction entre le centre et les régions et nos résultats illustrent les deux logiques dichotomiques « et/et » et

« soit/soit ». En effet, les tensions sont gérées dans un cas par une stratégie de juxtaposition selon une logique dichotomique d'inclusion des polarités (« et/et ») alors que les tensions contradictoires sont gérées dans l'autre cas par une stratégie d'évitement dans une logique de choix des polarités (« soit/soit »). Une piste de recherche future serait de déterminer s'il y a un lien entre la signification partagée de la participation réelle et l'utilisation de pratiques accommodantes selon la stratégie « et/et ».

Nous considérons l'administration fédérale comme une organisation dotée d'une stratégie double, soit de servir les citoyens et de conseiller les élus. Ces deux objectifs peuvent mener à des tensions organisationnelles et nous considérons qu'au lieu de chercher à éviter ces tensions en priorisant un objectif plutôt que l'autre de façon asynchrone ou autrement, nous devons les envisager simultanément et de penser au modèle organisationnel du sablier pour l'illustrer. Heracleous et Wirtz (2014) démontrent après une étude longitudinale de dix ans (2001 à 2011) que la firme Singapore Airlines a réussi à transcender les tensions générées par leur double objectif d'atteindre l'excellence dans leurs services et d'innover. En effet, ils doivent composer avec la tension entre l'excellence dans le service au client et le maintien de l'efficacité dans les frais de fonctionnement ainsi que la tension entre l'innovation centralisée et l'innovation décentralisée. Selon les auteurs, cette capacité à gérer les tensions dans sa double stratégie donne à Singapore Airlines un avantage compétitif soutenu. Des recherches futures pourraient explorer la gestion de tensions occasionnées par une stratégie double dans une étude longitudinale auprès d'une organisation qui vit un processus de changement.

Nous avons fait longuement état dans le dernier chapitre de la contribution de cette thèse au domaine de la théorie des organisations en ce qui concerne le silence organisationnel. Nous avons démontré que la voix et le silence ne sont pas toujours

des comportements discrétionnaires et que le silence est imposé par le centre par plusieurs pratiques discursives comme la fausse consultation, la pacification, la demande de commentaires à la dernière minute et le transfert unilatéral d'information. Certaines de ces pratiques avaient aussi été constatées par Carroll et Siegel (1999), mais nous avons pu faire le lien avec la théorie du silence de Thiesmeyer (2003), tout en ajoutant d'autres pratiques comme le déni. Nous avons contribué une étude qui examine les pratiques discursives qui favorisent ou limitent la participation, une lacune soulignée par Mantere et Vaara (2008). Nous avons aussi contribué une étude empirique qui souligne l'effet de pouvoir dans les paradoxes organisationnels. Enfin, cette thèse a contribué une étude empirique sur les tensions organisationnelles dans le quotidien, une lacune qui avait été soulignée par Trethewey et Ashcraft (2004).

7.2 Contributions à la pratique du management public

Cette thèse propose trois pistes de travail pour les praticiens en administration publique. Premièrement, il y a la question de la gestion des attentes des régions en matière de participation à la prise de décision, deuxièmement la reconnaissance de la permanence du paradoxe de participation et troisièmement le développement de la capacité à gérer les tensions paradoxales.

En premier lieu, il ressort de cette étude qu'une divergence dans le sens donné à la participation augmente les tensions et par conséquent, il importe de porter attention aux attentes régionales en ce qui concerne leur inclusion dans la prise de décision. Selon Hardy et Leiba-O'Sullivan (1998), les pratiques managérielles d'habilitation se distinguent dans les approches axées sur la relation ou sur la motivation. L'approche axée sur la relation suppose une délégation de pouvoir et d'autorité dans le but de réduire les dépendances qui nuisent à la performance; l'approche axée sur la motivation vise à accroître l'engagement et la participation des employés au moyen

d'une communication ouverte et par des objectifs inspirants (Hardy et Leiba-O'Sullivan, 1998) sans toutefois augmenter leur influence. Le discours institutionnel dans l'administration fédérale canadienne est davantage axé sur la motivation que sur une délégation d'autorité. Par exemple, le plus haut fonctionnaire de l'administration fédérale, le greffier du Conseil Privé, encourage ainsi la participation dans un récent rapport annuel :

La fonction publique est formée de personnes qui rassemblent une multitude de compétences et d'expériences. Ces personnes travaillent dans toutes les régions de notre vaste pays ainsi qu'à l'étranger. En collaborant davantage, nous exploiterons pleinement l'intelligence et l'énergie de chacun des membres de notre institution et produirons ainsi de meilleurs résultats pour la population canadienne (Canada, Bureau du Conseil Privé, 2012a, p.10).

Ce texte institutionnel sous-entend une consultation tout en permettant une interprétation suffisamment large pour laisser la place à la rationalité qui contraint souvent le niveau de participation. Cela permet de gérer le sens de la participation sans toutefois avoir à partager le pouvoir. Par contre, cette forme de discours peut engendrer des attentes auprès des fonctionnaires régionaux qui ne se matérialiseront pas nécessairement parce que le partage d'autorité n'y est pas inclus. De plus, nous avons vu dans la section précédente que le modèle organisationnel du sablier limite l'inclusion réelle lorsqu'il n'y a pas d'espace commun qui élargit l'interface centre-régions.

Enfin, la capacité de gérer le paradoxe (ou les paradoxes) devient une compétence de plus en plus importante dans les organisations complexes. D'abord, rappelons que le paradoxe est un construit (Cameron et Quinn, 1988) et que les paradoxes font partie de la réalité dans les systèmes complexes et dynamiques (Smith et Lewis, 2011) et ne constituent pas un problème à résoudre (Trethewey et Ashcraft, 2004). La gestion

d'un paradoxe par l'adoption d'une approche « et /et » réduit les tensions et permet de vivre avec les options contradictoires. Devant cette permanence du paradoxe dans l'organisation, qu'il soit relié au changement (exploration/exploitation), aux politiques publiques (contrôle/autonomie) ou à la participation (inclusion/exclusion), il demeure que la capacité de gérer le paradoxe par la résolution ou la juxtaposition devient intéressante.

Sur une base individuelle, cela suppose l'apprentissage de la pensée paradoxale qui est une pensée s'appliquant à des problèmes difficiles à cerner et pour lesquels des solutions simples et prévisibles ne semblent pas exister (Westenholz, 1993). Cette pensée nous amène à confronter le désir de rationaliser ou de simplifier les complications organisationnelles et d'apprendre à explorer les tensions (Lewis, 2000). Dans cet ordre d'idées, Holt et Seki (2012) proposent un modèle pour évaluer la capacité de gestion des paradoxes. L'évaluation se fait sur un continuum allant de l'incapacité à reconnaître l'existence du paradoxe à la capacité à travailler avec les autres membres de l'organisation pour s'adapter aux tensions et intégrer un nouveau cadre de référence. L'application d'une telle évaluation et des outils d'apprentissage appropriés contribueraient à outiller les gestionnaires publics qui doivent composer avec les contradictions permanentes. Heracleous et Wirtz (2014) soulignent que cette capacité a été développée à tous les niveaux de Singapore Airlines et pas seulement au niveau de la direction. C'est tout aussi possible dans l'administration publique canadienne si on y met le temps et l'énergie nécessaires. La gestion des attentes régionales et le développement de la capacité à gérer le paradoxe sont deux considérations pratiques découlant de cette thèse.

7.3 Proposition pour des recherches futures

Nous voulons terminer notre réflexion théorique par un retour sur le concept de la participation. Nous sommes d'avis que le concept a évolué avec le temps comme le constatent Bartunek et Spreitzer (2006) en ce qui concerne le concept de l'habilitation. Le concept est influencé par les tendances qui affectent la discipline de la gestion dans son ensemble. En théorie des organisations, le concept a traversé plusieurs tendances, celle des relations humaines, des ressources humaines, de la démocratie organisationnelle et de l'instrumentalisme (Leana et Florkowski, 1992). La tendance actuelle est davantage axée sur la productivité que sur la motivation individuelle (Bartunek et Spreitzer, 2006). Notre premier cas nous a démontré qu'il est possible de concilier productivité et inclusion en adoptant une démarche d'accommodement.

L'importance de la participation sur la qualité du travail est d'emblée soulignée malgré le manque de consensus sur sa définition (Gallie, 2013). Ainsi, en théorie des organisations, la participation est considérée comme bénéfique même si elle est sous-utilisée (Lewis et Russ, 2012). Plusieurs auteurs canadiens en administration publique soutiennent aussi la relation positive entre la participation et une mise en œuvre améliorée des politiques publiques (Aucoin, 2002, 1998; Peters, 1996; Carroll et Siegel, 1999; Aucoin et Bakvis, 1989).

La participation fait partie de notre discours, sans toutefois être précisée. Elle s'applique sans doute à tous les niveaux de l'organisation et elle est reliée à des effets positifs. On vante le mérite de la participation et on n'envisagerait pas de vanter la non-participation. Pourtant, ces bénéfices ne sont pas nécessairement empiriquement démontrés et il n'est pas clair si ces bénéfices sont individuels ou organisationnels (Bashshur et Burak, 2015), donc ne sont pas d'emblée généralisables. Nous avons constaté dans cette thèse que la participation n'est pas un concept neutre et que la

plupart du temps nous devons composer avec un paradoxe de participation, c'est-à-dire de favoriser la participation tout en poursuivant des valeurs qui soutiennent la non-participation. Des recherches futures pour délimiter les variables contextuelles performantes de ce concept aideraient à le préciser.

Aussi, une interrogation sur l'effet de la voix et du silence dans un continuum voix/silence sur le succès ou l'échec de la mise en œuvre d'une politique publique serait intéressante. Dans leur recherche sur l'innovation dans les services publics, Gambarotto et Cammozzo (2010) soulignent que même si le sujet est présent dans la littérature, il n'y a pas d'analyse faite sur le silence et la voix de l'employé comme ingrédient dans l'innovation. À vrai dire, le constat est le même en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques publiques.

Nous proposons que notre thèse nous amène davantage à comprendre l'importance de gérer le paradoxe organisationnel. Une piste de recherche qui permettrait d'approfondir le paradoxe de participation au sein de l'administration publique poserait la question suivante : quelles sont les pratiques de gestion de tensions contradictoires utilisées dans l'administration publique? Dans un numéro spécial récent du *Journal of Applied Behavioral Science* traitant du paradoxe organisationnel (« Paradox in context : advances in theory and practice », Jules et Good (2014) soulignent l'intérêt grandissant dans la communauté scientifique de mieux comprendre comment certaines organisations réussissent à adopter une approche « et/et » pour gérer les tensions contradictoires. Nous proposons que de telles études dans le secteur public constituent une piste de recherche intéressante, notamment dans des organisations qui doivent composer avec un écart dans le service à rendre au public et les ressources disponibles pour offrir ce service. Cet écart est défini comme suit : « A public service gap occurs when what is required of street-level bureaucrats exceeds what is provided to them for the fulfillment of their tasks » (Hupe et Buffat,

2014, p. 556). Nous soutenons qu'une approche paradoxale avec l'étude des tensions présentes dans ce genre de problématique nous donnerait une vision complémentaire des pratiques que nous obtiendrions par exemple sous le cadre d'analyse proposé par les auteurs, qui consiste en une comparaison du niveau de service avec le niveau des ressources disponibles. Enfin, tel que mentionné plus haut, nous proposons que d'autres recherches soient faites à l'avenir sur la stratégie de gestion des paradoxes dans les organisations publiques.

