



HAL
open science

La transformation des organisations publiques au Liban et son impact sur leurs performances, en lien avec la satisfaction des usagers.

Kamar Damaj

► To cite this version:

Kamar Damaj. La transformation des organisations publiques au Liban et son impact sur leurs performances, en lien avec la satisfaction des usagers.. Gestion et management. Conservatoire national des arts et metiers - CNAM, 2013. Français. NNT : 2013CNAM0874 . tel-00880326

HAL Id: tel-00880326

<https://theses.hal.science/tel-00880326>

Submitted on 5 Nov 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉCOLE DOCTORALE ABBÉ GRÉGOIRE

DU CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET MÉTIERS

Laboratoire Interdisciplinaire de Recherche en Sciences de l'Action (LIRSA)

THÈSE présentée par :

Kamar DAMAJ

soutenue le : 02 Juillet 2013

pour obtenir le grade de : **Docteur du Conservatoire National des Arts et Métiers**

Discipline : Sciences de Gestion

Spécialité : Prospective, Stratégie et Organisation

La transformation des organisations publiques au Liban et son impact sur leurs performances, en lien avec la satisfaction des usages.

-Cas d'expérimentation-

THÈSE dirigée par :

Monsieur PESQUEUX Yvon
Madame ZARDET Véronique

Professeur Titulaire de Chaire, CNAM
Professeur, IAE-Université Jean Moulin

RAPPORTEURS :

Monsieur COME Thierry

Maître de conférences HDR, Université de Reims
Champagne-Ardenne

Monsieur PUPION Pierre-Charles

Professeur, IAE-IEMN de l'Université de Nantes

JURY :

Madame CHATELAIN PONROY Stéphanie
Monsieur COME Thierry

Professeur, CNAM
Maître de conférences HDR, Université de Reims
Champagne-Ardenne

Monsieur DELATTRE Miguel

Maître de conférences, IAE Lyon - Université Jean
Moulin

Monsieur PESQUEUX Yvon
Monsieur PUPION Pierre-Charles
Madame ZARDET Véronique

Professeur Titulaire de Chaire, CNAM
Professeur, IAE-IEMN de l'Université de Nantes
Professeur, IAE-Université Jean Moulin

*À mes chers parents,
À tous mes enseignants tout au long de mes études,
À tous ceux qui ont participé de près ou de loin à
la réalisation de ce travail*

Remerciements

La rédaction d'une thèse représente effectivement des heures de travail difficile et solitaire. Pourtant, le doctorant est loin d'être dénué de vie, de créativité et d'interactions humaines. Il s'agit avant tout d'un parcours très humain, un projet plein d'influences et d'entraves, de réflexions, d'évolutions et de liens tissés, transformés. En effet, l'entreprise d'un doctorat en est un de longue haleine. C'est aussi une épopée souvent parcourue à l'une des époques les plus belles, riches et vivantes de notre évolution comme étudiante, comme jeune adulte et future professionnelle. L'apprentissage des études doctorales trouve une part précieuse de sa valeur dans le fait qu'il est enrichi des parcours parallèles de nos collègues, de nos superviseurs, de nos collaborateurs et aussi de nos proches... Cette section de remerciements est de ce fait la plus satisfaisante à écrire de toute ma thèse.

Nous tenons à remercier :

Tout d'abord et tout particulièrement, Madame le Professeur **Véronique ZARDET** et Monsieur le Professeur **Yvon PESQUEUX** co-directeurs de notre recherche, pour la qualité de leur encadrement ainsi pour la confiance qu'ils nous ont accordés dès le début de nos recherches. Nous leur sommes particulièrement reconnaissante pour les apports constructifs, les conseils méthodologiques qu'ils nous ont transmis dans la réalisation de la recherche-intervention ainsi que pour leur disponibilité.

Nous remercions vivement Monsieur **Thierry COME** et Monsieur le Professeur **Pierre-Charles PUPION** pour l'honneur qu'ils nous font d'être rapporteurs de cette thèse.

Nous remercions également Madame le Professeur **Stéphanie CHATELAIN PONROY** et Monsieur **Miguel DELATTRE** pour l'honneur qu'ils nous font en acceptant d'examiner notre travail de recherche.

Nos remerciements vont également à tous les membres de l'**ISEOR** pour tous les échanges scientifiques, leurs conseils, idées et apports méthodologiques, pour leur sympathie et leur accueil chaleureux.

Par ailleurs, nous souhaitons exprimer toute notre gratitude aux dirigeants et à tous les salariés des organisations publiques libanaises dans lesquelles nous sommes intervenue qui nous ont accueillie chaleureusement et nous ont fourni l'opportunité d'un Terrain d'Observation Scientifique pour nos recherches.

Pour finir, nous tenons à remercier du fond du cœur nos amis et notre famille pour leur soutien, présence et leurs encouragements.

Résumé en français

Cette recherche a pour objet l'étude de la problématique de la transformation organisationnelle dans le contexte des organisations publiques au Liban. Elle porte plus particulièrement sur l'amélioration de la qualité des services publics dans les organisations publiques. La qualité est le fer de lance de la stratégie de développement de la satisfaction des usagers. La question de la qualité dans la gestion publique est particulièrement aiguë aujourd'hui. Nous pouvons souligner que les organisations publiques s'orientent davantage vers la satisfaction des usagers qui devient l'un des plus importants objectifs au sein de ces organisations.

Cette recherche montre que le cadre théorique et méthodologique de l'analyse socio-économique contribue à améliorer le fonctionnement des organisations. Les prescriptions que nous formulons se déclinent à partir des concepts de la « qualité des services », de la « transformation organisationnelle », et de la « satisfaction des usagers ». Le modèle d'intervention proposée par cette approche consiste, non plus à saisir la qualité à partir des buts à atteindre et à obtenir les transformations requises, mais à définir les conditions d'une possibilité du changement, et à conduire les transformations du management et du fonctionnement de l'organisation, dans ses infrastructures, qui permettront d'atteindre les objectifs ou la mise en œuvre d'une politique d'une plus grande satisfaction de l'utilisateur.

Notre contribution, principalement exploratoire, permet de prescrire les adaptations à réaliser sur le plan du management et du fonctionnement des organisations publiques. Notre objectif sera de faire des propositions pour la mise en place d'un système de management socio-économique visant à réduire les dysfonctionnement, à maîtriser la qualité, et à adapter sans cesse les structures d'une organisation publique.

Mots clés :

Organisation publique, transformation organisationnelle, qualité, services publics, satisfaction, usagers, analyse socio-économique

Résumé en anglais

This research has as objective to study the problematic of the organizational transformation in the context of the public organizations in Lebanon. It is more particularly about the improvement of the quality of public services in the public organizations. The quality is the spearhead of the strategy of the development of users' satisfaction. Nowadays, the topic of the quality in the public management is particularly severe. We can emphasize that the public organizations are moving towards to satisfy more the users, which becomes one of the most important objectives within these organizations.

This research shows that the theoretical and methodological scope of the socioeconomic analysis has contributed to improve the functioning of the organizations. The instructions that we formulate are stated on the basis of the notions of the "services quality", of the "organizational transformation" and of the "users' satisfaction". The model of the suggested intervention by this approach does not consist anymore of seizing the quality on the basis of the goals to reach and to obtain from the required transformations, but to define the conditions of change possibility, and to lead the transformations of the management and of the functioning of the organization, in its infrastructures, which will permit to reach the goals or to perform a policy of a bigger satisfaction of the user.

Our contribution, which is mostly exploratory, permits to prescribe the adaptations to be realized as regards to the management and functioning of public organizations. Our objective will be to formulate suggestions for the setting of a socioeconomic management system aiming at reducing the malfunctioning, controlling the quality, and at the permanent adaptation of the structures of a public organization.

Keywords:

Organization – public – organizational transformation – quality – public services – satisfaction – users – socioeconomic analysis.

TABLE DES MATIERES

Remerciements	5
Résumé en français.....	7
Résumé en anglais	9
TABLE DES MATIERES.....	11
Liste des tableaux	17
Liste des figures	19
Liste des annexes	21
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	23
PARTIE INTRODUCTIVE.....	27
0.1. Les motifs de notre recherche	29
0.1.1. La transformation du management public: une exigence accrue de performance	29
0.1.2. La transformation managériale	33
0.2. L'objet de la recherche	39
0.2.1. Postulats	39
0.2.2. La problématique	40
0.3. Le champ de notre recherche : les organisations publiques libanaises.....	43
0.4. La difficulté de l'objet par rapport au champ.....	44
0.5. Les hypothèses de notre recherche	45
0.5.1. Hypothèse centrale	45
0.5.2. Description de la structure de sous-hypothèses attachées à l'hypothèse centrale	45
0.6. Le cadre théorique et la méthodologie de la recherche : La technique de construction et de conception des résultats de recherche.....	47
0.6.1. Les cadres théoriques mobilisés	47
0.6.3. L'étude de cas longitudinale, transversale.....	56
CONCLUSION DE LA PARTIE INTRODUCTIVE.....	57
PREMIÈRE PARTIE: LE MANAGEMENT DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES.....	59
CHAPITRE 1 : LE FONCTIONNEMENT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES AU LIBAN.....	61
1.1. Les spécificités des organisations publiques	63
1.1.1. Qu'est ce que les organisations publiques ?.....	63
1.1.2. Les caractéristiques des organisations publiques.....	64

1.1.3.	Les critères de caractérisation d'organisations publiques	65
1.1.4.	La production des organisations publiques	66
1.1.5.	Les principes des services publics	66
1.1.6.	La finalité des organisations publiques	68
1.1.7.	Les missions des organisations publiques	68
1.1.8.	La budgétisation	69
1.1.9.	Usagers ou clients	69
1.2.	Le management et le fonctionnement des organisations publiques.....	69
1.2.1.	Les conceptions du management public.....	70
1.2.2.	Les caractéristiques du management public.....	71
1.2.3.	Un management bureaucratique	72
1.3.	Les caractéristiques des organisations publiques au Liban	79
1.3.1.	Une frontière imprécise entre public et privé	79
1.3.2.	Les mouvances de l'environnement.....	80
1.3.3.	L'état actuel des organisations publiques Libanaises.....	92
1.4.	Le concept de qualité des services publics	95
1.4.1.	Le service public	96
1.4.2.	La qualité de service dans les organisations publiques.....	97
CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....		105
CHAPITRE 2 : LA PERFORMANCE, LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS ET LA SATISFACTION DE L'USAGER		107
2.1.	La performance et la qualité de services dans la théorie socio-économique des organisations.....	109
2.1.1.	La théorie socio-économique des organisations.....	109
2.1.2.	La double image de la qualité dans la théorie socio-économique	112
2.1.3.	La performance globale dans la théorie socio-économique.....	115
2.2.	La satisfaction des usagers des services publics	118
2.2.1.	La notion d'évaluation	119
2.2.2.	La notion de satisfaction	121
2.2.3.	La notion d'utilisateur	122
2.2.4.	Les facteurs influençant les usagers	122
2.2.5.	La relation à l'utilisateur	123
2.2.6.	Les objectifs de l'évaluation de la satisfaction des usagers	124
2.2.7.	La méthodologie choisie pour l'évaluation de la satisfaction des usagers Libanais	126
2.2.8.	Les résultats obtenus.....	126
2.3.	La transformation des organisations publiques	127
2.3.1.	Éléments de la transformation des organisations publiques.....	128
2.3.2.	Concepts de changement, de transformation et d'adaptation	128
2.3.3.	Nature de la transformation organisationnelle	132
2.3.4.	La transformation dans la théorie socio-économique des organisations	133

CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	139
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	141
DEUXIÈME PARTIE : LA TRANSFORMATION ORGANISATIONNELLE : UNE STRATÉGIE DE MISE EN ACTION DES HOMMES ET DES ORGANISATIONS	143
CHAPITRE 3 : LE CADRE EXPÉRIMENTAL	145
3.1 Positionnement méthodologique de notre recherche	147
3.1.1 Principales méthodologies de recherche en sciences de gestion.....	147
3.1.2 Choix de la méthode de recherche	148
3.1.3 Recherche « interactive » entre l’organisation et son environnement	151
3.1.4 Justification de notre choix de « recherche-intervention »	152
3.2 La méthodologie de recherche-intervention socio-économique.....	154
3.2.1 L’approche socio-économique de la conduite du changement.....	155
3.2.2 Processus de la recherche-intervention et sa mise en œuvre par la méthode HoriVert	158
3.3 Les trois terrains d’expérimentation	161
3.3.1 La présentation des terrains de recherche.....	161
3.3.2 Choix des terrains d’expérimentation	175
3.3.3 Les problématiques initiales des terrains d’expérimentation	177
CONCLUSION DU CHAPITRE 3.....	181
CHAPITRE 4 : LA MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHEAPPLIQUÉE À L’ÉTUDE DE LA TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES AU LIBAN.....	183
4.1 La méthodologie de diagnostic socio-économique.....	185
4.1.1. Les étapes du diagnostic socio-économique	185
4.1.2. La réalisation des diagnostics socio-économiques.....	186
4.2 Les techniques de validation des connaissances	195
4.2.1. L’intersubjectivité contradictoire.....	196
4.2.2. Une double validation des connaissances	199
4.3 Les techniques d’étude de la transformation des organisations publiques au Liban	199
CONCLUSION CHAPITRE 4	203
CHAPITRE 5 : LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES AU LIBAN	205
5.1 Les résultats de diagnostic.....	207
5.1.1. L’analyse des dysfonctionnements relatifs au thème « management dans les organisations publiques »	209

5.1.2.	L'analyse des dysfonctionnements relatifs au thème « la transformation organisationnelle »	217
5.1.3.	L'analyse des dysfonctionnements relatifs au thème de « la modernisation des organisations publiques »	220
5.2	Synthèse des principaux dysfonctionnements des organisations publiques au Liban	225
5.2.1.	L'indifférence à l'égard de l'utilisateur	226
5.2.2.	Excès de contractuels et de journaliers	227
5.2.3.	Absence de responsabilisation	227
5.2.4.	La corruption	228
5.2.5.	Ingérences politiques	228
5.2.6.	Le rôle néfaste du confessionnalisme	228
5.3	La conduite de projet et sa mise en œuvre	229
5.3.1.	Les principes généraux du projet	229
5.3.2.	Les acteurs du projet d'innovation	230
5.3.3.	Le cahier des charges du projet	231
5.3.4.	La conduite du projet	234
5.3.5.	Les principales difficultés rencontrées dans la phase de projet	235
CONCLUSION CHAPITRE 5		237
TROISIEME PARTIE : QUELLE MODERNISATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES		239
CHAPITRE 6 : LES VOIES « POLITICO-ÉCONOMIQUES » DE LA TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES		241
6.1	La privatisation	243
6.1.1.	La privatisation : aspect historique et définition	243
6.1.2.	Les effets de la privatisation	245
6.1.3.	La privatisation : application au Liban	246
6.2	Le Nouveau Management Public (NMP)	249
6.2.1.	Définition du NMP	249
6.2.2.	Contexte d'apparition du NMP et principes généraux	250
6.2.3.	Les fondements et le développement du NMP	251
6.2.4.	Les principes managériaux du NMP	254
6.2.5.	Mesures d'application du NMP dans les organisations publiques	255
6.2.6.	Les objectifs du NMP	259
6.2.7.	Une mutation des métiers : introduction d'une rationalité managériale au sein des organisations publiques	261
6.2.8.	Rationalité managériale	262
6.2.9.	Les avantages et les limites dans l'application du NMP	263
6.2.10.	Conclusion	266
6.3	Le partenariat public-privé : une application des prescriptions du NMP	267
6.3.1.	Définition et développement du partenariat public-privé (PPP)	268

6.3.2.	L'application et la mission du PPP	269
6.3.3.	Les caractéristiques principales des partenariats public-privé	270
6.3.4.	Les différentes formes de PPP.....	271
6.3.5.	Les conditions de la réussite des PPP	273
6.3.6.	Les Partenariats public-privé au Liban	273
CONCLUSION DU CHAPITRE 6.....		279
 CHAPITRE 7 : LES VOIES DE LA MODERNISATION DES PRATIQUES ET DU FONCTIONNEMENT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES		
7.1	Le management de la qualité.....	283
7.1.1.	Les preuves de la gestion de la qualité dans le secteur public : l'exemple de l'hôpital public	283
7.1.2.	La transposition du management de la qualité dans les organisations publiques au Liban	285
7.2	Les outils de pilotage et de planification stratégique	287
7.2.1.	Les outils de pilotage et de planification proposés	289
7.2.2.	Les outils de pilotage et de planification mis en place	289
7.2.3.	La transformation organisationnelle et les outils de la méthode socio-économique.....	291
7.3	L'introduction des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC)	292
7.3.1.	Les organisations publiques et les TIC.....	292
7.3.2.	La contribution des TIC à la modernisation des organisations publiques libanaises	295
CONCLUSION DU CHAPITRE 7		301
 CHAPITRE 8 : TRANSFORMATION OBSERVÉES ET ENSEIGNEMENTS DE LA RECHERCHE		
8.1.	Présentation des transformations observées.....	305
8.1.1.	Les apports d'un Outil de Modernisation des Pratiques Managériales (OMPM)	305
8.1.2.	Les réactions à l'effet miroir	306
8.1.3.	Mise en évidence des transformations observées	307
8.1.4.	Les outils expérimentés.....	309
8.1.5.	Les résultats expérimentaux relatifs à la maîtrise de la qualité.....	312
8.2.	Rapprochement des résultats expérimentaux avec les voies de modernisation	313
8.2.1.	Relation des voies de modernisation avec les résultats expérimentaux... ..	314
8.2.2.	Impacts des transformations organisationnelles sur la satisfaction des usagers internes et externes des organisations publiques.....	315
8.2.3.	Impacts du NMP sur la satisfaction des usagers	316
8.2.4.	Impacts du management de la qualité sur la satisfaction des usagers	318

8.3. Articulation du Management socio-économique et du Nouveau Management Public afin de satisfaire les usagers	319
8.3.1. Modèle de décision socio-économique	319
8.3.2. Le NMP dans une stratégie socio-économique	320
8.3.3. Les retours sur investissements d'une démarche socio-économique	321
CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE.....	323
CONCLUSION GENERALE	325
ANNEXES.....	365
Résumé en français.....	423
Résumé en anglais	423

Liste des tableaux

Tableau 1: Les objectifs de l'évaluation de la satisfaction (France Qualité Publique, 2004, p. 35).....	125
Tableau 2 : les différents types de changement	131
Tableau 3: Les sept variables génériques de la gestion de l'énergie humaine de transformation	135
Tableau 4: Comparaison des trois familles de méthodes de recherches.....	150
Tableau 5: Tarification de l'organisation.....	168
Tableau 6 : Synthèse de nos différents terrains d'expérimentation	175
Tableau 7: Récapitulatif du nombre de personnes interviewées en phase de diagnostics dans les trois organisations.....	187
Tableau 8 : Guide d'entretien pour le diagnostic socio-économique	190
Tableau 9 : Correspondance entre les fréquences d'apparition quantitatives et qualitatives des idées-clés	191
Tableau 10 : La représentativité des populations dans les diagnostics socio-économique...	207
Tableau 11: La Représentativité des thèmes dans les diagnostics	208
Tableau 12 : Identificateurs	209
Tableau 13: Idées-forces de l'avis d'expert du service X.....	232
Tableau 14: Les thèmes mobilisateurs du projet.....	233
Tableau 15 : Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP.....	253
Tableau 16 : Les différentes actions s'inscrivant dans le champ du NMP	256
Tableau 17: Répartition des idées-clés entre les trois thèmes de la recherche	308
Tableau 18: Idées-forces de l'avis d'expert.....	334
Tableau 19: Les thèmes mobilisateurs du projet.....	334
Tableau 20: Entretiens réalisés auprès du personnel et temps passé dans les organisations publiques pendant la durée du travail de recherche	335

Liste des figures

Figure 1 : Arborescence de notre corps d'hypothèses	46
Figure 2 : Le raisonnement inductif/déductif	54
Figure 3 : Les six parties de base de l'organisation, selon Mintzberg	74
Figure 4 : Les objets de la qualité.....	102
Figure 5 : L'hypothèse fondamentale de l'analyse et de la stratégie Socio-économiques	109
Figure 6 : Coûts cachés	111
Figure 7 : Décomposition des coûts de non-qualité	111
Figure 8 : Les critères d'évaluation des performances socio-économiques d'une stratégie .	115
Figure 9 : Les deux dimensions de la performance économique (ISEOR, 1995).....	116
Figure 10 : boucle coûts-performance cachés	117
Figure 11 : Relation entre approches qualitative et quantitative et le continuum «qualimétrique ».....	148
Figure 12 : Catégories de données	153
Figure 13 : Articulation des trois forces d'impulsion du changement	155
Figure 14 : Intervention socio-économique.....	159
Figure 15 : Processus de la recherche-intervention.....	160
Figure 16 : Organigramme général de l'EP « A ».....	164
Figure 17 : Les départements de l'EPIC « B ».....	170
Figure 18 : Organigramme général de l'EPA « C ».....	174
Figure 19 : Les terrains d'expérimentation	176
Figure 20 : Les Problèmes et les objectifs de « A, B et C ».....	179
Figure 21 : Arborescence de dépouillement des entretiens de diagnostic.....	191
Figure 22 : Traduction monétaire de la régulation des dysfonctionnements	192
Figure 23 : Le chercheur constructiviste	197
Figure 24 : Le Processus de traitement du diagnostic.....	232
Figure 25 : Les étapes et les séances du groupe de projet.....	235
Figure 26 : les outils de la méthode socio-économique	288
Figure 27 : L'administration électronique comme réponse aux problèmes de l'administration publique libanaise.....	297
Figure 28 : Représentation du nombre des personnes participant au diagnostic et effet-miroir de l'Organisation C	307

Figure 29 : Sens et rythme du changement dans l'organisation C 337

Liste des annexes

Annexes	365
Annexe 1: Corps d'hypothèses	366
Annexe 2 : Grille d'analyse des dysfonctionnements	383
Annexe 3 : Les résultats de diagnostics	386
Annexe 4 : Fiche d'ordonnancement	391
Annexe 5 : Grille de Compétence (GC)	392
Annexe 6 : Plan d'Actions Stratégiques Internes Externes (PASINTEX)	393
Annexe 7 : Les phrases témoins : synthèse des progrès réalisés dans le cadre de l'amélioration du fonctionnement du service X.....	394
Annexe 8 : Les indicateurs de performance utilisés dans l'organisation C (Comparaison du niveau de performance entre 2011 et 2012)	396

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Le nouveau management public »¹, « Tableaux de bord pour les organisations publiques »², « Management dans les organisations publiques »³, « Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats »⁴, « le service public »⁵, « Management des organisations publiques : Théorie et applications »⁶, « Performance, incitations et gestion publique / Conseil d'analyse économique »⁷, « La privatisation au Liban. Cas de l'EDL »⁸, « l'état et les savoir managériaux : essor et développement de la gestion publique en France »⁹, « Étude du système de Sanctions-Récompenses en lien avec la performance des organisations de service public »¹⁰, « Le management public »¹¹, « Réussir le changement dans le service public »¹², « Le management dans le service public »¹³...

La liste est longue et non exhaustive... L'intérêt porté aux organisations publiques ne fait que croître ces dernières années. Remises en causes, tentatives de compréhension d'un système complexe, classements, points de vue... les organisations publiques se trouvent au cœur des préoccupations actuelles de notre société.

¹ Yvon PESQUEUX, (2010), « Le nouveau management public » (ou *NewPublic Management*), version 1, bibliothèque CNAM paris (hal-00510878), août.

² GIBERT Patrick, (2009), « Tableaux de bord pour les organisations publiques », DUNOD, 295 p.

³ BARTOLI Annie, (2009), « Management dans les organisations publiques », DUNOD, 3^{ème} édition, 405 p.

⁴ MAZOUZ Bachir, (2008), « Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats », préf. TOULOUSE Jean-Marie, Presse de l'université de Québec, 582

⁵ CHEVALIER Jacques, (2008), « le service public », Éditions Presses Universitaires de France, 7^{ème} édition, novembre.

⁶ PROULX Denis, (2007), « Management des organisations publiques : Théorie et applications », Presse de l'Université du Québec, 259 p.

⁷ BUREAU Dominique et MOUGEOT Michel, (2007), « Performance, incitations et gestion publique / Conseil d'analyse économique » ; commentaire Philippe Mongin ; compléments Frédéric Bousquet, Alain Coulomb, Jean-Luc Gaffard..., La Documentation française.

⁸ ALLAM Ali, (2007), « La privatisation au Liban. Cas de l'EDL », Thèse de doctorat en sciences économiques, Directrice de recherche MERCIER SUISSA Catherine, Université Jean Moulin Lyon 3, Mars.

⁹ BEZES P., (2005), « l'état et les savoir managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », in 30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans, sous la direction de Lacasse F. et Verrier P.-E., Dunod, 246 p., p. 10 et p. 16.

¹⁰ GOTER Françoise, (2005), « Étude du système de Sanctions-Récompenses en lien avec la performance des organisations de service public », Thèse de doctorat en sciences de gestion, Directrice de recherche V. Zardet, Université Jean Moulin Lyon 3, Décembre.

¹¹ GIBERT P., (2004), « Le management public », in Comprendre le management, les formes du management, Cahiers français, n° 321, Juillet-août, pp. 58, 61, 63.

¹² GUYON Christian, (2003), « Réussir le changement dans le service public », Éditions d'organisation, 2^{ème} édition, 286 p.

Les récents débats sur le « management public », le « Nouveau management public » et la « privatisation des organisations publiques » représentent une vraie problématique pour notre société. Le Liban souffre d'une grave crise budgétaire excessive, et a besoin de conjuguer toutes ses forces et ses compétences pour se relever. L'amélioration de l'efficacité des organisations publiques est au centre des débats sur l'assainissement des finances publiques.

Le Liban compte relativement peu d'activités ou d'organisations publiques si on le compare à d'autres pays. D'ailleurs, on assiste, depuis un certain temps à des tentatives multiples pour moderniser le secteur public, et transférer des outils et des logiques managériales inspirés du secteur privé vers la fonction publique. Les dirigeants publics représentent un vecteur essentiel de ces transformations managériales et doivent assumer des nouveaux rôles.

Les recherches récentes préconisent de s'appuyer sur les comportements et les attitudes humaines pour améliorer la performance des organisations publiques et pour satisfaire les usagers. Les fonctionnaires sont accusés par le public de se livrer à des comportements qui manquent d'éthique, d'engagement et de sérieux au travail, et d'aggraver par conséquent les pertes financières de l'État et de nuire à son image. Face à cette problématique, nous souhaitons apporter une contribution à la compréhension des organisations publiques d'un point de vue managérial.

Notre recherche est centrée sur une problématique concernant un type particulier d'organisations : les organisations publiques, confrontées aujourd'hui à une nouvelle donne économique, sociale et organisationnelle. Celle-ci les contraint à adopter des pratiques managériales proches de celles connues et pratiquées par les entreprises privées.

Notre recherche souhaite répondre aux questions suivantes : « *Jusqu'à quel point, et dans quelles conditions, la transformation managériale peut-elle contribuer à améliorer les performances socio-économiques des organisations publiques, la qualité des services publics et la satisfaction des usagers?* Quels sont les impacts des nouveaux modes de fonctionnement sur les fonctionnaires ? Comment mieux satisfaire les besoins des différents usagers ?

¹³ ALÉCIAN Serge, FOUCHER Dominique, (2002), « Le management dans le service public », Éditions d'organisations, 2^{ème} édition, 446 p.

Notre travail de recherche pourrait servir à enrichir les modèles théoriques antérieurs sur les facteurs qui contribuent à la transformation des organisations publiques et faire des recommandations aux organisations publiques libanaises pour l'amélioration de la qualité de leurs prestations et la satisfaction des usagers.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous souhaitons présenter l'environnement de notre recherche. Pour ce faire nous exposons les motifs qui ont orienté nos travaux, nous présentons l'objet de notre recherche, ainsi que le cadre théorique et la méthodologie que nous avons adoptée (partie introductive). Puis, nous décrivons les pratiques managériales actuelles des organisations publiques (première partie). Enfin, nous proposons un modèle de conception, mise en œuvre et pilotage d'une transformation organisationnelle adaptée à ce type d'organisations (deuxième et troisième parties).

PARTIE INTRODUCTIVE

La rédaction d'une thèse représente pour nous un exercice complexe. D'une part cela demande un effort pédagogique pour résumer le travail réalisé pendant trois ans, et d'autre part un choix doit être fait quant aux matériaux bibliographiques et de terrain pertinents pour faire comprendre aux lecteurs les buts personnels et académiques suivis. En outre, il faut prendre en compte que les objets de recherche en Sciences de Gestion sont complexes et dynamiques. C'est ainsi que le chercheur a besoin de trouver, avec l'aide de son directeur de thèse, le moment le plus propice pour cesser les investigations des terrains d'observation scientifique et de sa réflexion pour présenter les observations, les résultats, les conclusions, les limites, obtenus dans son travail.

Cette partie introductive cherche à répondre, le mieux possible, à notre première inquiétude concernant la pédagogie des motifs de la recherche (0.1). Nous exposons ici les raisons qui nous ont conduite à réaliser une thèse sur les organisations publiques et l'objet de la recherche (0.2.). Puis, nous présentons les hypothèses de la recherche (0.3.) et le cadre théorique et la méthodologie de la recherche (0.4).

0.1. Les motifs de notre recherche

Nous voulons montrer dans cette sous-partie que la transformation du management public est une exigence accrue liée à l'amélioration de ses performances. En d'autres termes, l'exigence de performance des organisations publiques exigerait donc la transformation du management public, à l'instar des organisations privées.

0.1.1. La transformation du management public: une exigence accrue de performance

Le management public correspond à l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution, dans le respect de leur vocation. Il s'appuie sur un principe général du management qui est celui de la contingence : en d'autres termes, il suppose une adaptation des méthodes de gestion à la diversité des situations et des enjeux¹⁴.

0.1.1.1. Le management public : histoire et définitions

Il n'y a pas une seule manière de définir le management public. Cette incertitude est conditionnée par les ambiguïtés de la notion même de management et accentuée par celles de la sphère publique. Nous avons choisi de mettre en avant quelques définitions qui en sont données, puis de souligner les caractéristiques du management public, utiles pour notre recherche.

En 2004, Gibert¹⁵ donne sa vision du management public en le définissant, au sens large, comme une notion à deux facettes « parentes et complémentaires : le management des organisations publiques ou encore 'management public stricto sensu' d'une part et le management des politiques publiques, d'autre part » tout en précisant que la « véritable finalité du management public est de faire en sorte que les politiques publiques atteignent leurs objectifs » et qu'il « vise à agir sur le système social ». Que ce soit dans un sens large ou

¹⁴ BARTOLI Annie, « Management dans les organisations publiques », Dunod, 2ème édition, p. 99-100.

¹⁵ GIBERT P. (2004), « Le management public », in Comprendre le management, les formes du management, Cahiers français, n° 321, Juillet-août 2004, pp. 58, 61, 63.

restreint, Gibert réserve la notion « management public » aux pratiques gestionnaires des organisations publiques.

Les recherches de Bezes¹⁶ (2005) sur le développement de la gestion publique en France l'amènent à opposer deux visions du management public, une *vision historique* d'une discipline constituée « d'emprunts hétérogènes à l'économie, à la gestion et au management des entreprises privées (Pollitt, 1990) » et une vision contemporaine présentant le management public « comme une doctrine de gestion publique à la fois cohérente, universelle, apolitique et internationale ».

Krief¹⁷ (1999) définit le management public comme « *un management pratiqué par les organisations de service public* ». Pour Laufer et Burlaud (1980)¹⁸, « *le management public est une méthode, le secteur public étant un lieu d'application de cette méthode* ». Vayrou¹⁹ considère que : « le management public est d'abord du management. La distinction public / privé ne suffit pas toujours à identifier sa logique de fonctionnement. Une grande entreprise privée peut se rapprocher du fonctionnement d'un service public en raison de la taille de ses structures, en raison de sa bureaucratisation ».

L'étude du management public montre que, s'il entre dans le champ scientifique, il rencontre encore tout des difficultés à se fonder en tant que discipline.

0.1.1.2. La complexité du management public

Le management est, en particulier, issu des traditions réformistes anglo-saxonnes où la dualité secteur public/secteur privé répond simplement à deux types différents d'allocations des ressources et non pas à notre univers juridico-administratif. D'où la difficulté d'implanter le management dans la sphère publique.

¹⁶ BEZES P. (2005), « l'état et les savoir managériaux : essor et développement de la gestion publique en France », in 30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans, sous la direction de Lacasse F. et Verrier P.-E., Dunod, 246 p., p. 10 et p. 16.

¹⁷ KRIEF N., « les pratiques stratégiques des organisations sanitaires et sociales de service public, Cas d'expérimentation », thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Lumière Lyon 2, ISEOR, Février 1999, 397 p.

¹⁸ LAUFER R. et BURLAUD A., « management public, gestion et légitimité », Dalloz, 1980, 337 p., pp. 29-56, cité par KRIEF N., les pratiques stratégiques des organisations sanitaires et sociales de service public ..., op. cit., p.2

¹⁹ VAYROU C., « Le management public : discours et fonctions », Travaux et recherche PANTHEON-ASSAS Paris II, 1995, 117 p., p. 39 et 42.

Le management public est, dans le cas libanais, une hybridation d'une nature complexe, à la fois porteuse de transformations essentielles et d'une grande fragilité. Les spécificités du management public tiennent d'ailleurs moins à ses outils qu'au domaine qu'il prétend régir : notre « sacro-sainte » bureaucratie. Dès lors, le slogan : "gérer l'administration comme une entreprise" ne saurait fournir un paradigme de gestion satisfaisant puisque l'étude des finalités mêmes des organisations publiques nous montre leur profonde différence avec celles de l'entreprise.

La forte progression de l'endettement public et les critiques du fonctionnement bureaucratique de l'administration publique libanaise ont popularisé le thème de la transformation organisationnelle. Les services publics sont particulièrement concernés par ce mouvement de transformation visant à améliorer la performance de la gestion publique.

0.1.1.3. L'environnement managérial du secteur public

La sphère publique (tels que les hôpitaux, les universités ou les ministères...), perçue le plus souvent comme étant « en retard » dans l'atteinte d'une efficacité économique, n'aurait plus qu'à rattraper ce retard en mettant en place l'ensemble des dispositifs « modernes » du management, faisant fi de toute contingence (Lawrence et Lorsch, 1969). Selon Chanlat (1998), une certaine pensée managériale se diffuse largement dans le monde et dans les différents types d'organisations, envahissant le langage et finissant alors par produire le « managérialisme » qu'il définit comme un « *système de description, d'explication et d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion* »²⁰.

Nous doutons du fait que le secteur public, garant de l'égalité d'accès à des services et biens collectifs gratuits ou semi-gratuits, ait 'besoin' d'un management identique à celui d'une grande entreprise privée. L'entreprise privée et l'organisation publique n'ont pas les mêmes enjeux (point développé ultérieurement, dans le chapitre 6 de notre thèse).

Cependant, les organisations publiques ont besoin de s'adapter à leur environnement, qui est en pleine mutation. Cette adaptation passerait alors par la mise en place du management, marqué par l'individualisation de la relation d'emploi, par la rationalisation des moyens, par la standardisation de l'offre et par l'évaluation des résultats.

²⁰ CHANLAT J.-F., « Sciences sociales et management », Eska, 1998, p.20.

Ainsi, le mouvement des années 1970 du « management public » outre-atlantique (Santo et Verrier, 1993) a consisté à promouvoir l'application d'outils de gestion financière et de ressources humaines dans le secteur public. Par la suite, la gestion de la qualité a été introduite dans le même esprit pour mieux gérer le secteur public à l'aide d'outils provenant du secteur privé. Plus récemment, le « nouveau management public » (NMP) est apparu comme un mouvement managérial et politique visant à transformer la pratique de l'administration en remplaçant les principes d'organisation bureaucratique « wéberienne », symboles de tous les dysfonctionnements, par les préceptes et les enseignements du management. Pour certains auteurs, nous assistons à la naissance d'une nouvelle organisation dite « post-bureaucratique » et d'un courant de réflexion sur le « new public management » (nouveau management public).

Ce nouveau management public tend à transformer le management interne des organisations publiques en vue d'atteindre une plus grande efficacité productive, mais il sert également à remodeler le management des politiques publiques, c'est-à-dire la manière dont celles-ci doivent être évaluées et mesurées.

Nos questions sont les suivantes: *le NMP est-il applicable dans les organisations publiques au Liban ? Le terme de privatisation est-t-il synonyme d'amélioration de la performance générale des organisations publiques ?*

0.1.1.4. La performance publique

Parler de management, c'est d'abord mettre au cœur de la conduite des organisations la notion de performance, et donc la problématique de l'évaluation. La notion de performance traduit à la fois un succès, le résultat d'une action, et l'action en tant que telle²¹. Sa force vient de l'ambiguïté du passage de la notion de performance au singulier à la recherche de performances au pluriel. En effet, à l'origine, la performance est considérée comme quelque chose d'exceptionnel ne pouvant pas se reproduire. Or, ce que requiert le management, ce sont des performances, c'est-à-dire une reproduction d'actes exceptionnels²². Cette notion de performance induit donc la recherche permanente de l'amélioration et fait référence à une conception entrepreneuriale de la société dans laquelle chacun doit se dépasser.

²¹ BOURGUIGNON A., « Sous les pavés la plage ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable: l'exemple de la performance », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, vol. 3, n° 1, 1997, p. 89-101.

²² STIEGLER B., « Performance et singularité », in B. Heilbrunn (éds.), *La performance, une nouvelle idéologie? La découverte*, 2004, p. 208-250.

Selon Van Dooren²³ (2006), la performance constitue la principale promesse faite par le secteur public depuis 1945. C'est le thème central de l'ensemble des réformes administratives dans le monde (Jackson, 1993²⁴ ; Bouckaert, 2006²⁵). *La performance est ainsi un idéal vers lequel l'administration tendrait.*

De nombreux analystes considèrent le recours au concept de performance comme un indice de la croyance par les responsables publics de la validité universelle des principes et outils de gestion développés dans les entreprises (Clarke et Newman, 1997²⁶ ; Dixon, 1996²⁷ ; Kouzmin et al., 1995; Pollitt, 1990²⁸).

0.1.2. La transformation managériale

Une transformation réussie de l'organisation s'accompagne d'une évolution des comportements managériaux. Un travail sur les dimensions individuelles, interactionnelles et collectives facilite et accélère le nécessaire changement des représentations, des comportements et des pratiques. La prise de conscience claire de son propre mode de fonctionnement, des personnalités et de la dynamique de son équipe contribue à aider le manager à adapter son style et à faire évoluer ses pratiques managériales.

0.1.2.1. La transformation managériale : une source de performance sous-exploitée

Changer une situation devenue problématique et corriger les dysfonctionnements d'une organisation sont les principaux objectifs de "la transformation managériale". Pour Cécile Baraillé (2010)²⁹, « *La transformation organisationnelle consiste à planifier les activités qui permettront à une organisation, à un groupe ou à un individu, de passer de l'état actuel à*

²³ VAN DOOREN W. (2006), Performance Measurement in the Flemish Public Sector: a supply and demand approach, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Katholieke Universiteit Leuven, Belgique.

²⁴ JACKSON P. (1993), « Public Sector Performance: The Unended Quest », Public Money and Management, Vol. 13, n° 4, pp. 3-6.

²⁵ BOUCKAERT G. (2006), « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », Télescope, Vol. 12, n° 3, automne, pp. 12-25.

²⁶ CLARKE J. et NEWMAN J. (1997), The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare, Sage, London.

²⁷ DIXON J. (1996), « Reinventing Government: the Gore Vision and the Australian Reality », Public Productivity and Management Review, Vol. 18, n° 1, pp. 34-48.

²⁸ POLLITT C. (1990), The New Managerialism and The Public Services: The Anglo American Experience, Basil Blackwell, Oxford.

²⁹ BARAILLÉ Cécile (2010), "La gestion du changement : Quoi?", Archive pour le Tag 'Transformation organisationnelle, 25 février 2010.

l'état souhaité et d'atteindre la vision organisationnelle partagée par l'ensemble pour assurer la pérennité de l'organisation et sa performance ».

Pour perdurer, les organisations doivent savoir se transformer, repenser leur structure, se doter d'outils performants et innovants. Ces transformations peuvent être choisies (optimisation interne, externalisation) ou subies (fusion, baisse de l'activité). Aujourd'hui, le rythme de ces transformations s'est accéléré. Pour être réactives et mettre rapidement en œuvre ces transformations, les organisations ont besoin d'anticiper ces transformations et de disposer de ressources. Cette perspective justifie le choix d'un cadre théorique qui est celui de la théorie socio-économique des organisations. La transformation concerne plus particulièrement les interactions subjectives, révélées par l'activation des processus méta-cognitifs lors du diagnostic socio-économique.

0.1.2.2. La théorie socio-économique : une stratégie de transformation

Le cadre théorique de notre recherche est celui de la *théorie socio-économique des organisations* (Savall, 1975, 1989 ; Savall & Zardet, 1987, 1995, 2004). Cette théorie démontre que la transformation émerge d'un processus d'interactions entre les structures et les comportements.

La transformation permet de réaliser le changement prescrit dans la mesure où l'on met en œuvre des compétences ainsi qu'un dispositif d'intervention³⁰ appelé « *stratégie de transformations* ». Ce dispositif doit être inséré dans le management courant de l'organisation. Il permet d'établir le diagnostic des coûts-performances cachés et de mettre en œuvre un processus de changement pour les transformer en valeur ajoutée.

La théorie socio-économique des organisations montre que le processus de la transformation peut être conduit au niveau collectif en activant les processus de l'*interactivité cognitive*³¹ et de l'*intersubjectivité contradictoire*³² (Savall ; Zardet, 2004).

« L'interactivité cognitive est un processus de production de connaissances par itérations successives permettant d'en accroître la valeur scientifique. Ce processus permet de

³⁰ Dénommée « Intervention Socio-Économique », elle consiste à engager une action simultanée de transformation des structures et des comportements pour améliorer la performance socio-économique globale.

³¹ Il s'agit d'un processus de production de connaissances par itérations successives permettant d'en accroître la valeur scientifique.

³² Le processus de l'interactivité cognitive permet de transformer contradictoirement de la connaissance individuelle en connaissance partagée collectivement.

transformer, contradictoirement, de la connaissance individuelle en connaissance partagée collectivement »³³.

Le principe d'*intersubjectivité contradictoire*³⁴ consiste à confronter les subjectivités respectives de différents acteurs sur les mêmes situations, et les mêmes pratiques, pour en tirer un sens susceptible d'être partagé.

L'un des intérêts de cette démarche intersubjective contradictoire est de transformer une information individuelle, personnelle, en une information collective enrichie et débarrassée des éléments d'ordre historique qui influencent le discours.

Nous introduisons le concept de l'*individuation psychique et collective* (Simondon, 2005³⁵), car le processus de la transformation est un processus d'individuation. Les individus mobilisent des dispositions *hic et nunc* qui les cimentent dans le collectif et, plus généralement, dans la relation au milieu associé, en fonction de *circonstances influentes*.

L'individuation psychique et collective peut-être définie comme le processus antérieur à la formation des structures mentales de l'individu et du collectif. Il succède au processus de l'individuation vitale. Il s'agit d'un processus de résolution de problèmes³⁶.

Ces dispositions sont, en quelque sorte, l'expression des schèmes³⁷ structuraux et fonctionnels émergeant du processus de la transformation. Selon la théorie de l'individuation, la transformation naît d'un processus de création de structures nouvelles, appelé *processus de transduction*³⁸. Selon D. Bonnet, « *la transduction est la transformation d'une forme d'énergie en une autre, permettant la réalisation des opérations endogènes de la transformation. Cette transformation intervient à chaque stade métabolique dans l'échelle*

³³ BONNET D., « L'apprentissage interactionnel de la transformation », Actes du 1^o congrès transatlantique de l'Institut International des Coûts, organisé par l'Iseor, Université Jean-Moulin Lyon 3, Juin 2007.