Cette thèse nous a permis d'examiner d'une façon méthodique un problème qui nous intriguait dans notre vécu de cadre de direction dans l'administration fédérale du Canada. Le paradoxe, la voix et le silence sont des construits qui sont plus facilement identifiés et interprétés intuitivement qu'élucidés et décodés scientifiquement. Nous souhaitons que cette thèse soit une démonstration que cette difficulté ne constitue pas un obstacle à l'exploration de ces construits et que des recherches futures pourraient porter un regard sur les capacités des gestionnaires à tenir compte des tensions contradictoires et à souligner l'importance de la pluralité des voix dans l'efficacité des politiques publiques. Reconnaître l'existence des paradoxes dans l'organisation et leur effet sur les acteurs permettra de développer les capacités individuelles et collectives qui serviront à relever les défis de la complexité dans l'administration publique de demain.

RÉFÉRENCES

- Achino-Loeb, M.-L. (2006). *Silence: the currency of power*, New York: Berghahn Books.
- Adie, R. F. et Thomas, P. G. (1987). *Canadian public administration: problematic perspective* (2^e éd.), Scarborough (ON): Prentice-Hall Canada.
- Agranoff, R. et Radin, B. A. (2006). The comparative case study approach in public administration. Dans M. David (éd.), *Case Study Research, vol. III*, (p. 109-134). London: SAGE Publications.
- Allard-Poesi, F. (1999). Analyses de représentations et de discours. Dans R.A. Thiétart (éd.), *Méthodes de recherche en management*, (p. 449-475). Paris : Dunod.
- Alvesson, Mats (1996). *Communication, Power and Organization*, de Gruyter Studies in Organization, n° 72. Berlin: W. de Gruyter.
- Alvesson, M. et Karreman, D. (2000). Varieties of discourse: On the study of organizations through discourse analysis, *Human Relations*, 53 (9), 1125-1149.
- Amason, A. C. (1996). Distinguishing the effects of functional and dysfunctional conflict on strategic decision making: resolving a paradox for top management teams. *Academy of Management Journal*, 39 (1), 123-148.
- Anderson, G. (2008). Mapping academic resistance in the managerial university, *Organization*, 15 (2), 251-270.
- APEX (2008). *Consultations annuelles 2008*, Ottawa, Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada. Récupéré le 21 avril 2009 du site <http://www.apex.gc.ca/uploads/consultations/consultation%202008%20report-fr.pdf>.
- APEX (2013). *Sondage sur le travail et la santé des cadres supérieurs 2012 de l'APEX*. Récupéré le 30 novembre 2015 du site <http://www.apex.gc.ca/uploads/key%20priorities/health/2012%20health%20survey%20results%20-%20fr.pdf>.
- APEX (2014). *Rapport sur objectif 2020*. Récupéré le 30 novembre 2015 du site <http://www.apex.gc.ca/uploads/key%20priorities/consultations/apex%20report%202020%20-%20fr.pdf>.
- APEX (2015). *Points de vue des cadres supérieurs de la fonction publique sur l'évolution de leur travail : rapport sur un sondage de mai 2014 auprès des cadres supérieurs fédéraux, fédéraux*. Récupéré le 30 novembre 2015 du site

<http://www.apex.gc.ca/uploads/key%20priorities/consultations/final%20report%20work%20of%20ex%20survey%20-%20february%202015%20fr.pdf>.

- Argyris, C. (1991). Teaching smart people how to learn, *Harvard Business Review*, 69 (3), 99-109.
- Ashcraft, K. L. et Trethewey, A. (2004). Developing tension: an agenda for applied research on the organization of irrationality, *Journal of Applied Communication Research*, 32 (2), 171-181.
- Ashmos, D. P., Duchon, D., McDaniel Jr., R. R. et Huonker, J. W. (2002). What a mess! Participation as a simple managerial rule to ‘complexify’ organizations, *Journal of Management Studies*, 39 (2), 89-206.
- Aucoin, P. (1998). Restructuring government for the management and delivery of public services. Dans B. G. Peters et D. J. Savoie (éds.), *Taking stock: Assessing public sector reforms* (p. 310-347). Montreal : McGill-Queen’s University Press.
- Aucoin, P. (2002). Beyond the ‘New’ in public management reform in Canada : catching the next wave? Dans C. Dunn (éd.), *The Handbook of Canadian public administration* (p. 37-52). Don Mills (ON): Oxford University Press.
- Aucoin, P. et Bakvis, H. (1989). *The centralization-decentralization conundrum : organization and management in the Canadian government*. Halifax: L’institut de recherches politiques.
- Auriacombe, C. J. et Holtzhausen, N. (2014). Theoretical and philosophical considerations in the realm of Social Sciences for Public Administration and Management emerging researchers, *Administratio Publica*, 22 (4), 9 – 25. Récupéré le 27 décembre 2015 du site <https://ujdigispace.uj.ac.za/bitstream/handle/10210/13712/Administratio%20Publica%2022%20th%20final.pdf?sequence=3>
- Astley, W.G. (1985). Administrative science as socially constructed truth *Administrative Science Quarterly*, 30 (4), 497-513.
- Bales, R. F. L. (1976). *Interaction process analysis: a method for the study of small groups*. Chicago: University of Chicago Press.
- Banerjee, A. et Somanathan, R. (2001). A simple model of voice, *The Quarterly Journal of Economics*, 116 (1), 189-227.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation studies : time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies, *Public Administration*, 82 (2), 249-262.

- Bartunek, J. M. et Spreitzer, G. M. (2006). The interdisciplinary career of a popular construct used in management: empowerment in the late 20th century, *Journal of Management Inquiry*, 15 (3), 255-273
- Bashshur, M.R. et Burak, O. (2015). When voice matters : a multilevel review of the impact of voice in organizations, *Journal of Management*, 41 (5), 1530-1554.
- Baskoy, T., Evans, B. et Shields, J. (2011). Assessing policy capacity in Canada's public services : perspectives of deputy and assistant deputy ministers, *Administration publique du Canada*, 54 (2), 217-234.
- Bavelas, J. B. (1983). Situations that lead to disqualification, *Human Communication Research*, 9 (2), 130-145.
- Beech, N., Burns, H., de Caestecker, L., MacIntosh, R. et MacLean, D. (2004). Paradox as invitation to act in problematic change situations, *Human Relations*, 57 (10), 1313-1332.
- Beer, M. et Eisenstat, R. A. (2000). The silent killers of strategy implementation and learning, *Sloan Management Review*, Summer, 29-40.
- Berger, Peter et Thomas Luckman (1966). *The social construction of reality*. New York : Anchor Books, Doubleday.
- Bernier, L. (1997). Les organismes de services spéciaux. Dans M. Charih et A. Daniels (éds.), *Nouveau management public et administration publique au Canada*, (p. 215-234). Toronto : L'institut d'administration publique du Canada.
- Bernier, L. (2010). La mise en œuvre des politiques publiques. Dans S. Paquin, L. Bernier et G. Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques* (p. 255-277). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Bernier, L. et Lachapelle, G. (2010). L'étude des politiques gouvernementales. Dans S. Paquin, L. Bernier et G. Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques* (p. 229-254). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Bevort, A. (2013). De Taylor au néo-management : quelle participation des salariés?, *Participations*, 5, 33-51. Récupéré du site <http://www.cairn.info/revue-participations-2013-1-page-33.htm>.
- Blount, S., Waller, M. J. et Leroy, S. (2005). Coping with temporal uncertainty: when rigid, ambitious deadlines don't make sense. Dans W. H. Starbuck et M. Farjoun (éds.), *Organization at the limit: Lessons from the Columbia Disaster* (p. 122-139). Maiden (MA) : Blackwell Publishing.

- Boden, D. (1994). *The Business of talk: organizations in action*. Cambridge : Polity Press.
- Bourgault, J. et Savoie, D. J. (2009). Des gestionnaires sous influence : la nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public, *Télescope*, 15 (1), 1-12.
- Bozzini, L. et Bourgault, J. (1992). La décentralisation après la loi de 1991 sur les services de santé et les services sociaux au Québec, *Service social*, 41 (2), 87-114.
- Bourgon, J. (2009). New directions in public administration: serving beyond the predictable, *Public Policy and Administration*, 24 (3), 309-330.
- Bowen, F. et Blackmon, K. (2003). Spirals of silence: The dynamic effects of diversity on organizational voice, *Journal of Management Studies*, 40 (6), 1393-1417.
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: street-level organizations under new managerialism, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (suppl. 2), i253-i277.
- Brown, A. D. et Coupland, C. (2005). Sounds of Silence: graduate trainees, hegemony and resistance, *Organization Studies*, 26 (7), 1049-1069.
- Brinsfield, C. T., Edwards, M. S. et Greenberg, J. (2009). Voice and silence in organizations: historical review and current conceptualizations. Dans J. Greenberg et M. S. Edwards (éds.), *Voice and silence in organizations* (p. 3-33). Bingley, UK : Emerald Group Publishing Ltd.
- Bruhn, J. G., Zajac, G. et Al-Kazemi, A. A. (2001). Ethical perspectives on employee participation in planned organizational change: a survey of two State public welfare agencies, *Public Performance & Management Review*, 25 (2), 208-228.
- Budd, J. W., Gollan, P. J. et Wilkinson, A. (2010). New approaches to employee voice and participation in organizations, *Human Relations*, 63 (3), 303-310.
- Buffat, A. (2015). Street-level bureaucracy and e-government, *Public Management Review*, 17 (1), 149-161.
- Burridge, J. (2007). Book review of *The elephant in the room* by Eviatar Zerubavel, *Discourse and Communication*, 1 (4), 480-482.
- Cameron, K. S. et R. E. Quinn (1988). Organizational paradox and transformation. Dans R. E. Quinn et K. S. Cameron (éds.), *Paradox and transformation: toward a theory of change in organization and management* (p. 1-18). Cambridge (MA) : Ballinger Publishing Co.
- Canada, Fonction publique 2000 (1990). *Le renouvellement de la Fonction publique du Canada : synopsis*. Ottawa : Ministre des travaux publics et services gouvernementaux

Canada.

Canada, Bureau du Conseil privé (1992). *Premier rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Récupéré le 28 juillet 2014 du site http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bcp-pco/BT74-1-10-1992-1-fra.pdf.

Canada, Centre canadien de gestion (2002). *Se donner un but commun: l'intégration des sciences et de la politique dans la fonction publique du Canada*. Ottawa : Centre canadien de gestion.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2005). *Rapport sur les plans et les priorités 2005-06*, Récupéré du site <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estimf.asp>.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2006a). *Rapport ministériel sur le rendement 2005-06*. Récupéré du site <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estimf.asp>.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2006b). *Rapport sur les plans et les priorités 2006-07*. Récupéré du site <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estimf.asp>.

Canada, Bureau du Conseil privé (2007). *Quatorzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Récupéré du site <http://www.clerk.gc.ca/fra/feature.asp?mode=preview&pageid=205>.

Canada, Travaux publics et services gouvernementaux Canada (2009), *Découvrir le Canada : les droits et les responsabilités liés à la citoyenneté*. Récupéré le 2 février 2010 du site <http://www.cic.gc.ca/français/pdf/pub/decouvrir.pdf>.

Canada, Bureau du Conseil Privé (2012a). *Dix-neuvième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Récupéré du site <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=wp-pa&doc=ar-ra-fra.htm>.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2012b). *Politique de communication du gouvernement du Canada*. Récupéré le 29 mai 2014 du site <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12316§ion=text#sec5.13>.

Canada, Bureau du greffier (2013). *La modernisation du modèle d'emploi : septième rapport du comité consultatif sur la fonction publique nommé par le premier ministre*. Récupéré le 29 mars 2013 du site <http://www.clerk.gc.ca/fra/feature.asp?pageId=314>.

Canada, Comité consultatif sur la fonction publique nommé par le Premier Ministre (2014). *Huitième rapport au premier ministre : contribuer à l'essor d'un Canada compétitif*. Récupéré le 15 mai 2014 du site <http://www.greffier.gc.ca/fra/feature.asp?pageId=369>.

Canada, Bureau du Conseil Privé (2015). *Vingt-deuxième rapport annuel au premier ministre*

sur la fonction publique du Canada. Récupéré le 16 février 2016 du site <http://www.clerk.gc.ca/fra/feature.asp?pageId=408>

- Carroll, B. W. et Siegel, D. (1999). *Service in the field: the world of front-line public servants*. Toronto; Montréal : Institut d'administration publique du Canada; McGill-Queen's University Press.
- Charco, P. (2013), Management improvement in the Canadian public service, 1999-2010, *Administration publique du Canada*, 56 (1), 91-120.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis*, London : SAGE Publications.
- Chippindale, N. et Mitchell, J. R. (2003). *La direction fonctionnelle dans le gouvernement canadien*, Sussex Circle/Le cercle Sussex. Récupéré le 23 août 2007 du site <http://www.sussexcircle.com/pdf/012-DirectionFonct.pdf>.
- Christensen, C. (1997). *The innovator's dilemma* (2^e éd.). New York : Harper Collins.
- Clair, R. P. (1998). *Organizing silence: a world of possibilities*. Albany (NY) : State University of New York Press.
- Clark, I. D. et Swain, H. (2005). Distinguishing the real from the surreal in management reform : suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada, *Administration publique du Canada*, 48 (4), 453-476.
- Clegg, S. R. et Palmer, G. (1996). Introduction: Producing management knowledge. Dans Clegg, S. R. et Palmer, G. (dirs), *The Politics of Management Knowledge*, (p. 1 – 18). London : SAGE Publications.
- Clegg, S. R., da Cunha, J. V. et e Cunha, M. P. (2002). Management paradoxes : a relational view, *Human Relations*, 55 (5), 483-503.
- Cloutier, C., Denis, J. L., Langley, A. et Lamothe, L. (2016). Agency at the managerial interface : public sector reform as institutional work. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26 (2), 259-276.
- Collins, D. (1997). The ethical superiority and inevitability of participatory management as an organizational system, *Organization Science*, 8 (5), 489-507.
- Columbia accident investigation board (2003). *Columbia accident investigation report*. Washington (DC): Government Printing House. Récupéré le 21 mai 2004 du site <http://www.caib.us/news/report/pdf/>.
- Côté. A., Baird, K. et Green, I (2007). *A vital national institution : what a cross-section of*

Canadians think about the prospects for Canada's public service in the 21st century.
Ottawa^o: Public Policy Forum.

- Cotton, J. L., Vollrath, D. A., Froggatt, K. L., Lengnick-Hall, M. L. et Jennings, K. R. (1988). Employee participation: diverse forms and different outcomes, *Academy of Management Review*, 13 (1), 8-22.
- Cox III, R. W., Buck, S J. et Morgan, B N. (2011). *Public administration in theory and practice* (2^e éd.). Boston : Longman.
- Cressey, P. (2006). Collective reflection and learning : from formal to reflective participation. Dans D. Boud, P. Cressey et P. Docherty (éds.), *Productive reflection at work : learning for changing organizations* (p. 54-66). Oxon^o: Routledge,.
- Crocker, J. (2008). From egosystem to ecosystem: implications for learning, relationships, and well-being. Dans Wayment, H. et Brauer, J. (éds.), *Transcending self-interest: Psychological explorations of the quiet ego* (p. 63-72). Washington (D.C.) : American Psychological Association.
- Crookall, P. (2010). La confiance: l'antidote à l'aversion pour le risque, *Canadian Government Executive*, avril 2010. Récupéré le 15 juillet 2011 du site <http://www.itincanada.ca/index.php?cid=0&id=12143&np=1>.
- Cunliffe, A. L. (2001). Managers as practical authors : reconstructing our understanding of management practice, *Journal of Management Studies*, 38 (3), 351-371.
- Dachler, H. P. et Wilpert, B. (1978). Conceptual dimensions and boundaries of participation in organizations : a critical evaluation, *Administrative Science Quarterly*, 23 (1), 1-39.
- Deetz, S. A. (1992). *Democracy in an age of corporate colonization: developments in communication and the politics of everyday life*. Albany (NY) : State University of New York Press.
- Deetz, S. A. (2007). Systematically distorted communication and discursive closure. Dans R. T. Craig et H. L. Muller (éds.), *Theorizing communication: readings across traditions* (p. 457-471). Los Angeles : SAGE Publications.
- Deetz, S., Heath, R. et MacDonald, J. (2007). On talking to not make decisions: a critical analysis of organizational talk. Dans F. Cooren (éd.), *Interacting and organizing: analyses of a management meeting* (p. 225-244). Mahmah (NJ) : Lawrence Erlbaum Associates.
- Delwit, P. (1995). Préface. Dans Albert O. Hirschman, *Exit, voice, loyalty : défection et prise de parole* (Claude Besseyrias, trad.), (p. 7-9). Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles.

- Dietz, G., Wilkinson, A. et Redman, T. (2010). Involvement and Participation. Dans A. Wilkinson, N. Bacon, T. Redman et S. Snell (éds.), *The SAGE handbook of Human Resource Management* (p. 245-270 [en ligne]). Récupéré le 12 décembre 2013 du site <http://books.google.ca/books?hl=en&lr=&id=qLET6auSnl0C&oi=fnd&pg=PA245&dq=Dietz,+Graham+and+Tom+Redman&ots= CIWXds7Oq&sig=sEMMbxbALHRdnSStDcpBEHMTwco#v=onepage&q=Dietz%2C%20Graham%20and%20Tom%20Redman&f=false>.
- Divay, G. (2012). Déconcentration. Dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.). *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
- Dowden, C. (2015). *Optimiser la mobilisation des employés dans la fonction publique fédérale : optique factuelle*. Récupéré le 29 novembre 2015 du site de l'APEX <http://www.apex.gc.ca/uploads/key%20priorities/white%20papers/engagement%20-%20fr.pdf>.
- Dowding, K., John, P., Mergoupis, T. et Van Vugt, M. (2000). Exit, voice and loyalty : analytic and empirical developments, *European Journal of Political Research*, 37(4), 469-495.
- Dubois, H. F.W. et Fattore, G. (2009). Definitions and typologies in public administration research: the case of decentralization, *International Journal of Public Administration*, 32 (8), 704-727.
- Dundon, T., Wilkinson, A., Marchington, M. et Ackers, P. (2004). The meanings and purpose of employee voice, *International Journal of Human Resource Management*, 15 (6), 1149-1170.
- Dutton, J. E. et Ashford, S. J. (1993). Selling issues to top management, *Academy of Management Review*, 18 (3), 397-428.
- Eisenhardt, K. M. et Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: opportunities and challenges, *Academy of Management Journal*, 50 (1), 25-32.
- Eisenhardt, K. M., Kahwajy, J. L. et Bourgeois III, L.J. (1998). Conflict and strategic choice : how top management teams disagree. Dans D. C. Hambrick, D. A. Nadler et M. L. Tushman, *Navigating Change : how CEOs, top teams, and boards steer transformation* (p. 141-169). Boston : Harvard Business School Press.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: textual analysis for social research*. London :Routledge.
- Farnham, D., Hondeghem, A. et Horton, S. (2005). *Staff participation and public management reform: some international comparisons*, New York, Palgrave Macmillan.

- Fayol, H. (1990). General principles of management. Dans D.S. Pugh (éd.), *Organizational theory* (3^e éd.), (p. 179-181). New York : Penguin Books,.
- Feldman, M. S. et Khademian, A. M. (2007). The role of the public manager in inclusion : creating communities of participation, *Governance*, 20 (2), 305-324.
- Ferguson, K. (2003). Silence: a politics, *Contemporary Political Theory*, 2, 49-65.
- Fletcher, D. et Watson, T. (2007). Voice, silence and the business of construction: loud and quiet voices in the construction of personal, organizational and social realities, *Organization*, 14 (2), 155-174.
- Fontana, A. et Frey, J. H. (2011). The interview : from neutral stance to political involvement. Dans N. K. Denzin et Y. S. Lincoln (éds.), *The SAGE handbook of qualitative research* (p. 695 - 727). Los Angeles : SAGE Publications.
- Ford, J.D. et Backoff, R. W. (1988). Organizational change in and out of dualities and paradox. Dans R.E. Quinn et K. S. Cameron (éds.), *Paradox and transformation: Toward a theory of change in organization and management*, (p. 81-121). Cambridge (MA) : Ballinger.
- Forester, J. (2003). On fieldwork in an Habermasian way: critical ethnography and the extraordinary character of ordinary professional work. Dans M. Alvesson et H. Willmott (éds.), *Studying management critically*, (p. 46-65). London : SAGE Publications.
- Gallie, D. (2013). Direct participation and the quality of work, *Human Relations*, 66 (4), 453-473.
- Gambarotto, F. et Cammozzo, A. (2010). Dreams of silence : employee voice and innovation in a public sector community of practice, *Innovation: Management, Policy & Practice*, 12 (2), 166-179.
- Gélinas, A. (1984). La décentralisation fonctionnelle. Dans *La décentralisation : Un effritement de l'État ou un enrichissement démocratique*, Actes du colloque tenu les 30 mai et 1^{er} juin 1984, Manoir du Lac Delage, Ville du Lac Delage, École nationale d'administration publique.
- Gingras, F.-P. (1997). La sociologie de la connaissance. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données* (3^e éd.) (p. 19-47). Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Giordano, Y. (2003). Les spécificités des recherches qualitatives. Dans Y. Giordano (dir.), *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative* (p. 11-39). Condé-sur-Noireau : Éditions EMS.

- Giroux, N. (2003). L'étude de cas. Dans Y. Giordano (dir.), *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative* (p. 41-84). Condé-sur-Noireau : Éditions EMS.
- Glew, D. J., O'Leary-Kelly, A. M., Griffin, R. W. et Van Fleet, D. D. (1995). Participation in organizations : a preview of the issues and proposed framework for future analysis. *Journal of Management*, 21 (3), 395-421.
- Gow, J. I., Barrette, M., Dion, S. et Fortmann, M. (1987). *Introduction à l'administration publique : une approche politique*. Montréal (QC) : Gaëtan Morin Éditeur.
- Graham, K. A. H. et Swimmer, G. (2009). The 'Ottawa syndrome': The localization of federal public servants in Canada, *Administration publique du Canada*, 52 (3, numéro spécial), 417-437.
- Grant, D., Keenoy, T. et Oswick, C. (1998). *Discourse and organization*, London : Sage Publications.
- Greene, I. et Côté, A. (2007). *Diriger par l'exemple : ce que nous ont dit 50 Canadiens éminents au sujet de la fonction publique fédérale et de raisons pour lesquelles le leadership compte*. Ottawa : Forum des politiques publiques. Récupéré le 15 novembre 2010 du site http://www.ppforum.ca/sites/default/files/Leading_f.pdf.
- Grenier, C. et Pauget, B. (2007). Qu'est-ce que la recherche en management?, *Recherche en soins infirmiers*, 91 (2007/4), 12-23. Récupéré le 18 août 2014 du site http://www.caim.info/article_p.php?ID_ARTICLE=RSI_091_0012#pa12.
- Groleau, C. (2003). L'observation. Dans Y. Giordano (dir.), *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative* (p. 211-244). Condé-sur-Noireau : Éditions EMS.
- Guedri, Z., Hussler, C. et Loubaresse, É. (2014). Contradictions, paradoxes et tensions en contexte, *Revue française de gestion*, 240, 13-28.
- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organization. Dans L. Gulick et L. Urwick (éds.), *Papers on the science of administration* (3-45). New York : Institute of Public Administration.
- Habermas, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel : rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Vol. 1. Paris : Fayard.
- Hallsworth, S. et Young, T. (2008). *Theoretical Criminology*, 12 (2), 131-152.
- Hardy, C. (2001). Researching organizational discourse, *International Studies of Management and Organization*, 31 (3), 25-47.