³⁴ SAVALL H. et ZARDET V., contribution de la théorie socio-économique des organisations à l'audit social, septembre 2005, IAS Lille

³⁵ L'individuation psychique et collective peut-être définie comme le processus antérieur à la formation des structures mentales de l'individu et du collectif. Il succède au processus de l'individuation vitale. C'est un processus de résolution de problèmes.

³⁶ BONNET D., (2007), « L'apprentissage interactionnel de la transformation », Actes du 1^o congrès transatlantique de l'Institut International des Coûts, organisé par l'Iseor, Université Jean-Moulin Lyon 3, Juin 2007.

³⁷ Le schème est la structure d'un processus. Les schèmes sont des ensembles organisés de mouvements ou d'opérations ayant pour objet la réalisation d'un but.

³⁸ La transduction est la transformation d'une forme d'énergie en une autre, permettant la réalisation des opérations endogènes de la transformation. Cette transformation intervient à chaque stade métabolique dans

des structures, de l'infra à la macro. Elle réalise la propagation et l'information d'un domaine d'activité à un autre »³⁹. Il n'est plus suffisant d'être « *l'homme des techniques* » qui sait d'avance quelle transformation est efficace, ni le gestionnaire qui ne fait que reproduire l'existant. Il s'agit de plus en plus d'être *l'innovateur* qui réussit la transformation organisationnelle.

0.1.2.3. Les facteurs de réussite d'une transformation organisationnelle

Notre époque est marquée par d'importantes mutations socio-économiques qui affectent les organisations. Elles sont de plus en plus appelées à se renouveler pour répondre aux exigences actuelles et à venir. Nous ne sommes cependant guère préparés à vivre la multitude de transformations présentes et nous ne savons souvent pas comment les conduire. Les études montrent que les succès sont malheureusement moins nombreux que les échecs. Les raisons semblent liées dans la majorité des cas aux difficultés de conduite du processus de transformation, qui touche tout particulièrement aux ressources humaines.

0.1.2.3.1. Une « équipe gagnante »

L'implication de ressources ayant un profil adapté au projet de transformation organisationnelle est la condition principale de succès. Ces ressources devraient non seulement détenir les compétences techniques requises, mais aussi, et surtout, des aptitudes interpersonnelles assez développées.

De plus, un soutien continu provenant de la haute direction, grâce à un sponsor, permettra à cette équipe de relever les défis organisationnels auxquels elle fera face. Des rencontres régulières permettront d'identifier les risques et de demander au sponsor d'intervenir, si besoin.

l'échelle des structures, de l'infra au macro. Elle réalise la propagation l'information d'un domaine d'activité à un autre.

³⁹ BONNET D., (2007), « L'apprentissage interactionnel de la transformation », Actes du 1^{er} congrès transatlantique de l'Institut International des Coûts, organisé par l'Iseor, Université Jean-Moulin Lyon 3, Juin 2007.

0.1.2.3.2. Des objectifs précis

Chez de nombreux auteurs (Bruderer et Singh⁴⁰, 1996 ; Fox-Wolfgramm, Boal, et Hunt⁴¹, 1998 ; Haveman⁴², 1993 ; McKinley⁴³, 1993 ; Rondeau⁴⁴, 1999), la transformation se réfère à une modification qui vise à adapter ou à ajuster une organisation aux conditions changeantes de son environnement ou, précisons-le, à celles qui lui sont internes.

La modification du fonctionnement, et plus précisément la transformation, doit être comprise comme une modification de la composante «modèle prévalant», c'est-à-dire comme une modification tout à la fois du système, des modes d'action, des modes d'interaction et des définitions de situation dominantes ainsi que des deux autres systèmes qui le sous tendent, à savoir : le système d'attentes et de positionnement, puis le système des schèmes mentaux individuels et collectifs.

La transformation organisationnelle est une modification du modèle de fonctionnement organisationnel qui prévaut pour autant que celle-ci porte à la fois sur les activités essentielles de l'organisation et sur les rapports fondamentaux que les acteurs organisationnels entretiennent avec l'organisation tout autant que ceux que l'organisation, en tant qu'acteur, entretient avec d'autres acteurs sociaux (tels que les organismes de tutelle, les associations ou syndicats, et les autres organisations, les systèmes d'organisations et de collectivité).

Les activités essentielles sont :

- l'activité de production organisationnelle en soi.
- les activités de gouvernance et de gestion, d'acquisition des ressources et de disposition du produit de l'activité organisationnelle au sein de l'environnement.

La transformation organisationnelle peut s'appliquer soit à la transformation d'une unité organisationnelle, soit à celle d'une activité organisationnelle ou d'un ensemble d'activités

⁴⁰ BRUDERER E. et SINGH J.V., (1996), « Organizational evolution, learning, and selection : A geneticalgorithm- based model », *Academy of Management Journal*, vol. 39, numéro 5, pp. 1322-1349.

⁴¹ FOX-WOLFGRAMM S.J., BOAL K.B. et HUNT J.G., (1998) « Organizational adaptation to institutional change: A comparative study of first-order change in prospector and defender banks », *Administrative Science Quarterly*, vol. 43, pp. 87-126.

⁴² HAVEMAN, HEATHER A., (1993), « Organizational size and change diversification in the savings and loan industry after deregulation », *Administrative Science Quarterly*, vol. 38, pp. 20-50.

⁴³ MCKINLEY W., (1993) « Organizational decline and adaptation: Theoretical controverses », *Organization Science*, vol.4, numéro 1, pp. 1-9.

⁴⁴ RONDEAU A., (1999), « Transformer l'organisation. Comprendre les forces qui façonnent l'organisation du travail », *Revue Gestion*, vol. 24, numéro 3, pp. 12-19.

organisationnelles, soit à un système d'organisations. Souvent, ce qui est considéré comme une transformation organisationnelle n'est que la transformation d'un aspect de l'organisation.

Par ailleurs, à moins de postuler une forte interdépendance des composantes d'une organisation, nous ne pouvons supposer *a priori* que la transformation du modèle, relatif à une activité organisationnelle essentielle et aux rapports fondamentaux qui existent entre certains acteurs, entraîne nécessairement la transformation de l'ensemble du modèle. Par exemple, la transformation d'une université sur le plan du mode de gestion ou de gouvernance ne signifie pas nécessairement une transformation de l'activité d'enseignement ou de celle de recherche et vice-versa. Toutefois, ces considérations ne portent pas sur la nature de la transformation, mais sur les conditions qui la rendent possible.

Axer le besoin de transformation autour de l'utilisateur, qui est une entité externe à l'organisation, permet d'éviter ou de retarder les tensions internes causées par des luttes d'influence ou de territoire. Cela aide à définir des objectifs précis basés sur les besoins de cet usager et à clarifier les raisons de la transformation.

0.1.2.3.3. L'utilisation d'une méthode éprouvée

L'utilisation d'une méthode éprouvée apporte une crédibilité supplémentaire à l'approche de transformation. Il est prouvé qu'utiliser des méthodes reconnues mondialement facilite le processus et augmente la confiance envers les intervenants. L'essentiel demeure de choisir une méthode adaptée aux objectifs et à la culture de l'organisation, ainsi qu'à son niveau de maturité.

D'après notre recherche-intervention au sein de trois organisations publiques libanaises, une majorité de ces organisations centrent leur stratégie de transformation autour de la mise en place d'une situation cible, sans accorder d'importance à l'ampleur de la différence entre la situation actuelle et celle désirée. Or, ceci entraîne un changement organisationnel important.

L'orientation processus permet de mieux déterminer la portée de l'effort et les personnes qui seront impactées par un changement. L'identification du ou des « propriétaires » de processus permet d'affecter la responsabilité du succès ou de l'échec de cette démarche, et de mieux définir les indicateurs de succès. Il est important d'obtenir une compréhension partagée de ce qui est inclus ou exclu dans la transformation. De plus, une transformation implique rarement un processus, mais plutôt un ensemble de processus. Une gestion de l'intégration des

processus devient alors l'objectif principal du gestionnaire de la transformation. Une approche qui incorpore l'aspect « humain » de façon inhérente, facilite l'acceptation du besoin de changer qui constitue une étape primordiale. À cela, nous ajoutons les composantes de communication et de formation qui sont les composantes plus traditionnelles de la gestion du changement.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous souhaitons présenter l'environnement de notre recherche. Pour ce faire, nous exposons, dans la section suivante, l'objet de notre recherche.

0.2. L'objet de la recherche

Nous proposons de définir ici la façon dont la thèse est développée à partir des postulats sur lesquels reposent notre recherche (0.2.1), puis notre problématique de recherche (0.2.2.) et le champ de la recherche (0.2.3.). Nous présentons enfin les difficultés de l'objet par rapport au champ de notre recherche (0.2.4.).

0.2.1. Postulats

Notre recherche repose, sur un certain nombre de *postulats* :

- 1) Les *organisations publiques* libanaises ne fonctionnent pas de manière pleinement *satisfaisante*. Le contexte dans lequel elles s'insèrent impose des évolutions.
- 2) La *transformation* des organisations publiques libanaises ne peut, légitimement et pratiquement, pas être le fait que d'une démarche managériale adaptée. Il s'agit, ainsi, de s'appuyer sur l'existant pour l'améliorer et l'adapter à un contexte de *performance* en évolution.
- 3) Les organisations publiques libanaises présentent de *telles spécificités* qu'aucune transposition directe des méthodes et des techniques du monde de l'entreprise n'est envisageable.

Notre travail de recherche propose une modélisation pour faciliter la transformation organisationnelle au sein des organisations publiques. Plutôt qu'une innovation en matière de concepts des organisations publiques, notre thèse est une tentative de transposition, voire une adaptation d'outils de gestion des entreprises privés aux organisations publiques. Cette modélisation est développée dans la troisième partie de la thèse.

La façon dont notre sujet de recherche va être traité passe par la logique de démonstration que le chercheur entend adopter dans sa recherche (Savall, Zardet, 2004⁴⁵). Nous présentons dans la sous-partie suivante, les fondements sur lesquels s'appuie notre raisonnement avec une présentation de la problématique que nous avons choisie.

0.2.2. La problématique

Après une guerre qui a duré quinze ans (1975-1990), le Liban n'a pas encore réussi la réforme de son administration qui souffre d'un manque de compétences et de motivation ainsi que d'un excès de fonctionnaires qui ne sont pas suffisamment productifs, considérés privilégiés et protégés par des personnes au pouvoir⁴⁶.

Les organisations publiques libanaises connaissent, dans leur fonctionnement quotidien, des dysfonctionnements tels que les lourdeurs administratives, les problèmes de qualité, l'absentéisme etc. Ces anomalies et ces perturbations affectent la performance des organisations, c'est ainsi qu'une part importante de ressources et d'énergie est déployée quotidiennement afin de résoudre ces dysfonctionnements.

Cette situation engendre des freins à la croissance prévue du secteur public, des réticences et des comportements des acteurs internes et externes qui provoquent des dysfonctionnements structurels, lesquels sont définis comme des écarts par rapport à « l'orthofonctionnement », c'est-à-dire le « *fonctionnement souhaité et attendu de l'organisation* »⁴⁷.

Suite à l'observation et aux diagnostics réalisés au sein d'une organisation publique, dans le cadre de notre mémoire de Master recherche (Damaj K., 2009), nous avons souligné d'importantes difficultés au niveau :

- de la planification : mauvaise définition des objectifs à atteindre et absence de planification de la mise en œuvre des actions.
- des structures managériales : rigidité des structures managériales traditionnelles.
- de l'intégration des acteurs dans le processus organisationnel : les acteurs de ces organisations ne peuvent pas s'approprier le changement par manque d'intégration dans le processus organisationnel et par manque de sens donné à leurs actions en fonction des orientations qui leurs sont proposées.

⁴⁵ SAVALL H., ZARDET V. (2004), *Recherche en Sciences de Gestion, op. cit.* p. 171.

⁴⁶ HARFOUCHE, A. (2008), « Besoin de réforme des services publics et l'apport potentiel de l'utilisation des TIC : cas de l'administration libanaise », *Proche Orient Etude en Management*, Numéro 20.

⁴⁷ SAVALL H., ZARDET V., (1995), « ingénierie stratégique du Roseau », préface de S. Pasquier, *Economica*, p. 469, 517 p.

- de la mise en œuvre des actions correctives.
- du contrôle et de la vérification des objectifs atteints.
- de la réalisation du changement systémique et la mise en place d'une capacité de changement.
- de la mesure des résultats atteints.
- de l'évaluation des attentes des clients.

L'analyse des points critiques et des variables techniques, structurelles et fonctionnelles les plus importantes fait la lumière sur des problèmes réels que le secteur affronte. En effet, faute d'analyse des attentes des usagers, la productivité, la gestion publique et la réglementation du secteur sont inadaptées.

Selon Sleiman⁴⁸, les usagers libanais reprochent à l'administration sa lenteur à répondre à leurs sollicitations. Lorsque nous leur demandons de rapporter leurs expériences, ils manifestent leur insatisfaction. Pour Messarra⁴⁹, cette insatisfaction dure depuis des siècles. En 1972, Messarra rapporte dans son article « la métempsychose de la formalité à la libanaise », que « *l'utilisateur libanais porte les formalités administratives comme un lourd fardeau d'un service à un autre et d'un fonctionnaire à un autre... Les représentants doivent l'accompagner et le suivre dans toutes ses démarches afin que, à l'issue d'un long circuit, la libération de l'enfer administratif se produise* ».

L'utilisateur n'est pas au centre de la stratégie dans les organisations publiques⁵⁰ il y a toujours un manque d'information directe ou indirecte sur les attentes des usagers, ainsi qu'un manque d'indicateurs de mesure du service aux usagers et de leur satisfaction.

Afin d'améliorer la *satisfaction* endogène et exogène des usagers internes et externes des organisations publiques, il est nécessaire que ces dernières améliorent leurs performances socio-économiques.

La théorie socio-économique des organisations démontre que l'amélioration des *performances socio-économiques* des organisations est rendue possible par *une transformation* d'interaction des structures des organisations et des comportements humains. Autrement dit, il est possible d'améliorer l'efficacité des individus à leur poste

⁴⁸ SLEIMAN I., Priorité pour la réforme et l'innovation de l'administration publique libanaise, disponible sur : <http://unpan1.un.org/introduc/groups/public/documents/UN/UNPAN017010.pdf>

⁴⁹ MESSARRA A., (1998), Les rapports du citoyen avec l'administration. Circuit des formalités et information administrative, Fondation libanaise pour la paix civile permanente, Beyrouth, p. 6.

⁵⁰ HARFOUCHE A., « Besoin de réforme des services publics et l'apport potentiel de l'utilisation des TIC : cas de l'administration libanaise », disponible sur : <http://www.fgm.usj.edu.lb/files/a122008.pdf>

de travail à condition que les structures soient adaptées et concourent à la satisfaction des usagers internes et externes. C'est ici qu'intervient la notion d'efficience socio-économique, mettant en relation les structures, les individus et leurs interactions comme facteur d'accroissement de la valeur ajoutée de leurs activités puis ensuite, la performance qui en découle. L'efficience globale dans une organisation résulte du rapport entre la performance et les moyens mis en œuvre pour atteindre cette performance, c'est à dire des résultats obtenus à partir d'un potentiel donné, que l'on peut décliner en niveaux des compétences et de comportements.

Selon Bonnet D.⁵¹, la transformation est un processus socio-économique qui façonne l'activité de changement dans les infrastructures de l'organisation et de son management. Le processus de la transformation des structures et des comportements doit être constamment activé et piloté pour que le changement se réalise. Cette activation doit être intégrée dans les pratiques courantes du management et du fonctionnement de l'organisation. Elle nécessite de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie de transformation.

D'une manière générale, une organisation ne peut effectivement améliorer que ce qu'elle est capable de mesurer et de comparer. Ainsi, les indicateurs de performance sont des étalons de mesure permettant d'examiner et d'indiquer la viabilité des stratégies pour la réalisation d'objectifs précis. Ils résument une information simple et claire à propos de systèmes complexes. Un indicateur de performance doit être précis et de qualité, convivial, simple et claire, réalisable assez rapidement, valide et fidèle à la réalité mesurée.

Selon le « Guide de la performance⁵² », les trois types d'indicateurs de performance sont :

- les *indicateurs d'efficacité socio-économique* (point de vue du citoyen) qui mesurent les bénéfices attendus des politiques publiques pour le citoyen (comme, par exemple, réduire la pratique du tabagisme) ;

⁵¹ BONNET D., (2007), « Le pilotage de la transformation en environnement de coopération inter-organisationnelle : Essence socio-économique de la transformation et des stratégies de transformation », Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion, sous la Direction du Professeur H. SAVALL, Université Jean-Moulin Lyon 3, 764 p.

⁵² « *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001* », établi en « coproduction » par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), la Cour des comptes, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) et la commission des finances de l'Assemblée nationale, juin 2004, France.

- les *indicateurs de qualité de service* (du point de vue de l'utilisateur) qui mesurent l'amélioration du service rendu à l'utilisateur (comme, par exemple, réduire le délai de réponse judiciaire) ;
- les *indicateurs d'efficacité* (du point de vue du contribuable) qui portent sur l'optimisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus aux ressources consommées.

Cela nous conduit à poser notre question de recherche provisoire dans les termes suivants :

« Jusqu'à quel point, et dans quelles conditions, la transformation managériale peut-elle contribuer à améliorer les performances socio-économiques des organisations publiques, la qualité des services publics et la satisfaction des usagers? Quels sont les impacts des nouveaux modes de fonctionnement sur les fonctionnaires ? Comment mieux satisfaire les besoins des différents usagers ?

“La définition d'une recherche en gestion suppose de décider quel objet de recherche sera étudié à l'intérieur du champ (Savall, Zardet, 2004)” et de se questionner : A qui s'adresse notre recherche ? La sous-partie suivante montre le champ de recherche que nous avons choisi pour la réalisation de nos travaux.

0.3. Le champ de notre recherche : les organisations publiques libanaises

D'après la problématique, l'objet de notre recherche est représenté par *les impacts et les effets de la transformation, et de l'innovation managériale, sur la performance sociale et économique des organisations publiques et sur les usagers publics et leur niveau de satisfaction.*

Le champ d'application de notre recherche est constitué des *organisations publiques libanaises*. Nos terrains d'observation scientifique sont donc trois organisations publiques opérant au Liban, dont chacune comporte en son sein notre objet de recherche:

- A : organisation publique de télécommunication,
- B : organisation publique financière,
- C : grand hôpital public.

Les organisations publiques mettent en œuvre des politiques publiques nécessaires pour assurer le bien-être de la collectivité dans divers domaines : sécurité publique, qualité de vie, enseignement, santé, etc. Dans le cadre de ces politiques publiques, les organisations publiques assurent la production de services publics et gèrent le domaine public. Pour notre thèse, nous avons choisi trois organisations publiques de différents domaines d'activités. Après plusieurs négociations, nous avons obtenu l'autorisation pour y conduire notre recherche de terrain. Les critères de choix des terrains de notre base expérimentale seront développés de manière approfondie dans le chapitre 3 de la thèse.

0.4. La difficulté de l'objet par rapport au champ

La relation champ-objet de recherche entraîne certaines difficultés dans la réalisation de notre recherche. Pour les chercheurs en sciences de gestion, la « performance » et la « transformation organisationnelle » sont d'anciens concepts qui engendrent de nombreux travaux, études et débats.

Une première difficulté, liée exclusivement à l'objet de notre recherche, provient de l'utilisation du terme « performance » qui contient une connotation compliquée. Il n'est, en effet, pas simple de définir ni de mesurer la performance d'une organisation quelle que soit, même lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée. Dans ces conditions, nous pouvons imaginer que la problématique se complique encore davantage lorsque nous l'insérons dans la sphère publique.

Un second point de difficulté provient de la notion de « transformation organisationnelle ». La transformation organisationnelle apparaît difficile dans les organisations publiques pour au moins deux raisons : la gestion est bicéphale entre le personnel managérial et le politique, et il y a un manque de rétroaction du marché capable d'informer l'organisation sur la disparité entre les services qu'elle fournit et les attentes de ses usagers.

Notre recherche souhaite apporter une *contribution méthodologique* et *pratique* aux organisations publiques, visant à définir, mettre en œuvre, piloter et évaluer une transformation organisationnelle et leur permettant de répondre au double objectif d'amélioration de la qualité de service interne et externe et de satisfaction des usagers.

0.5. Les hypothèses de notre recherche

L'ambition de notre recherche est de lever les ambiguïtés qui existent autour du concept de transformation des organisations publiques afin d'étudier et analyser, autant que possible, les impacts et les effets de cette transformation managériale sur la performance sociale et économique des organisations publiques et sur les usagers publics, ainsi que leur niveau de satisfaction.

Nous présentons à présent l'hypothèse centrale de notre recherche (0.5.1.), puis nous exposons la structure des sous-hypothèses attachées à l'hypothèse centrale (0.5.2).

0.5.1. Hypothèse centrale

L'hypothèse centrale de notre recherche est représentative de la manière dont nous avons choisi d'aborder notre objet de recherche et constitue une réponse à notre problématique.

En réponse à la problématique que nous avons formulée précédemment, nous proposons l'hypothèse centrale suivante :

La transformation managériale au sein des organisations publiques permet d'améliorer leurs performances socio-économiques ainsi que la qualité des services rendus aux usagers des services publics.

Nous envisageons, d'une part, le développement économique des organisations publiques par une meilleure utilisation des fonds publics et une plus grande qualité de service, et, d'autre part, le développement des performances sociales des organisations publiques par une amélioration des conditions de vie professionnelle des agents. Notre hypothèse centrale se décline en un ensemble d'hypothèses construit autour de trois thèmes de recherche. Pour offrir au lecteur une vision synoptique de celles-ci, nous présentons ci-après l'arborescence générale de notre corps d'hypothèses.

0.5.2. Description de la structure de sous-hypothèses attachées à l'hypothèse centrale

Pour délimiter l'étendue de notre recherche, nous avons élaboré un « corps d'hypothèses ».

Cet « outil [...] permet d'explicitier et de décomposer l'hypothèse centrale afin de représenter de plus en plus précisément la structure interne de l'objet de recherche et de formuler les sous-hypothèses corrélatives. [...] Le corps d'hypothèses se présente comme un ensemble

arborescent de sous-hypothèses structuré selon deux axes⁵³ :

- La nature et la portée des hypothèses : descriptives, explicatives et prescriptives ;
- Les thèmes et les sous-thèmes qui segmentent l'objet de recherche ;

Le corps d'hypothèses est un outil qui constitue un support de développement de nos idées au fur et à mesure que nous précisons notre objet de recherche.

« Le corps d'hypothèses s'élabore très progressivement ; dans les premiers mois de la recherche, il ne comporte que quelques sous-hypothèses, (...). À la fin de la seconde année de recherche, le corps d'hypothèses devient arborescent (...) il est structuré en thèmes sous-thèmes et peut comporter plusieurs dizaines de sous-hypothèses, en fonction du degré de complexité de l'objet de recherche »⁵⁴.

L'arborescence de notre corps d'hypothèses est constituée de trois thèmes et six sous-thèmes (Figure 1).

Figure 1: Arborescence de notre corps d'hypothèses

Thèmes		Sous-thèmes	
1-	Le management dans les organisations publiques	1.1	Le fonctionnement des organisations publiques au Liban
		1.2	La performance, la qualité des services publics et la satisfaction de l'utilisateur
2-	La transformation organisationnelle : une stratégie de mise en action des hommes et des organisations	2.1	L'étude de la transformation des organisations publiques au Liban
		2.2	Le pilotage de la transformation des organisations publiques au Liban
3-	Quelle modernisation des organisations publiques ?	3.1	Les voies « politiques » de la transformation
		3.2	La voie de la modernisation des pratiques managériales et du fonctionnement

⁵³ SAVALL H., ZARDET V., « Recherche en Sciences de Gestion : Approche Qualimétrique, Observer l'objet complexe », Préface du Pr. David Boje (USA), Economica, 2004, 432 p., p190.

⁵⁴ SAVALL H., ZARDET V., « Recherche en Sciences de Gestion : Approche Qualimétrique », Op.cit, p.271, 2004.

À l'intérieur de chacun des sous-thèmes présentés ci-dessus, nous avons formulé des sous-hypothèses. Nous les avons classées en trois catégories : descriptive, explicative et prescriptive.

Une sous-hypothèse est *descriptive* lorsqu'elle se réfère à l'observation d'un phénomène (J'observe un phénomène A). Elle est *explicative* lorsqu'elle explique la relation entre deux variables (A s'explique par B). Elle est *prescriptive* dans le cas où elle propose une action de transformation du phénomène A (si l'action C se réalise cela va modifier A dans tel sens).

L'objectif du chercheur est « *de constituer un corps de connaissance sur l'objet de recherche étudié. Cette connaissance est explicitée dans un énoncé écrit, composé de règles de connaissance qui, à ce stade, ont un caractère hypothétique* »⁵⁵.

Notre corps d'hypothèses est présenté en annexe 1.

0.6. Le cadre théorique et la méthodologie de la recherche : **La technique de construction et de conception des résultats** **de recherche**

Notre démarche méthodologique a pour objectif principal la production de connaissances scientifiques à partir de la construction interactive de concepts entre l'intervenant-chercheur et les acteurs organisationnels. Nous exposons dans cette sous-partie les éléments qui nous ont amené à choisir cette méthodologie de recherche en particulier et ses caractéristiques.

0.6.1. Les cadres théoriques mobilisés

Depuis le début du XX^{ème} siècle, des ingénieurs, des chefs d'organisations et des chercheurs ont analysé, formalisé et conceptualisé le fonctionnement des organisations, par des réunions d'acteurs en vue d'améliorer la gestion des organisations.

Plusieurs écoles et courants se sont succédés, juxtaposés, enrichis jusqu'à aujourd'hui, pour proposer une vision multidimensionnelle des organisations, sans que cette dernière s'avère figée pour autant.

⁵⁵ SAVALL H., ZARDET V., "Recherche en Sciences de Gestion : Approche Qualimétrique", *Op.cit.*, p. 191, 2004.

0.6.1.1. Les apports et les limites des principaux courants théoriques des organisations

Une première approche de l'organisation et de son management est élaborée à partir de 1910 par différents auteurs qui ont en commun une vision implicite de l'organisation : son fonctionnement est relativement simple ; les relations causales entre les paramètres sont mécanistes et sont analysées :

- Soit en termes de calcul rationnel d'optimisation (école classique) ;
- Soit en termes de comportement humain (l'école de relations humaines apparaît beaucoup plus tard que la précédente).

L'école classique apparaît avec Taylor, Weber et Fayol (Desreumaux, 1998)⁵⁶. Ces auteurs mettent l'accent sur la technique, le design du poste de travail, de l'entreprise et des procédures. Les modèles déterminants de la performance sont des modèles d'organisation du travail. Pour l'école classique, il n'y a pas de stratégie spécifique à une organisation mais une démarche unique et universelle d'optimisation. L'approche classique est relativement restreinte et simplificatrice de la réalité et découle des analyses économiques d'optimisation. L'une des limites de l'école classique se situe dans ses propositions, car celles-ci ne résistent pas aux difficultés d'animation des hommes et ont des effets négatifs sur le fonctionnement des organisations.

L'école des relations humaines (1930) s'est développée en réaction aux excès du taylorisme qui, dans sa recherche frénétique de la productivité, a engendré des comportements contraires à son objectif : absentéisme élevé, rotation importante du personnel, accidents du travail, etc. Ses débuts datent des années 1930. Elle a connu ses premiers succès dans les années 1950 et 1960. Cette école donne une importance considérable à la gestion des ressources humaines, des phénomènes psychologiques dans l'organisation comme facteurs descriptifs, explicatifs et prescriptifs de la performance sociale et économique des organisations.

Il existe d'autres conceptions de l'organisation, selon l'école socio-technique et l'approche sociologique des organisations.

Les années 1950 et 1960 voient naître avec le « Tavistock Institute » de Londres, école dite socio-technique. L'école socio-technique est une synthèse des deux dimensions mises en

⁵⁶ DESREUMAUX A., « Théorie des organisations », Edition Management Société, 1998, 222 p., p.95.

évidence, d'une part par le courant classique et d'autre part par le courant des relations humaines, conduisant à définir toute organisation dans une approche socio-technique :

- «*Socio*» englobant l'aspect humain, psychologique et sociologique, subjectif et irrationnel.
- «*Technique*» c'est-à-dire productif, quantitatif et rationnel.

C'est ainsi que les problèmes de gestion doivent être analysés sous cette double approche, sociale et technique, pour une organisation considérée comme étant un système ouvert. Dans les années 50, E.A. Trist et K.W. Bamforth, F.E. Emery, A.K. Rice mettent au point l'analyse socio-technique.

Pour cette école, l'évolution de la logique économique n'est pas un facteur du comportement productif, car elle n'est pas une variable endogène, mais une contrainte extérieure. Le facteur économique n'est pas intégré dans le comportement des travailleurs, il n'y a pas de recherche de performance économique, ni d'analyse des coûts-performances dans le travail. Cette approche réfute l'importance du pouvoir d'achat, le salaire est un facteur externalisé, soit un objectif externe (Savall, 1979). L'apport de ce courant réside, pour notre recherche, dans sa description de la dégradation des conditions de travail dans les organisations. En négligeant le facteur économique, il ne nous permet pas d'expliquer certains comportements des acteurs et de l'organisation.

L'approche sociologique des organisations « sortant de l'opposition traditionnelle de la sociologie du travail, entre exécutants et dirigeants, place les acteurs et l'analyse de leurs systèmes de relations au centre de la réflexion sur l'efficacité et la performance des entreprises⁵⁷ ».

0.6.1.2. La théorie socio-économique comme cadre théorique majeur

La théorie socio-économique des organisations (Savall 1974/1975, 1979, 2003, 2007 ; Savall et Zardet 1987, 1995, 2004, 2008 ; Savall, Zardet et Bonnet, 2000, 2008), citée notamment par différents auteurs français et américains (Perroux⁵⁸, 1979 ; Ansoff⁵⁹, 1981 ; Boje et Rosile,

⁵⁷ PLANE J.-M., « Management des organisations, Théories, concepts, cas », Dunod, 2003, 257 p., p. 157.

⁵⁸ PERROUX F., « *L'entreprise, l'équilibre rénové et les coûts cachés* », Préface à l'ouvrage de H. Savall « *Reconstruire l'entreprise. Analyse socio-économique des conditions de travail* », Dunod, 1979.

⁵⁹ ANSOFF I., (1981), Préface à la traduction anglaise du livre de H. Savall « *Work and people. An economic evaluation of job-enrichment* », Oxford University Press New-York, 216 p.

2001, 2003⁶⁰ ; Buono, 2001⁶¹, 2003⁶², 2007 ; Harris, 2001⁶³ ; Hayes, 2001⁶⁴ ; Plane, 2003⁶⁵ ; Rojot, 2003 ; Trepo, 2003⁶⁶) considère que toute entreprise ou organisation génère spontanément des dysfonctionnements, et les coûts cachés qui en résultent.

Dans un tel contexte, cette théorie s'efforce de démontrer la faisabilité financière et la rationalité économique des stratégies proactives d'entreprise, préférables à des stratégies simplement réactives où l'organisation se soumet, avec une certaine passivité, en s'adaptant à son environnement, ce qui rejoint l'analyse des unités actives de François Perroux (1975).

0.6.1.3. Le cadre conceptuel de la théorie socio-économique

Les recherches sur la gestion socio-économique expérimentées au sein des organisations montrent que seule une approche globale de l'entreprise est susceptible, d'une part d'expliquer le niveau et les mécanismes de sa performance économique, d'autre part d'inspirer des actions d'amélioration durable de cette performance. Ainsi, le management socio-économique définit le comportement socio-économique comme un pilotage et un arbitrage dans un mouvement dialectique entre, d'une part, éthique et déontologie, en d'autres termes, les règles du jeu social et sociétal, et, d'autre part, efficacité et efficience durables.

Cette théorie propose une représentation structuro-comportementale du fonctionnement de l'organisation car : « *le niveau de performance économique d'une organisation dépend de la qualité de l'interaction entre les structure de l'organisation et les comportements humains qui agissent au sein de cette organisation* »⁶⁷.

⁶⁰BOJE D., ROSILE G.A., (2003), « *Comparison of Socio-Economic and other transorganizational development methods* », Journal of Organizational Change Management, Emerald.

⁶¹ BUONO A.F., (2001), « *International Development of the Management Consulting Division of the Academy of Management* », in *Knowledge and Value Development in Management Consulting*.

⁶²BUONO A.F., (2003), « *SEAM-less post-merger integration strategies: a cause for concern* », Journal of Organizational Change Management, Emerald.

⁶³HARRIS M. E., (2001), « *Management Consulting in the 21st Century* », in *Knowledge and Value Development in Management Consulting*.

⁶⁴ HAYES R. B., (2001), « *Using real option concepts to guide the nature and measured benefits of consulting interventions involving investment analysis* », in *Knowledge and Value Development in Management Consulting*.

⁶⁵ PLANE J. M., (2003), « *Théories des organisations* », Dunod.

⁶⁶ TREPO G., DE GEUSER F., (2003), « *Managing the unmanageable: how can SEAM give back to employees and work situations their anthropological original substance?* », in Journal of Organizational Change Management, Emerald (Etats-Unis).

⁶⁷ SAVALL H., « *propos d'étape sur la régulation socio-économique de l'entreprise par la recherché de la compatibilité de l'efficience économique et du développement humain* », Rapport au VII^{ème} Colloque international du collège de France sur l'idée de régulation dans le mouvement des sciences, organisé par François Perroux et présidé par Jean Piaget, décembre 1977, Revue d'Economie Appliquée, n°4, 1978, 36 p.

Trois éléments fondamentaux dominent cette théorie :

- 1) L'organisation est considérée comme un ensemble complexe comprenant cinq types de structures (physiques, technologiques, organisationnelles, démographiques et mentales) en interaction avec cinq types de comportements humains (individuels, de groupe d'activité, de groupe de pression, catégoriels et collectifs). L'interaction des structures et des comportements constitue le fonctionnement de l'organisation. Ce fonctionnement est constitué, d'une part, d'orthofonctionnements et, d'autre part, de dysfonctionnements. L'organisation a tout intérêt à intégrer, dans son système d'informations, les conséquences qualitatives, quantitatives et financières de la régulation des dysfonctionnements qui affectent sa performance économique⁶⁸.
- 2) La théorie socio-économique propose six domaines⁶⁹ dans lesquels il est possible de classer l'ensemble des dysfonctionnements de l'organisation : les conditions de travail, l'organisation du travail, la communication-coordination-concertation, la gestion du temps, la formation intégrée et la mise en œuvre stratégique. L'ensemble de ces thèmes de dysfonctionnements permet de décrire les comportements et compétences des acteurs. En ce sens, ils déterminent la performance « sociale » de l'organisation.
- 3) La valorisation économique de ces dysfonctionnements montre que l'incitation économique n'est pas le seul moteur d'un comportement mais l'un de ses moteurs. L'analyse socio-économique intègre sur un même plan les déterminants économiques et sociaux.

Nous présentons la théorie socio-économique dans cette partie introductive pour montrer que cette approche n'est pas seulement une méthodologie dans laquelle s'est inscrite la collecte des matériaux expérimentaux. Cette théorie est, pour nous, un cadre référent d'analyse de la transformation organisationnelle et de la performance socio-économique au sein des organisations publiques au Liban.

Les caractéristiques de notre objet de recherche et de notre champ d'observation rendent notre étude relativement complexe. Comparativement à d'autres approches, l'analyse de la relation structures-comportements, l'enrichissement du système d'informations de l'organisation,

⁶⁸ SAVALL H., ZARDET V., « La réduction des coûts cachés : un moyen pour financer l'amélioration de la qualité à l'hôpital », *Journal d'Economie Médicale*, 1996, 4 p.

⁶⁹ « La [communication-coordination-concertation] : articulation opérationnelles et fonctionnelle entre les individus pour la réalisation de leurs activités, échanges d'information » ; « la formation intégrée » : pratiques

l'équilibre des mécanismes incitatifs sociaux et économiques sur les comportements et la performance de l'organisation nous permettent d'approfondir les dimensions descriptives, explicatives et prescriptives de l'étude, et de donner une forme qualitative, quantitative et financière à chacune de ces dimensions.

0.6.2. La présentation du choix méthodologique de notre recherche

Le positionnement méthodologique du chercheur se définit par :

- ses choix épistémologiques : comment le chercheur appréhende-t-il son objet de recherche, l'étude de cet objet ainsi que la production de connaissances sur cet objet ?
- les étapes de sa réflexion : comment le chercheur conçoit-il le processus le plus adapté pour l'élaboration de connaissances étant donné son objet de recherche ?
- sa stratégie de recherche : quelles sont les formes choisies par le chercheur pour extraire des informations relatives à l'objet de recherche et présenter les résultats de sa recherche ?

0.6.2.1. Un positionnement épistémologique constructiviste

Parmi les courants épistémologiques existants, les principaux paradigmes en sciences de gestion sont les paradigmes positivistes et constructiviste.

Aujourd'hui, la plupart des ouvrages de méthodologie de la recherche incitent les chercheurs à préciser, en amont de la recherche, le cadre épistémologique dans lequel elle sera développée (Wacheux 1996 ; Thiétart et al. 1999 ; Usunier et al. 2000 ; Hlady Rispal 2002 ; Giordano 2003 ; Savall et Zardet 2004 ; Roussel et Wacheux 2005,...).

Nous avons fait le choix du paradigme constructiviste comme cadre de réflexion, de construction et de validation des connaissances.

Pour décrire le paradigme constructiviste, Savall et Zardet⁷⁰ (2004), s'appuyant sur les travaux d'Usunier (1993) et d'Igalens (1998), en présentent les trois principes majeurs:

- la réalité est socialement construite, le monde n'est pas donné une fois pour toutes,
- le changement et le processus de transformation de l'objet étudié ne sont pas des problèmes pour le chercheur, mais ils constituent, au contraire, une dimension clé

de formation professionnelle, adécation formation-emploi », Savall H., Zardet V., Maitriser les coûts et les performances cachés, *Economica*, 1987, 4^{ème} édition, 2003, 410 p., p. 191.

⁷⁰ SAVALL H. et ZARDET V., *Recherche en Science de gestion : approche qualimétrique. Observer l'objet complexe*, préface du Pr. David Boje, *Economica*, 2004, 432 p., pp. 55-58

inhérente aux systèmes de production, reconnus dans leur composante sociale (Everaere, 1993) ;

- la neutralité de l'observateur, du chercheur, est donc un mythe, car l'interaction entre l'observateur et l'observé est, par définition, la condition même de la connaissance. Elle est recherchée pour elle-même (Arnaud, 1996).

Nous faisons l'hypothèse que l'application d'une méthode de recherche constructiviste ne facilite pas seulement la *création d'un sens collectif*, mais génère aussi un *ensemble de propositions* de la part des acteurs *pour résoudre des problèmes* spécifiques.

Toutefois, si cette approche présente des limites qui concernent, principalement, la subjectivité du chercheur, nous considérons qu'elle peut être pertinente vis-à-vis de nos objectifs de recherche. À partir de cette démarche, il est en effet possible pour le chercheur de proposer et d'adapter des outils pour répondre à des problématiques particulières qui peuvent se généraliser à partir des raisonnements propres au chercheur (principe de l'argumentation) et de l'application de travaux de recherche additionnels.

0.6.2.2. Le processus de recherche : une recherche hypothético-déductive et logico-inductive

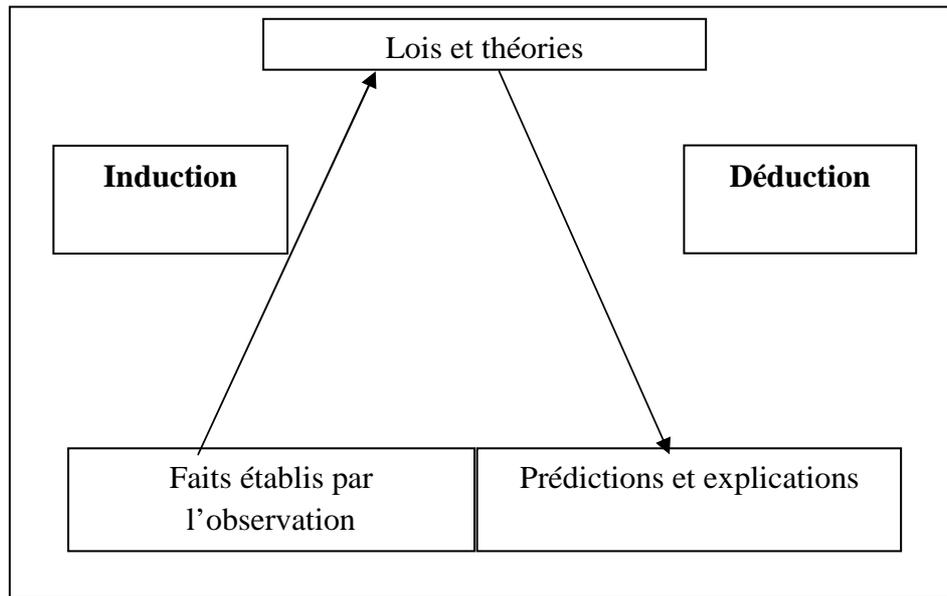
Il existe principalement trois formes de raisonnements permettant la construction de la connaissance scientifique (David, 2000)⁷¹:

- Le raisonnement *déductif* qui consiste « à tirer une conséquence à partir d'une règle générale et d'une observation empirique ».
- Le raisonnement *inductif* qui consiste « à trouver une règle générale qui pourrait rendre compte de la conséquence si l'observation empirique est vraie ».

Chacun de ces voies de raisonnements est habituellement attachée à un objectif de recherche. La figure 2 montre le caractère prescriptif généralement attribué aux raisonnements inductifs, et le caractère explicatif ou descriptif attribué aux raisonnements déductifs.

⁷¹ DAVID A. « logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées », éditions Vuibert, collection FNEGE, mars 2000, 216 p., pp. 84-95.

Figure 2 : Le raisonnement inductif/déductif



Source: CHALMERS A. (1987). Cité par PERRET V., SEVILLE M. (1999), Fondements épistémologiques de la recherche, in Thiétart. Méthodes de recherche en management, p. 28

- Le raisonnement *abductif* qui consiste à «élaborer une observation empirique qui relie une règle générale à une conséquence, c'est-à-dire qui permette de retrouver la conséquence si la règle générale est vraie ». Selon Koenig (1993, in Savall, Zardet⁷², 2004), ce raisonnement permet de tirer des conjectures à partir de l'observation, pour ensuite les tester et les discuter. De cette manière, l'observateur réalise, consciemment ou inconsciemment, des interprétations de l'objet étudié. « La déduction permet de générer des conséquences, l'induction d'établir des règles générales, et l'abduction de construire des hypothèses »⁷³ (David, 2000).

À partir de ces formes de raisonnement, Igalens et Roussel⁷⁴ définissent deux principaux types de démarche :

- La démarche *hypothético-déductive* : le chercheur « part de propositions avancées par la théorie » qui « repose sur un ensemble de concepts dont l'articulation constitue les bases d'un modèle qui reproduit une interprétation cohérente de phénomènes observables. L'hypothèse énonce le sens et le type des relations supposées exister entre les concepts

⁷² SAVALL H., ZARDET V., (2004), « Recherche en Sciences de Gestion : Observer l'objet complexe », op. cit., p. 64

⁷³ DAVID A., (2000) « Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées », in Les nouvelles fondations des sciences de gestion, coordonné par David A., Hatchuel A. et Laufer R, Vuibert, Paris, pp. 83-109, p.86.

inclus dans le modèle ». L'ensemble des hypothèses est enfin testé sur le terrain afin de vérifier si les suppositions avancées correspondent à une réalité ».

- La démarche *logico-inductive* : le chercheur « part de l'observation du terrain où des phénomènes sont observés sur quelques cas. Des indicateurs du phénomène observé sont déterminés empiriquement, puis analysés afin de faire émerger des concepts. Les hypothèses essaient de raccorder ces concepts entre eux afin de proposer un modèle d'analyse. Enfin, le modèle est mis à l'épreuve sur une plus large population ».

Notre recherche se fonde sur un processus de va-et-vient entre la littérature et un ensemble de terrains. Il s'agit d'une méthode inductive fondée sur un va-et-vient permanent, selon une démarche séquentielle du type :

Observation empirique => induction => formulation d'hypothèses logico-déductives => confrontation au réel par observation empirique, et ainsi de suite.

C'est une démarche qui se veut à la fois hypothico-déductive (nous visons à valider un modèle théorique d'analyse de fonctionnement des organisations) et logico-inductive (sur le terrain, nous dégageons de nouvelles hypothèses).

Notre raisonnement peut donc se découper en trois temps :

- Un raisonnement inductif : à partir des premières lectures théoriques et de la première observation directe, dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de Master, nous avons formulé l'hypothèse centrale de notre thèse que nous avons ensuite détaillée en une série d'idées-clés.
- Un raisonnement déductif : la formulation de nos premières sous-hypothèses nous a amené à énoncer d'autres sous-hypothèses explicatives pour lesquelles nous ne savions pas si elles pourraient, ou non, être validées par des observations.
- Un raisonnement abductif : l'observation nous a conduit à choisir une méthode d'identification des pratiques de la performance des organisations publiques, qui peut aider à la satisfaction des usagers.

⁷⁴ IGALENS J., ROUSSEL P., (1998), « Méthodes de recherche en gestion des ressources humaines », *Economica*, p. 17.

0.6.3. L'étude de cas longitudinale, transversale

Selon Savall et Zardet⁷⁵ (2004), les « méthodes qualitatives sont mieux appropriées à l'observation dynamique de phénomènes longitudinaux » car elles permettent de découvrir des problématiques nouvelles, illustrer un phénomène, suggérer des hypothèses, vérifier des hypothèses à partir de situations d'organisations ou de cas d'entreprises, et de repérer les évolutions dans le temps par une méthode longitudinale ». Selon Forgues⁷⁶ (1999), l'analyse longitudinale vise à l'étude d'évolution dans le temps.

Au cours des trois dernières années, nous avons effectué notre recherche en mobilisant trois approches :

- Une approche *théorique* sur la base d'une analyse documentaire (une investigation de la littérature existante).
- Une approche *exploratoire* réalisée à partir d'entretiens qui ont pris une forme ouverte ou semi-ouverte, et qui ont donné lieu à une prise de notes exhaustives. Cette prise de notes, des phrases significatives et regroupées sous différents thèmes nous a permis de mieux analyser les pratiques actuelles de management au sein des organisations publiques Libanaises.
- Une *expérimentation* sur trois terrains de recherche. Cette expérimentation est conduite sur la base d'une moyenne de trois jours par semaine de présence sur le terrain, pendant 17 mois. Ces expériences ont participé à la construction et à l'évolution de notre corps d'hypothèses et à la confirmation, ou infirmation, d'une partie de ces hypothèses et de notre hypothèse centrale.

Nous avons opté pour une recherche-intervention socio-économique menée dans trois organisations publiques clés au Liban.

⁷⁵ Savall H. et Zardet V., « Recherche en Sciences de Gestion: *Observer l'objet complexe* », *op. cit.*, p. 104 et p. 106.

⁷⁶ FORGUES B., « Analyses longitudinales », in *Méthodes de recherche en management*, Dunod, 1999, 535 p., p. 422.

CONCLUSION DE LA PARTIE INTRODUCTIVE

Après avoir présenté les motifs de notre recherche, dans la partie introductive, nous présentons sous forme succincte la logique de démonstration adoptée à partir de la structuration en parties et chapitres de notre plan développé en trois parties. La Partie 1 comprend deux chapitres qui analyse le fonctionnement des organisations publiques d'une manière générale, et au Liban particulièrement, son impact sur la qualité des services fournis aux usagers ainsi que leurs difficultés à améliorer leur performance globale et à satisfaire leurs usagers.

La Partie 2 traite l'application de la méthodologie de recherche-intervention, et de ses effets sur les organisations. Nous nous sommes intéressée au développement des micro-changements dans notre terrain d'observation scientifique à partir des interactions cognitives. Le *Chapitre 3* présente une analyse d'éléments épistémologiques en sciences de gestion. La production de connaissances dans notre travail de recherche trouve son origine dans la co-construction de concepts entre le chercheur et les acteurs organisationnels. Nous voulons donc décrire ici, la nature de notre méthode opérationnelle de recherche. Le *Chapitre 4* expose la description des activités réalisées sur le terrain d'observation scientifique. Nous présentons les organisations et le protocole de recherche et le cahier de charges de la recherche-intervention. Dans le *chapitre 5* nous présentons le projet d'intervention socio-économique réalisé dans le terrain d'observation scientifique.

Enfin, c'est dans la Partie 3, que nous comparons nos résultats expérimentaux de transformation organisationnelle, aux différentes voies politiques et managériales de la modernisation des organisations publiques, tirées de la littérature, afin d'exposer nos enseignements.

PREMIÈRE PARTIE: LE MANAGEMENT DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Cette première partie est composée par des chapitres qu'on pourrait appeler « de transition ». Après avoir présenté les divers motifs qui nous ont poussée à réaliser une thèse en gestion sur les organisations publiques, nous décrivons en deux chapitres les spécificités de notre champ de recherche et nous proposons une définition de la performance des organisations publiques, de la qualité des services publics et de la satisfaction de l'utilisateur. Cela va faciliter la compréhension des actions méthodologiques et théoriques engagées dans notre terrain d'observation scientifique.

CHAPITRE 1 : LE FONCTIONNEMENT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES AU LIBAN

Ce premier chapitre a comme finalité la description du champ de recherche d'une façon complète. D'abord (1.1.), nous abordons les spécificités de l'organisation publique afin d'observer ses caractéristiques principales et ses limites, particulièrement au Liban. Puis, nous visualisons le management et le fonctionnement de ces organisations. Enfin, nous définissons le concept de qualité des services publics.

Dans le deuxième sous-chapitre (1.2), nous abordons les concepts de performance, de qualité des services, de satisfaction des usagers et de transformation organisationnelle comme des objets de recherche spécifique des sciences de gestion. Une révision de notre cadre théorique nous facilite l'observation de l'évolution de ses concepts.

1.1. Les spécificités des organisations publiques

À la différence des entreprises du secteur privé, les organisations publiques ont une *mission principale de service public*, et sont très souvent amenées à assurer des missions connexes d'ordre politique ou social. L'expression « service public » signifie l'activité destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général, qui s'exerce de façon directe ou indirecte sous l'égide des pouvoirs publics. Par ailleurs, les organisations publiques opèrent en situation de monopole avec des prix généralement administrés, ce qui écarte toute possibilité de régulation par le marché.

Les organisations publiques sont particulièrement hétérogènes, en ce sens elles relèvent de statuts, d'histoires, de modalités de gestion, et de structures juridiques très variés. Selon S. Nora (1967), il y a près de quarante ans, le secteur public « offre aujourd'hui l'image d'un paysage aux frontières imprécises et à la physionomie chaotique »⁷⁷. Il n'existe en effet aucune définition précise et consensuelle de l'organisation publique. Le législateur lui-même a été amené à constater en 1972 « l'absence de définition législative de l'organisation publique ».

1.1.1. Qu'est ce que les organisations publiques ?

Souvent, **l'organisation publique** est définie par opposition à l'entreprise privée : au « profit » se substitue « l'intérêt général »⁷⁸. Toutefois, cette opposition est réductrice⁷⁹ car l'organisation publique est une notion beaucoup plus complexe à définir⁸⁰. Pour cette recherche, nous retiendrons la définition suivante : **l'organisation publique est une réalité sociale et institutionnelle** (les activités du service public sont placées sous la dépendance directe ou indirecte des collectivités locales, le service public relève donc de l'Etat), **un régime juridique** (il donne aux personnes qui le régissent des obligations et des privilèges exorbitants du droit commun), et, enfin, **un mythe légitimant** qui prolonge

⁷⁷ NORA S., (1967), « Groupe de travail du comité interministériel des entreprises publiques », Rapport sur les entreprises publiques, Documentation Française, avril 1967, p. 16.

⁷⁸ GIBERT P., (1981), « La nature du management public », *Cahiers Français*, n°202, p. 69-72.

⁷⁹ CHEVALLIER J., (1997), « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre 1997, p. 26-38.

⁸⁰ BARTOLI A., (1998), « Spécificité du management public », Cahier de Recherche de l'ESUG, n°35.

l'image positive de l'État (à savoir, le souci de satisfaire le mieux possible les aspirations du public)⁸¹.

1.1.2. Les caractéristiques des organisations publiques

La distinction des organisations publiques et privées suppose de disposer de différents critères. Parmi les différents types de critères possibles, certains sont fréquemment mis en avant de façon explicite ou implicite pour définir le champ des organisations publiques. Citons-en quelques-uns :

- l'existence de statuts juridiques spécifiques pour la structure et le personnel ;
- la réalisation de missions d'intérêt général ;
- le caractère non marchand et non concurrentiel des activités ;
- la propriété du capital et des biens par l'État ;
- l'exercice d'un contrôle par l'État, générateur de contraintes spécifiques ;
- la vocation non lucrative de l'organisation.

Les caractéristiques spécifiques aux organisations publiques, dépendent des « lunettes » que l'on porte pour les repérer. Ainsi, deux grilles de lecture peuvent être utilisées : la grille « institutionnelle » et la grille « organisationnelle »⁸².

L'analyse institutionnelle met en avant des spécificités d'ordres politique et juridique. Dans cette approche, les organisations publiques :

- présentent un caractère de soumission au pouvoir politique ;
- relèvent d'un système juridique particulier ;
- fonctionnent selon une rationalité propre dite « rationalité de service public »
- se financent à partir de ressources budgétaires affectées, ou prélevées, et non gagnées dans un échange marchand.

L'analyse organisationnelle part du constat selon lequel les organisations publiques traduisent trois tendances de base :

- des activités plus fréquemment de « service » que de fabrication de produits ;
- une taille généralement importante ;

⁸¹ CHEVALLIER J., (1994), "Le service public", P.U.F.

⁸² NIOCHE J.-P., (1982), « science administrative, management public et analyse des politiques publiques », revue française d'administration publique, numéro 24, oct/déc. 1982.

- un environnement complexe, contraignant, et marqué par d'importantes « barrières d'entrée ».

Les organisations publiques, tiennent une place importante et jouent un rôle croissant dans les sociétés modernes. L'État est devenu le premier employeur. Il prend en charge des services sociaux de plus en plus nombreux et intervient massivement dans le développement économique de la nation. Les missions que se voient confier les organisations publiques doivent être mises en œuvre dans les meilleures conditions, en respectant des contraintes budgétaires et comptables précises.

1.1.3. Les critères de caractérisation d'organisations publiques

Les services publics reposent sur plusieurs principes :

- le principe d'égalité : accès possible pour tous de manière neutre et laïque.
- le principe de continuité : satisfaire les usagers de façon continue.
- le principe d'adaptabilité : adaptation aux évolutions de l'environnement global.

Les organisations publiques sont hétérogènes, elles relèvent d'une diversité des statuts juridiques :

- **l'administration de l'État** : ministères
- **les collectivités territoriales** : régions, départements, communes
- **les EPA, les « Établissements Publics Administratifs » & autres organismes publics administratifs** : universités, lycées, collèges, caisse des écoles, service d'incendie de secours, hôpitaux publics, chambres de commerce, caisses nationales de sécurité sociale...
- **l'EPIC⁸³, les « Établissements Publics à caractère Industriel & Commercial »** : la poste, les ports autonomes, la banque de la nation, les offices de tourisme, les musées nationaux.
- **Les entreprises publiques** : les sociétés commerciales de droit privé, dont le capital est détenu majoritairement par l'État.

⁸³ Personnes morales de droit public soumises au droit commercial

À partir de la nature des services fournis, nous soulignons, entre ces cinq structures juridiques, que les administrations de l'État et les collectivités territoriales ne fournissent que des services non marchands. Les établissements publics administratifs et les autres organismes publics administratifs (EPA) fournissent à 95 % des services non marchands et, dans 5 % des cas, des services marchands. Les Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC) et les entreprises publiques fournissent, quant à eux, des services marchands, dans 95 % des cas.

1.1.4. La production des organisations publiques

Les organisations publiques ont pour objectif de satisfaire les besoins collectifs et les intérêts communs que partagent les citoyens d'un pays ou d'un territoire.

En général, les organisations publiques exercent différentes fonctions dont les principales sont l'application de la loi et la gestion directe des services publics. Dans ce cas, elles ont une fonction normative. Elles assurent également plusieurs services, telles que l'éducation nationale ou la sécurité sociale. Elles exercent aussi un contrôle sur la gestion des services publics gérés par des personnes privées.

Les organisations publiques ont deux productions différentes :

- les biens publics : ils sont collectifs, indivisibles (car produits pour tous les citoyens), et extensibles (la consommation des uns ne diminue pas la consommation des autres) comme l'éclairage public par exemple. Un bien collectif peut être un bien marchand comme, par exemple, le théâtre municipal.
- les services publics : ce sont des services non marchands. Il s'agit de toute activité d'intérêt général assurée par un organisme public, ou privé, sous le contrôle de la puissance publique.

1.1.5. Les principes des services publics

En ce qui concerne les activités de service, les gestionnaires leur attribuent traditionnellement les deux spécificités suivantes⁸⁴ :

- le caractère intangible (non matériel) et hétérogène (non reproductible à l'identique) de l'« output » ;

⁸⁴ EIGLIER P., LANGEARD E., (1987), « Servuction – Le Marketing des services », Mc Graw Hill.

- la simultanéité de la « production » et de la consommation du service (d'où l'importance du contact entre le « producteur » et le consommateur).

En ce qui concerne les spécificités de l'activité de service dans le secteur public, la question semble avoir rarement été traitée dans ces termes⁸⁵. Toutefois, les discours et les écrits sur le secteur public font cependant régulièrement référence aux quelques idées suivantes :

- la vocation de l'organisation publique repose sur la notion d'intérêt général ;
- les unités publiques ont un degré limité de maîtrise des sources de financement et des éléments constitutifs du coût de leurs activités ;
- le profit n'est pas la finalité recherchée dans la définition même de l'activité publique ;
- les activités du service public sont dépendantes du contrôle exercé par des « tutelles » ;
- la plupart des personnels sont régis par des statuts spécifiques très fortement codifiés ;
- les unités publiques ne connaissent pas l'enjeu économique de « survie » qui caractérise les entreprises privées ;
- les moyens d'action et d'interaction avec l'environnement sont multiples : achat, vente, prélèvement, mise à disposition, coercition, subvention, influence,...
- l'importance de la taille et les dépendances à l'égard de pouvoirs publics ou d'acteurs institutionnels provoquent une lourdeur organisationnelle, au sein même des unités publiques.

J. Chevallier⁸⁶ souligne que « les services publics doivent faire face à une insatisfaction croissante du public. Le comportement des usagers a changé, en devenant de plus en plus semblable à celui des consommateurs exigeants et revendicatifs, les usagers attendent avant tout des services publics qu'ils leur fournissent des prestations meilleures et à moindre coût que celles que pourraient leur fournir des entrepreneurs privés, et les signes de désaffection se multiplient vis-à-vis de services qui font l'objet de critiques acerbes de la part de leurs usagers ».

⁸⁵ SAIAS M.A., LEONARDI J.-P., (1977), « Service public et service du public », Revue Française de Gestion, mai-juin-juillet-août 1977.

⁸⁶ CHEVALLIER J., (1997), « Le service public », Presses Universitaires de France, p. 100.

1.1.6. La finalité des organisations publiques

Les organisations publiques ont pour finalité exclusive la satisfaction de l'intérêt général, c'est-à-dire de l'ensemble des besoins sociaux que l'initiative privée ne peut pas satisfaire. Les missions associées à cette finalité auront donc un caractère non lucratif, même si certaines organisations publiques dégagent des profits et développent des activités marchandes.

1.1.7. Les missions des organisations publiques

La production de services publics est la première mission des organisations publiques. Une organisation publique peut être en charge de différentes missions et, simultanément, une mission peut être confiée à diverses organisations. La détermination des missions des organisations publiques résulte des objectifs fixés et hiérarchisés par les élus en fonction de considérations politiques, économiques et sociales.

Au sein même des organisations publiques, nous distinguons deux types de missions :

- les missions destinées à répondre à la demande des citoyens:
 - les missions de sécurité ou de souveraineté : défense, police, justice...
 - les missions économiques : travaux publics, transports, communications, urbanisme, aménagement du territoire...
 - les missions sociales : éducation, santé, culture, sports, aide sociale...
- les missions de support de l'administration destinées à assurer le fonctionnement des organisations publiques : recrutement, formation, gestion des agents, contrôle de l'administration.

Au sein même des organisations publiques, les entreprises publiques fonctionnent suivant une logique d'action, proche de celle des entreprises privées, pour mettre en œuvre leurs missions, tandis que la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière fonctionne suivant une logique de programmation et de budgétisation.

1.1.8. La budgétisation

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées par l'assemblée délibérante les recettes et les dépenses d'un exercice. La budgétisation correspond à une programmation de moyens en vue d'objectifs à atteindre. Elle consiste à allouer des ressources en fonction de l'activité à réaliser. Les services publics sont financés soit par l'impôt, soit par la contribution de l'utilisateur, soit en partie par chacun de ces deux moyens. Au Liban, les services publics industriels et commerciaux sont majoritairement financés par les utilisateurs qui en bénéficient.

1.1.9. Utilisateurs ou clients

L'utilisateur utilise un service public ou bénéficie d'un bien public. Cette prestation peut être gratuite, ou proposée à un tarif inférieur à son coût de revient. En effet, l'utilisateur se conçoit de plus en plus comme un véritable consommateur des services publics, que ce soit dans le domaine de l'éducation, du social, de la santé, de l'emploi... Ces missions sont effectivement qualifiées de "services publics". Le client achète un bien ou un service. Pour cela, il paie le prix du marché et peut faire jouer la concurrence.

Après avoir présenté les particularités de fonctionnement des organisations publiques, nous nous intéressons à présent au management de ces organisations, afin d'en extraire les principales caractéristiques et d'identifier les conditions d'une transformation organisationnelle.

1.2. Le management et le fonctionnement des organisations publiques

Au vu des différents critères que nous venons d'exposer, comment pouvons-nous qualifier le mode de management qui prédomine dans les organisations publiques ?

1.2.1. Les conceptions du management public

Très peu de définitions du management public sont données dans la littérature en gestion. Laufer⁸⁷ décrit deux courants opposés pour définir le management public. Un premier courant considère que le management public est le management des organisations appartenant au secteur public, la notion de public accolé à celle de management correspondant au statut juridique des organisations. Le second courant de pensée considère que le critère juridique doit céder la place à des critères issus des sciences humaines.

Le premier courant montre le management public comme un management appliqué aux organisations du secteur public. Ce courant de pensée admet alors que les organisations publiques ne sont pas des organisations comme les autres et qu'il faut leur appliquer un management spécifique.

Selon Krief, « considérer les organisations de service public comme des organisations spécifiques tend à les marginaliser »⁸⁸. Pour cet auteur, « dire qu'il y a un management public spécifique appliqué aux organisations publiques n'est pas acceptable en l'état »⁸⁹.

Le deuxième courant évite le statut juridique de l'organisation, pour s'attacher à définir le management comme une science administrative. Selon Chevallier, cette deuxième approche tend « à découvrir et mettre en œuvre les méthodes les plus rationnelles et les plus efficaces d'organisation, en vue d'accomplir, dans les conditions optimales, une tâche donnée »⁹⁰.

Dans les deux approches que nous venons d'évoquer, le management public équivaut au management des organisations du service public.

Laufer et Burlaud définissent le management public comme une méthode, et le secteur public comme un lieu d'application de cette méthode⁹¹. Le management public est donc constitué par les méthodes de management pratiquées par les organisations publiques : c'est celui que nous avons observé dans trois organisations publiques au Liban.

⁸⁷ LAUFER R., (1985), "Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes", Revue Politiques et Management Public, Vol. 3, numéro 1, mars 1985, pp. 25-48, p. 28.

⁸⁸ KRIEF Nathalie, (1999), "Les pratiques stratégiques des organisations sanitaires et sociaux de service public", thèse pour le doctorat de science de gestion, Université Lumière Lyon 2, France, Décembre 1999, p. 81.

⁸⁹ KRIEF Nathalie, (1999), "Les pratiques stratégiques des organisations sanitaires et social de service public", Décembre 1999, op. cit., p. 81.

⁹⁰ CHEVALLIER J., (1986), « Science administrative », Presses Universitaires de France, Thémis, 607 p., pp. 45-46.

⁹¹ LAUFER R. et BURLAUD A., (1980), « Management Public, gestion et légitimité », Dalloz, 337 p., pp. 29-56.

1.2.2. Les caractéristiques du management public

Crozier (1985, 1987) avait mis en évidence trois caractéristiques du management public tel qu'il est pratiqué dans les organisations publiques⁹² :

- leur activité étant généralement fondée sur l'institution juridique du monopole d'une fonction, les administrations publiques sont protégées de leur environnement. Ainsi, elles s'y adaptent, souvent d'ailleurs avec retard. Notons que cette situation de monopole n'est plus vérifiée en Europe, mais demeure toujours vraie au Liban.
- fournissant essentiellement à la société des services complexes, gérant des relations humaines beaucoup plus que des biens matériels, leurs difficultés d'adaptation sont ressenties de façon plus grave, particulièrement par les administrés, ce qui provoque, dans un premier temps, un besoin de protection que la situation de monopole rend possible.
- l'explosion des communications ainsi que le passage d'une société de production à une société de services, bouleversent l'équilibre des protections traditionnelles. Par conséquent, les administrations et les gouvernements rêvent de ce fait de méthodes scientifiques qui permettraient de fonder un nouvel équilibre, et de le justifier. Ne disposant pas de l'expérience constante et répétée qu'apporte empiriquement l'analyse des résultats de l'action dans un monde concurrentiel, ils sont moins bien armés dans la préparation de l'avenir et risquent de s'éloigner du principe de réalité.

Les définitions données de management public reposent sur les fonctions de la gestion, ce qui présente un caractère réductionniste mettant davantage l'accent sur les techniques gestionnaires plus que sur les processus⁹³.

Le management pratiqué dans les organisations publiques consiste à s'appuyer le principe de contingence structurelle conduisant à rejeter les perspectives uniques, et standards, et à s'adapter à la diversité des situations.

Savall et Zardet définissent le principe de « contingence générique » comme un « cadre épistémologique admettant la présence de spécificités dans le fonctionnement des

⁹² CROZIER M., (1987), "Les problèmes du management public face à la transformation de l'environnement », Revue Politiques et Management Public, Vol. 3, n°1, mars 1985, pp. 9-23 et Crozier M., « Les problèmes du management public », Les Cahiers Français, n° 233, octobre-décembre 1987, pp. 53-55.

organisations, mais posant l'existence de régularités et d'invariants qui constituent des règles génériques dotées d'un noyau dur de connaissances, présentant une certaine stabilité et une certaine universalité»⁹⁴.

Le management existant dans les organisations publiques au Liban présente certaines caractéristiques de la bureaucratie.

1.2.3. Un management bureaucratique

Pendant longtemps, les organisations publiques ont été caractérisées par une forte centralisation. Le secteur public Libanais étant avant tout qualifié de bureaucratique. Qu'englobe la notion de bureaucratie ?

1.2.3.1. Le modèle bureaucratique

Traditionnellement, les organisations publiques ont été construites sur le modèle de la bureaucratie dite « wébérienne ». La bureaucratie est la forme d'organisation la plus rationnelle, car elle n'est basée que sur la raison (la compétence) sans tenir compte des relations personnelles. Les individus n'obéissent pas à la personne mais plutôt à des règlements impersonnels.

Le sociologue et historien Allemand Max Weber (1864-1920)⁹⁵ définit ainsi une structure d'organisation rationnelle, divisée en fonction d'une hiérarchie claire d'emplois, avec des procédures de travail très formalisées, et un système de contrôle très centralisé. Il légitime le pouvoir par la force de la réglementation (texte écrit) rationnellement établie par une hiérarchie où les individus sont sélectionnés sur la base de leurs compétences, attestées par le diplôme détenu ou la réussite à un concours. En conséquence, et pour Max Weber, les règles d'utilisation des moyens de production doivent être fixées sur la base de la rationalité et non pas de la propriété de ses moyens de production.

Pour Max Weber, la bureaucratie doit correspondre au règne de l'impersonnalité la plus formaliste. Il établit un parallèle entre les modes d'administration et les modes de domination ou d'autorité, et détache, sur cette base, le modèle bureaucratique.

⁹³ BARTOLI A., (1996), "Les origines du management public", *Les Cahiers de Recherche de PESUG*, Université des Sciences Sociales, Toulouse 1, 15 p.

⁹⁴ SAVALL H. et ZARDET V., (1995), "Ingénierie stratégique du roseau ", op. cit., p. 495.

⁹⁵ Max Weber, (1957), "The Theory of Social and Economic Organisation", New York, Free Press.

Selon M. Weber, la [domination](#) s'appuie sur 3 types de légitimités :

- la domination traditionnelle, la légitimité vient de la régularité intrinsèque des coutumes et des traditions de l'ancien empire bonapartiste.
- la domination charismatique, la légitimité vient de l'autorité personnelle du chef ou la force héroïque d'une personne, voire même des qualités extraordinaires d'un individu.
- la domination légale, la légitimité vient du respect de la loi.

C'est en partie aussi sur ce modèle que Crozier a construit l'analyse des bureaucraties. Au début des années 60, Michel Crozier (1964) montre que les bureaucraties reposent sur quelques principes de fonctionnement transversaux :

- le développement des règles impersonnelles assurant l'indépendance et la sécurité au fonctionnaire mais aussi son isolement ;
- la centralisation des décisions pour éliminer tout pouvoir illégal ;
- l'isolement de chaque catégorie professionnelle et la pression du groupe sur l'individu, qui entraîne la peur des relations de face à face ;
- le développement de pouvoir parallèle autour des zones d'incertitude.

Selon Crozier, un système bureaucratique est un système qui ne sait pas se corriger. C'est un modèle qui génère des cercles vicieux dans lesquels la rigidité des tâches et des règles qui entourent leur réalisation, ainsi que l'isolement des catégories professionnelles, provoquent des zones de flou dont les individus vont se servir pour accroître leur pouvoir. Ce gain de pouvoir officieux, pour certains acteurs, entraîne des frustrations et des pressions chez d'autres, et suscite l'édiction de nouvelles règles et le renforcement de la centralisation (Friedberg, 1993). En d'autres termes, les organisations fondées sur le modèle rationnel légal et bureaucratique sont marquées par une forte inertie, puisqu'elles s'auto-entretiennent et s'auto-reproduisent par le jeu des cercles vicieux (Kuty, 1998).

Nous proposons désormais d'analyser ce en quoi les organisations publiques libanaises sont des organisations fondées sur le modèle bureaucratique. À cet effet, nous nous appuyons sur une analyse critique des travaux de Mintzberg relatifs à la « bureaucratie mécaniste ».

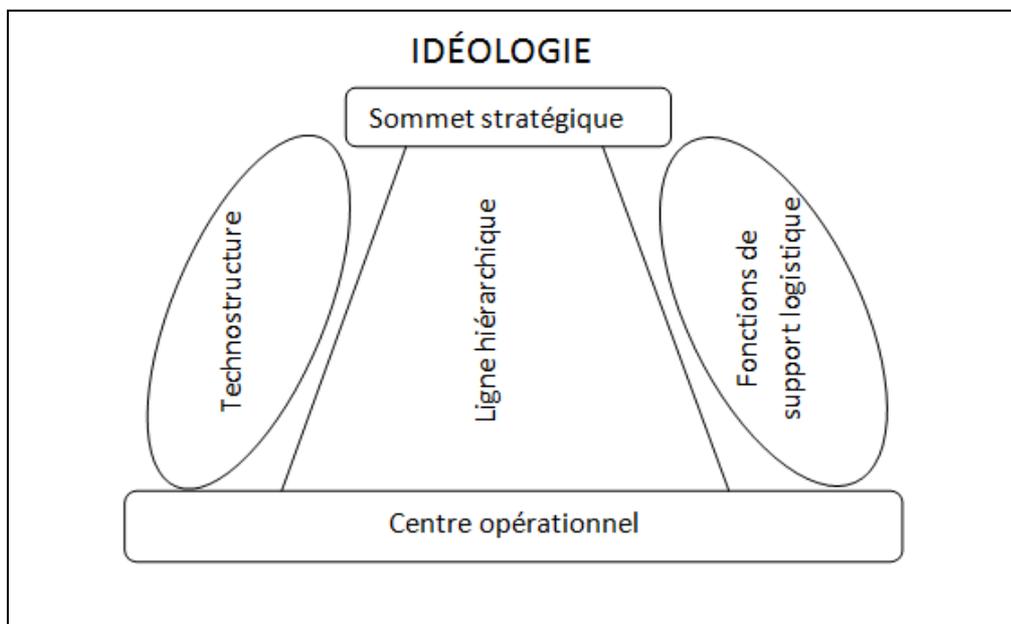
1.2.3.2. Les configurations organisationnelles selon Mintzberg

Selon Mintzberg, si nous voulons améliorer le fonctionnement des organisations et s'assurer qu'elles vont agir au mieux, et dans l'intérêt des différentes parties prenantes, il importe de comprendre les relations de pouvoir qui les entourent et qui les imprègnent. Mintzberg construit une sorte de grille de lecture permettant de classer la façon dont s'exerce le pouvoir.

1.2.3.3. Les éléments de base d'une configuration

Mintzberg a identifié différentes configurations organisationnelles qu'il étudie à travers six composants de base :

Figure 3: Les six parties de base de l'organisation, selon Mintzberg⁹⁶



- 1) **Le centre opérationnel** regroupe ceux qui réalisent le travail de production de biens ou de services, c'est le cœur de l'organisation. Les efforts de standardisation portent surtout sur lui pour réduire les incertitudes.
- 2) **Le sommet stratégique** désigne l'équipe dirigeante qui définit les objectifs stratégiques, décide des relations avec l'environnement et supervise l'ensemble des activités.
- 3) **La ligne hiérarchique** assure la liaison entre le sommet stratégique et le centre opérationnel.

⁹⁶ MINTZBERG Henry, (1999), "Le Management Voyage au Centre des Organisations", Traduit par Jean-Michel BEHAR, Deuxième tirage, Éditions d'Organisation.

- 4) **La technostructure** correspond aux spécialistes qui planifient, conçoivent les procédés de travail, l'organisation du travail ; ils ont pour rôle de rendre plus efficace le travail des autres.
- 5) **Le support logistique** est l'ensemble des services assurant des prestations internes non directement liées à l'activité de l'entreprise (le conseil juridique, la cafétéria).
- 6) **L'idéologie** est formée de l'ensemble des croyances et des valeurs partagées qui influencent les actions des membres de l'organisation.

Le rôle joué par chacun de ces composants permet de définir des configurations organisationnelles qui présentent un ensemble de caractéristiques structurelles spécifiques (la division du travail, les modes de coordination, l'importance des règles formelles, le rôle de la hiérarchie, etc.).

1.2.3.4. La bureaucratie mécaniste

Avant que de décrire la spécificité des organisations publiques qualifiées de bureaucraties mécanistes, il convient de préciser, au préalable, le sens donné au terme lui-même. Dans le langage commun, le terme de bureaucratie prend le sens de : « *pouvoir politique des bureaux, influence abusive de l'administration* ».

1.2.3.4.1. La description de la bureaucratie mécaniste

L'organisation mécaniste est une structure de type bureaucratique, centralisée. Elle se caractérise par une forte standardisation des procédés de travail : règles, procédures, communication formalisée. La technostructure et les fonctions de support logistique jouent un rôle important, ainsi que la hiérarchie qui en est clairement séparée et qui est très développée. Les unités concernées sont, en général, de taille importante et ancienne dans un environnement simple et stable, avec une production peu différenciée, qui permet une rationalisation poussée du travail.

Le contrôle étroit qui s'exerce au sein d'une organisation mécaniste peut entraîner des problèmes humains qui posent des problèmes de coordination. Elle est peu adaptée au changement et connaît de longues périodes de stabilité, interrompues par des crises d'adaptation. Elle se présente sous la forme d'entreprise mature dont la taille est suffisante afin d'avoir un volume de travail opérationnel permettant la répétition et la standardisation.

Lorsque le travail est très simple, la bureaucratie mécaniste peut pratiquement se dispenser de toute sa composante administrative.

1.2.3.4.2. Les problèmes de la bureaucratie mécaniste

Il existe de nombreux conflits entre l'efficacité et la satisfaction des individus qui s'avèrent être souvent traités comme des moyens, plutôt que comme des personnes.

Afin de résoudre les problèmes de coordination, cette structure ne peut avoir recours qu'à la supervision directe.

De plus, sur le plan stratégique, ce sont des entreprises qui ne changent pas et qui ne s'adaptent pas.

1.2.3.4.3. L'organisation publique comme bureaucratie mécaniste

Nous avons consacré une partie assez importante de notre temps dans les organisations publiques Libanaises et, grâce à cette phase de terrain, nous pouvons citer certaines des caractéristiques principales de ces organisations :

- tâches fortement spécialisées
- tâches opérationnelles routinières
- procédures très formalisées
- pouvoir décisionnel relativement centralisé
- usage de systèmes de planification
- structure administrative élaborée

Ces caractéristiques d'organisations peuvent mener à des dérives identifiées dans le langage courant sous le vocable de [bureaucratie](#). Si nous voulons qualifier le management existant dans les organisations publiques au Liban, nous pouvons dire qu'il s'agit d'un management présentant certaines caractéristiques de la bureaucratie mécaniste. Les organisations publiques au Liban se caractérisent par des tâches routinières et très spécialisées. Le regroupement de ces tâches est fait sur la base des fonctions. Leurs unités sont de grande taille. La coordination, au sein de ces organisations, est faite par la standardisation des procédés de travail et la technostructure émerge donc telle une partie essentielle de la structure. Dans ces

organisations, la centralisation du pouvoir de décision est importante. Alors, ce sont des structures où il existe une obsession du contrôle qui s'appuie par la mise en place de règles et de procédures.

Les organisations publiques libanaises bureaucratiques s'apparentent plus à une bureaucratie mécaniste, « [...] imprégnée fortement par la formalisation, et où la spécialisation tant horizontale que verticale, est très poussée »⁹⁷. Selon Griffin « La bureaucratie mécaniste est la structure qui pose le plus de problèmes pour l'employé. Le morcellement et la formalisation du travail conduisent à une tâche très appauvrie et l'on doit s'attendre à de faibles niveaux de variété, d'intégrité, d'importance de la tâche et d'autonomie »⁹⁸. Les organisations publiques Libanaises obéissent à un style de gestion très centralisé, qui laisse peu de place à l'initiative des travailleurs, et mettent la standardisation des procédés au cœur de leur système de fonctionnement.

1.2.3.5. Les effets pervers de la bureaucratie

Dans l'organisation publique, le travail et le capital peuvent ne pas être utilisés de la façon la plus efficace possible. Les difficultés de circulation de la communication sont importantes entre les différents services, de même que le décalage entre ceux qui décident, mais ne connaissent pas suffisamment les problèmes, et ceux qui sont sur le terrain, pour y constater les limites de l'organisation sans pour autant disposer des pouvoirs nécessaires pour effectuer les adaptations et innover.

Ces dysfonctionnements ont été étudiés par Michel Crozier, sociologue français contemporain, dans le cadre d'une analyse centrée sur la rationalité limitée d'individus cherchant à maximiser leur pouvoir. Crozier a élaboré une théorie du changement par crises dans les organisations dominées par des règles. Cette théorie est connue sous le nom de « *cercle vicieux bureaucratique* ». Elle correspond, en réalité, à un processus cyclique décomposé en trois phases :

- l'existence de zones d'incertitude dans toute bureaucratie, celles-ci constituant des marges de liberté pour les acteurs concernés. Les acteurs les utilisent afin d'accroître leur pouvoir. Le résultat n'est pas celui prévu par les règles, c'est un dysfonctionnement ;

⁹⁷ PAQUIN Michel, (1986), « L'organisation du travail », les éditions d'Agence d'Arc Inc., Montréal, 199 p., p. 166.

- si les acteurs exagèrent, le dysfonctionnement devient insupportable aux autres acteurs et obère l'atteinte des objectifs de l'organisation (crise) ;
- pour résoudre la crise, on élabore des règles plus compliquées, et tout peut alors recommencer.

Ainsi, et malgré son apparente stabilité, « *l'organisation [...] doit faire face à des transformations qui lui sont imposées de l'extérieur et de l'intérieur* ». Partant de là, « *Un système d'organisation bureaucratique [...] ne cède au changement que quand il a engendré des dysfonctionnements vraiment graves, [...] assez graves pour menacer la survie même de l'organisation* »⁹⁹. Aussi, nous pouvons nous permettre de dire que, dû aux longs délais nécessaires, à l'ampleur qu'il doit revêtir et à la résistance qu'il doit surmonter, le changement constitue une crise pour l'organisation bureaucratique.

En résumé, les caractéristiques mêmes du mode de fonctionnement bureaucratique conduisent à un cercle vicieux : les règles impersonnelles (qui régissent les fonctions et les conduites), les décisions centralisées, les catégories hiérarchiques isolées et les relations de pouvoir parallèles. La rigidité tant du contenu des tâches que des rapports entre les tâches, ainsi que le caractère impersonnel des relations humaines rendent difficile la communication entre les différents groupes. Ces rigidités provoquent, chez l'individu, une attitude de lutte au sein de l'organisation. Ce comportement suscite de nouvelles pressions afin de renforcer l'impersonnalité et la centralisation, seules garantes de la limitation des pouvoirs des groupes et des individus.

Dans une bureaucratie, chacun cherche à accroître son pouvoir tout en limitant celui des autres. Ainsi, les techniciens et les ouvriers qualifiés développent des stratégies visant à accroître leur autonomie tandis que leurs supérieurs hiérarchiques tentent de la restreindre. Chacun va tenter de contrôler l'activité de l'autre en faisant adopter des réglementations limitant ses capacités d'initiative. Ces réglementations rigidifient l'organisation mais, contrairement à ce que supposait Weber, ne parviennent jamais à rendre le comportement des acteurs complètement prévisible.

Chaque acteur se saisit des opportunités qui s'ouvrent à lui pour modifier les équilibres de pouvoir au sein de l'organisation et afin de tenter d'accroître le sien.

⁹⁸ GRIFFIN, cité par Paquin M., (1986), « L'organisation du travail », *Op. Cit.*

⁹⁹ CROZIER M., (1963), « Le phénomène bureaucratique », Paris, Éditions du Seuil, 413 p., pp. 257-259.

On peut ajouter à cela le fait que certains dirigeants exercent un pouvoir qui n'est pas contrôlable. L'impersonnalité et la globalisation des règles ne permettent pas à la bureaucratie de s'adapter à des situations particulières, ce qui donne un pouvoir très important aux bureaucrates pour interpréter ces règles.

Dans ce jeu incessant de lutte des pouvoirs, les objectifs initiaux de l'organisation sont souvent perdus de vue. Ici, l'efficacité supposée de la bureaucratie, s'en trouve considérablement affectée. Il nous semble donc hautement recommandé de dire que le fonctionnement réel des bureaucraties publiques ou privées, démontre que les règles ne disent pas toujours clairement ce qu'il faut faire, dans tous les cas. Ces marges de flou (zones d'incertitude) sont ainsi créées, en creux, par la structure formelle, et exploitées par certains acteurs, afin d'accroître leur pouvoir.

1.3. Les caractéristiques des organisations publiques au Liban

Le Liban est un petit pays du Proche-Orient. Il est bordé par la mer Méditerranée, à l'ouest, avec 240 Kms de côtes. Beyrouth est la capitale du Liban. La langue officielle est l'arabe et la monnaie la livre Libanaise, cependant, la moitié des Libanais sont francophones et la langue anglaise y est largement pratiquée.

Du fait de sa composition pluri-confessionnelle, le Liban est doté d'un système politique fondé sur une répartition plus ou moins proportionnelle du pouvoir, selon le volume de chaque communauté religieuse, c'est le confessionnalisme. Au Liban nous percevons l'image d'une administration instrumentale, totalement soumise au pouvoir public. Le secteur public Libanais est soumis aux turbulences de son environnement national. L'impact et l'enjeu de ces turbulences interviennent moins directement, à court terme, dans le cas des organisations publiques, que dans celui des entreprises privées.

1.3.1. Une frontière imprécise entre public et privé

La frontière entre public et privé au Liban n'est pas simple à définir même si elle est fondée sur des bases économique-juridiques et sur des usages historiques assez différenciés.

La réalité du fonctionnement des organisations publiques et privées révèle, en effet, que les critères traditionnels ne peuvent plus suffire à établir de claires distinctions entre les deux

sphères. Ainsi, certaines organisations publiques réalisent du profit (c'est le cas du secteur des télécommunications au Liban) ; tandis que d'autres ont des activités réellement marchandes dans un contexte concurrentiel (comme par exemple le « Middle East Airlines » : Air Liban) ; à l'inverse, des structures à capitaux privés participent directement, ou indirectement, à des missions d'intérêt général (comme, par exemple les écoles, les cliniques et les hôpitaux gouvernementaux).

Dans la sous-partie suivante, nous entendons dépasser les dimensions descriptives pour nous intéresser à des facteurs explicatifs. Nous montrons que, les organisations publiques sont entrées dans une ère de transformations, de restructurations et de remises en cause. Elles sont, en conséquence, confrontées à de nouveaux défis.

1.3.2. Les mouvances de l'environnement

Cinq grands types de mouvances affectent le fonctionnement des organisations publiques Libanaises :

- des mouvances économiques ;
- des mouvances politiques ;
- des mouvances technologiques ;
- des mouvances socio-culturelles ;
- des mouvances juridiques.

1.3.2.1. Les mouvances économiques

L'image un peu « simpliste » de l'économie libanaise comme centre régional dynamique de services, ne rend pas compte de la complexité de l'économie libanaise, ni de ses problèmes, qui ont été croissants depuis le début des années quatre vingt dix. La crise économique a eu pour effet un resserrement des budgets et des moyens des organisations publiques qui s'est répercuté sur les investissements, les emplois et les frais de fonctionnement.

Ces problèmes se traduisent aujourd'hui par¹⁰⁰ :

A. Une forte inflation

¹⁰⁰ [Propos recueillis par Jenny Saleh – l'hebdo magazine](#)

Le niveau des prix a beaucoup augmenté. En valeur absolue, le taux d'inflation entre 1996 et 2011 a atteint les 100 %. En comparaison avec le niveau de hausse des prix mondiaux, le taux est supérieur de 21 % au Liban. L'augmentation des prix des biens et des services non échangeables (comme le transport, les télécommunications, l'enseignement, les loisirs, etc.) est le principal facteur de cette inflation sur le long terme. L'augmentation des prix alimentaires (et des produits ménagers en général) est restée relativement limitée jusqu'à ce que la crise alimentaire mondiale ne provoque leur flambée, ces dernières années. Mais le fait que l'augmentation des prix de ces denrées soit trois fois supérieure au Liban, comparativement aux moyennes mondiales, révèle bien que les causes de l'inflation sont internes¹⁰¹.