- Hardy, C. et Leiba-O'Sullivan, S. (1998). The power behind empowerment: implications for research and practice, *Human Relations*, 51 (4), 451-483.
- Hart, J. (1998). Central agencies and departments : empowerment and coordination. Dans B. G. Peters et Savoie, D. J. (éds.), *Taking stock: Assessing public sector reforms* (p. 285-309). Montreal : McGill-Queen's University Press.
- Hatch, M. J. (1997). Irony and the social construction of contradiction in the humor of a management team, *Organization Science*, 8 (3), 275-288.
- Hatch, M. J. (2000). *Théorie des organisations : de l'intérêt de perspectives multiples*. Paris : DeBoeck Université.
- Hatch, M. J., & Erlich, S. B. (1993). Spontaneous humour as an indicator of paradox and ambiguity in organizations, *Organization Studies*, 14(4), 505-526.
- Haverland, M. et Yanow, D. (2012). A hitchhiker's guide to the public administration research universe: surviving conversations on methodologies and methods. *Public Administration Review*, 72 (3), 401-408.
- Head, B. W. (2008). Three lenses of evidence-based policy, *Australian Journal of Public Administration*, 67 (1), 1-11.
- Heintzman, R. (2003). The dialectics of organizational design. Dans T. J. Courchene et Savoie, D. J. (éds.), *The art of the state governance in a world without frontiers* (p. 237-249). Montreal : The Institute for Research on Public Policy.
- Heller, F. (1998a). Introduction. Dans F. Heller, E. Pusić, G. Strauss et B. Wilpert, *Organizational participation: myth and reality* (p. 1-7). Oxford : Oxford University Press.
- Heller, F. (1998b). Playing the devil's advocate: limits to influence sharing in theory and practice. Dans F. Heller, E. Pusić, G. Strauss et B. Wilpert, *Organizational participation: myth and reality* (p 144-189). Oxford : Oxford University Press.
- Heller, Frank (1998c). Influence at work: a 25-year program of research, *Human Relations*, 51 (12), 1425-1456.
- Heller, F. (2003). Participation and power: a critical assessment, *Applied psychology: an international review*, 52 (1), 144-163.
- Heller, F., Pusić, E., Strauss, G. et Wilpert, B. (1998). *Organizational participation: myth and reality*. Oxford : Oxford University Press.
- Heracleous, L. T. (2004). Interpretivist approaches to organizational discourse. Dans D.

- Grant, C. Hardy, C. Oswick et L. Putnam (éds.), *The SAGE handbook of organizational discourse* (p. 175 – 192). London : SAGE Publications Ltd.
- Heracleous, L. et Wirtz, J. (2014). Singapore Airlines: achieving sustainable advantage through mastering paradox, *Journal of Applied Behavioural Science*, 50 (2), 150-170.
- Hersey, P. (1995). *Le leader situationnel*. Montréal : Actualisation.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty: responses to declines in firms, organizations and states*. Cambridge(MA) : Harvard University Press.
- Hirschman, A. O. (1995). *Exit, voice and loyalty : défection et prise de parole*, traduction de l'édition originale en anglais par C. Besseyrias. Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles
- Hoggett, P. (1996). New modes of control in the public service, *Public Administration*, 74 (1), 9-32.
- Holt, K. et Seki, K. (2012). Global leadership: a developmental shift for everyone, *Industrial and Organizational Psychology*, 5 (2), 196-215.
- Houston, M. et Kramarae, C. (1991). Speaking from silence: methods of silencing and resistance, *Discourse & Society*, 2 (4), 387-399.
- Huang, X., Van de Vliert, E. et Van der Vegt, G. (2005). Breaking the silence culture: stimulation of participation and employee opinion withholding cross-nationally, *Management and Organization Review*, 1 (3), 459-482.
- Hughson, J. (2009). *L'écho des cadres supérieurs depuis 25 ans : l'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada, 1984-2009*, Ottawa, APEX. Récupéré le 11 septembre 2012 du site <http://www.apex.gc.ca/uploads/about/25th/25th%20book%20final%20français.pdf>.
- Hupe, P. et Buffat, A. (2014). A public service gap : capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy, *Public Management Review*, 16 (4), 548-569.
- James, O., Moseley, A., Petrovsky, N. et Boyne, G. (2012). United Kingdom. Dans K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert et P. Laegreid (éds.), *Government agencies: practices and lessons from 30 countries* (p. 57-68). Houndmills : Palgrave MacMillan.
- Jarzabkowski, P. et Sillince, J. (2007). A rhetoric-in-context approach to building commitment to multiple strategic goals, *Organization Studies*, 28 (11), 1639-1665.
- Jay, A. (1976). How to run a meeting, *Harvard Business Review*, 54 (2), 43-57.

- Jaworski, A. (1993). *The power of silence: social and pragmatic perspectives*. Newbury Park (CA) : SAGE Publications.
- Josserand, E. et Perret, V. (2000). Logiques et enjeux des pratiques organisationnelles paradoxales, *Management International*, 5 (1), 31-44.
- Josserand, E. et Perret, V. (2003). Pratiques organisationnelles du paradoxe. Dans V. Perret et E. Josserand (dir.), *Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations* (p. 165-184). Paris : Ellipses.
- Jules, C. et Good, D. (2014). Introduction to special issue on paradox in context: advances in theory and practice, *Journal of Applied Behavioral Science*, 50 (2), 123-126.
- Kaufman, Herbert (1967). *The Forest Ranger: a study in administrative behaviour*. Washington : Resources for the Future.
- Kernaghan, K. (1992). Empowerment and public administration: revolutionary advance or passing fancy? *Administration publique du Canada*, 35 (2), 194-214.
- Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values, *International Review of Administrative Sciences*, 66 (1), 91-104.
- Kernaghan, K. et Siegel, D. (1999). *Public administration in Canada* (4^e éd.). Toronto : ITP Nelson.
- Kincheloe, J. L. et McLaren P. (2000). Rethinking critical theory and qualitative research. Dans N. K. Denzin et Y. S. Lincoln (dirs.), *Handbook of Qualitative Research*, deuxième édition (p. 279-313). Thousand Oaks (CA): SAGE Publications.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2^e éd.), Boston : Norton.
- Kliksberg, B. (2000). Six unconventional theses about participation, *International Review of Administrative Sciences*, 66 (1), 161-174.
- Kuckartz, U. (2004). *MaxQDA : Software for Qualitative Data Analysis* (version 2k3), Berlin : VERBI Software. Récupéré le 24 novembre 2008 du site <http://www.maxqda.com>.
- Kvale, S. (2002). The social construction of validity. Dans N. K. Denzin et Y. S. Lincoln (éds.), *The qualitative inquiry reader* (p. 299-325), Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Langewiesche, W. (2003), Columbia's last flight: the inside story of the investigation - and the catastrophe it laid bare, *The Atlantic Monthly*, 292 (4, November), 58-87.

- Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data, *Academy of Management Review*, 24 (4), 691-710.
- Laperrière, A. (1997a). L'observation directe. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (3^e éd.) (p. 241-262). Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Laperrière, A. (1997b). Les critères de scientificité des méthodes qualitatives. Dans J. Poupart, Groupe de recherche interdisciplinaire sur les recherches qualitatives (éd.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p. 365-389). Boucherville : Gaëtan Morin.
- Leana, C. R. et Florkowski, G. W. (1992). Employee involvement programs : integrating psychological theory and management practice. Dans G. R. Ferris et K. M. Rowland (éds.), *Research in personnel and human resources management: a research annual, vol. 10* (p. 233-270). Greenwich, Connecticut : JAI Press Inc.
- Lemieux, V. (1986). Deconcentration and decentralization: a question of terminology?, *Administration publique du Canada*, 29 (2), 312-317.
- Leonardi, P. M. et Jackson. M. H. (2004). Technological determinism and discursive closure in organizational mergers, *Journal of Organizational Change*, 17 (6), 615-631.
- Lewis, M. W. (2000). Exploring paradox : toward a more comprehensive guide, *Academy of Management Review*, 25 (4), 760-776.
- Lewis, M. W. et Smith, W. K. (2014). Paradox as a metatheoretical perspective: sharpening the focus and widening the scope, *The Journal of Applied Behavioral Science*, 50 (2), 127-149.
- Lewis, L. K. et Russ, T. L (2012). Soliciting and using input during organizational change initiatives: what are practitioners doing? *Management Communication Quarterly*, 26 (2), 267-294.
- Lincoln, Y. S. et Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park (CA) : SAGE Publications.
- Lincoln, Yvonna S. et Egon G. Guba (2000). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences. Dans N.K. Denzin et Y.S. Lincoln (dirs), *Handbook of Qualitative Research, second edition* (p. 163-188). Thousand Oaks : SAGE Publications Inc.
- Lines, R. et Selart, M. (2013). Participation and organizational commitment during change : from utopist to realist perspectives. Dans H. Skipton Leonard, R. Lewis, A. M. Freedman et J. Passmore (éd.), *The Wiley-Blackwell handbook of the psychology of*

- leadership* (p. 289-311). Chichester, West Sussex, UK : John Wiley & Sons, Ltd.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York : Russell Sage Foundation.
- Locke, E. A., Alavi, M. et Wagner III, J. A. (1997). Participation in decision making : an information exchange perspective. Dans G. R. Ferris (éd.), *Research in personnel and human resources management* (vol. 1, p. 293-331). Greenwich, Connecticut : JAI Press Inc.
- Locke, E. A. et Schweiger, D. M. (1979). Participation in decision-making: one more look. Dans Barry M. Straw (éd.), *Research in organizational behaviour, an annual series of analytical essays and critical reviews* (vol. 1, p. 265-339). Greenwich, Connecticut : JAI Press Inc.
- Lofland, J. et Lofland, L. H. (1995). *Analyzing social settings: a guide to qualitative observation and analysis* (3^e éd.). Belmont : Wadsworth Publishing Co.
- Lonti, Z. (2005). How much decentralization? Managerial autonomy in the Canadian public service, *American Review of Public Administration*, 35 (2), 122-136.
- Lowery, D. et Rusbult, C. E. (1986). Bureaucratic responses to antibureaucratic administrations: Federal employee reaction to the Reagan election, *Administration & Society*, 18 (1), 45-75.
- Lozeau, D. (2000). Des rituels et des hommes : la gestion de la qualité en milieu hospitalier au Québec, *Administration publique du Canada*, 42 (4), 542-565.
- Lukes, S. (2005). *Power: a radical view* (2^e éd.). Houndmills (Basingstoke) : Palgrave Macmillan.
- Lüscher, L. S. et Lewis, M. W. (2008). Organizational change and managerial sensemaking : working through paradox, *Academy of Management Journal*, 51 (2), 221-240.
- Luscher, L.S., Lewis, M. et Ingram, A. (2006). The social construction of organizational change paradoxes, *Journal of Organizational Change Management*, 19 (4), 491-502
- Lyotard, Jean-François (1979). *La condition postmoderne*, Paris : Minuit.
- Mantere, S. (2008). Role expectations and middle manager strategic agency, *Journal of Management Studies*, 45 (2), 294-316.
- Mantere, S. et Vaara, E. (2008). On the problem of participation in strategy : a critical discursive perspective, *Organization Science*, 19 (2), 341-358.