B. Une économie qui ne crée pas d'emplois

Le résultat est dramatique pour l'emploi : quelque 20 000 jeunes arrivent tous les ans sur le marché du travail, mais, dans le meilleur des cas, seuls 3 000 de ces nouveaux entrants trouvent un emploi. Le taux de chômage est donc de 11 %, malgré une forte émigration qui réduit la taille de la population active : un demi-million de Libanais ont quitté le pays depuis la fin de la guerre, empêchant le Liban de bénéficier de la dynamique de croissance majeure de la transition démographique qu'il est en train de vivre, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays.

C. Le salariat est loin d'être la forme d'organisation du travail privilégiée au Liban

L'écrasante majorité des entreprises est composée des micro-entreprises familiales. Les effectifs de celles qui dépassent les 10 salariés sont d'à peine 150 000 personnes. Les salariés formels ne représentent que 29 % de la population active, sachant que la moitié d'entre eux travaillent dans le secteur public.

D. La part des salaires dans le PIB est très faible

La dette publique s'est élevée à 53,4 milliards de dollars fin août 2011, en hausse de 6,4% sur un an et de 1,6% depuis fin 2010. La dette interne a augmenté de 10,1% à 32,1 milliards de dollars, tandis que la dette externe a reculé de 1,4% en rythme annuel à 21,3 milliards de dollars.¹⁰²

¹⁰¹ [Propos recueillis par Jenny Saleh – l'hebdo magazine](#)

¹⁰² <https://mplbelgique.wordpress.com/tag/dette-publique/>

Le PIB nominal a exceptionnellement augmenté de 75 % entre 2006 et 2010 sous l'effet des afflux exceptionnels de capitaux enregistrés sur la période. Malgré cela, le revenu par habitant (à prix constants) reste aujourd'hui inférieur de 60 % par rapport à son niveau de 1973. Avant la guerre, le salaire minimum était plus élevé que le revenu moyen par habitant. Il est tombé sous ce seuil au fil des ans pour revenir à son niveau initial au cours des dernières années, si l'on y comptabilise les allocations diverses qui lui ont été ajoutées (le transport, l'éducation). Quant au salaire moyen, il a reculé de 30 % par rapport au revenu par habitant. Le résultat est que la part des salaires dans le PIB est tombée à moins de 30 % alors qu'elle se situe aux alentours de 66 % dans les pays développés.

1.3.2.2. Les mouvances politiques

La situation économique critique ne diffère pas beaucoup de la situation politique de l'après-guerre. En se penchant sur la situation, force est de constater que le modèle politique et le modèle économique, qui ont prévalu au Liban, ne sont pas indépendants.

L'administration Libanaise est bloquée par l'obligation de refléter (en son sein) le poids des différentes composantes politiques du pays. C'est ce que Dagher¹⁰³ appelle le « consocialisme Libanais ». Selon ce dernier, le consocialisme engendre une situation où les responsables politiques et les fonctionnaires de haut niveau sont déresponsabilisés à l'égard des conséquences de leur gestion des affaires publiques. Ainsi, ils peuvent exercer le pouvoir sans être responsables. Ils échappent à l'obligation de rendre compte car ils sont protégés par leur communauté. Ils parviennent à maintenir dans leurs positions malgré leur échec parce qu'ils se présentent comme des champions communautaires, concernés par la défense des intérêts de leurs communautés respectives.

Nos interventions menées au sein des organisations publiques au Liban, montrent que la perception d'un climat politique instable contribue à réduire la satisfaction au travail et l'engagement organisationnel affectif, et à augmenter l'intention de démission parmi les employés. Ces interventions montrent aussi que le rendement professionnel est affecté négativement par les effets politiques et que la négligence au travail s'en trouve, en revanche, augmentée. Dans les organisations publiques libanaises, les comportements politiques sont généralement perçus de manière négative par les employés et ils sont souvent associés à des

¹⁰³ DAGHER A., « L'Administration Libanaise après 1990 », *Idem* .p. 3.

conduites manipulatrices destinées à servir les intérêts personnels de leurs auteurs. Les ingérences des personnalités politiques influentes dans les affaires des organisations publiques au Liban ont des effets néfastes. Les fonctionnaires protégés par des personnalités politiques échappent aux sanctions (HE 1.6.2). Dans les organisations publiques, les fonctionnaires ne se sont pas en situation de rendre un service à l'utilisateur (HE 1.6.1).

Les orientations stratégiques des organisations publiques sont guidées par des choix politiques du gouvernement en place. L'optimisation de la richesse n'étant pas un but à atteindre, l'efficacité de la gestion est soumise au respect du budget. La baisse des coûts n'est une priorité que dans le cadre d'une restriction budgétaire totale.

Au Liban, le déficit budgétaire chronique reconnu de l'État et l'évolution socio-économique, à l'échelle nationale, poussent à approfondir les liens et enjeux stratégiques attribués à la privatisation, cette dernière étant proclamée comme une orientation stratégique privilégiée. Largement répandue dans le reste du monde, la privatisation demeure un sujet de tiraillement politique au Liban.

Pour certains politiciens, la privatisation se présente comme un moyen de promouvoir l'efficacité productive et l'effort managérial, dans un contexte où la gestion publique perd de sa crédibilité. Pour eux, la privatisation suppose une amélioration de la productivité, voire la rentabilité d'une activité, en vue d'attirer les capitaux. Cependant, les gestionnaires, qui se sont intéressés aux privatisations, ont montré qu'elles n'étaient pas toujours synonymes d'amélioration des performances, ou des prix, pour les usagers¹⁰⁴. Selon Nguihé Kanté, elle suppose un glissement de la propriété nationale vers le secteur privé, et, de ce fait, la cessation du contrôle (Nguihé Kanté, 2002).

À la base, toute activité publique, ou privée, doit prouver en tout état de cause sa capacité innovatrice et managériale. Or, au Liban, l'absence d'une responsabilisation et d'une transparence dans la gestion des organisations publiques favorisent son inefficacité par rapport au service privé.

De plus, les interventions des hommes politiques dans la fixation des objectifs managériaux des organisations publiques visent à améliorer la position de leurs partisans au détriment de

¹⁰⁴ GIRARD Bernard, (2005), "Management dans le secteur public", Science Po, Paris, octobre 2005, 129 p.

l'efficacité de la gestion. Les conflits d'intérêts sont réglés par ces mêmes instances politiques qui parfois, au lieu de régler les conflits, attisent les différends.

Par ailleurs, l'appartenance politique, ou religieuse, des dirigeants apporte davantage que leur performance. Les objectifs contradictoires et les tiraillements au sein des gouvernements n'incitent pas les dirigeants du secteur public à la créativité, ni même à la recherche de l'efficacité. Au contraire, les liens des dirigeants avec un réseau politique influant créent une couverture à des pratiques douteuses d'optimisation des richesses personnelles, au détriment des performances managériales.

Généralement, les dirigeants des organisations publiques cachent l'échec de la gestion par l'accomplissement des objectifs sociaux grâce à des subventions gaspillées, au détriment de l'intérêt public. Par ailleurs, le service public, au Liban, impute souvent ses pertes et son inefficacité à l'intervention politique.

1.3.2.3. Les mouvances technologiques

Le Liban vient de vivre seize ans de guerre (de 1975 à 1990) et de quinze ans de tutelle et d'occupation (de 1991 à 2005) qui ont eu des conséquences regrettables sur le fonctionnement de ses administrations, bien qu'elles aient continué à fonctionner pendant ces deux périodes, mais le système était dans un très mauvais état. Il fallait appliquer des procédures chaotiques et toutes les informations étaient consignées à la main, sur du papier parfois jauni par le temps.

Aujourd'hui, la situation n'a pas trop changé. Pour la majorité des libanais, les administrations sont toujours un cauchemar bureaucratique. En effet, les tâches de bureau liées au traitement du papier (gestion, comptabilité, enregistrement, différentes tâches et support), sont beaucoup plus développées que les tâches et les métiers où la présence humaine est indispensable (personnels de santé, enseignants, policiers, personnels d'accueil, etc.).

En général, les organisations publiques libanaises sont perçues de manière très négative. Les usagers les jugent comme insuffisamment réceptives à leurs préoccupations. De part la lourdeur, la lenteur et la complexité des procédures, ils se sentent perdus dans un maquis inextricable. L'absence de l'automatisation de la collecte des informations permet de surcharger les agents de tâches répétitives et peu valorisantes au profit de missions plus enrichissantes. Les usagers veulent une administration capable de répondre à toutes leurs

questions. Ils veulent disposer aussi de toutes les informations nécessaires à l'accomplissement des formalités administratives.

1.3.2.3.1. TIC et administration

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, le terme de « Technologie de l'Information et de la Communication » (TIC) a succédé au terme de « Technologie de l'Information ». Une définition, largement répandue dans la littérature, de Andreu, Ricart et Valor¹⁰⁵ (1992) et de Reix¹⁰⁶, adapté par Kefi et qui définit les TIC comme étant : « un ensemble de processus formels de saisie, de traitement, de stockage et de communication de l'information, basés sur des outils technologiques, qui fournissent un support aux processus transactionnels et décisionnels, ainsi qu'aux processus de communication actionnés par des acteurs organisationnels, des individus ou des groupes d'individus, dans une ou dans plusieurs organisations »¹⁰⁷.

Les TIC ont cinq propriétés ou caractéristiques particulières¹⁰⁸ qui sont : la vitesse, la compression temps-espace, la mémorisation, la connectivité et la flexibilité d'usage.

- a. La vitesse : les outils électroniques automatisent les processus de traitement de données avec des performances de vitesse sans aucune commune mesure avec celles d'un opérateur humain. Cela permet d'effectuer des calculs extrêmement lourds dans des intervalles de temps très brefs.
- b. La compression du temps et de l'espace¹⁰⁹ : internet permet de transmettre des messages de manière quasi instantanée entre des ordinateurs distants.
- c. La mémorisation : aujourd'hui, les progrès continus dans les supports de stockage permettent aujourd'hui à l'utilisateur potentiel d'accéder sans difficultés à une quantité de connaissances stockées pratiquement illimitée.
- d. La connectivité : la présence de plusieurs outils éventuellement compatibles accroît les possibilités d'action de chaque utilisateur qui peut ainsi jouer la complémentarité ou la substitution entre les différentes techniques.

¹⁰⁵ ANDREU A., RICART JE., VALOR J., (1992), *"Information Systems strategic planning: A source of competitive advantage"*, NCC Blackwell.

¹⁰⁶ REIX R., (2000), « *Système d'information et management des organisations* », 3^{ème} édition, Vuibert, Paris.

¹⁰⁷ KEFI H., KALIKA M., REIX R., (2004), « *Evaluation des SI : une perspective organisationnelle* », Economica.

¹⁰⁸ Adapté de REIX R., « *Système d'information et management des organisations* », *Op Cit*, p. 35.

- e. La flexibilité d'usage : les outils électroniques de traitement de données possèdent un large éventail d'utilisations potentielles.

1.3.2.3.2. L'administration électronique

L'absence de l'administration électronique dans les organisations publiques libanaises rend le secteur public moins transparent et provoque des problèmes administratifs. En effet, selon les principales parties prenantes, l'administration électronique propose des services de meilleure qualité¹¹⁰. Elle contribue à la mise en œuvre de nouvelles compétences, de nouveaux modes de travail et de nouvelles organisations pour un service public plus efficace. Elle favorise de nouveaux partenariats avec le secteur privé¹¹¹. Elle permet l'amélioration du travail des agents publics libanais. Elle contribue, également, à réduire la corruption. L'administration électronique permet, donc, d'accélérer les efforts de réforme du secteur public tout en le rendant plus transparent.

L'administration électronique est indispensable à la modernisation du fonctionnement interne des organisations publiques au Liban. Elle est souhaitable pour accélérer et pour améliorer le processus décisionnel à travers les systèmes d'informations, la meilleure circulation des informations et l'évaluation claire et rapide des résultats relatifs aux mesures mises en place.

En se basant sur les travaux de Reix¹¹², nous pouvons dire que les TIC sont susceptibles de produire plusieurs effets qui constituent le ferment des améliorations attendues :

- une multiplication de la qualité et de la précision des informations disponibles ;
- un déplacement des frontières traditionnelles ;
- une automatisation de nombreux traitements ;
- une faculté de traçabilité systématique de certaines opérations ;
- un effet normatif croissant à mesure de la diffusion des grandes applications.

¹⁰⁹ ISAAC H., « *Technologie de l'information et management : la nouvelle frontière éthique de l'entreprise* », 17 p. Disponible sur <http://www.observatoireemangement.com>

¹¹⁰ ASSAR S., BEAUVALLET G., BOUGHAZALA I., (2005), « L'administration électronique, un point de rencontre entre la pratique des projets et la recherche en management des systèmes d'information », *Système d'information et management*, vol. 10, numéro 1, p. 8.

¹¹¹ HARFOUCHE, A., (2009), « Le rôle des TIC dans la réforme des Services Publics : cas du Liban », Deuxième Dialogue Euro Méditerranéen de Management Public, Portoroz-Piran, Slovénie, Oct. 2009.

¹¹² Adapté de REIX R., (2000), « *Système d'information et management des organisations* », 3^{ème} édition, Vuibert, Paris, p. 8.

1.3.2.3.3. Des services de qualité centrés sur les besoins des usagers

Selon Khoury¹¹³, les TIC permettent aux organisations publiques libanaises d'intensifier la création de nouveaux services dématérialisés (e-services). Elle pourra, donc, enrichir ou faire évoluer les services existants afin qu'ils répondent de mieux en mieux aux attentes des citoyens. Ceci permettra un traitement plus personnalisé, centré sur les besoins individuels de chaque usager.

Cette personnalisation de la relation avec l'utilisateur libanais peut s'effectuer :

- par le développement des services offrant la possibilité aux usagers libanais de connaître l'état de leurs dossiers administratifs ou le degré d'avancement de leur demande ;
- par la limitation de la fourniture, par l'utilisateur libanais, d'informations redondantes dont l'administration libanaise dispose déjà ;
- par l'organisation d'un service d'accueil et de prise en charge globale qui permet à l'utilisateur libanais ou à l'entreprise libanaise de recevoir des réponses claires et rapides. La mise en place d'un centre d'appel peut constituer une première étape de cette évolution.

L'administration électronique permettra, donc, à l'administration libanaise de proposer des services plus nombreux, faciles d'usage, accessibles à tous et à n'importe quel moment. Elle permet également d'accélérer la mise en œuvre de services centrés sur les besoins des usagers libanais tout en simplifiant les démarches à suivre. En effet, et au-delà de leur simplicité d'emploi, les nouveaux services peuvent être l'occasion d'une remise en question des procédures exigées, tant au niveau des informations saisies par l'utilisateur libanais que des pièces justificatives à fournir.

1.3.2.3.4. L'administration électronique augmente l'efficacité de l'État Libanais

L'administration électronique est indispensable à la modernisation du fonctionnement interne de l'État et des services publics libanais. Au-delà de la satisfaction des usagers, il est souhaitable d'accélérer et d'améliorer le processus décisionnel concernant les politiques publiques. Cela n'est envisageable qu'à travers les systèmes d'information, dont la conception doit prévoir les outils en mesure d'apporter une aide efficace à la décision, une meilleure circulation des informations, notamment sous forme agrégée, ainsi qu'une évaluation claire et

¹¹³ KHOURY R. était le Technical Cooperation Unit Director, à OMSAR (Office of the Minister of State for Administrative Reform).

rapide des résultats des mesures mises en place. En effet, en se basant sur les études de Reix¹¹⁴, nous pouvons dire que les TIC sont susceptibles de produire plusieurs effets qui constituent le ferment des améliorations attendues :

- une multiplication de la quantité et de la précision des informations disponibles, due à la disponibilité, en tout point du réseau, d'informations numérisées aisément accessibles ;
- un déplacement des frontières traditionnelles, en remettant en question, application par application, les limites entre l'intérieur et l'extérieur de l'administration (interne, entre ses services). La possibilité d'un départ des usagers de tout ou d'une partie des opérations de saisie ou de certains traitements ouvre ainsi de nouvelles possibilités d'organisation ;
- une automatisation de nombreux traitements, due aux moyens de calcul disponibles, à un coût désormais plus raisonnable que par le passé du fait de la standardisation des machines et des systèmes d'exploitation. Cette automatisation redéfinit la répartition des fonctions entre les opérateurs et les applications et bouleverse ainsi l'organisation des tâches ;
- une faculté de traçabilité systématique de certaines opérations, qui donne tout son poids à des mécanismes de contrôle *a posteriori* et peut ainsi conduire à réévaluer les contrôles, *a priori*, très répandus dans l'administration ;
- enfin, à terme, un effet normatif croissant au fur et à mesure de la diffusion des grandes applications, du fait du coût d'évolution de ces logiciels largement distribués. Ce phénomène limitera sans doute rapidement la palette des logiciels efficaces, dans chaque grande fonction de l'administration électronique.

1.3.2.4. Les mouvances socio-culturelles

À l'instar des organisations du secteur privé, les organisations publiques libanaises comptent une multitude de parties prenantes (salariés, fournisseurs, clients et autres tiers susceptibles de subir les effets des choix qu'elles font dans l'exercice de leurs activités). Les relations avec les parties prenantes peuvent être particulièrement importantes pour améliorer ou protéger la réputation des organisations publiques, et pour assurer le respect des obligations de services d'intérêt général, qui leur incombent parfois.

¹¹⁴ REIX R., (2000), « *Système d'information et management des organisations* », Op. Cit.

Les organisations publiques libanaises connaissent des différents publics : internes, externes, globaux et locaux. Elles doivent définir les éléments qui influent les attentes, les attitudes et les comportements des publics. Il faut donc cibler les besoins de chaque partie prenante de l'organisation afin d'établir des stratégies de communication, selon ces besoins. Les responsables des relations au sein de ces organisations travaillent pour instaurer une relation de confiance entre l'organisation et ses publics.

1.3.2.4.1. Les dirigeants

Les dirigeants publics rencontrent des difficultés multiples, se heurtent à des contraintes structurelles majeures dans l'exercice de leurs fonctions, et montrent des faibles degrés d'implication dans leur travail.

Les caractéristiques des dirigeants publics ont un impact sur la nature et l'intensité de leur engagement au travail.

1.3.2.4.2. Les employés

Le comportement des employés d'organisations publiques au Liban semble plus proche de celui des salariés du secteur privé, dans la mesure où ils intègrent dans leurs pratiques au quotidien les exigences des usagers.

Les employés des organisations publiques sont critiques face aux changements ayant une incidence directe sur eux-mêmes. Ils ont besoin de se sentir pris en compte par l'organisation. Il faut donc diffuser l'information prioritairement en interne, puis, le « relationniste » doit établir des mécanismes d'écoute afin de démontrer l'importance de ces derniers au sein de l'organisation. Cela contribue à instaurer un climat d'échanges transversaux dans l'organisation. « Le travail du relationniste consiste à créer et à maintenir en permanence un double courant d'information. D'où une communication descendante de l'entreprise vers ses publics. ... une communication ascendante des publics vers l'entreprise qui permet à la direction de connaître avec précision les intérêts de ceux-ci, tant internes qu'externes. »¹¹⁵

Ainsi, naît la nécessité de mettre en place des mécanismes de communication bidirectionnelle pour créer un dialogue constant entre une entreprise et ses publics.

¹¹⁵ DAGEMAIS B., (2005), "Le métier de relationniste", Le Presse de l'Université Laval, 5ème tirage, 252 p., p.59-60.

Le relationniste doit établir des mécanismes d'écoute afin de démontrer l'importance des employés au sein des organisations publiques. Cela contribue à la mise en place d'un climat d'échanges transversaux dans l'organisation.

« Le relationniste¹¹⁶ doit prévoir l'impact dans le plan de communication lors de la diffusion d'une information aux publics externes. Il y a quelques exigences de communication avec les employés (pp. 144-145) :

- diffuser l'information d'abord en interne ;
- mettre en avant la contribution des employés dans les communications externes ;
- éviter de faire reposer toutes les responsabilités sur la conscience des employés ;
- bannir le ton condescendant et paternaliste.»

« Cette communication dans les deux sens s'impose pour de multiples raisons. Tout d'abord, elle établit un climat plus humain en prêtant attention et en répondant aux besoins des publics d'une entreprise. L'image que projette cette organisation est reflétée vers ses administrateurs qui peuvent ainsi mieux juger de la portée de leurs décisions et apprendre lentement à administrer davantage, en fonction des besoins du public. De plus, cette communication permet souvent d'éviter des erreurs graves qui auraient pu conduire à des crises majeures. »¹¹⁷

Cependant, nous remarquons que la transparence et la communication interne sont des aspects négligés au sein des organisations publiques libanaises.

1.3.2.4.3. Les fournisseurs

Les organisations publiques Libanaises mettent en place une structure visant à diffuser des informations aux fournisseurs telles que les normes de qualités, les changements technologiques, les nouvelles exigences, etc. Elles instaurent des intranets afin d'aider les échanges entre les fournisseurs et les représentants de l'organisation.

Selon Danielle Maisonneuve, il y a quelques exigences de communication avec les fournisseurs¹¹⁸:

- 1) communiquer les normes de qualité

¹¹⁶ MAISONNEUVE D., (2003), « Les relations publiques dans une société en mouvance », 3ème éd., Presses de l'université du Québec, mars 2003, 428 p.

¹¹⁷ LEDUC R. (1984) cité par DAGEMAIS B., (2005), "Le métier de relationniste", Le Presse de l'Université Laval, 5ème tirage, 252 p.

¹¹⁸ MAISONNEUVE D., (2003), « Les relations publiques dans une société en mouvance », op. cit., p. 151.

2) considérer les fournisseurs comme de réels partenaires.

1.3.2.4.4. Les usagers

L'action standardisée, uniforme et impersonnelle n'apparaît plus adaptée au contexte socio-économique actuel. Les besoins et les attentes de la population libanaise se sont différenciés et multipliés, à tel point que le service public doit désormais tenir davantage compte des spécificités et des cas particuliers. Ces derniers ont une grande influence sur la survie des organisations publiques libanaises. Le fonctionnement des organisations publiques au Liban provoque des dysfonctionnements qui agissent jusqu'au niveau des usagers. Il faut donc, dans les objectifs des communications d'organisation, comprendre les attentes et les besoins de ceux-ci afin de les satisfaire.

«On doit concevoir une communication intégrée, transversale et interactive avec toutes les parties prenantes de l'organisation.¹¹⁹»

1.3.2.5. Les mouvances juridiques

Les mouvances juridiques ont pour objet de façonner et d'utiliser les règles pour qu'elles atteignent, avec le maximum d'adéquation et d'efficacité, le résultat voulu¹²⁰.

Pour s'en tenir à l'essentiel, les mouvances juridiques comportent : l'ensemble des textes qui portent les règles de droit, à savoir, les lois, les décrets, les règlements, les décisions rendues par les juridictions, les documents de la pratique non contentieuse (les formules de contrats, de conventions, etc.), sans toutefois omettre les documents de caractère doctrinal¹²¹.

Cependant, dans les organisations publiques libanaises, l'accès à l'information juridique rencontre de multiples problèmes, à savoir :

- la centralisation des structures de transmission de l'information, plus particulièrement des structures administratives,
- la relative rigidité des réseaux de l'information, due au problème d'interdépendance d'une part et de spécialisation des services d'autre part,

¹¹⁹ MAISONNEUVE D. (2003), « Les relations publiques dans une société en mouvance », op. cit., p.144

¹²⁰ MARTY G. et RAYNAUD P., (1972), « Droit civil, Introduction générale à l'étude du droit », Sirey, 2e édition.

¹²¹ AUBERT Jean-Luc (1990), « Introduction au droit et thèmes fondamentaux du droit civil », 4e édition, éditions Armand Colin, p.p. 66, 271 p.

- les logiques différentes dans la collecte et la gestion de l'information juridique, au sein de l'organisation.

Rappelons que la communication est devenue un impératif dans l'organisation publique. Il s'agit là d'une évolution récente. Auparavant l'organisation était réticente à la communication, mais sans doute s'est-elle organisée sur le modèle administratif, c'est-à-dire de façon hiérarchique et pyramidale.

Actuellement, la communication est devenue une nécessité car, pour motiver les travailleurs, il convient d'inclure la communication dans l'organisation.

Avec une économie à forte intensité de savoir, des ressources financières et humaines limitées et un usager de plus en plus exigeant puisque mieux informé, le secteur public est soumis aux turbulences de son environnement national et mondial (Damon, 2002). Pour affronter ces défis, les autorités publiques sont aujourd'hui amenées à se moderniser (Forget, 2004).

1.3.3. L'état actuel des organisations publiques Libanaises

Les réactions des usagers libanais vis-à-vis des services publics sont critiques. Les organisations publiques libanaises sont perçues de manière très négative (complexité, lourdeur, lenteur, opacité...) et le citoyen libanais se plaint de la mauvaise qualité des services, des formalités administratives compliquées, des mesures arbitraires, de la corruption et des ingérences de personnalités politiques influentes dans les affaires de l'administration publique. Selon les experts du domaine public, ce fonctionnement défectueux est dû à la négligence, aux relations de clientélisme qui règnent dans la vie politique et à l'absence d'une stratégie de transformation comportant des objectifs clairs et déterminés. Dans leurs discours, les responsables politiques montrent qu'ils sont conscients de ces problèmes.

Après avoir analysé les entretiens réalisés au sein de trois organisations publiques libanaises, nous résumons les problèmes de l'administration libanaise en six points : le citoyen n'est pas au centre de l'attention de l'administration publique, la centralisation excessive et la faible communication entre l'administration centrale et les administrations locales, le manque de personnels compétents et corruption. Ces six points sont détaillés dans le chapitre 5 de la thèse.

1.3.3.1. L'état actuel de l'administration publique Libanaise

D'une part, le Liban souffre des crises politiques entre les pôles du pouvoir qui militarisent les administrations publiques. En effet, la structure des administrations publiques libanaises reflète les rapports de forces au sein du système politique, ce qui paralyse les administrations et les empêche de jouer leur rôle dans le projet de reconstruction du secteur public libanais.

D'autre part, le citoyen se plaint de la mauvaise qualité des services, des formalités administratives compliquées, des méthodes de travail archaïques, des mesures arbitraires, de la corruption...

1.3.3.2. Recul des pratiques formelles et désinstitutionnalisation

Les citoyens-usagers libanais héritent des organisations publiques en panne. Cela relève du phénomène de personnalisation du pouvoir et de la gestion informelle des affaires publiques. En effet, la période de l'après-guerre souligne les problèmes issus de la nature des rapports que les responsables politiques entretiennent avec ces organisations. Selon Crow¹²², ces rapports déterminent un recul des pratiques formelles et institutionnelles au sein de l'administration. Ces pratiques sont substituées par des pratiques informelles. En effet, la finalité des responsables politiques est de servir leurs propres agents et non pas la réforme et l'amélioration des services aux usagers.

1.3.3.3. Organisation et structures des organisations publiques au Liban

Selon les acteurs de nos trois terrains de recherche, les organisations publiques au Liban souffrent d'une centralisation excessive. Cette centralisation rend les procédures administratives compliquées, lentes et coûteuses.

La centralisation entrave le développement de l'organisation. Plusieurs projets insistent sur la nécessité d'adopter une décentralisation administrative poussée.

Le dédoublement de supériorités entre divers services et sections est un signe de l'inefficacité dans l'organisation ce qui cause un conflit de pouvoir, un désordre dans la répartition des responsabilités et une perte d'efforts. Il y a un manque de design organisationnel.

¹²² CROW R., (1966), « Confessionalism, public administration, and efficiency in Lebanon? », in L. Binder (ed.), *Politics in Lebanon*, N.Y.: John Wiley and sons.

La structure des organisations publiques au Liban est divisée en fonction d'une hiérarchie d'emplois claire, avec des procédures de travail très formalisées, et un système de contrôle très centralisé.

Au sein des organisations publiques, l'attachement excessif au respect des règlements s'exerce au détriment de la rapidité d'action, de l'efficacité, de la performance et de la réalisation des objectifs. La centralisation ralentit les prises de décisions et fait stagner les organisations publiques.

1.3.3.4. Manque de compétences et de technologies modernes dans l'administration publique

Dès la sortie de la guerre, l'administration Libanaise a dû faire face au poids des fonctionnaires incompetents en son sein. D'après le rapport du C.F.P. de 1993¹²³, 47 % d'entre eux ne disposaient pas d'un niveau supérieur à celui du brevet. 9,1 % étaient des bacheliers et 2,6 % seulement avaient un niveau universitaire.

Aujourd'hui, 19 ans plus tard, le manque de compétences existe toujours car rien n'a été fait pour améliorer cette situation. Ce manque se fait sentir surtout en informatique, en gestion, en économie ainsi que dans le domaine de la statistique. Il convient également de souligner que les programmes de formation ne sont pas adaptés aux défis de l'État moderne et nécessitent une révision globale.

La moyenne d'âge des fonctionnaires dépasse les 50 ans, ce qui traduit le refus du développement et du changement, ainsi que la mauvaise introduction de l'informatisation dans les méthodes et les outils de travail du secteur public.

L'administration souffre d'un manque de certains postes (en gestion, en informatique, en sciences administratives et financières, en planification et en statistique...) et également d'un surplus de personnels non qualifiés, cette contradiction conduit à un dysfonctionnement dans la GRH et donc à une baisse de la production. En réalité, le personnel qualifié est attiré par le secteur privé qui lui propose des salaires plus élevés et la possibilité de se développer et d'occuper des postes importants, sans besoin d'être recommandé. Par contre, dans le secteur public, nous remarquons l'absence de normalisation et de classification dans le système de

¹²³ DAGHER A., « L'Administration Libanaise après 1990 », Contribution au colloque sur : *Le Modèle de l'Etat développemental et les défis pour le Liban*, op cit, p. 38

sélection. Par conséquent, les fonctionnaires de la première catégorie du secteur public sont nommés d'après leurs appartenances politiques.

1.3.3.5. Manque de planification et de collaboration avec le secteur privé

Les fonctionnaires du secteur public, à tous les échelons, laissent faire les choses sans les anticiper. De même que le changement, le développement et la coordination des activités sont complètement étrangers à la culture de ces fonctionnaires.

Sachant que le secteur public est beaucoup moins développé que le secteur privé, au Liban, ce dernier fournit environ 75 % de la demande des citoyens libanais. Malgré tout, le secteur privé, considéré comme performant, est marginalisé.

Nous estimons que le secteur privé libanais peut soutenir l'amélioration des performances techniques, commerciales et financières par la mise en place de systèmes d'information et de gestion, et par l'amélioration de la communication et la coordination avec le secteur public.

1.4. Le concept de qualité des services publics

Selon Goter F. (2005), certaines organisations publiques ont évolué en reproduisant des principes d'organisation du secteur privé et les démarches qualité semblent en être un exemple. Chomienne (2001) explique ce choix d'importation de modes de gestion des entreprises privées par le fait que les organisations publiques, depuis des décennies, ne semblaient pas capables de se réformer à partir de leur système de valeur traditionnel. Les responsables publics espéraient alors que « l'introduction de méthodes de gestion issues de l'entreprise va, à elle seule, améliorer progressivement le fonctionnement de ces organisations plutôt bureaucratiques ». Malgré une relative lenteur dans l'évolution des prestations et, parfois un certain « mythe » de la qualité lié à l'idée de modernisation, pour un certain nombre d'auteurs comme Joncour et Verrier¹²⁴ (2002), « force est de constater que la vie quotidienne de l'utilisateur/client est plus facile aujourd'hui qu'elle ne l'a jamais été : de la télétransmission des formulaires administratifs, la liste est longue des facilités nouvelles offertes par le service public ».

¹²⁴ JONCOUR Y., et VERRIER P.-E., (2002), « Plus ça change, plus c'est la même chose. La répétition au service de la modernisation », Revue Politiques et Management public, volume 20, n°1, mars 2002, pp. 85-103, pp. 86, 101.

Nous proposons dans cette sous-partie de définir les concepts de service public (1.4.1) et de qualité de service public (1.4.2).

1.4.1. Le service public

« Le service public est un mythe légitimant : il sculpte l'image d'un État généreux, bienveillant, uniquement préoccupé du bien-être de ses sujets »¹²⁵. La notion de service public recouvre toutes les activités d'intérêt général qui s'exercent de façon directe ou indirecte sous l'égide des pouvoirs publics, centraux et locaux.¹²⁶

L'expression « service public » désigne deux éléments différents : une mission, qui est une activité d'intérêt général, et un mode d'organisation consistant, de façon directe ou indirecte, à faire prendre en charge ces activités d'intérêt général par des personnes publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics) ou privées, mais toujours sous le contrôle d'une personne publique.

Le service public remplit quatre fonctions principales. Nous distinguons les services publics à finalité d'ordre et de régulation (la défense nationale, la justice, la protection civile, les ordres professionnels...), ceux ayant pour objets la protection sociale et sanitaire (sécurité sociale, service public hospitalier...), ceux à vocation éducative et culturelle (l'enseignement, la recherche,...) et, enfin, ceux à caractère économique.

Il existe trois principes essentiels communs à tous les services, et inhérents à la qualification de service public. Ils se rattachent à sa finalité, qui reste l'élément majeur de la notion, à savoir, la sauvegarde de l'intérêt général.

Les trois principes¹²⁷ sont :

- La continuité : les services publics sont tenus de fonctionner de manière régulière et continue.
- L'égalité : tous les usagers doivent être placés face aux services publics dans une position égale, sans discrimination ni avantage.

¹²⁵ CHEVALLIER J., (1991), "Le service public", coll. "Que sais-je?" PUF, 2^{ème} édition, p. 3

¹²⁶ BARTOLI A., (2005), « le management dans les organisations publiques », Éditions DUNOD, 419 p., p.54

¹²⁷ Ces principes, dégagés progressivement, ont été systématisés par L. Rolland, d'où le nom de « lois de Rolland » qu'on leur attribue parfois.

- La mutabilité : Les prestations fournies au public doivent être toujours adaptées à ses besoins, ce qui suppose qu'elles évoluent quand les besoins changent

L'activité du service public peut ne pas être mise en œuvre par une organisation publique, si elle est le fait d'un organisme privé, elle reste encadrée par des critères et un contrôle de « tutelles » publiques.

La notion de service public renvoie à des choix politiques en ce qui concerne ses réalisateurs, et à des dimensions culturelles en ce qui concerne ses finalités.

1.4.2. La qualité de service dans les organisations publiques

Le concept de « qualité » issu du secteur privé atteint progressivement l'ensemble du secteur public. Il n'est pas simple de transporter des outils du secteur marchand, dominé par des principes économiques, à des organisations soumises à un mode de gestion public.

Les biais bureaucratiques qui animent les organisations publiques nécessitent une contextualisation fine des outils et des méthodes importés du secteur privé.

L'implication du concept de « qualité » dans un contexte d'organisation publique, nécessite quelques précisions terminologiques.

1.4.2.1. Quelques précisions terminologiques

Nous nous intéressons ici aux différentes définitions et principes de la qualité, en montrant comment ces principes ont évolué au fil du temps, tout en rappelant à titre d'exemples et sans être exhaustifs, quelques personnages clefs du « monde » de la qualité. Puis, nous évoquons les spécificités de la qualité dans les organisations publiques. Enfin, nous développons la notion d'amélioration de la qualité du service public.

1.4.2.1.1. La qualité

La définition la plus couramment retenue de la qualité est celle que lui confère l'« International Organisation for Standardization » (ISO) dans la norme ISO 8402 : « La qualité est l'ensemble des propriétés et des caractéristiques d'un produit, ou d'un service qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites », qui a été ensuite modifiée et remplacée par : « Aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences » dans la norme ISO 9000 (2000).

L'exigence étant définie par « besoin ou attente formulés, habituellement implicites, ou imposés ».

1.4.2.1.2. La qualité totale

L'ISO 8402 définit le « Management par la Qualité Totale » comme un « mode de management d'un organisme, centré sur la qualité, basé sur la participation de tous ses membres et visant au succès à long terme par la satisfaction du client et à des avantages pour tous les membres de l'organisme et pour la société ».

Shiba définit le management par la qualité totale comme « un système évolutif destiné à l'amélioration continue des produits et des services, dans le but d'accroître la satisfaction du client dans un monde en rapide évolution »¹²⁸.

Le concept de qualité totale n'est malheureusement pas repris par l'ISO 9000 (2000) qui définit le système de management de la qualité par « un système de management permettant d'orienter et de contrôler un organisme en matière de qualité ».

Le système de management étant défini comme un « système permettant d'établir une politique et des objectifs et d'atteindre ces objectifs »¹²⁹.

1.4.2.1.3. Les prestations de services

Une grande majorité des missions des organisations publiques se traduit par des prestations de services, ceux-ci peuvent correspondre soit à des services de base, soit à des services associés. L'enjeu sur la qualité de service public porte sur les deux aspects (de base et associé) et découle du meilleur compromis possible entre les principales attentes des usagers, les politiques publiques, la réalisation des missions d'intérêt général et les contraintes de ressources de l'administration concernée.

1.4.2.1.4. La qualité du service public

Pour les organisations publiques, la qualité du service est issue des mécanismes d'arbitrage entre les attentes des usagers et les choix stratégiques de l'organisation publique concernée.

¹²⁸ Shiba S., "Quatre révolutions du Management par la Qualité Totale", Dunod, Paris, 1997

¹²⁹ l'ISO 9000 (2000)

La qualité d'un service public est définie comme étant son aptitude à l'emploi, de manière plus précise, c'est la mesure dans laquelle l'utilisateur du service public estime que ce qui lui a été offert répond à ses besoins et à ses attentes.

1.4.2.2. De nouvelles approches de la qualité

L'image traditionnelle de l'action publique est souvent contraire à une image de qualité.

Prenons l'exemple des hôpitaux au Liban, qui sont caractéristiques de la dualité « public /privé ». De nombreux sondages révèlent que les patients choisissent souvent le « privé » lorsqu'ils cherchent davantage de qualité, à savoir, plus de personnalisation, plus de confort, plus d'accompagnement et plus d'écoute.

Selon Trosa, la qualité pratiquée dans le service public présente plusieurs limites, dont celle de correspondre à une vision trop interne : « Les bonnes normes sont celles que les techniciens, au regard de leur expérience, considèrent comme bonnes, mais qu'en est-il de l'avis des usagers ?¹³⁰

La prise en considération des attentes des usagers par l'organisation publique, pour améliorer la qualité du service rendu, constitue l'une des premières orientations des pouvoirs publics en matière de transformation.

1.4.2.3. Les enjeux de la qualité

Différentes études mettent en évidence le fait que la notion de qualité est relative, que la non-qualité coûte souvent plus cher que la qualité elle-même, et que la qualité en tant que facteur de crédibilité renforce la compétitivité.

Ces conclusions sont tout à fait valables pour le secteur public où la qualité constitue « l'une des réponses possibles (...) à l'évolution de ses environnements, et aux exigences accrues des usagers et des élus » ainsi qu'un « levier de dynamique interne »¹³¹.

La démarche « qualité-innovation », suscitée dès 1986 par Ballardur et Charrette, cherchait explicitement à mobiliser les différents niveaux d'exécution et d'encadrement, dans le but de

¹³⁰ TROSA S., (1990), "Le Dossier Qualité –Introduction", Les Cahiers du Management, ministère de l'équipement, n°6, février 1990, p. 9.

¹³¹ BARTOLI A., (2005), « le management dans les organisations publiques », Éditions DUNOD, 419 p., p.113

chasser la non-qualité quotidienne et de décroïsonner les services pour « réduire le gâchis de la mal-administration »¹³²...

Compte tenu des défis évoqués précédemment (sous-chapitre 2 et 3), la qualité constitue donc l'une des réponses possibles des organisations publiques à l'évolution de ses environnements, et aux exigences accrues des usagers, et des élus.

La logique de qualité suppose un effort de prise en compte aigu des attentes spécifiques des utilisateurs, elle paraît parfaitement compatible avec l'idée de base du service public qui correspond à une recherche de réponses adaptées à l'égard de certains besoins de la population.

1.4.2.4. Les démarches qualité des organisations publiques

1.4.2.4.1. Usager ou client ?

L'approche qualité dans le secteur public présente des similitudes avec celle mise en œuvre dans le secteur privé, néanmoins des différences liées au statut de « client » existent :

- En premier lieu, l'usager d'une organisation publique s'avère d'être, non seulement consommateur, mais également actionnaire (du fait de la fiscalité), ce qui n'est pas le cas dans une entreprise privée.
- En deuxième lieu, dans le secteur public, l'usager correspond à une entité abstraite et non à un acteur unique, car le commanditaire, le bénéficiaire, le payeur ne sont généralement pas les mêmes.

Quatrebarbes¹³³ parle d'un système client et propose une distinction entre les cinq catégories de ce système :

- les clients : qui passent les commandes et décident directement des prestations ;
- les prescripteurs : qui recommandent l'utilisation de tel produit, tel service ou tel fournisseur ;
- les usagers directs : qui utilisent ou consomment le produit ou le service ;
- les usagers indirects : qui bénéficient, ou pâtissent, des prestations sans en être forcément les destinataires directs ;

¹³² SERIEYX H., FRAISSE R. éd., (1994), « Pour le ministère de la Fonction publique et le Commissariat Général au Plan, l'État dans tous ses projets », Documentation Française, novembre 1994.

- les payeurs : qui financent ou subventionnent la prestation, sans en être directement les bénéficiaires.
- En troisième lieu : la réticence de l'utilisation du terme « client » dans le secteur public vient de la différence dans le rapport de dépendance entre « client » et « fournisseurs ». L'utilisateur du service public est généralement dans un rapport de dépendance « défavorable » vis-à-vis du fournisseur public¹³⁴.
 - En quatrième lieu : le terme « client » évoque le monde des affaires et du profit, il est associé aux activités lucratives, qui sont souvent rejetées par le secteur public.

1.4.2.4.2. L'évaluation de la satisfaction des usagers

L'évaluation de la satisfaction des usagers fait partie inhérente du développement de la qualité et des approches de qualité totale.

Les référentiels ISO définissent cette évaluation par une mesure « du sentiment de l'utilisateur résultant de l'écart entre sa perception du service rendu, et ses attentes »¹³⁵.

La satisfaction est donc subjective et relative, sa mesure est multiforme : elle porte sur des résultats, sur le déroulement de la prestation publique ainsi que sur l'environnement de ladite prestation.

Bartoli A.¹³⁶, observe que la satisfaction n'est pas forcément compatible avec l'intérêt général porté par le service public, en particulier pour les missions régaliennes (fiscalité et justice). Elle précise que l'« *on peut considérer que c'est autour du « service associé » à la prestation de base que pourra se rechercher la qualité* »¹³⁷.

Pour Savall et Zardet¹³⁸, la performance sociale se définit par le degré de satisfaction des acteurs, atteint grâce à trois niveaux de qualité : qualité des produits appréciée par les clients externes, qualité du fonctionnement et qualité du management appréciées surtout par les clients internes (salariés non cadres, cadres et dirigeants).

¹³³ DE-QUATREBARBES B., (1998), « Usagers ou clients? Écoute, Marketing et Qualité dans les services publics », Les Éditions d'Organisation, 2^{ème} édition.

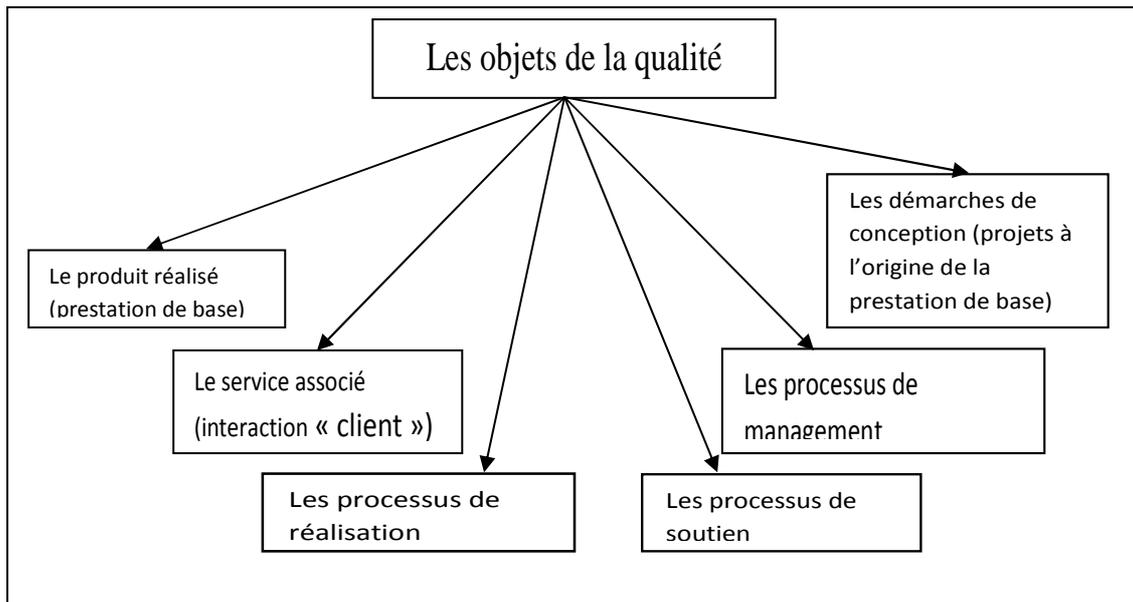
¹³⁴ BARTOLI A., (2005), « le management dans les organisations publiques », *Op. Cit.*, p.115

¹³⁵ ISO/DIS 9000

¹³⁶ BARTOLI A., (2005), « le management dans les organisations publiques », *Op. Cit.*

¹³⁷ BARTOLI A., (2005) « le management dans les organisations publiques », *Op. Cit.*, p. 119

Figure 4 : Les objets de la qualité¹³⁹



Source : Bartoli A., 2005

Selon nous, la qualité, entendue au sens global du terme, concerne autant les produits et les services que les processus et les projets de l'organisation. Pour Bartoli, la qualité concerne à la fois des interactions externes et des interactions internes. Au plan interne, les particularismes du fonctionnement public doivent être pris en compte pour obtenir des niveaux de qualité attendus, et surmonter les dysfonctionnements engendrés par les bureaucraties. Au plan externe, la logique de la qualité se caractérise tout autant par ses spécificités propres au secteur public que, par les processus internes.

1.4.2.5. Les spécificités de la qualité dans les organisations publiques

Prestation de base-service adaptée : à raison du principe d'égalité, la personnalisation des services paraît difficile. Il en est de même pour certaines prestations, par essence même de l'insatisfaction. Selon Bartoli, « *C'est dans le couple « prestation de base-service adapté » que se joue avant tout l'enjeu de la qualité pour le service public* »¹⁴⁰. L'attention doit alors porter sur le service associé. En effet, si la prestation de base du service public est réputée universelle, les modalités de sa distribution, les conditions d'écoute de la demande, le confort

¹³⁸ SAVALL H. et ZARDET V., (2001) « évolution des outils de contrôle et des critères de performance, face aux défis de changement stratégique des entreprises », 22ème congrès de l'afc, France.

¹³⁹ BARTOLI A., (2005), « le management dans les organisations publiques », Op. Cit. p.120

¹⁴⁰ Bartoli A., (2005), « le management dans les organisations publiques », Op. Cit., p.121

des dispositifs d'accueil, la clarté de l'information qui entoure la prestation, etc., sont autant d'éléments composant le service associé qui peuvent faire toute la différence. Bartoli ajoute, « *L'écoute du client (...) dans le cadre de ce service associé, peut constituer, par ailleurs, un gisement considérable d'informations sur les besoins d'évolution des prestations de base délivrées...* »¹⁴¹.

L'engagement de service : « *l'engagement est une promesse que prend un prestataire vis-à-vis de ses bénéficiaires à partir des attentes implicites de ces derniers (...), il est destiné à être communiqué et explicité publiquement...* »¹⁴². Cet engagement, qui suppose une cohérence entre la politique interne et la politique externe de l'organisation publique, n'est pas clair dans les organisations publiques au Liban.

La simplicité des démarches administratives : l'amélioration de la qualité passe aussi par une recherche de simplifications administratives qui visent à combattre les lourdeurs et le gaspillage de temps, de façon à pouvoir dégager une réelle « valeur ajoutée ».

Or, la prise en considération des attentes des usagers par les organisations publiques pour améliorer la qualité du service rendu constitue l'une des premières orientations des pouvoirs publics en matière de transformation organisationnelle. La qualité constitue donc l'une des réponses possibles des organisations publiques à l'évolution de leurs environnements, et aux exigences accrues des usagers.

1.4.2.6. L'amélioration de la qualité du service public

Dans son étude des organisations publiques, Mercier¹⁴³ (2000) identifie quatre principales améliorations du service public :

- une amélioration de l'information, de l'accueil clientèle et de la qualité de service,
- une démarche marketing plus fine avec le développement de nouveaux produits et de nouveaux services,
- une évolution consécutive de la mission de service public,
- une nouvelle relation de service et un statut d'utilisateur-client.

¹⁴¹ Bartoli A., (2005), « le management dans les organisations publiques », *Op. Cit.*, p.121

¹⁴² BONIS H., DENIS A. et al., (1996), "S'engager sur le service –Réflexions de praticiens pour réussir des engagements dans les services publics", Ministère de la Fonction publique (DGAFP), Septembre 1996.

¹⁴³ MERCIER E., (2000), "Les effets de la modernisation sur les pratiques de gestion des ressources humaines dans les entreprises publiques de service public. Une lecture conventionnaliste du processus d'évolution à la RATP et EDF-Lorraine", Thèse de doctorat en Science de gestion, Direction de thèse G. Schmidt, 562 p., p. 118.

Or, les démarches d'amélioration de la qualité des services publics se traduisent par l'introduction et le développement des technologies de l'information et de la communication, la réorganisation des services en interne, la simplification des procédures et du langage administratifs et une amélioration de l'accueil.

La charte Marianne (2003) regroupe cinq rubriques des engagements obligatoires et optionnels :

- un accès plus facile aux services,
- un accueil attentif et courtois,
- une réponse compréhensible aux demandes et dans un délai annoncé,
- une réponse systématique aux réclamations,
- être à l'écoute pour progresser.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Ce chapitre s'est intéressé à décrire le cadre de l'action publique et le fonctionnement interne des organisations publiques. Ce chapitre nous a permis de mettre en évidence l'importance du secteur public, en termes d'action de régulation économique et sociale.

Nous avons ensuite mis en évidence les caractéristiques des organisations publiques et du service public, ce qui nous a amené à donner notre définition des organisations de la sphère publique : ce sont les organisations qui servent un intérêt général, qui produisent des activités de service au public et qui dépendent d'une tutelle à fort pouvoir de décision sur leurs actions. Afin de comprendre le fonctionnement des organisations publiques, nous avons étudié les particularités de leur mode de management. Après avoir défini le concept de management public comme le management observé dans les organisations de service public, nous avons étudié le caractère bureaucratique du management pratiqué par ces organisations. En nous appuyant sur les travaux de Crozier et Mintzberg, nous avons mis en évidence les fondements du management bureaucratique. C'est par l'analyse des effets pervers du modèle bureaucratique mécaniste que nous considérons les organisations publiques libanaises comme des organisations bureaucratiques.

Enfin, nous avons mis en évidence le concept de qualité des services publics, ce qui nous a amené à considérer que la qualité peut constituer une réponse possible à l'évolution des environnements et aux exigences accrues des usagers. Nous nous sommes intéressée à montrer que les objectifs de la qualité des services publics est de mieux satisfaire les usagers et d'impliquer et de responsabiliser davantage les agents.

Le chapitre 2 s'attache à mettre en évidence la nécessité de la transformation pour les organisations publiques. Pour ce faire, nous analysons les problèmes de performances et de qualité dans les organisations publiques, et nous évaluons la satisfaction des usagers des services publics. Ce chapitre permet d'approfondir notre réflexion sur les raisons qui poussent aujourd'hui ces organisations à développer des processus de transformation fondés sur les principes du management « moderne » et non plus sur ceux du modèle bureaucratique.

CHAPITRE 2 : LA PERFORMANCE, LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS ET LA SATISFACTION DE L'USAGER

Le premier chapitre nous a permis de montrer les spécificités de l'organisation publique, particulièrement son fonctionnement et son mode de management. La prise en compte de ce champ de recherche par les sciences de gestion a permis d'observer ses problématiques spécifiques et leurs effets sur la performance de l'organisation publique. Cependant, nous considérons que le dirigeant de l'organisation publique mérite d'avoir une vision intégrale de son environnement (interne et externe) autour d'une performance globale qui regroupe outre ses aspects économiques, des facteurs organisationnels et sociaux.

Dans le premier sous-chapitre (2.1.), les concepts de performance et de qualité sont étudiés à partir de la théorie socio-économique. Ensuite, la notion de satisfaction des usagers des services publics est explicitée dans le sous-chapitre suivant (2.2). Enfin, nous montrons, dans le sous-chapitre (2.3), que le développement de la performance et de la qualité de services publics nécessite une transformation du fonctionnement des organisations publiques.

2.1. La performance et la qualité de services dans la théorie socio-économique des organisations

2.1.1. La théorie socio-économique des organisations

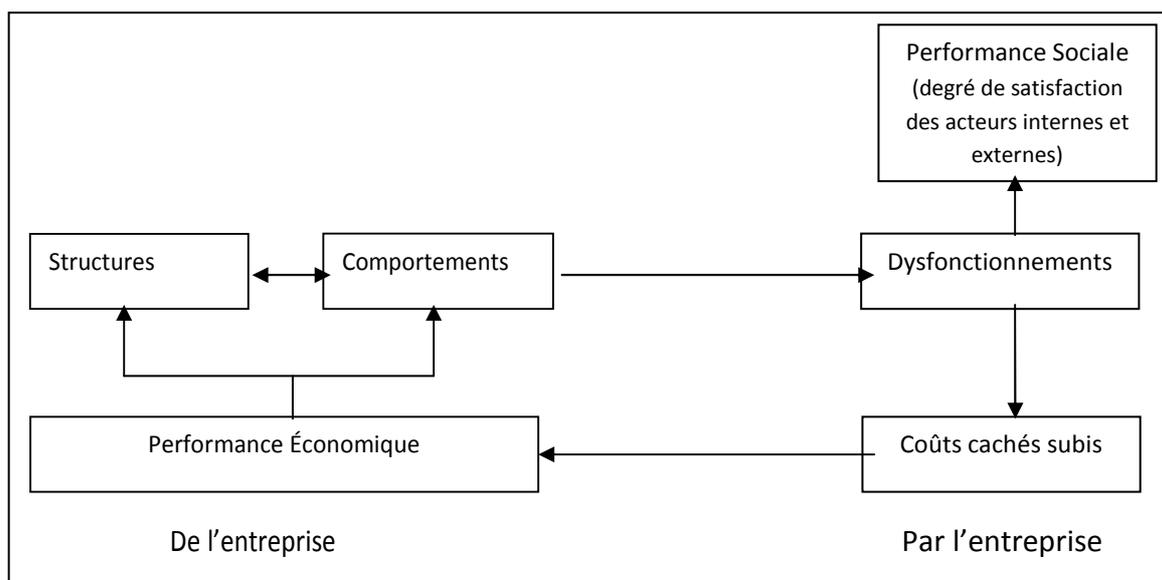
La théorie socio-économique propose un modèle « bio-systémique » des organisations, il s'agit d'une théorie qui prend en compte la dynamique des interactions permanentes entre les structures et les comportements.

2.1.1.1. Le fondement de la théorie socio-économique

La théorie socio-économique propose un mode de management innovant, s'appuyant sur le développement de l'ensemble du potentiel humain des entreprises et des organisations, intégrant à la fois la performance économique et la performance sociale.

L'hypothèse théorique fondamentale sur laquelle la théorie socio-économique se base est la suivante : « le niveau de performance économique d'une organisation dépend de la qualité de l'interaction entre les structures de l'organisation, et les comportements humains, qui agissent au sein de cette organisation ». Elle peut être résumée schématiquement comme suit :

Figure 5 : L'hypothèse fondamentale de l'analyse et de la stratégie Socio-économiques



Source : SAVALL. H., Revue française de gestion, 1980

La théorie socio-économique conçoit l'entreprise comme un ensemble complexe comprenant cinq types de structures (physiques, technologiques, organisationnelles, démographiques et mentales) en interaction avec cinq logiques de comportements humains (individuels, de groupe d'activités, catégoriels, de groupes d'affinités et collectifs)¹⁴⁴. Cette interaction permanente et complexe crée des pulsations d'activités qui constituent le fonctionnement de l'entreprise. Il existe des anomalies et des perturbations dans ce fonctionnement, et donc ce qui crée un écart entre le fonctionnement souhaité (ou « ortho-fonctionnement ») et le fonctionnement observé : ce sont les dysfonctionnements. Si nous voulons agir au niveau de la performance socio-économique de l'organisation, il est nécessaire de conduire des actions synchronisées, à la fois sur les structures de l'organisation, et sur les comportements humains.

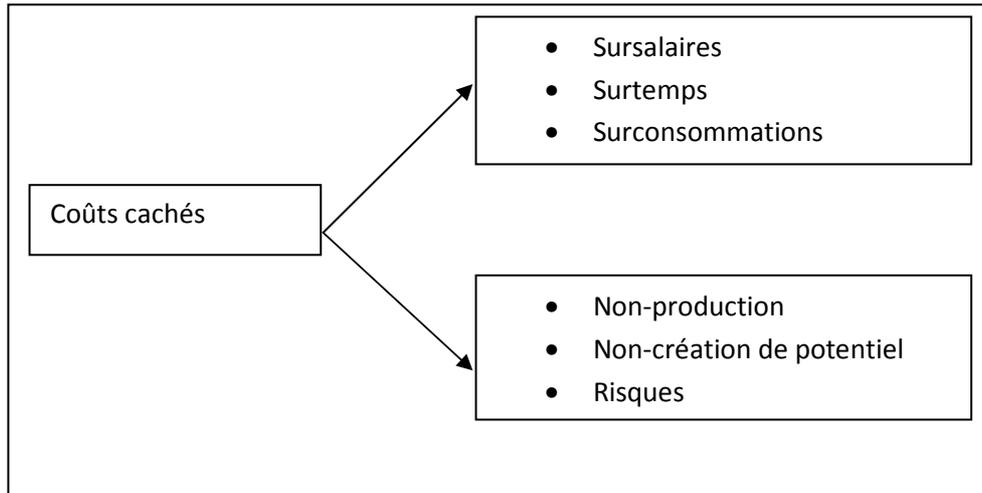
Les dysfonctionnements sont classés en six familles : les conditions de travail, l'organisation du travail, la gestion du temps, la communication-coordination-concertation, la formation intégrée et la mise en œuvre stratégique. Ces six familles constituent à la fois des variables explicatives du fonctionnement, et des champs de solutions aux dysfonctionnements recensés dans le diagnostic de l'entreprise.

Les dysfonctionnements ont des conséquences financières non négligeables, dénommées « coûts cachés », qui affectent la performance économique de l'entreprise.

La méthode d'analyse des coûts-cachés d'une organisation comporte cinq rubriques d'indicateurs, deux à dominante sociale et trois à dominante économique : l'absentéisme, les accidents de travail, la rotation du personnel, la qualité des produits (biens et services) et la productivité directe (quantités produites). Les coûts cachés se répartissent en cinq composants, les trois premiers représentent des charges que l'entreprise pourrait éviter si son niveau de dysfonctionnements était moins élevé (surtemps, sursalaire et surconsommations), et les deux autres des non-produits, correspondant à une perte de production ou d'activité engendrée par les dysfonctionnements (non-production et non-crédation de potentiel). À ces cinq composants de coûts cachés, vient s'ajouter un sixième constitué par le risque latent de création de nouveaux dysfonctionnements ou de réapparition des précédents.

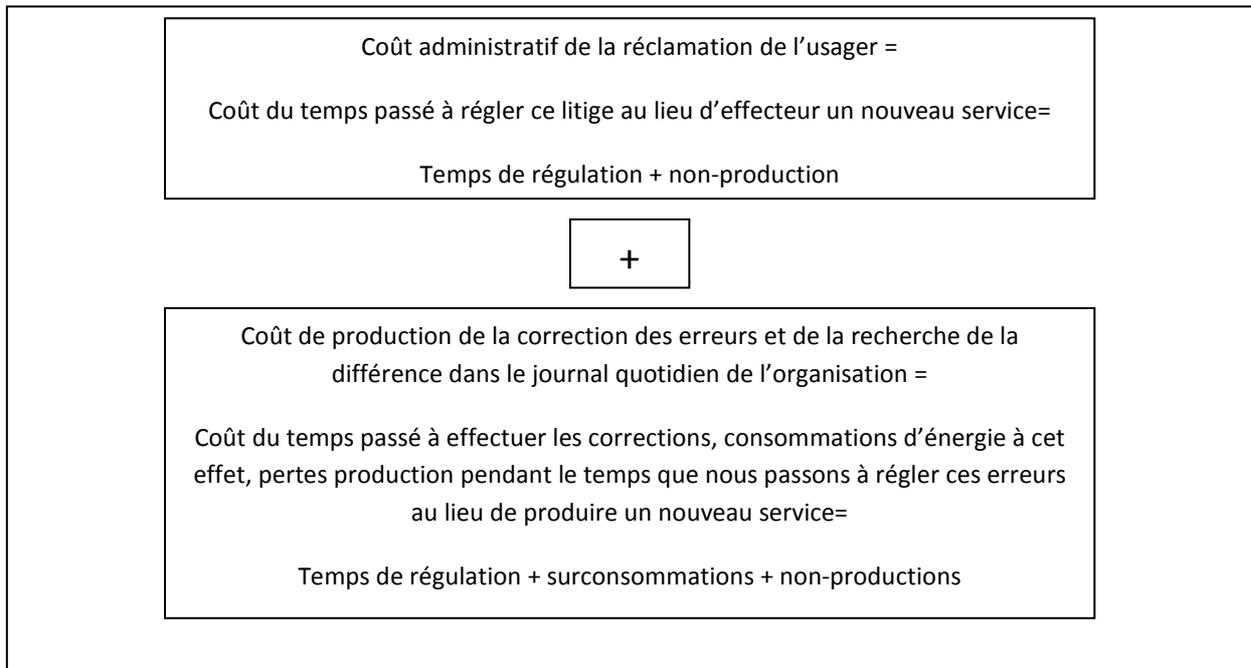
¹⁴⁴ SAVALL H. et ZARDET V., (1995), "Maîtriser les coûts et les performances cachés. Le contrat d'activité périodiquement négociable", *Economica*, Coll. « Gestion », 1987 ? 3^{ème} édition augmentée, 405 p., p.20.

Figure 6 : Coûts cachés



Si nous appliquons ce schéma au cas d'un défaut de qualité tel que le constat d'une prestation de services publics, le coût de non-qualité se décompose de la manière suivante :

Figure 7 : Décomposition des coûts de non-qualité



Les recherches en gestion socio-économique expérimentée au sein des organisations montrent que seule une approche globale de l'entreprise est susceptible d'expliquer le niveau et les mécanismes de sa performance socio-économique d'une part, et d'inspirer des actions d'amélioration durable de cette performance, d'autre part.

Dans un tel contexte aussi théorique qu'empirique, la qualité apparaît comme un thème mobilisateur singulièrement puissant, capable d'avoir des effets d'entraînement sur les autres variables qui apparaissent dans le « trèfle à quatre feuilles » qui schématise l'analyse socio-économique de l'entreprise et des organisations (Figure 12, chapitre 3) . La qualité joue un rôle moteur sur l'ensemble des facteurs d'efficacité qui sont à l'origine de la performance économique de l'organisation.

Selon les expériences de l'ISEOR¹⁴⁵, les actions d'amélioration de la qualité doivent porter sur l'ensemble des structures, sur l'ensemble des comportements humains et sur l'ensemble des domaines de dysfonctionnements. Ces expériences en organisations nous ont appris que tous les acteurs de l'entreprise appartiennent au système de production de la qualité de l'organisation, sans exclusion.

2.1.2. La double image de la qualité dans la théorie socio-économique

Le concept de stratégie socio-économique distingue deux sortes d'environnements pertinents pour la stratégie de l'organisation publique : l'environnement externe, territoire du marketing, et l'environnement interne, composé du personnel de l'organisation publique, territoire habituel de la gestion du personnel et de la gestion de production des services publics. La stratégie socio-économique rassemble ces deux environnements à partir d'une approche marketing étendue à l'environnement interne.

Les actions d'innovation socio-économique, expérimentées et évaluées par l'ISEOR, visent à améliorer la qualité en actionnant une fibre sensible du personnel de l'organisation publique, ce dernier s'avérant à la fois producteur et usager du service public. Chaque acteur, au sein de l'organisation publique, incarne deux statuts différenciés, puisque chacun participe à la production de la qualité tout en étant juge de la qualité de son regard d'utilisateur. Les expériences de l'ISEOR montrent qu'en exportant cette fibre sensible de la qualité dans les actions d'innovations socio-économiques, les résultats sont durablement positifs.

¹⁴⁵ L'ISEOR, centre de recherche et d'expertise en management socio-économique, intervient dans les entreprises et organisations sur la méthode des coûts cachés, améliorant la qualité, l'efficacité et l'implication du personnel.

Les fonctionnaires de l'organisation publique sont les initiateurs de la qualité des services publics. Ils consacrent une partie de leur temps, et de leurs ressources, à « faire » la qualité et le reste du temps à corriger la non-qualité qu'ils ont précédemment révélée.

2.1.2.1. La qualité de service dans l'organisation publique

L'analyse comparée de l'environnement externe de l'organisation publique, et de son environnement interne, montre une certaine inadéquation des modes de production des services publics par rapport à l'évolution des exigences de l'utilisateur.

L'approche interactive de la relation entre l'organisation et son environnement rejait sur deux points importants : elle permet de dépasser la dichotomie entre l'offre et la demande, tout en revalorisant l'offre de services émanant de l'organisation. L'enjeu est de parvenir à transformer les conditions de production, en les adaptant à la fois aux exigences des usagers, et à celles du personnel-producteur de la qualité.

2.1.2.2. Notion de toilette socio-économique

La définition du toilette socio-économique est la suivante : « *maintenance ou remise en état de fonctionnement des objets matériels ou immatériels d'une organisation, tels que structures, procédures et comportements, qui subissent des dégradations au fil du temps* ». ¹⁴⁶

Dans le cadre d'une approche qualité, cette démarche permet de s'assurer que l'organisation dispose d'un appareil productif adapté au niveau d'exigence des usagers et aussi de limiter les déperditions dues au vieillissement, à la détérioration, à l'inadaptation ou à l'accumulation désordonnée d'informations.

La mise en place d'une telle démarche requiert une bonne connaissance des forces de l'organisation et notamment des compétences des acteurs. C'est pour cela que les grilles de compétences et le manuel de formation intégrée jouent un rôle majeur. La grille de compétences est un synoptique permettant de visualiser les compétences effectives disponibles d'une équipe et son organisation concrète. Elle permet d'élaborer un plan de formation intégrée particulièrement bien adapté à chaque personne et aux besoins évolutifs de l'équipe. Cette notion est définie en détail dans le chapitre 7 de la thèse. Une formation intégrée, dans l'approche socio-économique, est une formation qui est dispensée par les

membres de l'encadrement de l'entreprise sur le lieu de travail et avec le matériel même du travail. C'est une formation qui est donc appliquée aux situations de travail de l'unité et se base sur le savoir-faire d'expérience capitalisé par l'animateur au moyen de la préparation d'un manuel de formation qui répond aux besoins de l'unité et vise à préparer aux évaluations prévisibles.

Le concept de toilettage, à lui seul, ne permet pas l'instauration d'une stratégie proactive. Il doit être mixé avec la mise en place d'un système de vigilance.

2.1.2.3. Le concept de vigilance

La définition de vigilance est la suivante : « *une surveillance aiguë, particulièrement active et efficace de l'environnement interne et externe de l'organisation pour en extraire des informations utiles au pilotage stratégique et opérationnel de l'organisation* »¹⁴⁷. La vigilance permet d'anticiper, grâce à une lecture attentive des informations, mais aussi d'agir, en exploitant ces mêmes informations.

La qualité ne peut servir à renforcer l'organisation que si elle est considérée comme une stratégie active, non pas imitatrice, mais plutôt instigatrice d'actions de développement.

2.1.2.4. Le management socio-économique : une approche globale de l'organisation

Le management par la qualité se devait d'être intégré dans toutes les facettes de l'organisation.

Le management stratégique général de type socio-économique intègre toutes les fonctions de l'organisation, depuis le choix d'investissement jusqu'au management du potentiel humain, en passant par la gestion de la qualité. Cela englobe les stratégies, les processus et les comportements, dans un processus à la fois horizontal, vertical et transversal.

L'objectif du management socio-économique est de mettre en place un mode de management où l'interaction entre l'environnement interne et externe n'est pas génératrice de frictions, susceptibles de nuire à l'effet des stratégies mises en place.

¹⁴⁶ SAVALL H. et ZARDET V., (1995), Ingénierie Stratégique du Roseau, *Op.Cit.*, p. 506, 517 p.

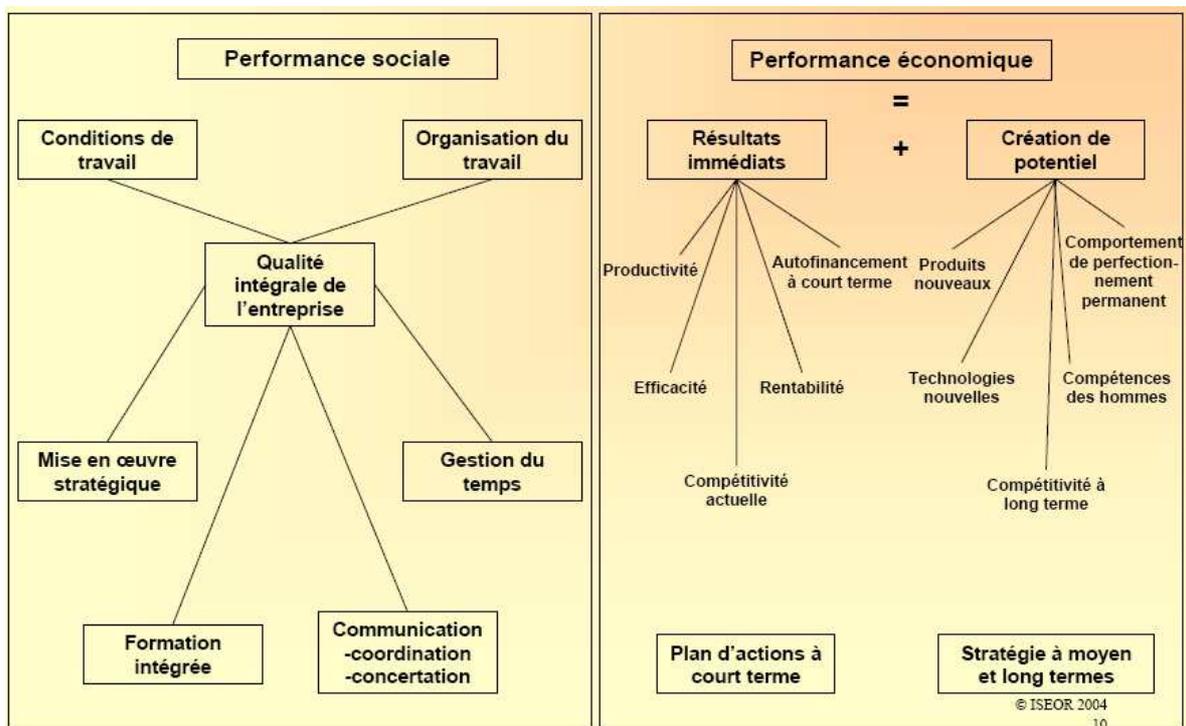
¹⁴⁷ SAVALL H. et ZARDET V., (1995), Ingénierie Stratégique du Roseau, *Op.Cit.*, 517 p.

La qualité devient alors à la fois qualité interne, dans la gestion des personnes et, des ressources, puis externe, c'est-à-dire tournée vers la satisfaction des usagers.

2.1.3. La performance globale dans la théorie socio-économique

La performance globale d'une organisation est définie, dans la théorie socio-économique des organisations, par deux composantes : la performance sociale et la performance économique (Figure 8).

Figure 8 : Les critères d'évaluation des performances socio-économiques d'une stratégie

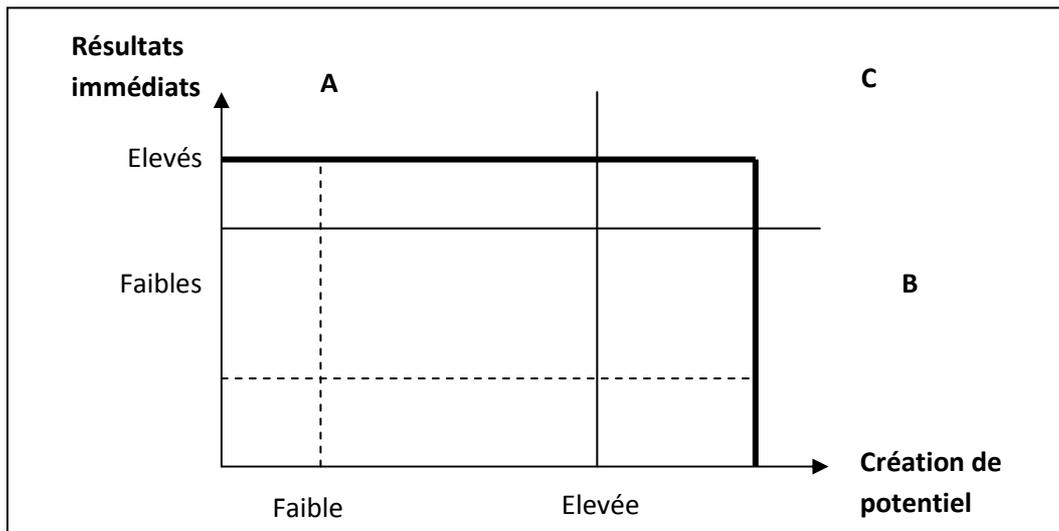


Source : ISEOR, 2004

La performance sociale se définit par le degré de satisfaction des acteurs, atteint grâce à trois niveaux de qualité : qualité des services appréciée par les usagers externes, qualité de fonctionnement, et qualité du management, appréciée par les acteurs internes. La performance sociale se mesure par le niveau de qualité intégrale du fonctionnement de l'organisation, qui se trouve affectée par des dysfonctionnements. Cette qualité de fonctionnement a un impact direct sur la performance économique durable de l'organisation.

La performance économique d'une organisation est définie par deux composantes : les résultats immédiats, et la création de potentiel de la période (figure 9).

Figure 9 : Les deux dimensions de la performance économique (ISEOR, 1995)



Source : ISEOR, 1995

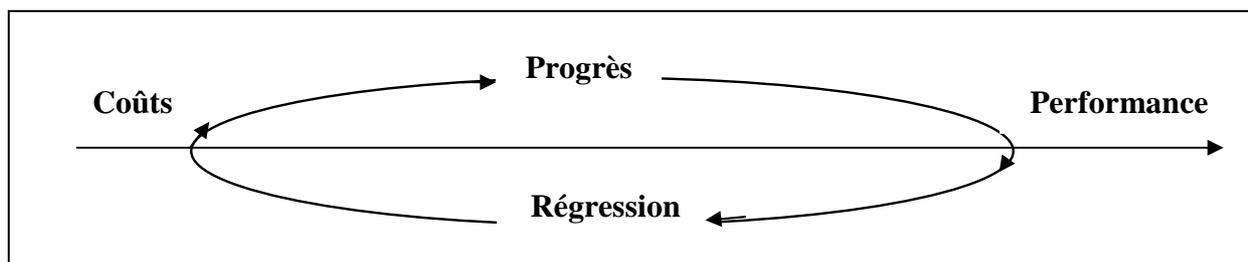
Les résultats immédiats représentent les résultats financiers, à court terme, mesurés par les indicateurs de comptabilité générale (flux) et du contrôle (marge et point mort). La création de potentiel est donc l'assise d'une plus grande performance économique à long terme. Elle requiert donc des investissements, aussi bien matériels qu'immatériels.¹⁴⁸ La création de potentiel se fonde sur des actions précises à conduire dans l'organisation afin de réguler les comportements dysfonctionnels. Il est cependant difficile de développer, comme de mesurer, la performance économique en termes de résultat immédiat et de création de potentiel, à partir des seuls outils de contrôle classiques.

Le tableau de bord classique de l'organisation ne comporte que des indicateurs de résultats immédiats, sous la forme de coûts et de performance visibles, et à court terme. La pratique du contrôle de gestion classique se concentre sur des indicateurs financiers, sans se préoccuper des leviers de la stratégie. Le contrôle de gestion socio-économique est une alternative aux approches traditionnelles dans le sens où il ne s'attache pas uniquement aux données chiffrées classiques, mais également, et tout particulièrement, aux « coûts-performance cachés »¹⁴⁹.

¹⁴⁸ SAVALL H., ZARDET V., Bonnet M. (2000), *Libérer les performances cachées des entreprises par un management socio-économique*, Lyon, BIT, ISEOR Editions, 182 p.

¹⁴⁹ SAVALL H., ZARDET V. (1992), *Le nouveau contrôle de gestion, méthode des coûts-performances cachées*, Editions comptables Malesherbes.

Figure 10 : boucle coûts-performance cachés¹⁵⁰



La théorie socio-économique propose d'y ajouter des indicateurs de coûts et de performances cachés.

La création de potentiel représente les actions et les résultats intermédiaires dont les impacts positifs sur le compte de résultat n'apparaîtront clairement qu'au cours d'exercices ultérieurs. (par exemple, la formation intégrée).

Il y a deux types d'actions de création de potentiel : matériel et incorporel.

- Matériel : investissement dans des équipements nouveaux ou des technologies nouvelles (Facilement mesurable).
- Incorporel : formation, investissement dans des actions de management (difficilement mesurable).

2.1.3.1. L'évaluation de la performance

Les méthodes classiques d'évaluation des performances stratégiques consistent à repérer les éléments discriminants de la superstructure de l'organisation, et non pas ceux de son infrastructure. Le calcul économique doit prendre davantage en compte des variables négligées telles que l'investissement en ressources humaines, les coûts sociaux et les coûts externes dans l'environnement physique, économique et social.

Dans l'approche socio-économique, la performance sociale est évaluée à partir d'une série d'indicateurs de qualité de fonctionnement de l'organisation : conditions de travail, organisation du travail, gestion du temps, communication-coordination-concertation, formation intégrée et mise en œuvre stratégique (figure 8).

¹⁵⁰ SAVALL H., Zardet V. (1992), *Le nouveau contrôle de gestion, méthode des coûts-performances cachées*, Op. cit.

La performance économique est évaluée, à court terme, par des variables de résultat immédiat (productivité, efficacité, autofinancement à court terme, rentabilité, avantage concurrentiel) et à moyen et long terme, par des paramètres de création de potentiel matériel et immatériel (produits nouveaux, technologies nouvelles, compétences des hommes, compétitivité de perfectionnement permanent et compétitivité à long terme)¹⁵¹.

Pour notre étude :

- les indicateurs de mesure de la performance sociale retenus seront : la satisfaction, l'absentéisme et le taux de rotation des fonctionnaires ;
- les indicateurs de mesure de la performance économique retenus, à court terme, les variables de résultat immédiat (productivité, efficacité) et, à moyen et long terme, les paramètres de création de potentiel (technologies nouvelles, flexibilité, compétences).

2.2. La satisfaction des usagers des services publics

La satisfaction des usagers des services publics est devenue aujourd'hui la principale préoccupation des gestionnaires publics. En effet, le citoyen-usager est conçu de plus en plus comme un véritable consommateur des services publics, que ce soit dans le domaine de l'éducation, du social, de la santé, ou de l'emploi... Ces missions sont effectivement qualifiées de "services publics".

La décentralisation des décisions, l'adaptation des services aux attentes des usagers et la personnalisation des relations de services publics sont préconisées comme moyen de rapprochement entre l'administration publique et ses usagers.¹⁵²

La satisfaction des usagers est présentée comme un paramètre d'évaluation des services publics (Chevalier, 2005¹⁵³ ; Lorino, 1999¹⁵⁴ ; Sabadie et al., 2006¹⁵⁵ ; Waechter, 2003¹⁵⁶ ;

¹⁵¹ SAVALL H., ZARDET V. (1995), « Ingénierie stratégique du roseau, souple et enracinée », *Op. Cit.*

¹⁵² CLUZEL-MÉTAYER L. (2006), *Le service public et l'exigence de qualité*, Nouvelle Bibliothèque de thèses. Dalloz.

¹⁵³ CHEVALLIER J. (2005), *Le service public*, PUF, Que sais-je? PUF.

¹⁵⁴ LORINO P. (1999), La recherche de la valeur perdue : Construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public, *Politiques et Management Public*, volume 17, n°2, pp. 21-33.

¹⁵⁵ SABADIE W., PRIM-ALLAZ I., LLOSA S. (2006), Contribution des éléments de gestion des réclamations à la satisfaction : Les apports de la théorie de la justice, *Recherche et Applications en Marketing*, volume 21, n°3, pp. 47-63.

¹⁵⁶ WAECHTER V. (2003), *La modernisation des services publics locaux par l'utilisateur contribution à la sociologie du changement organisationnel*: Université Marc Bloch de Strasbourg.

Warin, 1999¹⁵⁷). D'après Warin (1999), « *La satisfaction des usagers des services publics et des administrations devient un indicateur de choix de la performance publique. Ceci constitue une nouveauté pour le secteur public alors que mesurer la satisfaction du client fait partie depuis longtemps des pratiques du secteur privé. C'est un des objectifs explicites des programmes de réforme du secteur public inspirés du New Public Management* ». ¹⁵⁸

Selon Cluzel-Métayer (2006), « *L'exigence de qualité fait désormais partie des règles de conduite que le service public ne peuvent plus ignorer. L'évolution de leur régime se caractérise par un recentrage sur la satisfaction des usagers. L'invocation de l'intérêt général ne suffit plus à justifier l'intervention publique ; il faut en plus que celle-ci répond aux attentes des usagers* » ¹⁵⁹.

Des incitations à la mise en place d'outils d'évaluation et de contrôle se sont développées pour améliorer la satisfaction des usagers. Peu de travaux en sciences de gestion ont abordé l'analyse de la satisfaction des usagers dans le secteur public. En revanche, les travaux en marketing ont largement abordé ce thème, dans le cadre des entreprises.

En s'inspirant de ces recherches, nous définissons l'évaluation de la satisfaction des usagers comme un jugement de valeur portant sur la capacité de l'organisation à répondre aux besoins et aux attentes des usagers des services publics. Les notions d'évaluation, de satisfaction et d'utilisateur demeurent des concepts flous.

2.2.1. La notion d'évaluation

Selon le dictionnaire le Grand Robert (2001), évaluer signifie « porter un jugement sur une donnée par référence à une valeur » ¹⁶⁰. L'évaluation consiste donc à comparer une situation à un idéal. Il ne peut pas y avoir de jugement sans norme ni système de valeurs.

« La question des valeurs et de leur échelle est fréquemment occultée lorsqu'il est question de performance » ¹⁶¹.

¹⁵⁷ WARIN P. (1999), La performance publique : Attentes des usagers et réponses des ministères, *Politiques et Management Public*, volume 17, n°2.

¹⁵⁸ WARIN P. (1999), la performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères, *Politiques et Management Public*, volume 17, n°2, p.148.

¹⁵⁹ CLUZEL-MÉTAYER, L. (2006), *Le service public et l'exigence de qualité*, Nouvelle Bibliothèque de thèses. Dalloz.

¹⁶⁰ Dictionnaire le Grand Robert, 2001

¹⁶¹ BOURGUIGNON A. (1997), Sous les pavés la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance, *Comptabilité Contrôle Audit*, 3, n°1, 89-101.

Bessire (1999)¹⁶², distingue trois dimensions à l'évaluation :

- une dimension politique qui exprime le « pourquoi », les intentions de ceux pour qui est réalisée l'évaluation (dimension subjective).
- une dimension stratégique qui indique le « comment », la traduction du déploiement des intentions dans l'espace et dans le temps (dimension rationnelle).
- une dimension de gestion et d'économie qui s'exprime en termes de ressources consommées, d'objectifs, et de progression vers ces engagements (dimension objective).

L'évaluation de la satisfaction des usagers des services publics permet de s'assurer que l'organisation publique agit bien dans le sens souhaité. La volonté d'évaluer les services publics apparaît avec le souhait d'un « nouveau management public » tourné vers la demande, dans un contexte de crise de légitimité du management des services publics, et de développement d'outils de suivis des performances.

D'après Chevallier (2003), ce recentrage faisant de l'utilisateur un acteur autorisé à participer au fonctionnement des services publics s'inscrit dans le cadre d'un phénomène de « clientélisation » de la relation au service public, marqué par des usagers aux exigences accrues :

« L'utilisateur ne serait en fin de compte lui aussi qu'un « client », qui attend de l'administration qu'elle satisfasse le mieux possible ses aspirations. Dans cette perspective, les services administratifs sont tenus d'ajuster les prestations offertes en fonction de l'état de la demande, ce qui implique d'étudier méthodiquement les besoins et attentes du public, de mener une politique offensive et volontariste dans sa direction, enfin d'améliorer la question des performances »¹⁶³.

D'après Lorino (1999)¹⁶⁴, les services publics doivent se tourner vers les usagers par une évaluation précise de leurs satisfactions, une personnalisation, et une différenciation des prestations publiques, afin de faire face à des usagers aux besoins et aux attentes en constante évolution.

¹⁶² BESSIRE D. (1999), Définir la performance, *Comptabilité Contrôle Audit*, volume 2, n°5, pp. 127-150.

¹⁶³ CHEVALLIER J. (2003), L'état post-moderne : LGDJ, p. 74.

¹⁶⁴ LORINO P. (1999), La recherche de la valeur perdue : Construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public, *Politiques et Management Public*, volume 17, n°2, pp. 21-33, p. 22

2.2.2. La notion de satisfaction

Les usagers ont donc des exigences de plus en plus grandes. Ils attendent du service public un niveau de professionnalisme et de qualité de service équivalent à celui qu'ils peuvent obtenir dans le secteur privé (gestion en ligne de leur dossier, centre de contacts de leur opérateur téléphonique, suivi personnalisé de leur dossier, etc.).

L'AFNOR définit la satisfaction par « *un jugement, une opinion que l'individu exprime sur le service qu'il a expérimenté* »¹⁶⁵. Selon Meunier (1993), « *la satisfaction de l'utilisateur d'un service dépend de l'écart entre son attente ex ante et son évaluation ex post, c'est-à-dire entre le service perçu et le service attendu* »¹⁶⁶.

Pour Oliver (1980), « *The satisfaction is a function of an initial standard and some perceived discrepancy from the initial reference point. (...) Satisfaction, in turn, is a function of disconfirmation and a linear combination of pre-exposure variables* »¹⁶⁷.

En d'autres termes, nous définissons la satisfaction des usagers comme étant leur opinion, résultant de l'écart entre la perception du service consommé et leurs attentes. La satisfaction traduit le jugement de l'utilisateur résultant de constats objectifs (comme par exemple, les délais) en jugements subjectifs (comme la rapidité).

La satisfaction comprend trois caractéristiques¹⁶⁸ :

- la nature de l'État psychologique : la satisfaction est perçue comme une réponse émotionnelle ;
- la nature de l'expérience : la satisfaction est ainsi un jugement de valeur que l'utilisateur exprime sur le service qu'il a expérimenté ;
- le caractère relatif de la satisfaction : l'évaluation de la satisfaction est un processus comparatif entre l'expérience subjective vécue par l'utilisateur, et une base de référence initiale.