- Martin, D. M. (2004). Humor in middle management: Women negotiating the paradoxes of organizational life, *Journal of Applied Communication Research*, 32 (2), 147-170.
- Martuccelli, D. (2004). Figures de la domination. *Revue française de sociologie*, 45(3), 469-497.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature :literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (20), 145-174.
- Mazmanian, D. A. et Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview : Scott, Foresman.
- McGregor, D. (1960). *The human side of enterprise*. New York : McGraw-Hill.
- Mercier, J. (2002). *L'administration publique : de l'École classique au nouveau management public*. Saint-Nicolas (QC): Les Presses de l'Université Laval.
- Miceli, M. P. et Near, J. P. (1985). Characteristics of organizational climate and perceived wrongdoing associated with whistleblowing decisions, *Personnel Psychology*, 38 (3), 525-544.
- Miles, M. B. et Huberman, A. M. (2003). *Analyse des données qualitatives*. Paris : De Boeck.
- Mintzberg, H. (1973). Strategy-making in three modes, *California Management Review*, 16 (2), 44-53.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs (NJ) : Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*. Paris : Les éditions d'organisation.
- Mintzberg, H. (2004). *Grandeur et décadence de la planification stratégique*. Paris : Dunod.
- Mintzberg, H. (2004). *Le management : voyage au centre des organisations*, 2^e éd. Paris : Éditions d'Organisation.
- Morel, C. (2002). *Les décisions absurdes : sociologie des erreurs radicales et persistantes*. Mesnil-sur-l'Estrée : Gallimard.
- Morrison, E. W. (2011). Employee voice behavior: integration and directions for future research, *Academy of Management Annals*, 5 (1), 373-412.
- Morrison, E. W. et Milliken, F. J. (2000). Organizational silence: A barrier to change and

- development in a pluralistic world, *Academy of Management. Review*, 25 (4), 706-725.
- Morrison, E. W. et Milliken, F. J. (2003). Speaking up, remaining silent: The dynamics of Voice and Silence in Organizations, *Journal of Management Studies*, 40 (6), 1353-1358.
- Mucchielli, A. (dir.) (1996). *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, 2^e édition. Paris : A. Colin.
- Mumby, D. K. et Clair, R. P. (1997). Organizational discourse. Dans T. A. van Dijk (éd.), *Discourse as social interaction* (vol. 2, p. 181 – 205). London : SAGE Publications.
- Noelle-Neumann, E. (1974). The spiral of silence: a theory of public opinion, *Journal of Communication*, 24, 43-51.
- Norman, R. et Gregory, R. (2003). Paradoxes and pendulum swings : performance management in New Zealand's public sector, *Australian Journal of Public Administration*, 62 (4), 35-49.
- Nyhan, R. C. (2000). Changing the paradigm: trust and its role in public sector organizations, *American Review of Public Administration*, 30 (1), 87-109.
- Odendahl, T. et Shaw, A. M. (2002). Interviewing elites. Dans J. F. Gubrium et J. A. Holstein (éds.), *Handbook of interview research: context and method* (p. 299-316). Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Osborne, D. et Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York : Plume/Penguin Books.
- Page, E. C. (2007). Middle level bureaucrats : policy, discretion and control. Dans J. C.N. Raadschelders, T. A. J. Toonen et F. M. Van der Meer (éds.), *The civil service in the 21st century: comparative perspectives* (p. 152-168). Hampshire : Palgrave Macmillan.
- Paquet, M. (2015). Bureaucrats as immigration policy-makers: the case of subnational immigration activism in Canada, 1990-2010, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (ahead-of-print), p. 1-21.
- Paquin M. (1980). La répartition du pouvoir de décision dans l'administration publique : l'apport de la théorie de l'organisation, *Administration publique du Canada*, 23 (4), 558-576.
- Patterson, K., Grenny, J., McMillan, R. et Switzler, A. (2002). *Crucial conversations : tools for talking when the stakes are high*. New York : McGraw-Hill.
- Pérezts, M., Bouilloud, J.-P. et de Gaulejac, V. (2011). Serving two masters: the

contradictory organization as an ethical challenge for managerial responsibility, *Journal of Business Ethics*, 101 (1), 33-44.

- Perlow, L. A. (2003). *When you say yes but mean no: how silencing conflict wrecks relationships and companies...and what you can do about it*. New York : Crown Business.
- Perret, V. et Josserand, E. (2003). La valeur heuristique du paradoxe pour les sciences de l'organisation. Dans V. Perret et E. Josserand (dir.), *Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations* (p. 5-22). Paris : Ellipses.
- Peters, B. G. (1996). *La capacité des pouvoirs publics d'élaborer des politiques*. Ottawa : Centre canadien de gestion.
- Phillips, N. et Hardy, C. (2002). *Discourse analysis: investigating processes of social construction* (SAGE University Papers Series on Qualitative Research Methods, vol. 50). Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Phillips, N. et Oswick, C. (2012). Organizational discourse : domains, debates and directions, *The Academy of Management Annals*, 6 (1), 435-481.
- Pinder, C. C. et Harlos, K. P. (2001). Employee silence: quiescence and acquiescence as responses to perceived injustice. Dans G. R. Ferris (éd.), *Research in personnel and human resources management* (vol. 20, p. 331-369). Amsterdam : JAI.
- Poland, B. D. (2002). Transcription quality. Dans J. F. Gubrium et Holstein, J. A. (éds.), *Handbook of interview research : context and method* (p. 629-649). Thousand Oaks (CA) : SAGE Publications.
- Poland, B. et Pederson, A. (1998). Reading between the lines : interpreting silences in qualitative research, *Qualitative Inquiry*, 4 (2), 293-312.
- Pollitt, C. (2005). Decentralization: a central concept in contemporary public management. Dans E. Ferlie, Lynn Jr., L. E. et C. Pollitt (éds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (p. 371-397). Oxford : Oxford University Press.
- Pollitt, C., Birchall, J. et Putnam, K. (1998). *Decentralising public service management*. London : MacMillan.
- Poole, M. S., & Van de Ven, A. H. (1989). Using paradox to build management and organization theories. *Academy of management review*, 14 (4), 562-578.
- Premeaux, S. F. et Bedeian, A. G. (2003). Breaking the silence: The moderating effects of self-monitoring in predicting speaking up in the workplace, *Journal of Management Studies*, 40 (6), 1537-1562.

- Pressman, J. L. et Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3^e éd.). Berkeley : University of California Press.
- Pusić, E. (1998). Organization theory and participation. Dans F. Heller, E. Pusić, G. Strauss et B. Wilpert, *Organizational participation: myth and reality* (p 65-96). Oxford : Oxford University Press.
- Putnam, L.L. et Fairhurst, G. T. (2001). Discourse analysis in organizations: issues and concerns. Dans F. M. Jablin et Putnam, L. L. (éds.), *The new handbook of organizational communication: advances in theory, research, and methods* (p. 78-136). Thousand Oaks (CA) : SAGE Publications Inc.
- Quinn, R. E. et Cameron, K. S. (1988). Paradox and transformation: a framework for viewing organization and management. Dans R. E. Quinn et K. S. Cameron (éds.), *Paradox and transformation: toward a theory of change in organization and management* (p. 289-308). Cambridge (MA) : Ballinger Publishing Company.
- Raes, A. M.L., Heijltjes, M. G., Glunk, U. et R. A. Roe (2011). The interface of the top management team and middle managers : a process model, *Academy of Management Review*, 36 (1), 102-126.
- Rawson, B. (1991). Public Service 2000 : service to the public task force – findings and implications, *Administration publique du Canada*, 34 (3), 490-500.
- Riccucci, N. M. (2005). *How management matters: street-level bureaucrats and welfare reform*. Washington (D.C.) : Georgetown University Press.
- Roberts, A. (1996). Worrying about misconduct : the control lobby and the PS 2000 reforms, *Administration publique du Canada*, 39 (4), 489-523.
- Robson, C. (2002). *Real world research* (2e éd.). Oxford : Blackwell Publishers.
- Rusbult, C. E. et Lowery, D. (1985). When bureaucrats get the blues: responses to dissatisfaction among federal employees. *Journal of Applied Social Psychology*, 15 (1), 80-103.
- Russ, T. L. (2008). Communicating change: a review and critical analysis of programmatic and participatory implementation approaches, *Journal of Change Management*, 8 (3-4), 199-211.
- Rutgers, M. R. (1998). Paradigme perdu: la crise d'identité et l'étude de l'administration publique, *Revue internationale des sciences administratives*, 64, 647-659.
- Ryan, R. M. et Deci, E. L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivation: classic definitions and new directions, *Contemporary Educational Psychology*, 25, 54-67.

- Ryan, K. et Daniel K. Oestreich (1991). *Driving fear out of the workplace: how to overcome the invisible barriers to quality, productivity and innovation*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Sagie, A. et M. Koslowsky (2000). *Participation and empowerment in organizations: modeling, effectiveness and applications*, Advanced Topics in Organizational Behavior Series. Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Saville-Troike, M. (1985). The place of silence in an integrated theory of communication. Dans D. Tannen et M. Saville-Troike (éds.), *Perspectives on silence* (p. 3-18). Norwood (N.J.) : Ablex Publishing.
- Savoie, D. J. (1987). La bureaucratie représentative : une perspective régionale, *Revue canadienne de science politique*, 20 (4), 785-811.
- Savoie, D. J. (2004). Searching for accountability in a government without boundaries, *Administration publique du Canada*, 47 (1), 1-26.
- Savoie, D. J. (2013). *Whatever happened to the music teacher? : How government decides and why*. Montreal : McGill-Queen's University Press.
- Savoie-Zajc, L. (2003). L'entrevue semi dirigée. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*, (4^e éd.) (p. 293-316). Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Schad, J., Lewis, M.W., Raisch, S. et Smith, W.K. (2016). Paradox research in management science : the first 25 years and the next 25 years, *Academy of Management Annals*, 10, 5-64.
- Schofield, J. (2001). Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research, *International Journal of Management Reviews*, 3 (3), 245-263.
- Schwandt, T. A. (2001). *Dictionary of qualitative inquiry* (2^e éd.). Thousand Oaks : Sage Publications.
- Schwandt, T. A. (2005). Constructivist, interpretivist approaches to human inquiry. Dans Denzin, N. K. et Lincoln, Y.S. (dirs), (p. 118-137). The SAGE *Handbook of Qualitative Research*, 3e edition. Thousand Oaks : SAGE Publications Inc.
- Scott, Robert L. (1993). Dialectical tensions of speaking and silence, *Quarterly Journal of Speech*, 79 (1), 1-18.
- Seibold, D. R. et Shea, B. C. (2001). Participation and decision making. Dans F. M. Jablin et Putnam, L. L. (éds.), *The new handbook of organizational communication: advances in*

- theory, research, and methods* (p. 664-703). Thousand Oaks (CA) : SAGE Publications Inc.
- Simard, C. et Bernier, L. (1992). *L'administration publique*. Montréal : Boréal.
- Simon, H. A. (1983). *Administration et processus de décision*. Paris : Economica.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behaviour: a study of decision-making processes in administrative organizations* (4^e éd.). New York : The Free Press.
- Simpson, R. et Lewis, P. (2005). An investigation of silence and a scrutiny of transparency: re-examining gender in organization literature through the concepts of voice and visibility, *Human Relations*, 58 (10), 1253-1275.
- Smith, W. K. et Lewis, M. W. (2011). Toward a theory of paradox : a dynamic equilibrium model of organizing, *Academy of Management Review*, 36 (2), 381-403.
- Smith, K. B. et Larimer, C. W. (2009). *The public policy theory primer*. Boulder(CO) : Westview Press.
- Strauss, G. (1998). An overview. Dans F. Heller, E. Pusić, G. Strauss et B. Wilpert *Organizational participation: myth and reality* (p. 8-39). Oxford : Oxford University Press.
- Strauss, G. (2006). Worker participation – some under-considered issues, *Industrial Relations*, 45 (4), 778-803.
- Talbot, C. (2003). La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique, *Revue française d'administration publique*, 105/106, 11-24.
- Taylor, F. W. (1911). *The principles of scientific management*. New York : Harper & Brothers.
- Thiesmeyer, L. (2003). Silencing in discourse. Dans L. Thiesmeyer (éd.), *Discourse and silencing: representation and the language of displacement* (p. 1-41). Amsterdam : John Benjamin B.V.
- Thomas, R. et Davies, A. (2005). Theorizing the micro-politics of resistance : New Public Management and managerial identities in the UK Public Services, *Organization Studies*, 26 (5), 683-706.
- Tipple, T. J. et Wellman, J. D. (1991). Herbert Kaufman's Forest Ranger thirty years later : from simplicity and homogeneity to complexity and diversity, *Public Administration Review*, 51 (5), 421-428.

- Trethewey, A. et Ashcraft, K. L. (2004). Practicing disorganization : the development of applied perspectives on living with tension, *Journal of Applied Communication Research*, 32 (2), 81-88.
- Vakola, M. et Bouradas, D. (2005). Antecedents and consequences of organizational silence: an empirical investigation, *Employee Relations*, 27 (5), 441-458.
- Van de Ven, A. H., Ganco, M. et Hinings, C.R. (2013). Returning to the frontier of contingency theory of organizational and institutional designs, *The Academy of Management Annals*, 7 (1), 391-438.
- Van Dyne, L., Ang, S. et Botero, I. C. (2003). Conceptualizing employee silence and employee voice as multidimensional constructs, *Journal of Management Studies*, 40 (6), 1359-1392.
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K. et MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and control of state agencies: comparing states and agencies*, Houndmills : Palgrave MacMillan.
- Vince, R., et Broussine, M. (1996). Paradox, defense and attachment: Accessing and working with emotions and relations underlying organizational change. *Organization Studies*, 17(1), 1-21.
- Wagner, J. A. III (1995). On beating dead horses, reconsidering reconsiderations, and ending disputes: further thoughts about a recent study of research on participation, *Academy of Management Review*, 20 (3), 506-509.
- Ward, J. et Winstanley, D. (2003). The absent presence: negative space within discourse and the construction of minority sexual identity in the workplace, *Human Relations*, 56 (10), 1255-1280.
- Wellstead, A. et Stedman, R. (2010). Policy capacity and incapacity in Canada's federal government, *Public management Review*, 12 (6), 893-910.
- Westenholz, A. (1993). Paradoxical thinking and change in frames of reference, *Organization Studies*, 14 (1), 37-58.
- Wilkinson, A. (1998). Empowerment: theory and practice, *Personnel Review*, 27 (1), 40-56.
- Wilkinson, A., Godfrey, G. et Marchington, M. (1997). Bouquets, brickbats and blinkers: Total Quality Management and employee involvement in practice, *Organization Studies*, 18 (5), 799-819.
- Wilkinson, A., Gollan, P. J., Marchington, M. et Lewin, D. (2010). Conceptualizing employee participation in organizations. Dans A. Wilkinson, P. J. Gollan, M. Marchington et D.

Lewin (éds.), *The Oxford handbook of participation in organizations* (p. 3-25). Oxford : Oxford University Press.

Wolcott, H. F. (1994). *Transforming qualitative data: description, analysis, and interpretation*. Thousand Oaks (CA) : SAGE Publications.

Wood, L. A. et R. O. Kroger (2000). *Doing discourse analysis : methods for studying action in talk and text*. Thousand Oaks, CA : SAGE Publications.

Zerubavel, E. (2006). *The elephant in the room: silence and denial in everyday life*. Oxford : Oxford University Press.

Zussman, D. (2010). The precarious state of the federal public service : prospects for renewal. Dans G. B. Doern et C. Stoney (éds.), *How Ottawa spends. 2010-2011: recession, realignment, and the new deficit era* (p. 219-242). Montreal : McGill-Queen's University Press.

LISTE DES ANNEXES

Annexe A – Devis de recherche envoyé aux organisations

Annexe B – Formulaire de consentement

Annexe C – Organigramme – Ministère

Annexe D – Organigramme – Agence

Annexe E– Disposition – Réunion de l'Équipe du Ministère

Annexe F – Disposition – Réunion de l'Équipe de l'Agence

Annexe G – Données sociodémographiques de l'échantillon

Annexe H– Guide d'entrevue

Annexe I – Interview guide

Annexe J – Analyse des interactions au Ministère

Annexe K – Analyse des interactions à l'Agence

Annexe L – Résumé de l'analyse des données du Ministère

Annexe M – Résumé de l'analyse des données de l'Agence

Annexe A – Devis de recherche envoyé aux organisations

Sujet de recherche

La dynamique de communication entre cadres centraux et régionaux.

Objectif

Étude empirique de la construction de la relation centre - régions dans le discours des cadres, notamment par le silence.

Approche méthodologique

Étude de cas dans deux ministères de l'administration publique fédérale du Canada.

Dans chaque ministère :

- 1) Observation d'une réunion entre cadres de direction :
 - Réunion d'une durée maximale de trois heures.
 - Réunion avec sujets de discussion plutôt que d'information.
 - Réunion face-à-face.
 - Participants régionaux et centraux de niveau directeur et directeur général. La relation entre participants peut être fonctionnelle ou hiérarchique.
- 2) Entrevues individuelles avec les participants de la réunion :
 - D'une durée d'une heure.
 - Dans les jours qui suivent la réunion.
- 3) Analyse documentaire :
 - Ordre du jour.
 - Compte-rendu de la réunion

Apport aux participants

- Le partage des résultats de l'analyse favorisera une meilleure compréhension de l'apport constitutif du silence dans l'organisation.
- La contribution à une étude empirique sur la relation centre — régions ; un sujet qui est peu abordé dans les recherches en administration publique.

Coordonnées de la chercheure

Camille Boileau
Doctorante, ÉNAP- Montréal
(514) 849-3989 poste 3325

Annexe B – Formulaire de Consentement

Informed Consent Form

My name is Camille Kubina Boileau. I am doing research on communication between regional and headquarters senior managers. The project is not sponsored and is part of my Ph.D. dissertation at l'École nationale d'administration publique (ÉNAP). I can be contacted at l'ÉNAP, 4750 Henri-Julien ave., Montreal, QC, H2T 3E5 and at 514-849-3989 ext. 3325 should you have any questions.

Thank you for agreeing to take part in the project. Before we start I would like to emphasize that:

- Your participation is entirely voluntary;
- You are free to refuse to answer any questions;
- You are free to withdraw at any time.

The notes taken at the interview and the meeting I attended will be kept strictly confidential. Excerpts from the interview/meeting may be part of the final research report, but under no circumstances will your name or any identifying characteristics be included in the report.

Please sign this form to show that I have read the contents to you.

_____ (Signature)

_____ (Name)

Formulaire de consentement libre et éclairé.

Mon nom est Camille Kubina Boileau. Je fais une recherche sur la communication entre cadres supérieurs régionaux et centraux. Le projet n'est pas commandité et fait partie de mon projet de thèse de doctorat à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP). Vous pouvez me rejoindre à l'ÉNAP au 4750 ave. Henri-Julien, Montreal, QC, H2T 3E5 et au 514-849-3989 poste 3325 si vous avez des questions.

Merci d'avoir accepté de prendre part à ce projet. Avant de commencer, je veux souligner que :

- Votre participation est entièrement volontaire;
- Vous êtes libres de refuser de répondre à toute question;
- Vous êtes libres de vous retirer du projet à tout moment.

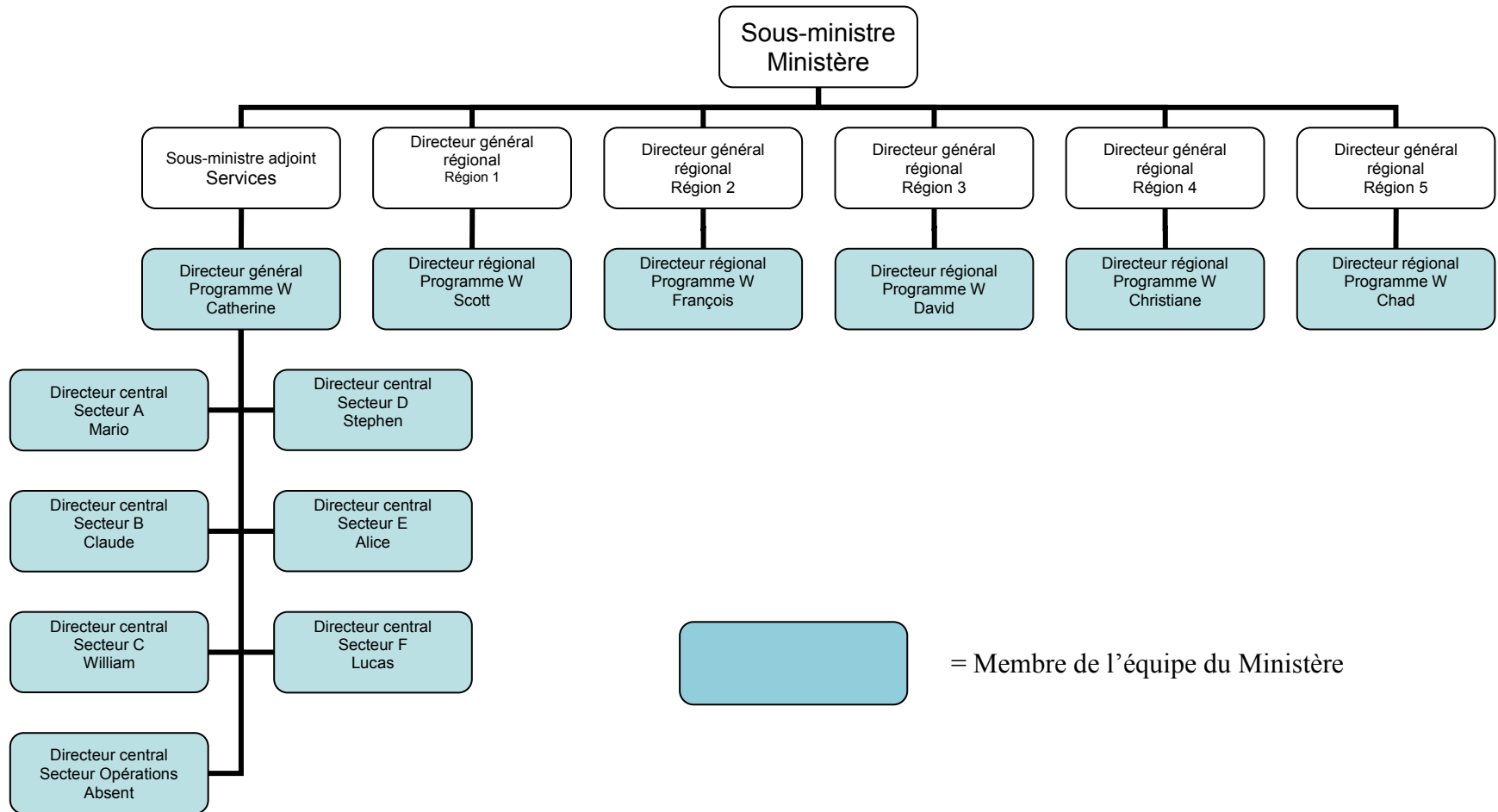
Les notes prises durant l'entrevue et à la réunion que j'ai observée seront gardées confidentielles. Des extraits de l'entrevue et de la rencontre peuvent faire partie de mon rapport de recherche, mais d'aucune façon votre nom ou toute caractéristique d'identification ne seront inclus dans le rapport.