¹⁶⁵ AFNOR (2005), Les outils de l'enquête de satisfaction client, AFNOR.

¹⁶⁶ MEUNIER B. (1993), Management du non marchand : évaluer pour mieux décider Politiques et Management Public 11 n°3.

¹⁶⁷ OLIVER R. L. (1980), a cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions, Journal of marketing research, volume 17, n°4, pp.460-469.

¹⁶⁸ EVRARD, Y. (1993), La satisfaction des consommateurs : état des recherches, Revue Française du Marketing, pp. 144-145, n°4-5, pp. 53-65.

2.2.3. La notion d'usager

L'usager est la personne qui utilise les services publics. En 1906, c'est une décision du Droit Administratif qui a consacré le mot « usager » en établissant le droit de celui-ci à mettre en cause les actes concernant un service public. Aujourd'hui, le terme « usager » a un sens générique et incite à favoriser l'usage de la prestation publique. Le terme « client » rentre peu à peu en concurrence avec celui d' « usager ».

La logique du terme « client », transféré des entreprises privées, tend à considérer que le service public doit s'efforcer de répondre aux attentes des destinataires des prestations¹⁶⁹. Cette concurrence entre les termes exige la recherche de personnalisation des relations de services publics et d'amélioration de la qualité.

Deux mouvements récents sont observables : d'une part les services publics ont été conduits à s'interroger activement sur ce qui fait la qualité de leurs prestations aux usagers et à introduire de nouvelles méthodes de gestion plus réactives ; d'autre part diverses tentatives de dérégulation, ou de privatisation, ont tendu à bousculer certaines rigidités bureaucratiques ou à mettre en cause des monopoles en faisant de l'usager un acteur économique sur un marché.

2.2.4. Les facteurs influençant les usagers

De nombreux facteurs influencent la satisfaction des usagers. Le sentiment de satisfaction dépend des références sociales, culturelles et personnelles de chaque usager¹⁷⁰. Selon Laville (2005), la dimension intersubjective de la relation entre l'usager et l'administration est une source de la satisfaction du premier¹⁷¹.

Le problème de la satisfaction des usagers ne se pose pas uniquement en termes de critères mesurables d'accessibilité des services, de simplicité des démarches administratives, de rapidité de traitement des dossiers etc.

Le processus de « servuction » implique de prendre en compte les facteurs formels de production de services (accueil, délais...) et les circonstances de production (environnement,

¹⁶⁹ CHEVALLIER, J. (2005), *Le service public*, PUF, Que sais-je? PUF.

¹⁷⁰ FRANCE QUALITÉ PUBLIQUE (2004), *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public*, Guide Pratique. La documentation française.

¹⁷¹ LAVILLE, J. (2005), *Sociologie des services, entre marché et solidarité*, ERÈS, Vol. chap 2.

caractéristiques des bénéficiaires, qualité de l'écoute, attention de l'agent...). La coproduction du service avec l'utilisateur implique que la satisfaction individuelle se porte sur des éléments autres que le cadre strict de la prestation.

Il est moins difficile, pour une entreprise privée, de satisfaire ses clients ciblés que pour une organisation publique de satisfaire les citoyens-utilisateurs. Le sentiment de satisfaction des utilisateurs apparaît également comme complexe à appréhender, dans la mesure où l'utilisateur n'a pas le choix de refuser le produit offert. Pour Chevallier (2005), un service public n'est pas simplement un prestataire de service visant à répondre aux attentes individuelles de ses utilisateurs, mais il participe également à la cohésion sociale d'un territoire, en influençant son environnement socio-économique.

Dans cette conception, les services publics sont tenus de concilier l'objectif de satisfaction des besoins individuels de leurs utilisateurs, et celui du respect d'une finalité d'intérêt général.

Le régime du service public apparaît alors comme un moyen d'imposer, par l'État, certaines normes pour le profit collectif des utilisateurs. La critique porte ainsi sur l'objectif même de satisfaire les utilisateurs, comme une variable de performance.

2.2.5. La relation à l'utilisateur

Dès lors, le secteur public est soumis à des marges de manœuvre limitées et à des contraintes financières fortes, les organisations publiques doivent mieux cibler leurs actions et mieux adapter leurs offres, pour répondre aux attentes des utilisateurs dans une logique d'efficacité et d'amélioration de la qualité des services qui leur sont offerts. Dans ce contexte, le secteur public commence à initier cette démarche en mettant les utilisateurs au cœur des préoccupations du secteur public. Cela suppose de s'attacher aux besoins réels des utilisateurs, notamment par une prise en charge plus personnalisée. L'utilisateur souhaite que l'administration traite son cas particulier et lui apporte une réponse globale, face à des événements de la vie et en fonction de sa situation personnelle.

Cependant, le succès d'une démarche centrée sur les utilisateurs est largement conditionné par la déclinaison des processus, en fonction des besoins réels des utilisateurs.

Ces évolutions impliquent la mise en place, dans le secteur public, d'une véritable fonction marketing interne : direction de la relation utilisateur. Cette direction est garante de la qualité et de la cohérence des actions du secteur public à l'égard des utilisateurs. Les missions de ces fonctions s'orientent vers un rôle marketing : réunions publiques, enquêtes utilisateurs, études de

marché et de positionnement, analyse de la tarification des services publics et de la pertinence des implantations territorialisées, aménagement des horaires d'ouverture, diversification des modes de paiement proposés au public, mise en œuvre de services d'alerte par courriel ou par SMS, ouverture de centres de contacts, etc.

Cependant, la gestion de la relation usager dans le secteur public libanais couvre actuellement un périmètre plus restreint que dans le privé. Il n'existe, à ce jour que trop peu de projets complets de gestion de la relation usager.

Selon Arnaud Breton (2011), les enjeux du développement de la relation usager sont considérables :

- amélioration de la lisibilité de l'action du secteur public autour d'un point d'entrée unique ;
- continuité de service et meilleure accessibilité, quels que soient le lieu géographique ou le média utilisé ;
- réponse homogène et fiable à plus forte valeur ajoutée, permettant à l'utilisateur de gagner du temps ;
- meilleure qualification et suivi des demandes ;
- traçabilité des contacts entrants et sortants, permettant une meilleure connaissance des citoyens sur un territoire.

La mise en place de ces projets de relation usager s'annonce délicate dans la mesure où les contraintes techniques demeurent importantes (diversité des outils métiers, technologies propriétaires, confidentialité des données) et où les solutions complètes de gestion de la relation client (GRC) n'existent pas ou, tout du moins, ne sont pas pleinement adaptées au secteur public.

2.2.6. Les objectifs de l'évaluation de la satisfaction des usagers

Avant toute mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de la satisfaction des usagers, il nous paraît important de définir clairement les objectifs d'une telle démarche. Selon Faugeras (2007), l'évaluation de la satisfaction des usagers apparaît nécessaire, et cela pour quatre raisons : un principe éthique, une incitation légale, un facteur déterminant de la qualité et un levier du processus d'amélioration continue.

Nous nous basons sur le rapport de France Qualité (2004)¹⁷² pour souligner la multiplicité des objectifs assignés à l'évaluation de la satisfaction des usagers (Tableau 1).

Tableau 1: Les objectifs de l'évaluation de la satisfaction (France Qualité Publique, 2004, p. 35)

Objectifs	Caractéristiques des objectifs de l'évaluation de la satisfaction des usagers
Pour l'intérêt Général	Rendre plus légitime et plus efficace le service public en faisant reconnaître sa qualité par l'utilisateur (ex. : le civisme fiscal), mieux centrer l'action sur les publics et les préoccupations prioritaires, rendre des comptes pour contribuer à justifier les missions et les financements publics.
Pour l'utilisateur	S'assurer que son point de vue est pris en considération et, s'il n'est pas jugé pertinent sans qu'on lui explique pourquoi, identifier, en se plaçant de son point de vue, les forces et faiblesses du service rendu, suivre et anticiper l'évolution de ses besoins et de ses attentes, être valorisé, voir son opinion prise au sérieux, confronter et relativiser ses opinions avec une évaluation chiffrée, comparer avec d'autres organisations placées dans des conditions proches.
Pour le service	Valoriser l'organisation publique, ses agents et, plus globalement, le service public, développer l'ouverture du service public sur ce qui est important pour l'utilisateur, centrer les préoccupations des agents plus sur le service à rendre que sur les logiques internes aux administrations, avoir des indicateurs de pilotage du service utile au contrôle de gestion, déclencher une dynamique en mettant en évidence les progrès à faire.

¹⁷² France Qualité Publique (2004), *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public* : La Documentation Française.

2.2.7. La méthodologie choisie pour l'évaluation de la satisfaction des usagers Libanais

Il est nécessaire, pour les organisations publiques au Liban, d'évaluer la satisfaction de leurs usagers qui est considérée comme un construit à la fois cognitif et affectif, apparaissant lors d'une transaction spécifique, afin d'améliorer leurs services.

Une méthode qualitative est privilégiée pour pouvoir étudier le niveau de satisfaction des usagers Libanais.

« Les méthodes de recherche qualitative se singularisent par des stratégies d'accès aux données du réel qui, le plus souvent, comportent des recueils de données primaires, collectées sur le terrain par une présence physique du chercheur, au sein même de l'organisation »¹⁷³.

Notre recherche associe à la fois des données primaires (entretiens auprès des prestataires de services et des usagers), et des données secondaires (interviews des journaux, tableaux de bord internes, informations sur Internet).

2.2.8. Les résultats obtenus

En utilisant les services que les organisations publiques mettent à sa disposition, en recourant aux prestations qu'elles lui offrent, l'utilisateur apparaît comme le bénéficiaire de l'action publique. La satisfaction des usagers est la norme qui commande l'action des organisations publiques et qui conditionne sa légitimité.

Les organisations publiques sont tenues d'être en permanence à l'écoute des usagers, afin de répondre le mieux possible à la diversité de leurs besoins, et de leurs attentes. Les usagers attendent de la part des organisations publiques des biens et des services, à des conditions plus favorables que celles du marché.

La fréquentation des services publics au Liban est souvent, et davantage, perçue comme une contrainte que comme un bienfait. Les services publics sont peu sensibles et faiblement réceptifs aux sollicitations des usagers libanais.

¹⁷³ SAVALL, H., ZARDET, V. (2004), *Recherche en Sciences de gestion : approche qualimétrique*, ECONOMICA, Recherche en gestion.

C'est l'intérêt général, et non la satisfaction des usagers, qui est la norme à laquelle les organisations publiques se réfèrent : au non de l'intérêt général, les organisations publiques sont amenées à prendre des mesures, éventuellement contraires, aux intérêts spécifiques et catégoriels de leurs usagers. Les usagers attendent des organisations publiques des prestations personnalisées, évoluées et similaires à celles des entreprises privées.

Certains services publics disposent d'un monopole, soit pour la totalité, soit pour une frange de leur activité (notre terrain de recherche A), ce qui prive leurs usagers de toute liberté de choix. La situation de monopoliste engendre une indifférence aux réactions des usagers, et un manque d'éthique, d'engagement, et de sérieux au travail.

La distance est nette entre les usagers et les fonctionnaires. La relation est très « machinique » : l'utilisateur prend contact avec le service public pour obtenir une prestation précise, standardisée ; le fonctionnaire répond à cette demande après avoir vérifié que l'utilisateur remplit bien les conditions fixées. Le contact s'établit à partir de dispositifs fondés sur la dépersonnalisation et des formalités administratives complexes.

Les organisations privées au Liban ont développé de nouvelles stratégies en matière de marketing pour satisfaire les attentes des clients. Aujourd'hui, les usagers attendent une évolution similaire des prestations provenant des organisations publiques.

La création d'un service public répond rarement à une demande sociale explicite et clairement formulée : elle résulte d'une décision politique, fondée sur des considérations variées. Le service public est souvent le révélateur de besoins sociaux « objectifs » qui sont censés préexister à sa création.

2.3. La transformation des organisations publiques

Dans un contexte où les objectifs de performance et de qualité sont élevés, les organisations publiques sont amenées à revoir leurs façons de faire.

Ces objectifs amènent un certain nombre des organisations publiques ou d'équipes de travail à se redéfinir en effectuant une transformation organisationnelle, qui permettra de repenser en profondeur, et de façon intégrée, la structure, les processus, les outils de travail, les compétences requises, le mode de gestion et la culture, le tout afin d'atteindre une plus grande performance.

Le développement de la performance et de la qualité de services publics impose donc à l'organisation publique de se doter de stratégies de transformations, et, corrélativement, de développer ces stratégies pour satisfaire les usagers.

Les deux facteurs d'une transformation organisationnelle sont les suivants :

- un déclin majeur de la performance à court terme, ou un déclin progressif à moyen ou à long terme,
- un ou plusieurs changements majeurs dans l'environnement.

2.3.1 Éléments de la transformation des organisations publiques

La transformation des organisations publiques, peut se résumer en quatre questions :

- Pourquoi se transformer et vers quoi ? L'importance de la cartographie des enjeux, de l'ampleur et de la nature de la transformation anticipée.
- Quel est le point de départ ? Le diagnostic nécessaire du potentiel de changement de l'organisation, ou de l'unité visée par la transformation.
- Comment y parvenir ? la conception d'une démarche de changement ; les étapes de progression et les outils de pilotage d'une transformation organisationnelle ; le rôle des acteurs : qui fait quoi ?
- Comment mesurer les effets de la transformation ? Perspectives de la transformation et de la performance organisationnelle.

2.3.2 Concepts de changement, de transformation et d'adaptation

Dans les théories portant sur la gestion et sur les organisations¹⁷⁴, le changement a d'abord été considéré comme un processus graduel d'adaptation des organisations. Puis, au cours d'une seconde période, le changement a été conçu comme un processus discontinu et révolutionnaire, touchant à la fois la stratégie, la culture et la structure de l'organisation afin « de la transformer de façon significative »¹⁷⁵ face à un environnement qui change.

¹⁷⁴ DEMERS, C. (1999), "De la gestion du changement à la capacité de changer. L'évolution de la recherche sur le changement organisationnel de 1945 à aujourd'hui". *Gestion*, volume 24, n°3, pp. 131-139.

¹⁷⁵ DEMERS, C. (1999), « De la gestion du changement à la capacité de changer. L'évolution de la recherche sur le changement organisationnel de 1945 à aujourd'hui. *Gestion* », volume 24, n° 3, pp. 131-139, p. 133.

Intégrant ces deux conceptions, Tushman et Romanelli (Romanelli et Tushman, 1985¹⁷⁶ ; Romanelli et Tushman 1994¹⁷⁷) ont proposé la « la théorie de l'équilibre provisoire » (punctuated equilibrium theory), les organisations évoluent en vivant de longues périodes de relative stabilité pendant lesquelles elles procèdent à des changements d'envergure réduite, afin de conserver ou de renforcer leur cohérence interne, de s'adapter aux exigences de l'environnement et, au final, d'améliorer leur efficacité. Ces changements s'ajoutent progressivement les uns aux autres. Cette évolution est entrecoupée de courtes périodes de changements majeurs et discontinus, dénommées transformations.

La « théorie de l'équilibre provisoire » décrit les deux processus d'adaptation et de transformation comme deux modalités de changement. Est également répandue, dans les écrits, une tendance à utiliser les termes de « changement » et de « transformation » comme des synonymes, ou à parler de transformation majeure pour désigner un changement organisationnel de grande envergure (Guilhon, 1998 ; Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 1999 ; Rondeau, 1999)¹⁷⁸.

Nous clarifions les concepts de transformation, de changement et d'adaptation.

2.3.2.1. Changement et transformation

Le changement organisationnel se réfère à la modification, ou à l'altération, d'un aspect d'une organisation, de plusieurs aspects de celle-ci, ou de tout son ensemble, qui s'est produite entre un temps A et un temps B¹⁷⁹.

La transformation est un type de changement qui consiste en la modification majeure d'une organisation, modification de grande envergure, par opposition à une modification mineure, donc de moindre envergure¹⁸⁰.

En regard de ces définitions, la transformation se distingue par d'autres types de changements, selon l'importance et l'ampleur de la modification.

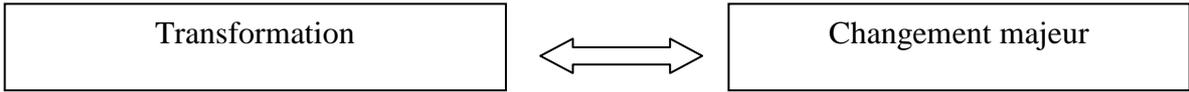
¹⁷⁶ TUSHMAN, M. et ROMANELLI, E. ,(1985), Organizational evolution : A metamorphosis model of convergence and reorientation. *Research on Organizational Behavior*, volume 38, pp. 1-23.

¹⁷⁷ ROMANELLI, E. et TUSHMAN, M.L. (1994), Organizational transformation as punctuated equilibrium: An empirical test. *Academy of Management Journal*, volume 37, n° 5, pp. 1141-1166.

¹⁷⁸ RONDEAU, A. ,(1999), Transformer l'organisation. Vers un modèle de mise en oeuvre. *Gestion*, volume 24, n°3, pp.148-159.

¹⁷⁹ BRASSARD ,(2003), « Adaptation, transformation et stratégie radicale de changement » *Revue des sciences de l'éducation*, Vol. XXIX, n° 2, p. 255.

¹⁸⁰ BRASSARD (2003) « Adaptation, transformation et stratégie radicale de changement » *Revue des sciences de l'éducation*, Vol. XXIX, no 2, p255.



2.3.2.2. Adaptation et transformation

La transformation se réfère à une modification visant à adapter, ou à ajuster, une organisation aux conditions changeantes de son environnement, ou à celles qui lui sont internes (Bruderer et Singh, 1996¹⁸¹ ; Haveman, 1993¹⁸² ; Rondeau, 1999¹⁸³).

La transformation se définit alors à partir de l'importance, de l'ampleur et de la nature du changement. L'adaptation porte l'attention sur la fonction du management.

L'adaptation se définit comme une réponse à l'apparition constatée, ou anticipée, de nouvelles conditions internes ou externes à l'organisation, qui tend à établir la cohérence interne, ou à rendre l'organisation capable de satisfaire les attentes qui s'imposent à l'environnement, et cohérente avec les caractéristiques de celui-ci.

Le changement effectué en vue du développement vise l'amélioration, soit quantitative, soit qualitative d'une organisation. Citons l'exemple du changement de développement qualitatif, qui consiste à développer les capacités de l'organisation.

Tableau 2 : les différents types de changement

		La fonction du changement	
		Adaptation	Développement
Envergure du changement	Réduite	Modification mineur en vue de l'adaptation de l'organisation	Modification mineur en vue du développement de l'organisation
	Grande	Transformation en vue de l'adaptation de l'organisation	Transformation en vue du développement de l'organisation

Source : André Brassard, « adaptation, transformation et stratégie radicale de changement », 2003, p. 253-276.

¹⁸¹ BRUDERER, E. et SINGH, J.V.,(1996). « Organizational evolution, learning, and selection : A genetic-algorithm-based model ». *Academy of Management Journal*, volume 39, n°5, pp. 1322-1349.

¹⁸² HAVEMAN, H.A. ,(1993). « Organizational size and change diversification in the savings and loan industry after deregulation ». *Administrative Science Quarterly*, volume 38, pp. 20-50.

¹⁸³ RONDEAU, A. (1999). « Transformer l'organisation. Comprendre les forces qui façonnent l'organisation du travail ». *Gestion*, volume 24, n°3, pp.12-19.

2.3.3 Nature de la transformation organisationnelle

Le concept de transformation est identifié ou associé, avec nuances, aux concepts de changement radical (Allaire et Firsirotu, 1988¹⁸⁴, 1989¹⁸⁵ ; Greenwood et Hinings, 1996¹⁸⁶ ; Hafsi et Demers, 1989¹⁸⁷), de changement stratégique (Hafsi et Fabi, 1997¹⁸⁸), de révolution (Tushman et Romanelli, 1985 ; Romanelli et Tushman, 1994), de changement de configuration (Miller et Friesen, 1984¹⁸⁹ ; Mintzberg, 1979¹⁹⁰), de changement des structures profondes (Gersick, 1991¹⁹¹) ou de changement de second ordre (Bartunek et Moch, 1987¹⁹²).

La transformation y est alors décrite, d'une part, comme une modification majeure, profonde, fondamentale ou généralisée, équivalant à une rupture et, d'autre part, comme une modification qui touche les composantes principales, ou essentielles, de l'organisation¹⁹³.

Deux aspects de la transformation ressortent :

- En ce qui concerne l'importance des éléments modifiés, la transformation touche les composantes principales d'une organisation.
- En ce qui concerne l'ampleur, la transformation est une modification majeure d'une organisation.

Les composantes principales d'une organisation sont : la structure, la stratégie, les activités ou les processus essentiels, le système de gouvernance et de gestion, et la culture.¹⁹⁴

¹⁸⁴ ALLAIRE, Y. et FIRSIROTU, M. (1988). Révolutions culturelles dans les grandes organisations : la gestion des stratégies radicales. In H. Abravanel (dir.), *La culture organisationnelle* (pp. 197-226). Montréal : Gaëtan Morin.

¹⁸⁵ ALLAIRE, Y. et FIRSIROTU, M. (1989). Comment créer des organisations performantes : l'art subtil des stratégies radicales. *Gestion*, volume 14, n°3, pp. 47-60.

¹⁸⁶ GREENWOOD, R. et Hinings, C.R. (1996). Understanding radical organizational change : Bringing together the old and new institutionalism. *Academy of Management Review*, volume 21, n°4, pp. 1022-1054.

¹⁸⁷ HAFSI, T. et DEMERS, C. (1989). *Le changement radical dans les organisations complexes : le cas d'Hydro-Québec*. Montréal : Gaëtan Morin.

¹⁸⁸ HAFSI, T. et FABİ, B. (1997). *Les fondements du changement stratégique*. Montréal : Les Éditions Transcontinental.

¹⁸⁹ MILLER, D. et FRIESEN, P. (1984). *Organization : A quantum view*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.

¹⁹⁰ MINTZBERG, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.

¹⁹¹ GERSICK, C.J. (1991). Revolutionary change theories: A multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm. *Academy of Management Review*, volume 16, n°1, pp. 10-36.

¹⁹² BARTUNEK, J.M. et MOCH, M.K. (1987). First-order, second-order, and third-order change and organization development interventions. A cognitive approach. *The Journal of Applied Behavioral Science*, volume 23, n°4, pp. 483-500.

¹⁹³ ALLAIRE, Y. et FIRSIROTU, M. (1989). Comment créer des organisations performantes : l'art subtil des stratégies radicales, op. cit..

¹⁹⁴ ALLAIRE, Y. et FIRSIROTU, M. (1989). "Comment créer des organisations performantes : l'art subtil des stratégies radicales", op. cit..

La modification majeure : c'est la modification d'un modèle prévalant qui s'est produit entre un temps A et un temps B et qui se manifeste par l'existence d'un nouveau modèle prévalent, dont les caractéristiques principales sont significativement différentes de celles qui étaient dans le précédent.

Pour résumer, nous pouvons affirmer que « la transformation nécessite d'abord que le domaine du changement se réfère aux activités essentielles de l'organisation et aux rapports fondamentaux qui s'y vivent, puis ensuite que la modification touche les principales caractéristiques, ou propriétés, du modèle prévalant et, enfin, que la différence entraînée par la modification soit significative »¹⁹⁵.

2.3.4 La transformation dans la théorie socio-économique des organisations

Le développement de la performance et de la qualité de services des organisations suppose la mise en œuvre d'une stratégie permettant de transformer, et d'améliorer, le fonctionnement de ces organisations. Savall démontre que les dysfonctionnements au sein d'une organisation produisent des coûts et des performances cachés qui ne sont pas seulement imputables à l'organisation et aux conditions du travail, mais qui relèvent la qualité du management et du fonctionnement de l'organisation.

Les notions de qualité et d'efficacité doivent être arrimées, car il y a une relation très forte entre la qualité du fonctionnement et la qualité des produits¹⁹⁶. Le traitement des dysfonctionnements nécessite d'accompagner les acteurs dans la transformation des situations de gestion en mettant en place des méthodes de management général et des outils adéquats (Savall, 1977 ; Moisdon, 1984¹⁹⁷; Hatchuel, 1986¹⁹⁸; David, 2000¹⁹⁹).

¹⁹⁵ BRASSARD A., (2003) « Adaptation, transformation et stratégie radicale de changement » Revue des sciences de l'éducation, Vol. XXIX, no 2, p255.

¹⁹⁶ Savall H. et Zardet V., « Maîtriser les Coûts et les Performances Cachés : Le contrat d'activité périodiquement négociable », 1995, Op.Cit., p. 24. Savall H., « Compatibilité de l'efficience économique et du développement humain », VII^o Colloque international du Collège de France sur l'idée de régulation dans le mouvement des sciences, organisé par F.Perroux et présidé par J.Piaget, Décembre 1977, Communication publiée dans la Revue d'Economie Appliquée, Archives ISMEA, Tome XXXI^o, n°3-4, « Equilibre et Régulation », Droz, Genève, 1978, pp.561-593.

¹⁹⁷ MOISDON J.C., « Recherche en gestion et intervention », *Revue Française de Gestion*, n°47-48, Septembre 1984, pp.61-73.

¹⁹⁸ HATCHUEL A., « Archétypes et Interventions dans le savoir gestionnaire », *Colloque International Les nouvelles tendances en Sciences de Gestion*, HEC Montréal, *Publication de l'Ecole des Mines de Paris*, 1986, 26

p.
¹⁹⁹ DAVID A., « La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management », in David A., Hatchuel A., Laufer R., (Coord.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Vuibert, 2000, pp.193-211.

La théorie socio-économique des organisations permet de conduire des projets de transformation organisationnelle et stratégique, parce qu'elle propose une méthode d'intervention et une méthode de management. Le management socio-économique, implanté dans le management courant de l'organisation, permet d'établir le diagnostic des coûts et des performances cachés, et de mettre en œuvre un processus de changement pour les transformer en valeur ajoutée.

« La théorie socio-économique des organisations »²⁰⁰ (Savall, 1975, 1989 ; Savall et Zardet, 1995, 2004), démontre que la transformation des organisations s'opère dans l'interaction des structures et des comportements.

Savall et Zardet caractérisent l'organisation en distinguant des composantes stables, c'est-à-dire les structures, des composantes conjoncturelles, à savoir les comportements. La structure est un système de transformations, ce qui permet de généraliser à tous les contextes organisationnels, y compris les virtuels (Piaget²⁰¹). Les comportements eux-mêmes sont régis par des structures.

Savall et Zardet classent la partie stable des comportements humains dans les structures²⁰². La part conjoncturelle des comportements fluctue autour de l'individualisation de la part stable. La performance peut donc se concevoir en mettant en œuvre une stratégie de transformation des stables. Les caractéristiques du stable sont la régularité et le rapport d'inertie.

2.3.4.1. L'énergie de transformation

La transformation d'un élément stable peut nécessiter la mobilisation d'une quantité importante d'énergie de transformation.

Cristallini²⁰³ a identifié sept variables exploratoires expliquant comment un acteur, ou un agent, exerce sa capacité de transformation dans une organisation.

²⁰⁰ SAVALL H. et ZARDET V. (1995a), *Maîtriser les Coûts et les Performances Cachés : Le Contrat d'Activité Périodiquement Négociable*, Prix de Management Stratégique Harvard-L'Expansion, Préface de M.A Lanselle, Avant-Propos de J.M Doublet, 3^{ème} édition, Economica, 405 p., p.180.

²⁰¹ PIAGET J. (2004), *Le structuralisme*, Editions PUF, Collection Que-Sais-je?, 12^{ème} édition, 125 p., p. 6.

²⁰² SAVALL H. et ZARDET V. (1995a), *Maîtriser les Coûts et les Performances Cachés : Le Contrat d'Activité Périodiquement Négociable*, Prix de Management Stratégique Harvard-L'Expansion, Préface de M.A Lanselle, Avant-Propos de J.M Doublet, 3^{ème} édition, Economica, 405 p., p.180.

²⁰³ CRISTALLINI V. (2001), « Apport du concept d'énergie humaine de transformation à l'analyse des performances d'une organisation », *Revue Sciences de Gestion* n°28, pp.171-198.

Tableau 3: Les sept variables génériques de la gestion de l'énergie humaine de transformation

Les sept variables génériques de la gestion de l'énergie humaine de transformation		
Variables de superstructures	Variables d'infrastructures	Variable de passage à l'acte
<ul style="list-style-type: none"> • Qualité de l'information • Économie des ressources • Cohérence stratégique 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualités énergétiques • Éthique de management • Attitude face aux risques 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des activités et des moyens

Source : V.Cristallini (2001), « Apport du concept d'énergie humaine de transformation à l'analyse des performances d'une organisation », Op.Cit. p.189

La qualité intégrale est étroitement liée au développement de la capacité de l'organisation à mobiliser et à gérer efficacement l'allocation de l'énergie de transformation. La stratégie de transformation doit piloter de manière distincte la mobilisation de l'énergie d'activation, car c'est cette même énergie qui contribue à la transformation des infrastructures du fonctionnement de l'organisation, et de son management.

La notion de qualité intégrale induit que le mode de management de la qualité doit synchroniser les différentes formes du changement, c'est-à-dire la transformation du tout au moment même où les parties se transforment²⁰⁴. La réussite du changement se trouve ainsi adossée à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du fonctionnement et du management, permettant d'obtenir une combinaison efficace des comportements de tous les acteurs dans l'organisation²⁰⁵. Le processus de la transformation doit être constamment activé et piloté, pour que le changement se réalise.

²⁰⁴ BONNET D., 2008, « développer les stratégies de transformations pour intégrer la responsabilité sociale » communication de Daniel Bonnet 5^{ème} congrès de l'ADERSE, 10 et 11 janvier 2008, université Pierre Mendès-France de Grenoble, Grenoble École de management, 11 p., p.4.

²⁰⁵ SAVALL H. et ZARDET V. (1996), « Espoirs et désillusions de la qualité : Vers un nouveau calcul économique », Revue Echanges, N°125, pp.27-46.

2.3.4.2. Les conditions et les modalités de la transformation

Les conditions et les modalités de la transformation intègrent de faire émerger, chez les acteurs, la prise de conscience intersubjective des transformations à opérer. Dans la théorie socio-économique, la transformation peut-être conduite au niveau collectif, en activant les processus de l'interactivité cognitive, et de l'intersubjectivité contradictoire²⁰⁶.

Le concept de qualité intégrale met en évidence le fait que la valeur se crée dans l'interaction entre les acteurs internes et externes. L'intersubjectivité articule une approche endogène et exogène de la valeur. Les acteurs doivent développer leur capacité à transformer la notion de valeur au cours de leurs interactions. C'est le processus de l'interactivité cognitive.

Les conditions et les modalités comportent de gérer de manière intégrée les coûts et la valeur, ce qui suppose de mettre en œuvre des méthodes de management permettant d'identifier les gisements de valeur, selon les différentes catégories de sources²⁰⁷.

Les coûts-performances cachés sont un indicateur de la performance globale. Le développement de la capacité à se transformer nécessite la mise en œuvre de stratégies de transformation permettant de convertir les coûts-performances cachés en valeur ajoutée. Cette approche fournit à l'organisation une méthode de rentabilisation des coûts d'obtention de la qualité.

La démarche qualité doit s'appuyer sur une analyse de la valeur du fonctionnement de l'organisation, qui est réalisée au cours du diagnostic socio-économique²⁰⁸. La prise de conscience intersubjective des stables à transformer émerge dans le lien entre l'apprentissage individuel et l'apprentissage collectif²⁰⁹. Le concept d'apprentissage interactionnel intègre la transformation des connaissances et des comportements, dans leurs interactions²¹⁰.

²⁰⁶ SAVALL H. et ZARDET V. (2004), Recherche en Sciences de Gestion : Approche Qualimétrique – Observer l'objet complexe, Préface du Pr. D.Boje, Economica, 432 p.

²⁰⁷ LORINO P. (1996), Le contrôle de gestion stratégique, Dunod, 210 p.

²⁰⁸ SAVALL H. et ZARDET V. (1995), Maîtriser les Coûts et les Performances Cachés : Le contrat d'activité périodiquement négociable, Economica, Prix de management stratégique de Harvard-L'Expansion, Préface de M.A Lanselle, Avant-propos de J.M Doublet, 405 p., p. 315.

²⁰⁹ DARAUT S. (2005), « L'apprentissage interactionnel : Entre performances individuelles et performances collectives d'expérimentation », Cahier de Recherche n°2005-13, GRES (Groupement de Recherche Economiques et Sociales), Université Montesquieu-Bordeaux 4, 22 p.

²¹⁰ DARAUT S. (2005), « L'apprentissage interactionnel : Entre performances individuelles et performances collectives d'expérimentation », op. cit..

Le management est transformateur et qualifiant lorsqu'il permet de gérer activement l'apprentissage de la transformation, dans l'interaction des structures et des comportements²¹¹.

²¹¹ BONNET D. (2007), Le pilotage de la transformation en environnement de coopération inter-organisationnelle : Essence socio-économique de la transformation et des stratégies de transformation, Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion, sous la Direction du Professeur Henri SAVALL, Université Jean-Moulin Lyon 3, 764 p., p.297.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

L'organisation publique est confrontée à une diversité de problématiques qui affectent sa performance. De nos jours, nous considérons que la qualité constitue, pour ces organisations, un axe prioritaire afin d'améliorer leur performance. Face à ce développement du processus qualité, les usagers deviennent de plus en plus exigeants.

Le management socio-économique permet d'irriguer l'ensemble de l'organisation publique et d'enraciner la démarche qualité grâce à la participation de l'ensemble des personnels. Les nombreuses actions pilotes et expérimentations de la méthode socio-économique permettent de tirer des enseignements qui tendent à nous faire reconsidérer des théories ou des idées largement répandues dans les organisations publiques libanaises.

Nous sommes intéressée à montrer que les acteurs à l'intérieur de l'organisation sont les plus aptes à proposer des actions et des stratégies de transformation. Cette évidence est aussi mise en valeur par notre méthodologie de recherche (la méthode de recherche-intervention) et par notre cadre théorique principal (la théorie socio-économique). La théorie socio-économique des organisations constitue un levier dans la conduite et le maintien du changement afin d'améliorer la performance et la qualité des services publics. La transformation doit entraîner des changements dans les structures de l'organisation, dans son fonctionnement, dans le comportement des acteurs et dans le management. Les changements doivent affecter les infrastructures. La deuxième partie de notre thèse présente, en trois chapitres, la démarche suivie pour générer cette dynamique et cette participation organisationnelle, afin d'assurer la transformation organisationnelle.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Au cours de cette partie nous avons montré que les dysfonctionnements s'installent durablement dans le fonctionnement interne des organisations publiques. Cela est dû aux systèmes du management public qui sont généralement orientés sur le management bureaucratique. Puis nous avons constaté que les organisations publiques présentent des difficultés pour développer leur performance afin d'améliorer la qualité de leurs prestations. Ce qui explique l'insatisfaction des usagers qui attendent du service public un niveau de professionnalisme et de qualité de service équivalent à celui qu'ils peuvent obtenir dans le secteur privé. Or, nous avons proposé de procéder à la transformation de pratiques managériales au sein de ces organisations.

Puis nous avons étudié les conditions fondamentales pour qu'un dispositif de pilotage de transformation des organisations publiques permette d'améliorer la performance et la qualité des services publics. Ce dispositif doit stimuler le développement du fonctionnement de ces organisations et la capacité d'apprentissage de la transformation.

Afin de montrer la transformation organisationnelle comme stratégie de mise en action des hommes et des organisations nous présentons, dans la deuxième partie de notre thèse, la méthodologie de recherche employée pour la collecte et le traitement de données, et nous décrivons notre travail de recherche effectué sur notre terrain d'observation scientifique. Puis nous présenterons en détail la méthode de réalisation de nos recherches-interventions et les résultats des diagnostics conduits dans les trois entreprises A, B et C.

DEUXIÈME PARTIE : LA TRANSFORMATION ORGANISATIONNELLE : UNE STRATÉGIE DE MISE EN ACTION DES HOMMES ET DES ORGANISATIONS

L'objectif de cette deuxième partie est de revenir de façon plus précise sur nos choix, ainsi que sur les critères de production des données et de validation des résultats, qui tiennent une place centrale dans toute démarche de recherche d'intention scientifique.

CHAPITRE 3 : LE CADRE EXPÉRIMENTAL

Le choix d'une méthodologie représente un élément essentiel de validité des connaissances produites dans une thèse de recherche d'intention scientifique. Cela dépend principalement des objectifs du chercheur et du champ de recherche. En ce qui nous concerne, nous avons opté pour l'application d'une méthodologie de recherche-intervention dont l'objectif premier est de générer des transformations dans les organisations et de réaliser une observation approfondie de leurs motifs et leurs effets. Ce troisième chapitre de notre thèse poursuit donc un double objectif : *présenter la méthodologie de recherche* employée pour la collecte et le traitement de données, et *décrire nos terrains d'observation scientifique*.

3.1 Positionnement méthodologique de notre recherche

Nous rejoignons Romelaer²¹² (2005) lorsqu'il souligne que « Toutes les recherches en gestion sont en parties discutables du point de vue du choix des méthodes de recherche et de l'usage de ces méthodes » et que « la question à se poser n'est pas "Est-ce parfait ?", mais " est-ce pertinent et adéquat ?", et " aurait-on pu mieux faire, à coût raisonnable ?" ».

Il convient donc pour un chercheur de s'interroger sur les principales méthodologies en sciences de gestion avant d'arrêter un choix qu'il convient ensuite de justifier.

3.1.1 Principales méthodologies de recherche en sciences de gestion

La réalisation d'une recherche exige le choix d'une méthodologie, c'est-à-dire le choix d'un ensemble de principes, de méthodes et d'opérations, pour produire la recherche (modes de collecte et méthodes de traitement des données).

Deux grands types de méthodologies existent :

- les méthodes qualitatives : étude de cas, recherche-action, recherche-intervention.
- les méthodes quantitatives : questionnaire et sondage, bases de données.

Chacune des deux possède ses caractéristiques. Les méthodologies qualitatives permettent d'étudier en profondeur l'objet de recherche, en analysant le pourquoi et le comment des événements, dans des situations concrètes²¹³. Les méthodologies quantitatives consistent à mesurer les phénomènes sociaux en donnant une expression chiffrée des données.

Les chercheurs ont montré certaines limites des méthodologies qualitatives, et quantitatives. Les méthodologies qualitatives s'exposent aux critiques relatives à l'objectivité, tandis que les méthodologies quantitatives se heurtent aux limites liées à la fiabilité des données recueillies pour les questionnaires et/ou sondages et de qualité de données dans les cas d'utilisation de bases de données.

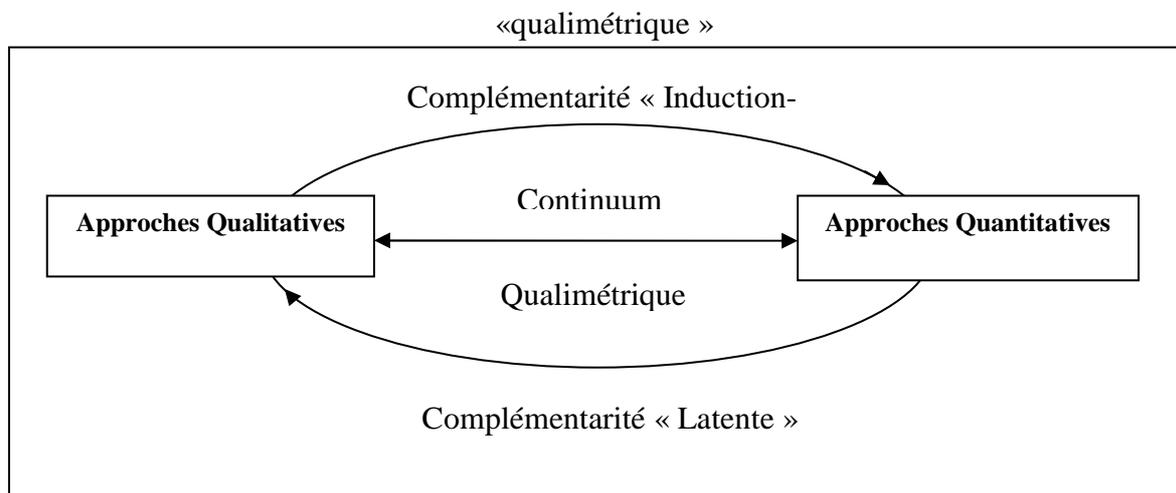
²¹² ROMELAER P. (2005), « L'entretien de recherche », in *Management des ressources humaines. Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales*, sous la direction de Roussel P. et Wacheux F., 440 p., p. 135.

²¹³ WACHEUX F. (1996), « Méthodes qualitatives et recherche en gestion », *Economica*, Paris., p. 19.

Aujourd'hui, le défi des chercheurs réside dans l'articulation des deux approches complémentaires : qualitative et quantitative (Wacheux ,1996 ²¹⁴ ; Savall, Zardet, 2004²¹⁵). La relation entre les approches qualitatives et quantitatives relève d'un continuum « qualimétrique »²¹⁶. La complémentarité entre les deux méthodes peut être analysée sous deux angles (Biardeau, Bourcieu, Salgado, 2007)²¹⁷ (Figure 11):

- Elle peut consister en une complémentarité « induction-déduction », en utilisant l'approche qualitative, dans une optique exploratoire, afin de modéliser la réalité observée et de mieux l'analyser ensuite, à l'aide d'un test empirique quantitatif.
- Elle peut être une complémentarité « latente » permettant d'appréhender la complexité de certains phénomènes.

Figure 11 : Relation entre approches qualitative et quantitative et le continuum



Source : Biardeau, Bourcieu, Salgado (2007, p. 2)

3.1.2 Choix de la méthode de recherche

Pour faire le choix de notre méthode de recherche, nous nous sommes référée au classement et à la comparaison des différentes méthodes réalisées par Savall et Zardet (2004, p. 351)²¹⁸. Les auteurs classent les méthodes de recherche en trois familles, selon le degré d'interpénétration et d'interaction entre le chercheur et son terrain.

²¹⁴ Wacheux F. (1996), « Méthodes qualitatives et recherche en gestion »,op. cit., p. 105

²¹⁵ Savall H. et Zardet V. (2004), Op.cit, p. 13.

²¹⁶ Savall H. et Zardet V. (2004), Op.cit., p. 13.

²¹⁷ Biardeau S., Bourcieu S. Salgado M. (2007), « Méthodes qualitatives et quantitatives : des complémentarités naturelles », Colloque et séminaire doctoral international, ISEOR et Academy of Management.

²¹⁸ Savall H. et Zardet V. (2004), Op.cit.

a. Recherches « extérieures à l'entreprise »

Dans les recherches « *extérieures à l'entreprise* », ou « méthodes objectivantes » (Girin, 1986²¹⁹), le chercheur est perçu comme un interlocuteur neutre et indépendant, aucun contact physique n'ayant lieu avec son terrain au cours de ses travaux. Le chercheur est alors perçu comme un interlocuteur neutre et indépendant. Les techniques utilisées étant les questionnaires²²⁰, ou le travail, sur des bases de données²²¹ récoltées par d'autres organismes ou d'autres fonds documentaires (enquêtes, statistiques diverses, sondages, études, bilans, etc.).

b. Recherches « contemplatives »

Des recherches comportant « *une phase d'observation éloignée du terrain* »²²². Le chercheur est physiquement présent au sein de l'organisation pour étudier, observer, comprendre, analyser et tirer des conclusions, sans transformer l'objet étudié. Les techniques utilisées sont les entretiens, l'observation participante ou non-participante, les questionnaires personnellement administrés par le chercheur, l'étude et l'analyse de documents existants.

c. Recherches « interactives » ou « recherche-intervention ».