S.V.P., signez ce formulaire pour signifier que je vous en ai fait la lecture.

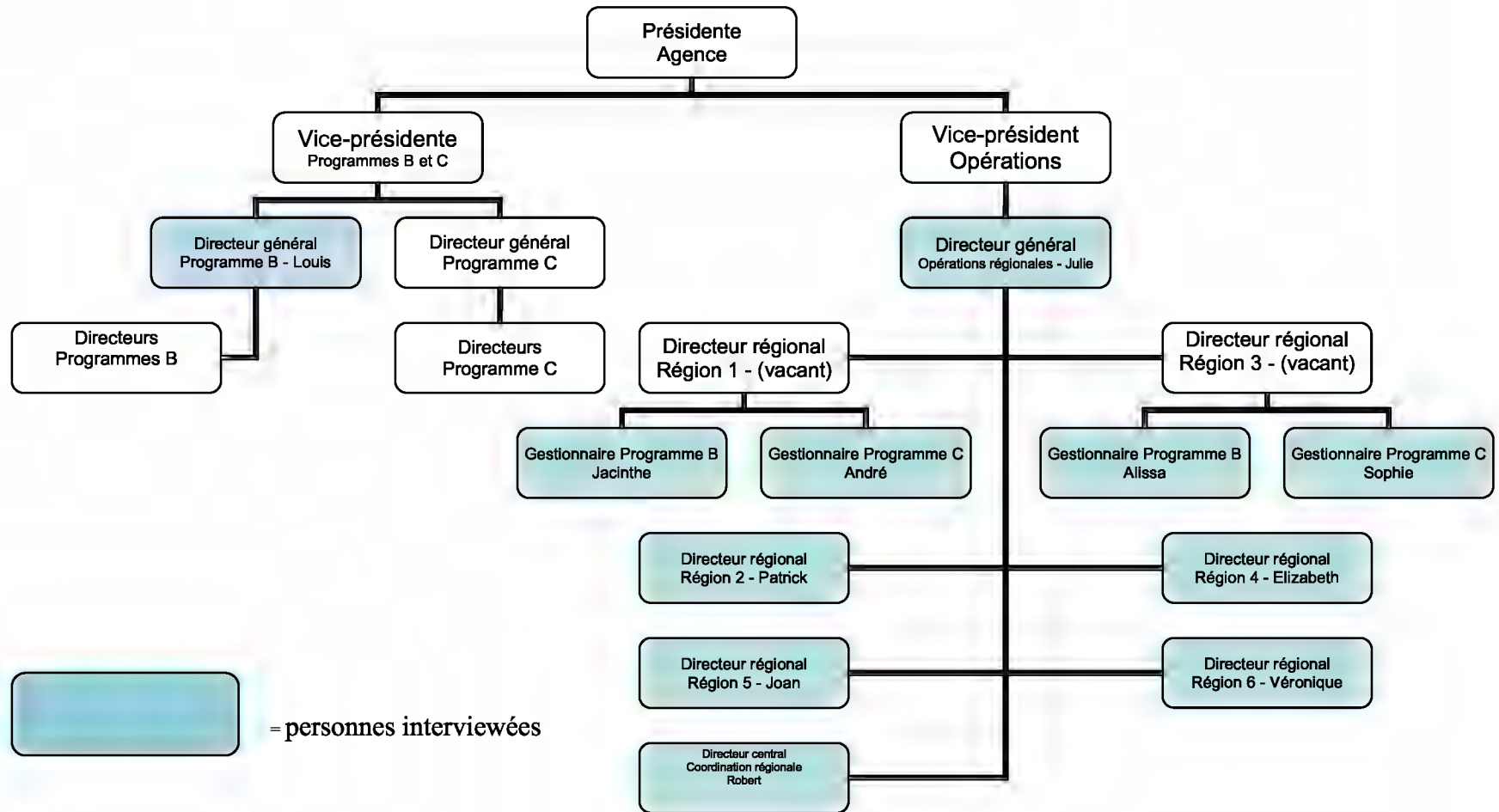
_____ (Signature)

_____ (Nom)

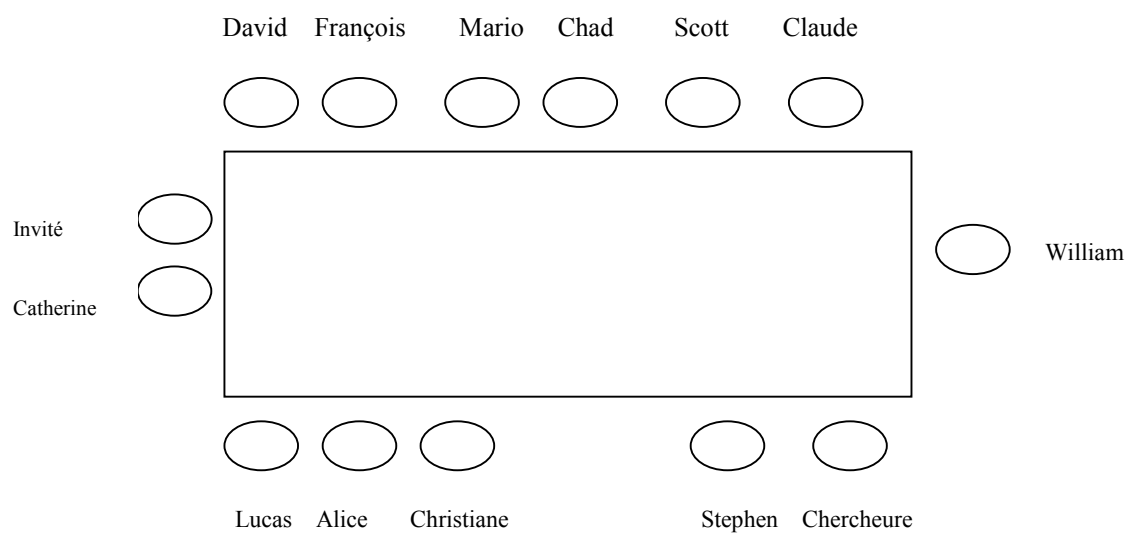
Annexe C – Organigramme – Ministère



Annexe D – Organigramme – Agence

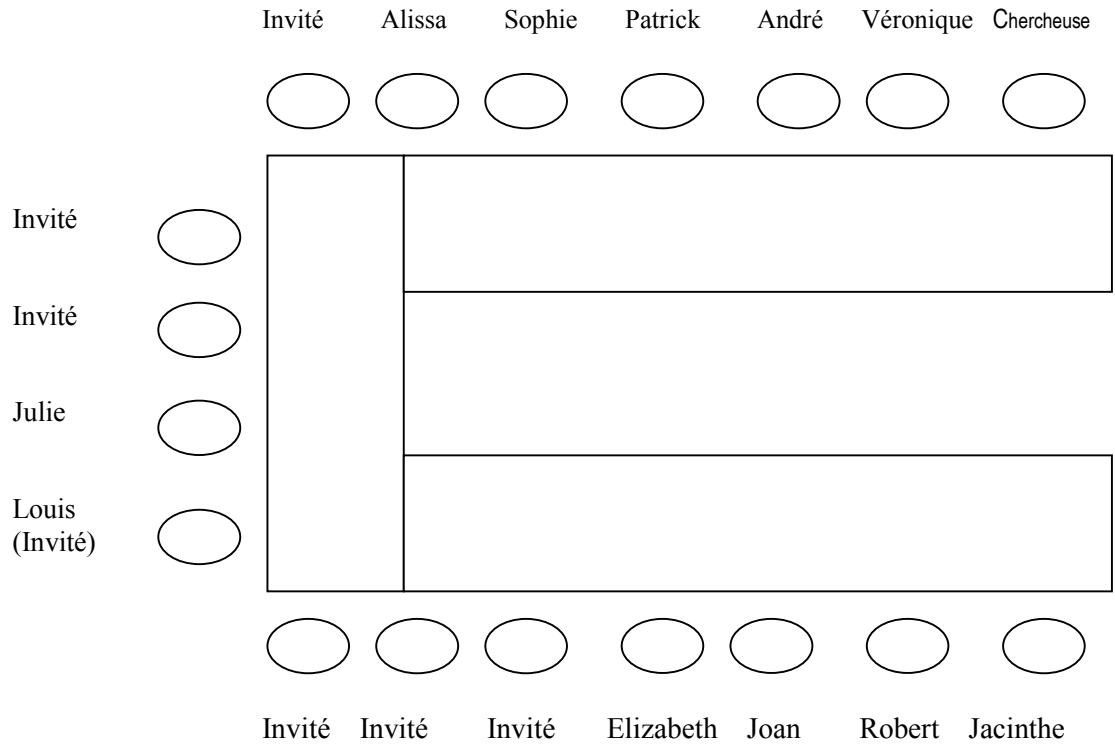


Annexe E – Disposition – Réunion de l'Équipe du Ministère



- Catherine : directrice générale, programme W — présidente de la réunion
- David, François, Chad, Scott, Christiane : directeurs régionaux
- Mario, Alice : directeurs centraux par intérim
- Claude, William, Stephen, Lucas : directeurs centraux

Annexe F – Disposition – Réunion de l'Équipe de l'Agence



- Julie : Directrice générale opérations régionales – présidente de la réunion
- Louis : Directeur général, programme B – invité
- Jacinthe, Alissa, Sophie, André : gestionnaires régionaux
- Joan, Elizabeth, Patrick, Véronique : directeurs régionaux
- Robert : Coordonnateur central, opérations régionales