Dans les recherches « interactives » à visée transformative, ou « recherches-interventions »²²³, le chercheur alterne des périodes d'immersion au sein de l'organisation, par un engagement interactif avec les acteurs dans un processus de transformation de son objet pour mieux le connaître, il participe également à l'amélioration des performances de l'organisation. Les techniques utilisées étant les entretiens, l'analyse des documents et, enfin, l'observation participante et non-participante.

²¹⁹ GIRIN J. (1986), « L'objectivation des données subjectives : éléments pour une théorie du dispositif dans la recherche interactive », cité par Nekka H. (2007), « Proposition d'un cadre méthodologique pour un nouveau type de management : l'enseignement d'une expérience empirique », Colloque et séminaire doctoral international ISEOR et Academy of Management, Lyon.

²²⁰ Le questionnaire est un instrument d'observation destiné à capter dans une population des éléments de réponse à des questions posées. Sa fonction est double : provoquer une réaction et l'enregistrer (Moscarola, 1990). Trois phases marquent en général la collecte de données par le biais du questionnaire : la conception du questionnaire, la constitution de l'échantillon, l'administration du questionnaire.

²²¹ Les bases de données et les sondages sont des publications de statistiques officielles, qui sont accessibles à l'INSEE, aux Chambres de Commerce et d'Industrie...

²²² Savall H. et Zardet V. (2004), Op.cit., p.13.

²²³ Savall H. et Zardet V. (2004), Op.cit., p. 13.

La recherche-intervention présente quatre caractéristiques (Girin, 1986, p. 170)²²⁴ :

- les connaissances élaborées sont fondées sur un travail de terrain ;
- le travail de terrain s’ajuste aux faits et aux situations pouvant s’infléchir ;
- les acteurs de terrain ont un rôle important pour le déroulement de la recherche ;
- les intervenants-chercheurs sont responsables de l’interprétation des informations et des constructions théoriques qui en découlent.

Le tableau suivant présente une vue synoptique des différents postures du chercheur vis-à-vis de son terrain de recherche.

Tableau 4: Comparaison des trois familles de méthodes de recherches

	Recherches «extérieures à l’entreprise»	Recherche «contemplatives »	Recherches « interactives » ou « recherche-intervention »
Nature de la recherche	Quantitative	Quantitative/ Qualitative	Qualimétrique
Méthodologies	Questionnaires Bases de données	Étude de cas Recherche-action	Recherche-intervention
Approche méthodologique	Descriptive Explicative	Descriptive Explicative Prescriptive	Descriptive Explicative Prescriptive Transformative
Interactivité du chercheur avec le terrain	Aucune interactivité	Forte ou faible interactivité	Forte interactivité
	Le chercheur ne participe pas à l’action	Le chercheur ne participe pas à l’action	Le chercheur participe à l’action
Posture épistémologique	Positiviste	Positiviste Constructiviste	Constructiviste

²²⁴ Girin J. (1986), « L’objectivation des données subjectives. Eléments pour une théorie du dispositif dans la recherche interactive », cité par LALLÉ B. (2004), « Production de la connaissance et de l’action en sciences de gestion. Le statut expérimenté de « chercheur-acteur » », Revue Française de gestion, Vol 30, N°148 ; pp. 45-65.

L'interactivité du chercheur avec son terrain de recherche renforce l'accès aux matériaux, pour autant notre problématique nous conduit aussi à nous interroger sur la place de l'organisation dans son environnement.

3.1.3 Recherche « interactive » entre l'organisation et son environnement

L'approche interactive de la relation entre l'organisation et son environnement permet à une organisation publique de dépasser la dichotomie entre l'offre et la demande en revalorisant l'offre de produits émanant de l'organisation, et d'améliorer l'adéquation de la « qualité interne » et de la « qualité externe » des produits.

Un des enjeux de notre recherche est de réussir à transformer les conditions de production, en les adaptant à la fois aux exigences des usagers, et à celles du personnel-producteur de la qualité. Cette approche, par la qualité, stimule la vigilance du personnel permettant ainsi d'atteindre un niveau de qualité interne-externe cohérent et efficace. L'organisation productrice assure donc son développement, tout en satisfaisant les besoins du personnel.

La vigilance est un des défis les plus importants auquel les organisations sont confrontées. La veille stratégique interne-externe sur la finalité de l'organisation est une importante source d'inspiration d'actions motrices dans des stratégies innovantes. L'organisation peut facilement renforcer une vigilance sur les métiers en activant la « fibre métier » du personnel en développant les incitations à participer à des colloques ou en encourageant des formations professionnelles.

Le point délicat est d'organiser une vigilance qui soit économiquement supportable et décentralisée pour tenir compte de la multitude des micro-métiers des personnes et des domaines techniques de l'organisation. Intérioriser l'environnement externe de l'organisation, c'est remettre en cause la notion de contraintes que l'environnement exercerait sur elle. Dans une approche interactive, les objectifs stratégiques sont fixés à partir d'une volonté partagée d'action, pour transformer l'existant, et non pas en fonction de contraintes unilatéralement imposées par l'environnement externe.

Parmi les méthodes de recherche « interactives », nous avons choisi la méthode de « recherche-intervention socio-économique » conçue par Savall et Zardet, et développée avec leur équipe de l'ISEOR.

3.1.4 Justification de notre choix de « recherche-intervention »

La problématique de recherche est l'élément principal pour choisir une méthodologie. Afin de rappeler et résumer notre problématique de recherche, nous revenons sur deux points déjà abordés :

- nos **questions de recherche**, exposées dans la partie introductive de notre thèse : jusqu'à quel point la transformation managériale peut-elle contribuer à améliorer les performances socio-économique des organisations publiques, la qualité des services publics et la satisfaction des usagers ? Quels sont les impacts des nouveaux modes de fonctionnement sur les fonctionnaires ? Comment mieux satisfaire les besoins des différents usagers ?
- les **problèmes relatifs à la spécificité de l'organisation publique**. Ce point correspond à la discussion développée dans le premier chapitre sur la prise en compte de l'organisation publique en tant que champ, ou objet de recherche.

Notre travail vise, en premier lieu, à comprendre la réalité en matière de transformation organisationnelle dans les organisations publiques (notre objet de recherche). Pour ce faire, nous devons nous approcher de ce champ de recherche. Nous avons franchi cette étape grâce à notre terrain d'observation scientifique situé au Liban. Nous avons intégré ce terrain de recherche afin d'observer les pratiques de gestion, et de questionner les acteurs de l'organisation.

Diverses difficultés apparaissent lors de la mise en œuvre d'une méthodologie de recherche pour laquelle le chercheur dispose d'une longue immersion dans l'organisation (Wacheux, 1996)²²⁵. L'une des principales contraintes que nous avons rencontrées durant nos travaux de recherche est l'incrédulité des dirigeants des organisations publiques envers la recherche académique, et tout particulièrement le fait d'accepter les chercheurs à l'*intérieur* même de l'organisation.

Dans une deuxième étape de nos travaux de recherche, nous nous inscrivons dans une **démarche prescriptive** qui a pour but d'implanter des outils de gestion et de développer les interactions entre les acteurs par la mise en place de groupes de travail. Cela nous a permis d'analyser les modifications observées dans les comportements et leurs effets sur les structures de l'organisation. Néanmoins, pour obtenir des résultats pertinents pour nos

²²⁵ WACHEUX F. (1996), Méthodes qualitatives en recherche en gestion, *op. cit.*, p. 190

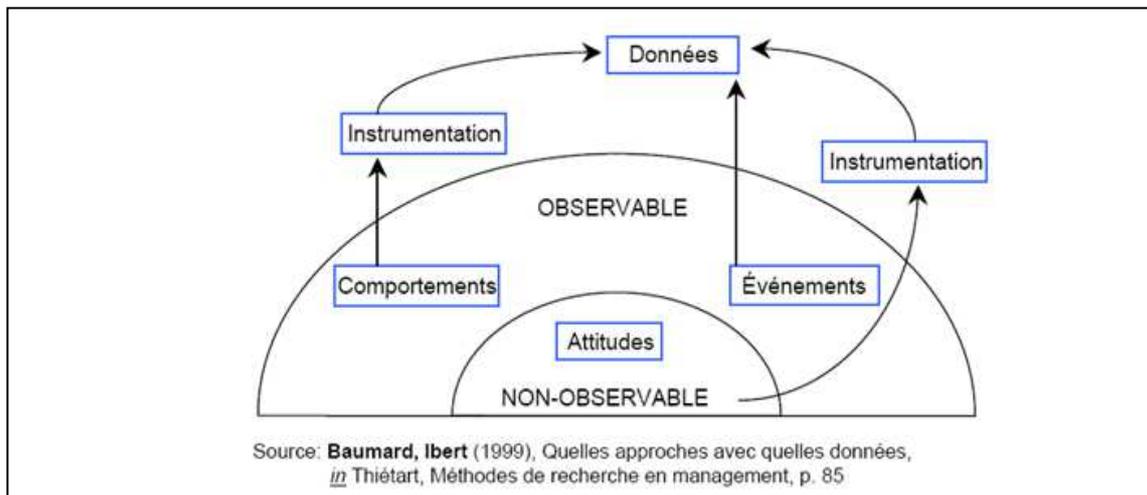
hypothèses de recherche, il sera nécessaire d'effectuer des observations à moyen terme sur l'objet de recherche. Cette observation approfondie et longitudinale nous permettra de vérifier si les transformations proposées ont été diffusées dans l'organisation, et appropriées par les acteurs.

Dans une « recherche-intervention qualimétrique », trois catégories de données peuvent être distinguées :

- Les **données qualitatives** sont mesurées sur des échelles nominales exprimées par des acteurs et qui ne comportent pas une attribution ordinale (sensations, perceptions, expressions...). Elles s'expriment par des mots-clés.
- Les **données quantitatives** sont exprimées en nombres-clé (nombre de personnes, intervalles...) et collectées avec des échelles d'intervalle et de proportion dont le traitement est généralement mathématique.
- Les **données financières**, présentes notamment dans la documentation de l'organisation (compte de résultat, bilan financiers...) et qui constituent la réalité du fonctionnement de l'organisation.

Par ailleurs, le chercheur est confronté, à l'intérieur du *terrain d'observation scientifique*, à une série des données observables et non-observables,²²⁶ comme le montre la Figure 12.

Figure 12 : Catégories de données



Nous considérons que la méthodologie de *recherche-intervention* répond globalement à nos questions, puisqu'elle permet de transformer l'objet de recherche, afin de comprendre les

²²⁶ Baumard P., Ibert J. (1999), Quelles approches avec quelles données, cité par Thiétart R.A., *Méthodes de recherche en management*, DUNOD, Paris, p. 81-103, p. 83.

situations de gestion. Dans le même temps, une immersion dans une réalité vécue par les acteurs d'une organisation fournit des réponses plus claires et pertinentes à nos questions initiales de recherche. Il est également possible de construire, en interaction avec les acteurs, des propositions, voire des outils, pour rendre l'organisation plus performante.

Nous présentons à présent la méthodologie de recherche socio-économique que nous avons retenue.

3.2 La méthodologie de recherche-intervention socio-économique

La méthode de recherche de l'ISEOR s'appuie fondamentalement sur l'élaboration et la validation d'hypothèses de connaissances, à partir de l'observation, et de données dites du « terrain », c'est-à-dire d'entreprises et d'organisations qui constituent l'objet et le champ de la recherche en sciences de gestion. Le chercheur dit « intervenant-chercheur », a pour objectif de mieux connaître et de mieux comprendre les phénomènes observés « par et pour l'action ». Le chercheur se situe donc dans une perspective résolument transformative de l'objet de recherche, l'une des hypothèses fondamentales dans la méthodologie de la recherche-intervention étant celle de l'interaction entre le chercheur et son « terrain ».

Selon Savall, le terme « terrain » se caractérise par une certaine ambiguïté sémantique en sciences de gestion et le statut épistémologique du terrain demeure relativement flou, dans la mesure où il existe un grand spectre d'utilisations du terrain. Savall montre que l'épistémologie constructiviste et la méthodologie d'intervention socio-économique consistent à cesser de considérer les organisations comme des boîtes noires impénétrables, et à mener des recherches expérimentales, à *visée transformative*, en participant directement à des actions conduites à l'intérieur des organisations, afin de transformer certaines caractéristiques du fonctionnement des organisations. Cette approche transformative du terrain observé dans le cadre d'expérimentations facilite l'étude des différents stades de transformations et permet l'élaboration et la construction de théories et de méthodes, dans le cadre d'un travail d'intention scientifique.

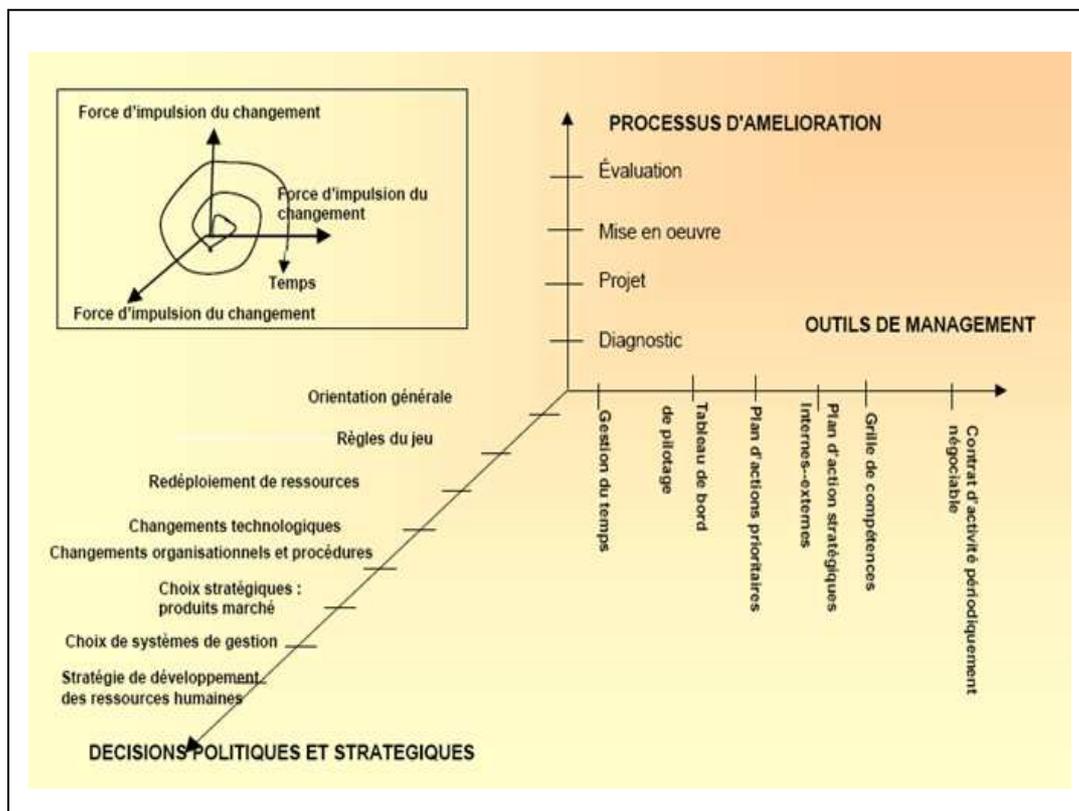
3.2.1 L'approche socio-économique de la conduite du changement

La transformation du fonctionnement d'une organisation nécessite de mettre en œuvre des méthodes de recherche-intervention consistant à se placer dans l'objet de recherche pour contribuer au processus de transformation. « L'intervention socio-économique », permet de coproduire, dans les organisations, les stratégies de transformation *ad hoc*²²⁷.

Selon D. Bonnet (2007)²²⁸, la stratégie de transformation désigne les compétences et le dispositif d'intervention ou de management qui permet d'assurer le pilotage du processus de la transformation socio-économique de l'organisation, et de ses acteurs.

Le principe général de l'intervention socio-économique est décrit, selon Savall et Zardet, dans l'articulation de trois axes (Figure 13) :

Figure 13 : Articulation des trois forces d'impulsion du changement



Source : Savall et Zardet, 2003

²²⁷ Bonnet D., (2008), « développer les stratégies de transformations pour intégrer la responsabilité sociale », Actes du 5^e CONGRES DE L'ADERSE, 10 ET 11 JANVIER 2008, université pierre Mendès-France de Grenoble, Grenoble École de management, p. 6.

²²⁸ Bonnet D., (2007), Le pilotage de la transformation en environnement de coopération inter-organisationnelle : Essence socio-économique de la transformation et des stratégies de transformation, Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion, sous la Direction du Professeur Henri SAVALL, Université Jean-Moulin Lyon 3, 764 p., p. 452.

- **L'axe de processus dynamique du changement** : c'est l'axe du cycle de la résolution de problèmes, il comprend quatre phases : diagnostic/projet/mise en œuvre/évaluation. Il permet de faire comprendre la nécessité du changement au moyen de l'évaluation des dysfonctionnements, avant de bâtir un projet participatif d'amélioration. Il s'agit ensuite de mettre en œuvre ce projet, et d'évaluer les apports et les limites des actions d'amélioration, pour enrichir le processus-projet. Au cours de ce processus, une instrumentation est réalisée, dans le but de créer une base d'information stimulante, pour piloter le fonctionnement de l'organisation, et surveiller l'évolution des dysfonctionnements.
- **L'axe des outils de management** : il désigne l'implantation, par de la formation, puis par de l'accompagnement personnalisé d'outils de pilotage du changement, au sein de l'organisation. Il consiste à développer la dimension managériale de l'encadrement de l'organisation au moyen d'une instrumentation de son rôle d'animation, et de pilotage du changement. L'analyse socio-économique comporte six outils fondamentaux. Nous proposons à ce stade de la recherche de présenter succinctement les six outils créés et développés par l'équipe de l'ISEOR.
 - **La grille d'auto-analyse du temps** permet de rechercher une structure plus efficace de l'emploi du temps, en développant la programmation individuelle et collective, ainsi que la délégation concertée.
 - **La grille de compétences** est un synoptique permettant de visualiser les compétences effectives disponibles d'une équipe et son organisation. Elle permet d'élaborer un plan de formation intégrée particulièrement adapté à chaque personne, et aux besoins évolutifs de l'unité.
 - **Le plan d'actions stratégiques internes-externes** clarifie la stratégie de l'entreprise à trois ou cinq ans, aussi bien vis-à-vis de ses cibles internes. Il est réactualisé chaque année, afin de tenir compte des évolutions de son environnement interne et externe.
 - **Le plan d'actions prioritaires** est l'inventaire concerté des actions à mener dans un semestre, pour réaliser les objectifs prioritaires, après arbitrage sur les priorités et test de faisabilité. Il découle directement du plan d'actions stratégiques internes-externes, puisqu'il en constitue la démultiplication sur un horizon temporel de six mois.

- **Le tableau de bord de pilotage** regroupe les indicateurs qualitatifs, quantitatifs et financiers utilisés par chaque membre de l'encadrement pour piloter concrètement les personnes et les activités de sa zone de responsabilité. Il permet de mesurer, d'évaluer, de suivre la réalisation des actions et de surveiller les paramètres sensibles des activités opérationnelles et stratégiques.
- **Le contrat d'activité périodiquement négociable (CAPN)** formalise les objectifs prioritaires et les moyens mis à disposition pour chaque personne de l'entreprise, au travers d'un double dialogue semestriel personnalisé avec le supérieur hiérarchique direct. Est attaché à ce contrat un complément de rémunération substantiel, lié à l'atteinte d'objectifs collectifs, d'équipe et individuels, autofinancé par la baisse des coûts cachés liée à l'atteinte d'objectifs de résultats immédiats, de création de potentiel voire même de comportements.

Dans la suite de notre thèse (chapitre 7) nous représenterons de manière approfondie cinq de ces outils (le contrat d'activité périodiquement négociable, la grille de compétences, Le contrat d'activité périodiquement négociable, le plan d'actions stratégiques internes-externes et le plan d'actions prioritaires), et nous précisons les outils mis en œuvre sur notre terrain de recherche.

- **L'axe des décisions politiques et stratégiques du changement** est constitué des décisions à prendre pour orienter le changement sur la politique générale de l'organisation, sur les stratégies individuelles et collectives des acteurs, sur les structures et les systèmes de gestion. Il consiste à définir les orientations du changement en termes de stratégie, de règles du jeu, de politique sociale... Il s'agit, en fait, de la volonté politique de la Direction de l'organisation. Ces décisions politiques et stratégiques sont appliquées, d'une part, à travers le processus périodique de résolution de problèmes, d'autre part, au moyen de six outils opérationnels de pilotage stimulants.

Ces trois axes intègrent sur le plan opératoire le changement des structures de l'organisation et des comportements des acteurs. Le processus de résolution des problèmes début par une évaluation qualitative, quantitative et financière de l'importance des dysfonctionnements et de leurs conséquences sur la qualité du fonctionnement. Un dysfonctionnement organisationnel est toujours imputable à un déficit d'interaction entre structures et comportements.

Pour Cristallini (1995)²²⁹, l'axe du processus de résolution de problèmes décrit une méthode de transformation, mise en œuvre par un intervenant externe, permettant de réactiver les interactions défectueuses. La combinaison des trois axes permet d'actionner le processus énergétique de la transformation. Cristallini, tient à distinguer les notions de changement et de transformation. Pour lui, « *Le changement doit consister à introduire dans les organisations les conditions et les moyens d'une transformation. La transformation vise à améliorer l'équilibration dans l'organisation par une action sur les structures et les comportements. Les transformations s'observent dans la qualité des interactions. Elle nécessite de mettre en œuvre un dispositif de circulation des énergies* »²³⁰.

Selon Savall et Zardet, plus le cycle de résolution de problèmes avance, plus les outils s'implantent, plus les décisions de transformations se prennent et se mettent en œuvre.

L'approche socio-économique de la conduite du changement s'articule autour de trois forces pour impulser une dynamique, comme nous venons de le voir. Le périmètre d'expérimentation est maintenant précisé sur base de la méthode HoriVert.

3.2.2 Processus de la recherche-intervention et sa mise en œuvre par la méthode HoriVert

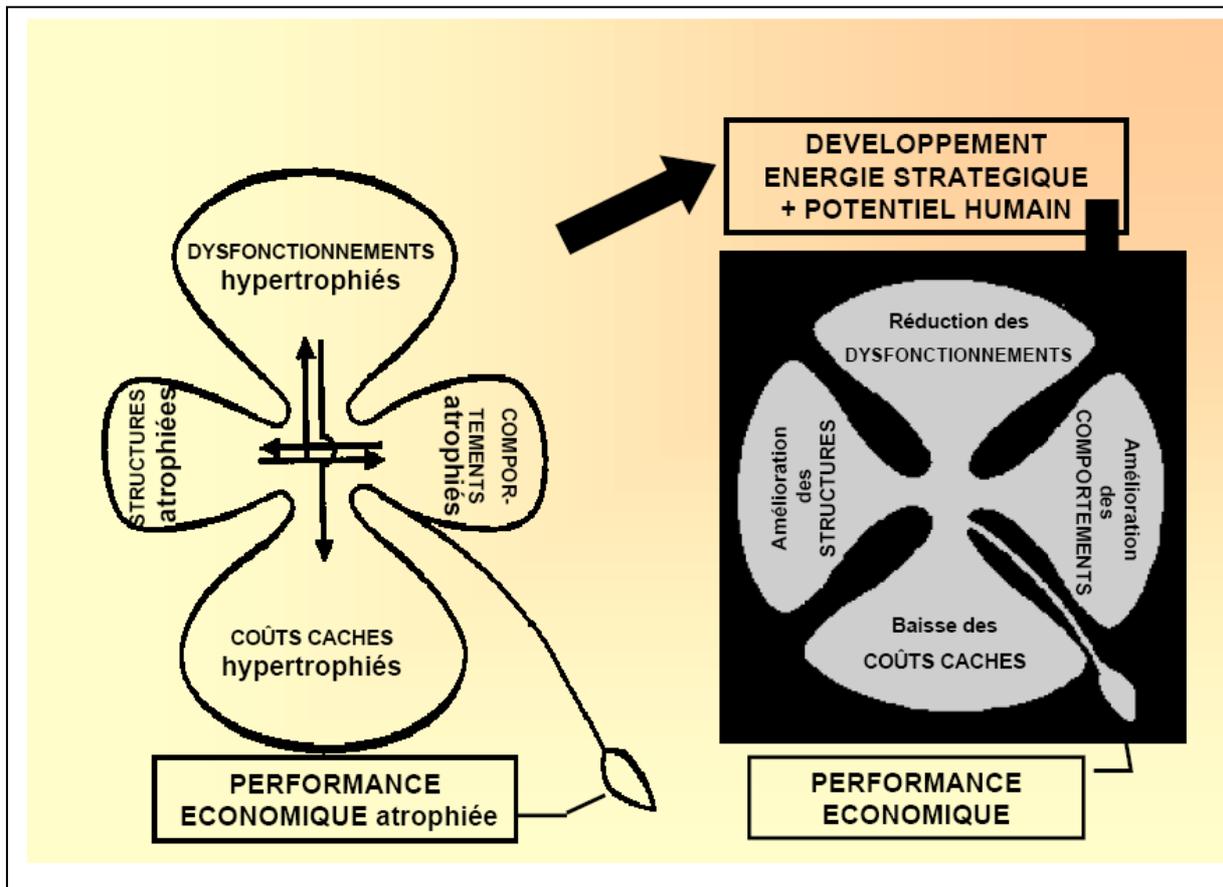
En premier approche la méthode HoriVert consiste à prendre en compte tout à la fois les dimensions *horizontale et verticale* de l'organisation dans le processus de recherche-intervention. Les développements suivants présentent cette méthodologie plus en détail.

Une représentation du diagnostic socio-économique de l'organisation, peut être illustrée par une figure, dans le cadre plus général de l'introduction des principes d'une gestion socio-économique de l'organisation (Figure 14).

²²⁹Cristallini V., *Contribution de l'énergie des acteurs au management et à la transformation des organisations*, Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion, sous la direction du Pr. Henri Savall, Université Lumière Lyon 2, 1995, 631 p., p. 460.

²³⁰ Cristallini V., *Contribution de l'énergie des acteurs au management et à la transformation des organisations*, 1995, Op.Cit., pp. 324 et p. 456.

Figure 14 : Intervention socio-économique²³¹



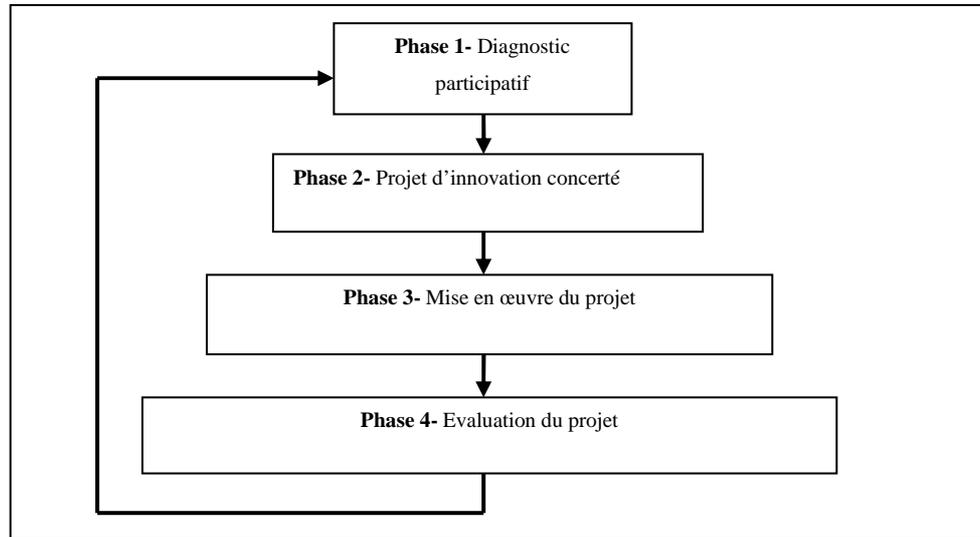
Source : H. Savall et V. Zardet, "Maîtriser les coûts et les performances cachés", 1987

Le processus de la recherche-intervention débute par un diagnostic participatif qui associe l'ensemble des catégories d'acteurs : la direction générale, l'encadrement et le personnel de base. Consécutivement au recensement des dysfonctionnements, la deuxième phase est la recherche d'actions d'amélioration. La troisième phase est la mise en œuvre de ces améliorations, suivie par leur évaluation. La figure 15 schématise les quatre phases qui constituent le processus de recherche-intervention.

Le passage de l'organisation de l'état 1 à l'état 2 est le résultat du processus de recherche intervention présenté ci-après (Figure 15)

²³¹ H. Savall et V. Zardet, "Maîtriser les coûts et les performances cachés", Economica, 1987

Figure 15 : Processus de la recherche-intervention



Source : Savall et Zardet, 2003

La mise en place de ces quatre étapes se réalise à la fois dans l'action horizontale sur tous les membres de l'équipe de Direction (HORI), et dans l'action verticale, sur deux unités au moins, en impliquant l'encadrement et le personnel de l'unité (VERT).

La méthode HORIVERT a trois caractéristiques fondamentales :

- une méthode progressive, qui étale sur une certaine période la mise en place de dynamisation globale de l'entreprise.
- une méthode structurée, qui traduit le choix de la part de son concepteur d'organiser l'intervention pour accompagner la mise en œuvre d'une stratégie de changement au plus près des acteurs.
- Une méthode évaluée avec les acteurs de l'entreprise : tous les résultats seront présentés pour discussion et confrontation avec l'entreprise.

La dimension horizontale vise à consolider l'équipe d'encadrement au sens large (Direction et encadrement) par la mise en évidence, par exemple, de défaillances de coopération et de déficits de transversalité. Les difficultés détectées à ce niveau permettent de renforcer dans un second temps la démarche verticale.

La démarche verticale a été conçue comme un mixte d'actions ascendantes et descendantes. L'action ascendante consiste à recueillir les problèmes, dysfonctionnements (phase de diagnostic), et suggestions (phase de projet participatif) émises par le personnel de base et l'encadrement intermédiaire pour les présenter à l'encadrement supérieur et à la hiérarchie.

Une articulation est réalisée avec l'action descendante : la Direction et l'encadrement supérieur, qui seront directement impliqués dans le processus d'innovation socio-économique.

L'exposé de notre cadre expérimental comprend en plus du positionnement méthodologique de la recherche (1) et du choix de notre méthodologie (2), la présentation des terrains d'expérimentation (3).

3.3 Les trois terrains d'expérimentation

Nous accordons une place centrale à l'expérimentation sur le terrain, c'est-à-dire au sein des organisations publiques libanaises. Ces terrains d'expérimentation nous ont apporté de nombreux matériaux de validation des hypothèses de recherche. Nous présentons, dans cette section, l'ensemble des terrains d'expérimentation formant notre base expérimentale.

3.3.1 La présentation des terrains de recherche

Les terrains d'expérimentation de notre recherche sont des organisations publiques libanaises au sein desquelles nous avons réalisé des recherches-interventions, comportant une présence sur le terrain de longue durée (17 mois). Ces terrains sont au nombre de trois. Afin de respecter leur anonymat, et pour faciliter la présentation des résultats expérimentaux, nous les avons désignés par une lettre que nous utiliserons tout au long de la présentation de notre recherche.

Nous avons distingué, dans la première partie du premier chapitre, les statuts juridiques des organisations publiques (cf. chapitre 1, paragraphe 1.1.2). En nous appuyant sur cette distinction, nous classons nos terrains de recherches sous les trois statuts suivants :

- Organisation A : Entreprise Publique (EP)
- Organisation B : Établissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC)
- Organisation C : Établissement Public Administratif (EPA)

Une présentation plus approfondie de différents terrains de recherche est réalisée ci-après.

3.3.1.1. L'Entreprise Publique « A »

La première organisation A est considérée comme une entreprise pionnière dans les télécommunications au Liban. C'est une entreprise dans la mesure où elle fournit des services

marchands, dans 95% des cas. C'est une entreprise publique sous la tutelle du Ministère libanais des Postes et Télécommunications. Elle propose des services de télécommunications qui couvrent tout le territoire libanais. Ses activités commerciales sont érigées en monopoles publics, et sont une source de recettes pour le Trésor.

Elle fut créée en 1972 afin de gérer et exploiter le télégraphe et les télécommunications sous-marines de Radio Orient (créée au début du XX^{ème} siècle). Le gouvernement possède l'organisation A à 100%.

A assure aujourd'hui les opérations, la maintenance, les ventes, la commercialisation, la facturation et la gestion du réseau fixe du Ministère des Télécommunications au Liban. Ses activités se concentrent sur les services téléphoniques nationaux et internationaux, et les services de gestion de données, relatifs au réseau fixe, à travers la fourniture de services personnalisés aux individus, et aux entreprises.

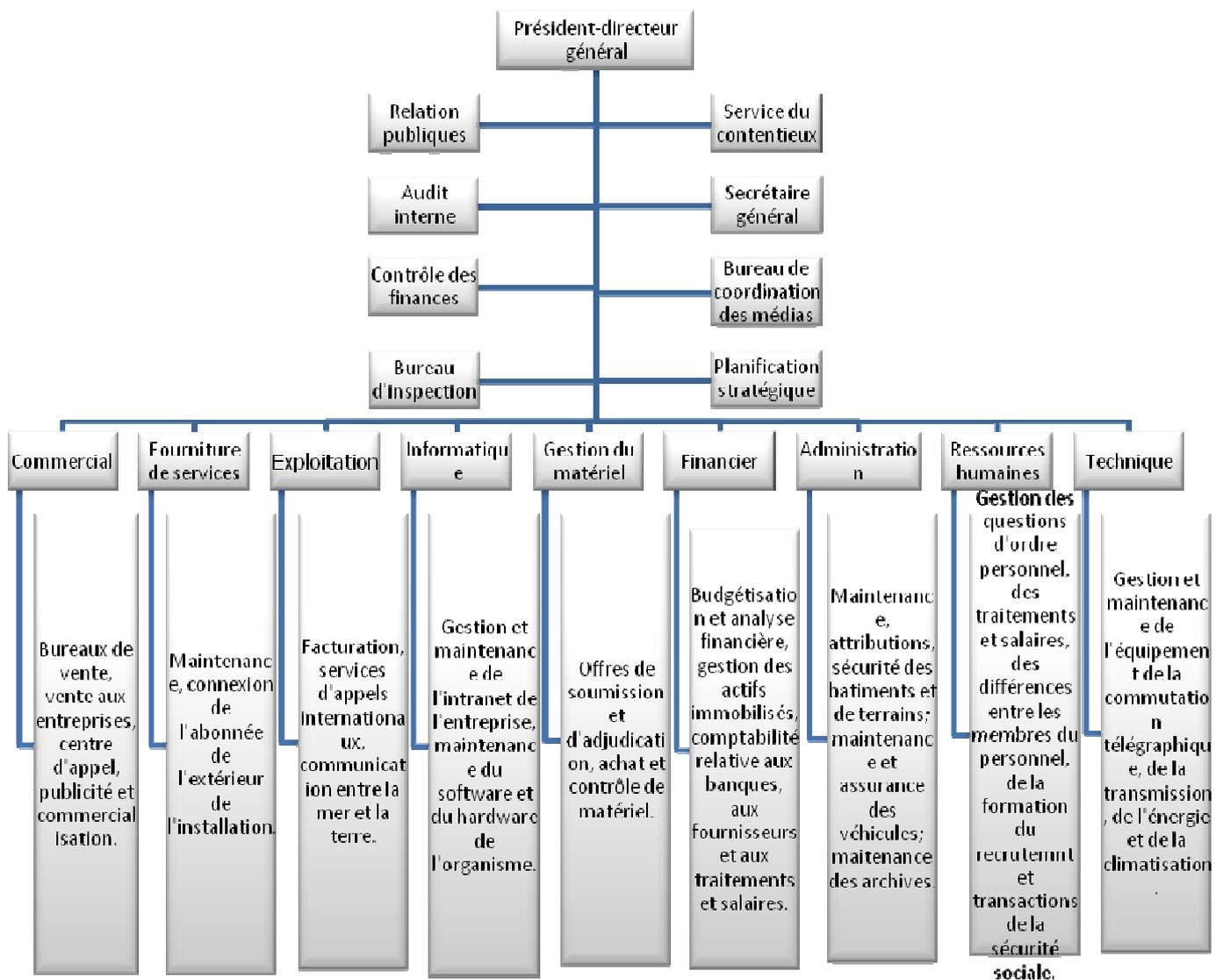
Cette organisation est composée de onze départements (Figure 16) et de 3700 employés, répartis et opérant sur tout le territoire libanais (10 452 Km²). Si on compare avec l'opérateur public français de télécommunications, celui-ci compte 105 000 employés sur un territoire français de 543 126 km².

Les onze directions sont définies par les fonctions suivantes :

- Direction Commerciale : bureaux de vente, vente aux entreprises, centre d'appel, publicité et commercialisation.
- Direction de Fourniture de services : maintenance, connexion et raccordement de l'abonné au réseau extérieur.
- Direction d'Exploitation : facturation, services d'appels internationaux, communication et liaison terre-mer.
- Direction d'Informatique : gestion et maintenance de l'intranet de l'entreprise, maintenance du software et du hardware de l'organisme.
- Direction de Gestion du matériel : offres de soumission et d'adjudication, achat et contrôle de matériel.
- Direction Financière : budgétisation et analyse financière, gestion des actifs immobilisés, comptabilité relative aux banques, aux fournisseurs et aux traitements et salaires.
- Direction d'Administration : maintenance, attributions, sécurité des bâtiments et de terrains, maintenance et assurance des véhicules, maintenance des archives.

- Direction de Ressources humaines : gestion, des traitements et des salaires, de la formation du recrutement, des transactions de la sécurité sociale, et des conflits entre les membres du personnel et des questions individuelles de gestion du personnel.
- Direction Technique : gestion et maintenance de l'équipement de la commutation télégraphique, de la transmission, de l'énergie et de la climatisation.
- Direction d'Audit interne : contrôle de toutes les directions de l'entreprise.
- Direction de Planification stratégique : mise en œuvre des plans stratégiques à long, moyen et court termes, étude de l'environnement externe et interne.

Figure 16 : Organigramme général de l'EP « A »



Source : Document Interne

Le réseau fixe libanais, géré par l'organisation A, dispose actuellement d'une capacité de plus d'un million de lignes et dessert environ 600 000 abonnés. L'organisation offre ses produits et ses services sur l'une des plateformes les plus avancées, disponibles au Moyen-Orient. Cette organisation est appelée à un développement important, puisqu'elle a pour objectif de devenir l'Opérateur Télécom dominant et convergent sur le marché libanais, avec un large portefeuille de services voix, data et vidéo proposé à travers une infrastructure de télécommunications convergentes.

Quelques chiffres représentant le terrain A:

- 1,750 km de fibres optiques²³²
 - backbones SDH²³³ & Gigabit Ethernet
 - 315 centraux téléphoniques
 - 1,2 Millions de capacité de lignes téléphoniques
 - 41 000 WLL (Wireless Local Loop²³⁴)
 - Câbles Internationaux sous marins & liaisons satellites
 - 3 Gateway internationales & 2 stations satellites terrestres
 - 4 000 Cabines publiques
 - Intelligent Network (IN) Platform
- Quatre types de services sont proposés par l'organisation A :
 - a. des services téléphoniques :
 - ✓ les lignes téléphoniques : elles assurent les connexions du réseau des téléphones fixes. Elles permettent aux abonnés d'établir des communications vocales nationales, internationales et sur téléphones cellulaires. Elles permettent aux abonnés d'avoir accès aux Fournisseurs de Services Internet (FSI) à travers les services de télétraitement.
 - ✓ L'accès international : c'est un abonnement pour avoir accès aux appels internationaux.

²³² Fibre optique : Câble composé de fils de silice d'un diamètre inférieur à celui d'un cheveu qui permet le transport, sous forme lumineuse, de signaux analogiques ou numériques sur de longues distances.

²³³ SDH : Synchronous Digital Hierarchy

²³⁴ WLL: Une fin de boucle d'abonnés pour connecter des appareils sur un système de radiocommunication à accès multiple à réseau téléphonique public commuté ([RTPC](#)). Cette connexion est différente d'une boucle locale standard utilisé par un système téléphonique parce qu'elle est faite sans fil et sans câble.

- ✓ Les services étoiles : les services étoiles sont des valeurs ajoutées optionnelles relatives aux lignes fixes ordinaires et aux services RNIS. Par exemples, le service d'identification du numéro de l'appelant, donnant ainsi le choix, à la personne qui reçoit l'appel de répondre ou non, le service de la mise en attente des appels, le service renvoi d'appel, qui permet de renvoyer des appels à un autre numéro, le service de blocage d'appel, le service appel à trois,....
 - ✓ Numéros spéciaux : certains clients sont prêts à payer davantage pour avoir des numéros spéciaux. C'est pour cette raison que l'entreprise a créé trois catégories de numéros spéciaux, à différents tarifs : Les numéros GOLD, les numéros SILVER et les numéros BRONZE.
- b. des services numériques : Réseau Numérique à Intégration de Service « RNIS », ce réseau est une ligne de téléphone digitale qui permet d'intégrer les services de télécommunication, comme, par exemples, les services vocaux, de fax, de vidéo, de téléphone, d'Internet, de transfert de données et d'images, disponibles sur une même ligne. Le RNIS permet de recevoir/faire deux communications simultanément, sur deux canaux différents.
- c. des lignes d'internet : depuis janvier 2003, les réglementations du Ministère des Télécommunications ont interrompu les opérations illégales des fournisseurs de services Internet, en introduisant la LIGNE INTERNET comme alternative. La LIGNE INTERNET est une ligne ordinaire qui permet de se connecter à un FSI local en utilisant un numéro à 4 chiffres et de ne recevoir qu'une communication de données SEULEMENT (il n'y a pas de communication vocale/visuelle).
- ✓ DSL (Digital Subscriber Line) : l'entreprise offre Internet haut débit sur DSL service pour la première fois au Liban. La puissance de cette technologie vient du fait que les clients peuvent se connecter à Internet sur les fils téléphoniques. Ils peuvent naviguer sur Internet et téléphoner en même temps. En outre, l'entreprise a l'intention d'offrir à ses clients d'autres services multimédias, sur leur connexion DSL.
- d. des services prépayés :

- ✓ Les Cartes Prépayées « PPC » : ce sont des cartes d'appel jetables et prépayées, facilement utilisables à partir de n'importe quelle ligne fixe (ordinaire ou publique). Elles présentent un service basé sur la plateforme d'un Réseau Intelligent pour fournir des appels prépayés pour un temps déterminé.
- ✓ Les télécartes : ce sont des cartes d'appel jetables et prépayées, faciles à utiliser à partir de n'importe quel téléphone public. Ce sont des cartes intelligentes avec des micro-puces électroniques, à la place d'un code confidentiel.

e. d'autres services : Service des communications internationales et distribution des factures téléphoniques via LIBANPOST

- La vision de l'organisation A :

Selon le Directeur Général, l'organisation a l'intention d'introduire continuellement des produits et services novateurs, rentables et de qualité, afin d'agrandir sa base de clientèle, en augmentant son portefeuille de services à valeur ajoutée.

- Tarification :

« Le Liban a les prix les plus élevés du monde arabe, et le moins bon service aux consommateurs »²³⁵.

²³⁵ Bahsou R., représentant du Liban à l'Union Internationale des Télécommunications.