Annexe G – Données sociodémographiques de l'échantillon

L'ÉQUIPE DU MINISTÈRE

Nom (fictif)	Sous-groupe	Sexe	Langue	Années dans l'équipe	Années au ministère	EX ⁴⁴	Date de l'entrevue	Durée (min.)
David	Région	H	Anglais	1	12	✓	13 oct 2005	60
François	Région	H	Français	2	n/d	✓	18 oct 2005	60
Chad	Région	H	Anglais	7	26	✓	21 nov 2005(T)	45
Scott	Région	H	Anglais	n/d	n/d	✓	refus	0
Christiane	Région	F	Français	4	20	✓	14 oct 2005 27 août 08 (T)	30 15
Mario	Centre	H	Français	18	18		20 oct 2005	40
Claude	Centre	H	Français	13	13	✓	21 oct 2005	55
William	Centre	H	Anglais	20	20	✓	1 ^{er} nov 2005	45
Stephen	Centre	H	Anglais	3	n/d	✓	19 oct 2005	60
Alice	Centre	F	Anglais	5	9	✓	26 oct 2005	60
Lucas	Centre	H	Anglais	6	6	✓	24 nov 2005	60
Catherine	Centre	F	Anglais	1	1	✓	27 oct 2005	30

(T) indique une entrevue téléphonique n/d indique information non disponible

L'ÉQUIPE DE L'AGENCE

Nom (fictif)	Sous-groupe	Sexe	Langue	Années dans l'équipe	Années à L'agence	EX	Date de l'entrevue	Durée (min.)
Jacinthe	Région	F	Français	1	25		18 jan 2006	60
Joan	Région	F	Anglais	1	1		20 jan 2006(T)	25
Elizabeth	Région	F	Anglais	2	5	✓	24 jan 2006(T)	60
Alissa	Région	F	Anglais	1	1		25 jan 2006(T)	60
Sophie	Région	F	Français	1	30		26 jan 2006(T)	50
Patrick	Région	H	Français	2	16	✓	26 jan 2006 20 août 08 (V)	60 75
André	Région	H	Français	2	15		3 fév 2006(T)	30
Véronique	Région	F	Français	2	10		18 jan 2006	45
Robert	Centre	H	Français	2	20		19 jan 2006	60
Julie	Centre	F	Français	2	2	✓	19 jan 2006	45
Personne interviewée qui ne fait pas partie de l'équipe :								
Louis	Centre	H	Français	n/a	5	✓	8 fév 2006	45

(T) indique une entrevue téléphonique (V) indique une entrevue en vidéoconférence

⁴⁴ EX indique la classification du groupe de cadre de direction (Executive)

Annexe H – Guide d’entrevue

1. Quel était l’objectif de la réunion?
 - Comment l’agenda a-t-il été déterminé?
 - Qui a établi l’agenda?
 - Y avait-il quelque chose que vous vouliez mettre à l’agenda? Avez-vous réussi à le faire? Pourquoi pas?
 - Selon vous, les objectifs de la réunion ont-ils été atteints?
 - Si oui, pourquoi? Si non, pourquoi pas?
2. Y avait-il des moments durant la rencontre où vous auriez voulu vous exprimer, mais ne l’avez pas fait? Pourquoi?
3. Information sur le silence observé durant la réunion par la chercheure.
 - Comment qualifieriez-vous la rencontre du point de vue des interactions entre les participants?
 - Avez-vous remarqué des moments quand vous vous attendiez à ce que certaines personnes s’expriment et elles ne l’ont pas fait?
 - Selon vous, pourquoi ne sont-elles pas exprimées?
 - Durant la réunion, sur le sujet X, la discussion semblait limitée à 2-3 personnes. Pensez-vous que d’autres personnes auraient pu être impliquées? Pourquoi n’y avait-il pas plus de personnes impliquées dans la discussion?
4. Pouvez-vous vous rappeler des moments où la ‘salle est devenue silencieuse’ Qu’est-ce qui s’est passé?
 - Y a-t-il d’autres moments où vous avez observés des gens qui ne s’expriment pas?
 - Était-ce intentionnel ou non-intentionnel?
 - Comment en faites-vous la distinction (différence)?

Questions de clarification sur des points particuliers observés durant la réunion :

- Pouvez-vous m’expliquer l’enjeu X qui a suscité beaucoup de commentaires lors de la réunion?
- Pouvez-vous m’expliquer le sens de la métaphore que vous avez utilisé dans vos commentaires sur l’enjeu X?
- Comment établissez-vous une politique? Comment obtenez-vous de l’information (input)?
- Quels sont les mesures du succès?

Annexe I – Interview Guide

1. What was the purpose of the meeting?
 - How was the agenda set?
 - Who set the agenda?
 - Was there something you wanted to be put on the agenda? Did you manage to get it on the agenda? Why not?
 - Did you feel the objectives were met?
 - If so, why? If not, why not?
2. Were there any times during the meeting when you would have liked to say something but did not? Why?
3. Inquire about silence observed at meeting by researcher.
 - How would you qualify the meeting with respect to the interactions amongst participants?
 - Did you notice any instances when people you expected to speak up did not speak up?
 - Why do you think they did not do so?
 - During the meeting, on topic X, the discussion seemed to be limited to 2-3 people. Do you think more people could have been involved? Why were more people not involved?
4. Can you recall of times when “the room goes silent”? What happened?
 - Are there other times when you observed people not speaking up?
 - Was it intentional or unintentional?
 - How do you distinguish between them?

Questions to clarify specific points observed during the meeting:

- Can you explain issue X that generated a lot of comments during the meeting?
- Can you explain the meaning of the metaphor you used in your comments on issue X?
- How do you establish a policy? How do you get input?
- What are the measures of success?

Annexe J – Analyse du nombre d’interventions par sujet au Ministère

SUJET	Invité	Cath.	Mario	Claude	William	Stephen	Alice	Lucas	David	François	Chad	Scott	Christiane
Mot de bienvenue		2									1		
Initiatives du programme		37	1	2	17	9	1	3	1	3	18	0	0
Révision de loi	28	28	0	1	10	4	1	1	1	2	9	0	0
Vérification par tierce partie		9	0	0	14	2	1	2	1	0	6	0	0
Plan de travail suite rapport VG		4	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0
Points non réglés Conseil de direction		41	0	1	4	2	0	2	2	12	17	6	13
Total	28	121	1	4	45	17	6	8	6	17	51	6	13

Annexe K – Analyse du nombre d'interventions par sujet à l'Agence

SUJET	Julie	Robert	Jacinthe	Joan	Elizabeth	Alissa	Sophie	Patrick	André	Véronique
Discussion sur RH	30	41	10	15	49	22	0	46	1	13
Discussion sur finances	20	6	0	4	20	6	0	14	3	2
Besoins TI	20	30	21	10	35	25	0	15	8	14
Programmes	41	14	2	11	21	6	0	35	6	17
Espaces de travail	54	79	10	13	63	44	0	45	2	20
Conclusion	26	2	2	0	17	7	0	9	0	5
Total	191	172	45	53	205	110	0	164	20	71

Annexe L – Résumé de l'analyse des données au Ministère

QUESTIONS D'ANALYSE	CATÉGORIES
QSR1. Comment l'identité régionale est-elle construite discursivement? (observation + entrevues)	Entité séparée de l'administration centrale - Neutralité - Visibilité Individus représentant les régions Périphérie Altérité
QSR1. Comment l'identité centrale est-elle construite discursivement? (observation + entrevues)	Entité séparée des régions Rôle
QSR1. Comment l'identité nationale est-elle construite discursivement? (observation + entrevues)	Équipe intégrant les deux groupes Une voix consensuelle
QSR2. Comment les cadres régionaux/centraux construisent-ils la participation régionale en réunion? (observation)	Donner ses idées, opinions et commentaires Discussion Décision
Comment la participation régionale est-elle exprimée? (entrevues)	Spectateur Influence (discussion, dialogue) Rétroaction
Comment les cadres régionaux/centraux positionnent-ils la participation régionale? (entrevues)	Bidirectionnel - Discussion - Échange d'information - Écoute - Ouverture Unidirectionnel - Transfert d'information Influence - Discussion/décision - Implication - Rétroaction
QSR3. Comment le contexte pour la participation régionale à la prise de décision est-il construit dans le discours	Changement rapide - Being apart Manque de temps

QUESTIONS D'ANALYSE	CATÉGORIES
des cadres centraux/régionaux? (entrevues)	<ul style="list-style-type: none"> - Préparation inadéquate - Charge de travail lourde - Manque de discussion Imputabilité <ul style="list-style-type: none"> - Réduction dans la tolérance du risque - Communication interne peu valorisée comme réalisation
QCT1. Quelles sont les tensions reliées à la participation régionale? (entrevues)	Charge de travail Subir l'unidirectionnel
QCT1. Comment la tension est-elle gérée par les acteurs centraux? (observation)	Humour Ironie (taquinerie) Diplomatie
QCT1. Comment la tension est-elle gérée par les acteurs régionaux? (observation)	Humour Ironie Rationalisation
Quelle est la nature de l'humour utilisée pour gérer les tensions dans la réunion? (observation)	Ironie (taquinerie) Humour comme soupape de pression

QSR = Question spécifique de recherche

QCT= Question associée au cadre théorique

Remarques générales:

Identité régionale valorisée (« we, them, us »)

Contradiction entre l'importance de la voix et l'importance du temps

Extrait significatif : Discussion sur item 3 à l'ordre du jour

Note : En réunion, les positions sur la participation sont majoritairement exprimées par Catherine, William et Stephen avec un seul commentaire régional provenant de François qui parle de donner commentaires.

Annexe M – Résumé de l'analyse des données à l'Agence

QUESTIONS D'ANALYSE	CATÉGORIES
QSR1. Comment l'identité régionale est-elle construite discursivement? (observation + entrevues)	Entité séparée de l'administration centrale - Parents pauvres - Simples exécutants - Invisibles
QSR1. Comment l'identité centrale est-elle construite discursivement? (observation + entrevues)	Entité séparée des régions Distance (porte métal, void)
QSR1. Comment l'identité nationale est-elle construite discursivement? (observation + entrevues)	Administration centrale L'Agence
QSR2. Comment les cadres régionaux/centraux construisent-ils la participation régionale en réunion? (observation)	Groupes corporatifs : consultation a posteor Groupes fonctionnels : comité tripartite et groupe de travail Régions : Représentation régionale sur groupe de travail, sous-comité des ressources humaines
Comment la participation régionale est-elle exprimée? (entrevues)	Dialogue Discussion Spectateur - Unidirectionnel - Fausse consultation
Comment les cadres régionaux/centraux positionnent-ils la participation régionale? (entrevues)	Unidirectionnel - Spectateur - Exclusion - Invisibilité Absence
QSR3. Comment le contexte pour la participation régionale à la prise de décision est-il construit dans le discours des cadres centraux/régionaux? (entrevues)	Rapidité du changement Manque de temps Invisibilité des régions Territorialité Bâtir relations Imputabilité Problèmes liés au changement

QUESTIONS D'ANALYSE	CATÉGORIES
QCT1. Quelles sont les tensions reliées à la participation régionale? (entrevues)	Rétention d'information par régions Déni - Contradiction - Dévalorisation Manque d'esprit d'équipe
QCT1. Comment la tension est-elle gérée par les acteurs régionaux? (observation)	Rationalise et persiste - Justification de la demande - Répétition de la demande - Suggestion de solution Cynisme et dérision
Quelle est la nature de l'humour utilisée pour gérer les tensions dans la réunion? (observation)	Ironie (défense) Sarcasme Dérision Cynisme

QSR = Question spécifique de recherche

QCT= Question associée au cadre théorique

Remarques générales :

Identité régionale dévalorisée – (« We vs Them »)

Contradiction entre l'importance des régions et l'invisibilité des régions

Extrait représentatif : Déni de la VP

Note : Congruence entre le discours et l'action : par ex. la position donnée par groupes corporatifs (consultation a posteroi) et la perception régionale (fausse consultation).