Tableau 5: Tarification de l'organisation

Item	Montant (L.L.)	Equivalent en Euros ²³⁶
Frais de connexion	45 000 LL	22,9 £
Caution	5 000 LL	2,54 £
TVA (10%)	5 000 LL	2,54 £
Timbre fiscal	2 000 LL	0,10 £
Total	57 000 LL	29 £
Frais mensuels	12 000 LL	6,11£
Frais d'utilisation ordinaire (Local)	49 LL/min(7 am to 9 pm) 28 LL/min (9 pm to 7 am)	0,02 Euros/min (7 am to 9 pm) 0,014 Euros/min (9 pm to 7 am)
Frais d'utilisation ordinaire (Mobile)	198 LL/min	0,10 Euros/min
Frais d'utilisation du numéro de 4 chiffres des FSI	Montant forfaitaire	Montant forfaitaire

Ce tableau nous permet de calculer les tarifs fixes (57 000 L.L.) correspondant à la demande d'un abonnement de ligne téléphonique. Les frais mensuels présentés dans ce tableau incluent l'identification de l'appelant (Caller Line Identification Presentation ou CLIP), l'appel en attente et le renvoi d'appels qui sont activés sur demande.

3.3.1.2. L'Établissement Public à caractère Industriel et Commercial « B »

L'organisation B a été créée le 1er août 1963. C'est une entité de droit public jouissant de l'autonomie financière et administrative. Elle est chargée de la mission générale de sauvegarde de la monnaie nationale afin d'assurer la base d'une croissance sociale et économique durable. Cette mission consiste notamment à:

- la sauvegarde de la stabilité monétaire et économique
- la sauvegarde de la solidité du secteur bancaire
- le développement des marchés de capitaux et financiers
- le développement et la régulation des systèmes et des instruments de paiement
- le développement et la réglementation des opérations de transfert d'argent, et des virements électroniques

²³⁶ 1 EUR = 1963.3224 LBP (07 Jan 2013)

- le développement et la réglementation des opérations de compensation et de règlement relative aux différents instruments financiers et aux obligations négociables.

B est un établissement public à caractère industriel et commercial, car il fournit des services marchands dans 95% des cas, et assure la gestion d'une activité de services publics. Il n'est pas soumis aux règles administratives de gestion et de contrôle applicables au secteur public. Son capital est totalement ouvert par l'État.

Le gouvernement libanais a récemment lancé un ambitieux programme de réformes économiques sur 5 ans, dans l'espoir de réduire la dette du pays. Le résultat de ce programme de réforme sera largement dépendant de l'organisation B.

Une coordination régulière est assurée entre l'organisation B et le gouvernement, afin de vérifier la cohérence entre les objectifs de l'organisation B et ceux du gouvernement. La coopération avec le gouvernement implique la coordination des mesures de politique budgétaire, et monétaire. L'organisation B informe le gouvernement sur les questions économiques qui pourraient affecter négativement l'économie nationale, et la monnaie, et suggère des mesures qui pourraient avoir un effet direct sur la balance des paiements, le niveau des prix, les finances publiques.

De même, l'organisation B propose des conseils sur la façon de promouvoir la croissance économique. Elle assure également les relations entre le gouvernement et les institutions financières internationales. L'organisation B est gérée par un dirigeant, soutenu par quatre assistants, ainsi que par un conseil central. Il est nommé par un décret du Conseil des Ministres, pour un mandat de six ans renouvelable. Après la consultation avec le dirigeant de B, et sur proposition du Ministre des Finances, les quatre assistants sont nommés par décret, du Conseil des Ministres pour un mandat renouvelable de cinq ans. La structure de gestion de l'organisation B est composée de 1 400 employés, occupant des postes différents, dans 19 départements (Figure 17).

Figure 17 : Les départements de l'EPIC « B »

Comptabilité	Organisation et développement	Ressources humaines
Bancaires	Des études étrangères	Formation et Développement
Branches	Change et des opérations internationales	Immobilier et actifs financiers
Opérations de trésorerie	Secrétariat général	Services
Systèmes de paiement	Technologies de l'information	Statistiques et recherche Économie
Marchés financiers	Inspection et audit	
Opérations financières	Juridique	

– **Le département comptabilité** : est composé de la division de la comptabilité centrale et de la division du budget. Les principales fonctions de la division de la comptabilité centrale sont d'enregistrer et contrôler les opérations en cours entre l'organisation B et ses succursales, et de tenir la comptabilité de B avec les correspondants. La Division du budget prépare le budget de l'organisation B et compte les profits et les pertes et supervise leur mise en œuvre.

– **Le département des opérations bancaires** : est composé de la division de sondages, la division des informations, l'office central des risques de crédit, et l'office central des chèques retournés.

Les fonctions de la division de sondages sont d'examiner les demandes de crédit auprès des banques et du personnel de l'organisation B, d'examiner les demandes des banques pour la création de nouvelles branches ou de fusion, de superviser la situation financière des banques et de leurs sources et les utilisations des fonds et de Conserver des informations à jour sur les banques.

La division de l'information recueille des informations sur les banques, institutions financières et des entités apparentées.

La centrale des risques de crédit permet aux banques et institutions financières, sous la stricte confidentialité, de savoir des renseignements sur le total des crédits étendus à un débiteur sans préciser les sources de financement.

L'office central des chèques retournés, fournit pour les banques d'exploitation, sous la plus stricte confidentialité, des informations sur les chèques retournés et / ou de leurs émetteurs.

- **Le département des succursales** : organise et gère les succursales de l'organisation B, les relations entre le siège et ses branches et met en œuvre les politiques de B dans tout le pays où sont situées ces succursales. Actuellement, il ya 9 branches de l'organisation B, réparties sur le territoire libanais à Tripoli, Saïda, Tyr, Nabatieh, Bekfaya, Jounieh, Aley, Zahlé et Baalbeck.
- **Le département des opérations courantes** : est composé de la division des comptes courants et la division de chèques. Les fonctions principales de ce département sont de contrôler et la gérer tous les types de comptes clients, d'appliquer à ces comptes un taux d'intérêt, de limiter le problème des chèques impayés qui ont altéré leur utilisation comme moyen de paiement, de réglementer des opérations d'affacturage pour faciliter la mobilisation des créances des secteurs privé et public...
- **Le département des Marchés financiers** : les fonctions de ce département sont de surveiller les institutions financières non bancaires et les courtiers de l'argent, de suivre l'évolution des marchés financiers et de proposer la publication des circulaires et de Veiller à ce que la compensation des titres opérations se déroule correctement.
- **Le département des opérations financières**: les fonctions principales de ce département sont d'examiner les demandes de crédit par le secteur public ou des institutions publiques et de suivre les services bancaires accordés au Trésor, exécuter les décisions de gestion, d'achat ou de vente des obligations du Trésor et intervenir dans les opérations d'open market.
- **Le département des études étrangères** : est principalement impliqué dans la préparation des études sur la relation de l'organisation B avec les institutions nationales et étrangères. Il prépare également des rapports, des études et des recherches et donne des avis sur les dossiers présentés par les unités internes et externes à la demande du dirigeant. Il prépare également des brochures sur les systèmes bancaires et financiers au Liban.
- **Le département de change et des opérations internationales** : Les principales fonctions du service varient d'intervention dans le marché des changes local, à la manipulation de banques centrales étrangères, des banques et des dépôts des institutions financières internationales.

- **Le secrétariat général :** Les principales fonctions de ce département sont de traiter la correspondance du directeur et de préparer l'ordre du jour et le procès-verbal de la réunion et conserver tous les documents liés à ces organismes.
- **Le département Technologie de l'information :** est chargé d'élaborer et mettre en œuvre les technologies de l'information à l'organisation B.
- **Le service d'inspection et d'audit :** est responsable de la vérification interne et des procédures d'inspection de l'organisation B et de ses branches, y compris les dossiers, les opérations, les actifs et les comptes. Il suggère des mesures pour l'amélioration de l'administration. Ce département est composé de la division générale de contrôle, la division de l'audit et la division du contrôle financier.
- **Le département juridique :** est composé de deux divisions. La division des poursuites des études et de consultation juridique, qui s'occupe des litiges avec des tiers. La division de conseil, qui examine les demandes par les banques et institutions financières, et surveille la conformité aux exigences légales.
- **Le département du personnel :** Les fonctions du département du personnel sont de gérer les affaires du personnel telles que, les promotions, la cessation de service, les salaires, les indemnités et les prêts personnels. Il comprend également les affaires de santé et des services sociaux.
- **Le département de formation et du développement :** les fonctions de ce département sont d'organiser des conférences, des séminaires et des programmes de formation, d'organiser des cours de formation pour améliorer l'efficacité du personnel. La bibliothèque est attachée à ce département.
- **Le département d'immobilier et des actifs financiers :** est composé de deux divisions. La division immobilière gère des biens immobiliers appartenant à l'organisation B, tandis que la division des actifs financiers gère le portefeuille financier de B et fait des propositions pour améliorer la performance du portefeuille.
- **Le département d'achat et service de maintenance :** est composé de la division des approvisionnements, la division technique, la division de la correspondance, et la division de la maintenance. Elle fournit les bureaux de l'organisation B et de ses branches avec des meubles et des équipements, et gère toutes les opérations de maintenance

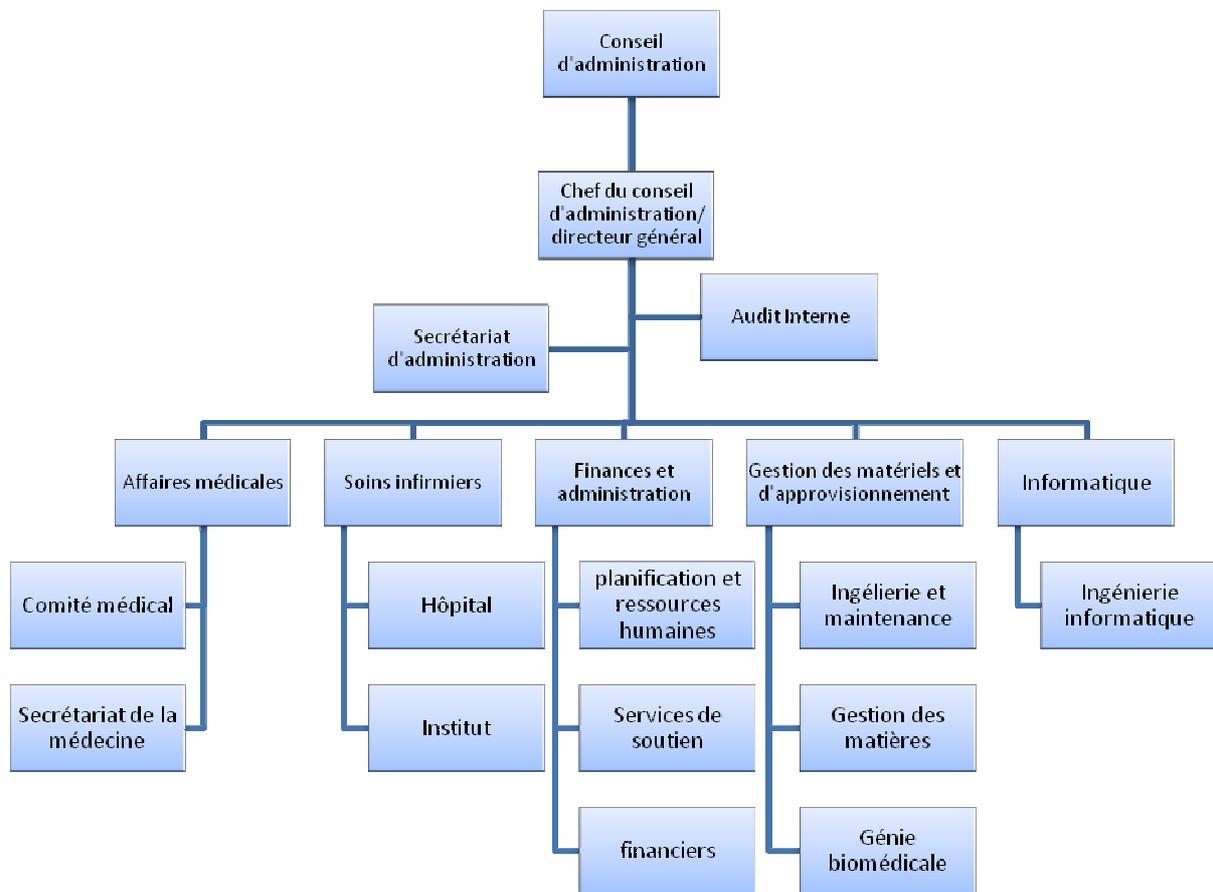
- **Le département des statistiques et des études économiques :** est composé de la division de statistique et de la division de recherche économique. Les fonctions de ce département sont de préparer des données statistiques sur les activités économiques et financières, de fournir des informations sur les conditions économiques, financières et monétaire, et de préparer des bulletins mensuels et trimestriels, et d'autres rapports et publications.
- **Le département du Trésor :** Les fonctions de ce département sont de gérer toutes les opérations liées à l'émission de la monnaie nationale et de gérer les opérations de trésorerie.
- **Le département du développement organisationnel :** est responsable de reviewing et de nouvelles demandes de modification des applications informatiques, des procédures opérationnelles de l'organisation B, des rapports des vérificateurs, d'établir un système informatique de gestion, de développer des systèmes de surveillance à l'organisation B, et de suggérer la mise en œuvre des dernières pertinentes procédures et systèmes financiers...

3.3.1.3. L'Établissement Public Administratif « C »

L'EPA « C » est un grand hôpital public libanais comportant une vingtaine d'établissements (Figure : 18).

L'hôpital C est un établissement de 540 lits répartis en plusieurs unités de soins de médecine interne, cardiologie, chirurgie, gynécologie... En 2012, ce grand hôpital public comptait approximativement 1060 agents, 6384 hospitalisations de jour, et 63 000 consultations par an. Géographiquement, l'hôpital se situe dans une zone qui lui est très favorable, dans une région peu concurrentielle.

Figure 18 : Organigramme général de l'EPA « C »



– **La Direction des soins infirmiers**

La Direction des soins infirmiers, occupant plus de 700 personnes, remplit la mission la plus fondamentale de l'hôpital : soigner. Selon la Directrice du Département Infirmier, la philosophie des soins s'inscrit dans une pratique de nursing individualisé, afin de favoriser une prise en charge globale du patient. Elle ajoute que la Direction de soins infirmiers s'inscrit dans la stratégie institutionnelle de l'hôpital C. Sa recherche d'excellence, tant dans sa mission de soins que dans sa mission de gestion du personnel, se fonde sur une approche humaniste basée sur le respect de l'autre, pris dans sa globalité et ses différences. La directrice de cette direction est convaincue que cette approche, centrée sur les besoins de l'individu, contribuera

à améliorer la qualité des soins et des services aux patients et à augmenter le professionnalisme et le bien-être au travail de son personnel.

La direction des soins infirmiers assume sa mission :

- en conformité avec le cadre légal qui régit l'activité de soins et le fonctionnement du département Infirmier ;
- en respectant les règles institutionnelles ;
- en contribuant au maintien de la santé financière de l'hôpital.

Elle demande à chacun de ses membres de devenir acteur du projet, en développant des synergies avec les différents partenaires internes et externes à l'organisation.

Après avoir présenté nos terrains d'expérimentation, nous justifions dans la sous-partie suivante le choix de ces terrains.

3.3.2 Choix des terrains d'expérimentation

L'intervenant-chercheur a un double objectif : la validation de ses hypothèses de recherche et la conciliation de sa recherche avec les problématiques de l'organisation. Ceci va ainsi lui attribuer, la double mission de chercheur, et celle d'intervenant avec un statut assez particulier au sein de l'organisation. Avant d'aborder les problématiques de ces organisations, nous voudrions justifier le choix de nos terrains d'observation.

Tableau 6 : Synthèse de nos différents terrains d'expérimentation

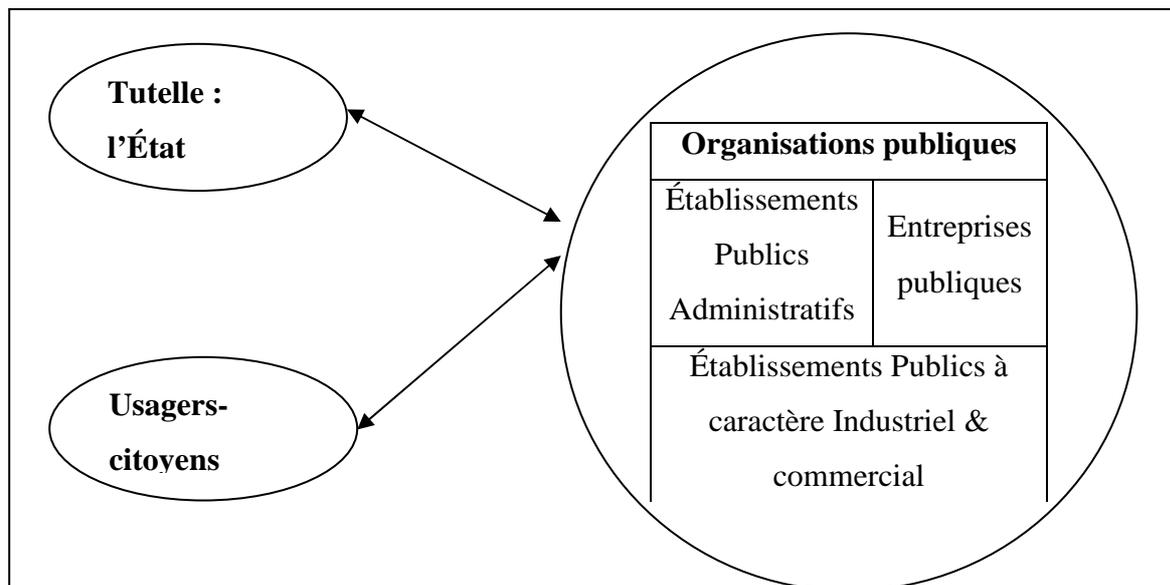
Code organisation	Activité	Statut juridique	Effectif total (personnes)
Organisation A	Télécommunications	Entreprise Publique	3 700
Organisation B	Organisme financier	Établissement Public à caractère Industriel et Commercial	1 400
Organisation C	Grand hôpital public	Établissement Public Administratif	1 060

Notre travail vise les organisations publiques et porte, généralement, sur la gestion de la performance et sur l'amélioration de la mise en œuvre stratégique de ces organisations. Trois critères ont guidé le choix de ces terrains :

- Le premier est relatif à la notion de **service public** présenté par les organisations, sous tutelle de l'État. Nous avons choisi trois organisations publiques qui relèvent d'une diversité de statuts juridiques.
- Le deuxième est relatif à la problématique de **la performance**. Tous nos terrains ont besoin, pour être effectivement performants, de connaître avec plus de précisions leurs objectifs, et d'avoir la possibilité d'entretenir un dialogue permanent avec les Ministres concernés quant aux obstacles rencontrés ou aux progrès accomplis.
- Enfin, la relation à l'**usager** a été l'un de nos critères majeures de choix : tous nos terrains ont comme point commun, et donc comme facteur de cohérence, la gestion d'une relation de service vis-à-vis d'une population d'utilisateurs qui sont, pour la plupart, captifs de ces organisations.

La Figure 19 ci-dessous représente le paysage de notre recherche : *des organisations publiques sous tutelle de l'État, et développant une relation forte avec les usagers.*

Figure 19 : Les terrains d'expérimentation



Notre position sur les trois terrains d'observation scientifique compte parmi les facteurs qui conditionnent la qualité de la collecte des informations. Cette position dépend de deux éléments : le savoir faire de négociation et l'engagement préalable sur les résultats escomptés. Négocier demande un savoir-faire particulier d'une double nature : être doté à la fois d'une capacité d'écoute des acteurs de l'organisation pour repérer leurs préoccupations, leurs besoins, leurs opinions, leurs réticences, mais également d'une capacité de construction d'un

protocole et d'un dispositif de recherche-intervention. Nous résumons ici le processus de négociation de nos interventions avec les organisations publiques libanaises de notre échantillon. À l'origine de notre projet de recherche, le premier critère de définition de l'échantillon d'organisations publiques était de cibler des organisations permettant l'accès interne à leur structure, et le contact avec leur personnel. Avec l'évolution de notre objet de recherche, nous avons finalement défini un échantillon d'organisations, en nous fondant sur le critère d'*organisations en phase de transformation*.

Afin d'effectuer nos prospections de « terrain d'observation scientifique », nous avons contacté, par courrier électronique, les Directeurs des organisations que nous avons ciblées pour constituer notre échantillon. Cette forme de sollicitation n'a pas donné de résultats positifs. Nous avons, dans un second temps, procédé par contacts téléphoniques et contacts directs allant même jusqu'à frapper aux portes de certaines organisations. Après plusieurs tentatives, nous avons réussi à obtenir des réponses favorables de la part des trois organisations A, B et C. Nous avons ensuite fixé un rendez-vous avec chacun des Directeurs des Ressources Humaines des trois organisations.

Dans les trois organisations, la négociation a porté d'une part, sur l'objectif de la recherche et la méthodologie de l'intervention, et d'autre part, sur les attentes de l'organisation. Afin de compléter cette base expérimentale, nous avons utilisé les résultats d'autres chercheurs réalisées dans le domaine, en particulier les travaux de Krief (1999) et ceux de D. Bonnet (2007).

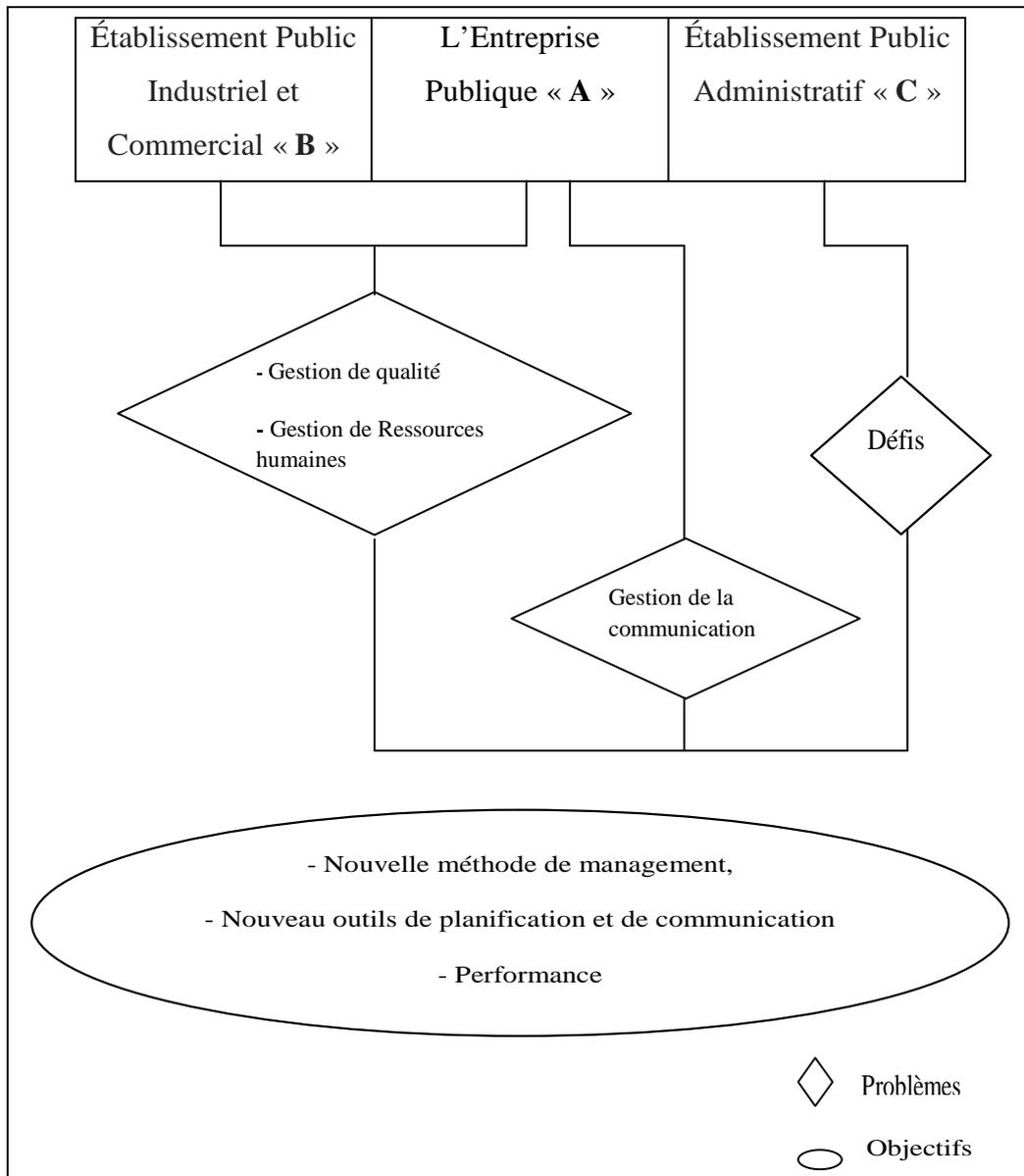
3.3.3 Les problématiques initiales des terrains d'expérimentation

La prise de conscience de la non-qualité dans les organisations publiques libanaises justifie leur quête d'innovation et d'une meilleure maîtrise de la qualité. Chacun des terrains d'expérimentation avait une « demande » préalable en lien avec sa problématique actuelle. L'organisation A est à la recherche de *méthodes de management plus efficaces*, afin de formaliser une stratégie cohérente en lien avec le développement de certaines de ces activités. Elle fait face à plusieurs problèmes liés aux dysfonctionnements internes, notamment aux niveaux de la gestion de qualité, de la gestion de la communication, de la gestion des ressources humaines et de la planification.

L'organisation B représente notre terrain le plus difficile pour la réalisation de notre recherche-intervention compte tenu de ses spécificités juridiques et de sa charte de confidentialité. Comme toutes les organisations publiques libanaises, elle fait face à des problèmes au niveau de la gestion des ressources humaines et d'un manque de fiabilité de la qualité de sa production.

L'organisation C se trouve contrainte, du fait de la taille de sa structure par une certaine lourdeur. Elle est entrée dans une démarche de certification pour une raison majeure : les défis auxquels elle est confrontée la poussent progressivement à changer. Cette organisation est pénalisée dans sa démarche de certification par l'importance de sa structure source d'une très forte inertie. Actuellement de plus en plus d'hôpitaux publics et privés sont certifiés, marquant une contagion positive pour le terrain C. De plus, les hôpitaux sont fréquemment amenés à justifier leurs performances. C est entrée dans une démarche de certification en partant des activités techniques et administratives, pour aller progressivement vers la satisfaction des usagers.

Figure 20 : Les Problèmes et les objectifs de « A, B et C »



L'ensemble de ces problématiques nous conduit à nous poser des questions centrales : quelle transformation définir pour chaque organisation ? Comment définir cette transformation ? Comment la mettre en œuvre ? Comment faire en sorte que l'ensemble du personnel se sente concerné et s'implique dans ces transformations ? Avec quels outils ?...

L'objectif qui nous était assigné, pour chacune de ces organisations, consistait à les aider à transformer leur mode de gestion afin de surmonter les défis qu'elles ont à relever, à savoir, l'amélioration de la qualité de service et le développement de la performance socio-économique.



CONCLUSION DU CHAPITRE 3

Nous avons exposé dans ce chapitre les principales méthodologies de recherche en sciences de gestion, leurs avantages et leurs limites, puis ensuite, comment nous avons choisi celle de recherche-intervention socio-économique qui nous a permis d'étudier notre objet de recherche.

Notre environnement expérimental est composé des trois terrains d'expérimentation au sein desquels nous avons réalisé des recherches-expérimentations.

Nous avons vu dans ce chapitre que nos trois terrains répondaient à trois critères : le service public ; la relation à une population d'utilisateurs ; une problématique de performance.

Par ailleurs, notre base expérimentale est constituée d'organisations ayant une problématique de transformation à résoudre. L'EP A est à la recherche de méthodes de management plus efficaces, afin de faire face aux dysfonctionnements de la gestion de qualité et de la gestion de la communication. L'EPIC B se situe également dans une problématique de redéploiement interne. Enfin, l'EPA C se situe, quant à lui, dans une optique de certification.

Nous avons réalisé sur chaque terrain un diagnostic dysfonctionnel qualitatif et quantitatif permettant d'analyser les dysfonctionnements. Nous présentons dans le chapitre suivant le diagnostic socio-économique de nos trois terrains d'expérimentation et nous détaillons la méthodologie du diagnostic socio-économique.

CHAPITRE 4 : LA MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE APPLIQUÉE À L'ÉTUDE DE LA TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES AU LIBAN

Nous présentons dans ce chapitre les activités réalisées tout au long de notre recherche sur les *terrains d'observation scientifique* à partir de la méthodologie de *recherche-intervention* et de *l'intervention socio-économique*. Ce chapitre est consacré à la présentation des méthodes d'accès aux organisations et techniques de validation des connaissances. Dans la première partie (4.1), nous exposons notre méthode d'accès au Terrain d'Observation Scientifique. Nous présentons ensuite les différentes étapes de nos recherches-interventions. Nous détaillons, dans la deuxième partie (4.2), les techniques de validation des connaissances et les méthodes d'analyse de données. Dans une troisième partie (4.3), nous présentons Les techniques d'étude de la transformation des organisations publiques au Liban.

4.1 La méthodologie de diagnostic socio-économique

La méthode de diagnostic socio-économique a été conçue en 1976, par Henri Savall avec son équipe de recherche de l'ISEOR, dans le cadre des recherches sur le changement dans les organisations, sur la base de la notion de capacité de potentiel interne de changement. L'une des hypothèses sous-jacentes est que le gisement de plasticité des organisations se trouve, en majorité, dans l'ensemble des dysfonctionnements que subissent les organisations.

La stratégie de l'intervenant-chercheur est d'identifier les dysfonctionnements déclarés par les acteurs, puis de transformer la représentation d'un dysfonctionnement faiblement partagé, *a priori*, en un dysfonctionnement validé par différentes catégories d'acteurs, les amenant ainsi à modifier, *a posteriori*, leur représentation de la réalité collective et individuelle du fonctionnement. Cela est rendu possible par un processus interactif de confrontations et d'échanges sur les images dispersées, et différentes, qui représentent l'état non convergent des visions des acteurs sur les dysfonctionnements de leur organisation.

Ainsi, le diagnostic est une phase de recherche-intervention qui permet, progressivement, le repérage de cette zone de plasticité, en s'appuyant, de façon déterminante, sur l'expression des acteurs, futurs utilisateurs de la nouvelle image de l'organisation pour agir différemment au cours du processus de changement.

4.1.1. Les étapes du diagnostic socio-économique

Notre méthode de récolte de données s'est appuyée sur trois sources d'informations : les entretiens semi-directifs, l'analyse de documents et les observations directes.

Le diagnostic socio-économique s'est réalisé en deux temps. Un premier diagnostic qualitatif a consisté à faire l'inventaire des dysfonctionnements (Savall, Zardet, 1995²³⁷, 2003²³⁸ ; Savall, Zardet, Bonnet, 2000²³⁹). Il s'est composé de deux niveaux Horizontal et Vertical. Le diagnostic Horizontal vise à recenser les dysfonctionnements perçus par la Direction et l'encadrement. Il a été ensuite prolongé par des diagnostics verticaux qui ont permis d'impliquer le personnel de base, et d'établir un diagnostic global des dysfonctionnements. Le

²³⁷ SAVALL H., ZARDET V. (1995a), « Ingénierie stratégique du roseau, souple et enracinée », Economica, Paris, p. 15

²³⁸ SAVALL H., ZARDET V. (2003), « Maîtriser les coûts et les performances cachés », 2ième Edition, Economica, Paris.

²³⁹ SAVALL H., ZARDET V., BONNET, M. (2000), « Libérer les performances cachées des entreprises par un management socioéconomique », ILO-BIT, ISEOR, Lyon.

diagnostic produit est général car toutes les catégories d'acteurs sont impliquées et transversal par la mise en évidence de dysfonctionnements qui « débordent » les cloisonnements généralement réalisés dans les organisations. La seconde partie du diagnostic quantitative²⁴⁰, consiste à évaluer les impacts financiers des dysfonctionnements recensés, dénommés « coûts cachés ».

L'objectif de l'estimation des coûts cachés est de connaître les facteurs concrets qui provoquent la dégradation des performances de l'organisation. Les caractéristiques de chaque entretien étant clairement définies et homogènes d'une organisation à l'autre, cela nous a permis de comparer les différentes recherches-interventions.

Les informations recueillies à partir des diagnostics effectués dans les organisations A, B et C ont été de trois types :

- les informations de description des dysfonctionnements,
- les informations d'analyse des causes des dysfonctionnements,
- les informations d'analyse des effets des dysfonctionnements sur l'individu et l'organisation.

Nous allons utiliser des indicateurs quantitatifs qui montrent le degré d'importance des données recueillies (Savall, Zardet, 2004). Nous devons remplir deux rôles dans cette phase de réalisation des diagnostics, un rôle d'extraction d'information et un rôle d'expert. Le premier rôle va faire appel à plusieurs capacités, telles que l'observation, le questionnement, la compréhension et l'analyse. En revanche, le deuxième rôle demande d'autres capacités, telles que l'explication et la proposition.

4.1.2. La réalisation des diagnostics socio-économiques

Nous avons composé notre panier d'acteurs-informateurs sur le critère de la pluralité et de la combinaison, en associant différents niveaux hiérarchiques (cadre, agent de maîtrise et personnel de base) et différents métiers (GRH, Qualité, Service Clients, Audit Interne ...), pour nous assurer de la bonne qualité des informations recueillies.

Dans l'organisation A, nous avons effectué *33 entretiens* auprès des usagers et *85 entretiens* auprès des différents niveaux hiérarchiques de la Direction commerciale, des directeurs des

²⁴⁰ SAVALL H., ZARDET V. (1992), « Le nouveau contrôle de gestion. Méthode des coûts performances cachés », 1e édition, Editions comptables Malesherbes-Eyolles, Paris.

Directions suivantes : audit interne, contrôle des finances, fourniture de services, Ressources Humaines, gestion du matériel et des clients de l'organisation (Tableau 7).

Dans l'organisation B, nous avons mené 9 *entretiens* semi-directifs auprès de neuf chefs de départements (Organisation et développement, Ressources Humaines, Bancaires, formation et développement, services, systèmes de paiement, technologies de l'information, inspection et audit). Dans le cadre du diagnostic vertical, nous avons rencontré 17 chefs de sections et 62 personnels de base à travers 19 *entretiens* individuels et 15 entretiens collectifs (tableau 7). Notons que nous n'avons pas en l'autorisation de faire des entretiens auprès des usagers de l'organisation B.

Dans l'organisation C, nous avons effectué 10 *entretiens* individuels avec les cadres de cinq Directions (Audit interne, infirmier, contrôle des finances, gestion des matériels et des achats et informatique) et cinq départements (stratégies et ressources humaines, hôpital, services complémentaires, finances et gestion de matériels). Nous avons rencontré 20 chefs de sections lors des 20 *entretiens* individuels. De plus, nous avons effectué 46 *entretiens* collectifs avec 121 personnels de base, et 65 usagers de l'organisation (tableau 7).

Ainsi, les 204 *entretiens*, au sein des trois organisations, sont répartis entre les directeurs, les chefs de départements, les chefs de sections, les personnels de base et les usagers des trois organisations.

Tableau 7: Récapitulatif du nombre de personnes interviewées en phase de diagnostics dans les trois organisations

Catégories	Type d'entretien	Durée de l'entretien	Nombre de personnes				Nombre d'entretiens			
			A	B	C	Total	A	B	C	Total
Directeurs des directions	Individuel	1h30	6	0	5	11	6	0	5	11
Chefs des départements	Individuel	1h30	8	9	5	22	8	9	5	22
Chefs des sections	Individuel	1h30	17	17	20	54	17	17	20	54
Personnel de base	Individuel – Groupe	2h	43	62	121	226	32	17	29	78
Usagers de l'organisation	Individuel – Groupe	15 min – 30 min	45	0	65	110	22	0	17	39
Total			119	88	216	423	85	43	76	204

Au total, nous bénéficions, pour notre recherche, des informations qualitatives et quantitatives issues de ces 204 entretiens menés auprès de 423 *agents et usagers* des trois organisations entre juin 2010 et septembre 2012, représentant plus de 272 jours de travail, selon une fréquence de quatre jours par semaine à raison de 6 mois dans l'organisation A, 5 mois dans l'organisation B et 6 mois dans l'organisation C.

Dans le cadre de la réalisation des diagnostics, un certain nombre de techniques de collecte d'information, et de construction des matériaux de recherche, ont été mobilisées. Les diagnostics, dans les trois organisations, ont été effectués en quatre grandes étapes : préparation, recueil et dépouillement de données, présentation des résultats et avis d'expert.

Les différentes étapes sont détaillées dans les développements suivants.

4.1.2.1. Préparation des diagnostics

À chaque démarrage d'un diagnostic, une phase préparatoire consiste à identifier les personnes qui seront rencontrées en entretien individuel et celles qui seront vues en entretien de groupe. Les entretiens individuels sont réalisés avec les responsables des Directions ou départements des unités diagnostiquées.

Les critères de choix des personnes pour les entretiens de groupes sont des critères de variété:

- Quantitatifs : nous avons interviewé entre 30% et 50% des personnes car, en dessous de 30%, il y a un risque de ne pas relever certains dysfonctionnements, et au-dessus de 50%, on constate beaucoup de redondances dans les informations collectées,
- démographiques,
- de comportements,
- d'activités, de métiers et de groupes.

À cette étape, les entretiens avec les chefs des Directions ou départements, nous ont permis, en tant qu'intervenant-chercheur, de tester la motivation des personnes et leur stratégie, d'obtenir un historique des événements marquants et un descriptif des structures et des comportements, ainsi que des principaux dysfonctionnements. Nous avons visité les locaux des unités diagnostiquées avec les responsables concernés.

4.1.2.2. Guide d'entretien

Afin de recueillir les informations nécessaires au traitement de notre problématique, nous avons établi, au préalable, un **guide d'entretien** sur base de celui conçu par l'ISEOR, avec trois critères pour la collecte des informations (Savall, Zardet, 1995²⁴¹) :

- l'information sur le *type de dysfonctionnements*, qui permet d'expliquer aux acteurs, de façon brève, les six familles de dysfonctionnements afin qu'ils puissent s'exprimer autour de cette classification. Les acteurs ne sont pas habitués à une telle démarche, il faut donc, leur donner un « coup de pouce » pour les inciter à parler de thèmes spécifiques. (Ex. Parlez-moi des problèmes concernant les conditions de travail ?...);
- l'obtention des informations sur les *causes* et les *effets généraux des dysfonctionnements* (Ex. A quel degré ce problème vous affecte-t-il? / Selon vous, quelle en est son origine ?...). Cette information est ultérieurement confrontée avec l'expression de la Direction et les responsables, afin d'effectuer une éventuelle convergence de données ;
- la *fréquence du dysfonctionnement* permet d'obtenir une idée sur le problème évoqué. (Ex. Est-ce que ce type de dysfonctionnement est continu ? Combien de fois se présente-t-il par mois/semaine/jour ?...). Il est important, pour le chercheur, de relativiser cette information à travers une fourchette de données, en prenant une fourchette basse des informations collectées.

Le guide d'entretien s'est présenté sous la forme d'une liste de thèmes concernant les six familles de dysfonctionnements (Tableau 8) composé de sous-thèmes qui font référence à des problèmes plus précis (Ex. **Thème** : Conditions de travail ; **Sous-thème** : Horaires de travail, ...).

Cette grille de thèmes et de sous-thèmes a permis de prendre en compte tous les points que nous voulions traiter ou mettre en évidence dans l'entretien et de nous assurer que les acteurs se sont exprimés sur l'ensemble des thèmes. Le respect de l'**anonymat** des personnes interviewées et des personnes citées fut expliqué aux acteurs dès le début des entretiens. Nous avons observé que cet éclaircissement favorisait une plus grande liberté d'expression des acteurs, dans le discours des événements et des problématiques de l'entreprise.

²⁴¹ SAVALL H., ZARDET V. (1995), « La dimension cognitive de la recherche- intervention : la production de connaissance par interactivité », Revue Internationale de Systémique, Vol.10, n°1-2, 1995, pp.157-189.

Tableau 8 : Guide d'entretien pour le diagnostic socio-économique

<p>Conditions de travail Matériel et fournitures Aménagement et agencement des locaux Nuisances Conditions physiques de travail Sécurité Horaires de travail Ambiance de travail</p>	<p>Communication-coordination-concertation (3 C) 3 C horizontal 3 C vertical Transmission d'informations Relations avec les services environnants 3 C au niveau de l'équipe de direction 3 C entre maison-mère et filiale 3 C internes au service Dispositifs de 3 C 3 C entre élus et fonctionnaires 3 C entre réseau et siège</p>
<p>Organisation de travail Répartition de tâches, des fonctions Intérêt du travail Charge de travail Autonomie dans le travail Règles et procédures Organigramme Régulation de l'absentéisme</p>	<p>Formation intégrée Adéquation formation-emploi Dispositifs de formation Compétences disponibles Besoins de formation Formation et changement technique</p>
<p>Gestion du temps Respect des délais Tâches mal assumées Planification, programmation des activités Facteurs perturbateurs de la gestion de Temps</p>	<p>Mise en œuvre stratégique Orientations de la stratégie Autours de la stratégie Démultiplication et organisation de la mise en œuvre stratégique Système d'information Gestion du personnel Outils de la mise en œuvre stratégique Mode de management Moyens de la mise en œuvre stratégique</p>

Source : SAVALL, ZARDET, (1995)

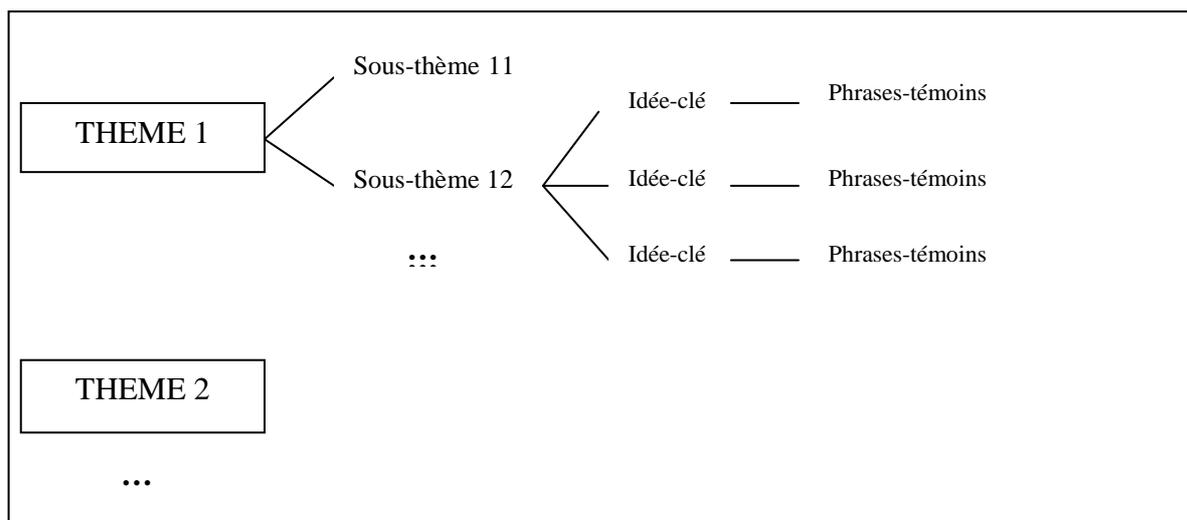
Le déroulement des entretiens s'est réalisé selon les caractéristiques suivantes.

4.1.2.3. La réalisation des entretiens qualitatifs

Les **entretiens individuels** (d'une heure) furent pour l'encadrement, et **collectifs** (d'une heure et demie) pour les groupes de personnels et d'utilisateurs. Nous avons interviewé une ou plusieurs personnes sur les dysfonctionnements qu'elles observaient dans l'organisation. À chaque entretien, nous avons informé la ou les personnes interrogées des précautions prises dans le cadre de la réalisation du diagnostic en termes de confidentialité, de la prise de notes

durant l'entretien, et de l'anonymat des personnes et des usagers de l'organisation. Les entretiens furent **semi-directifs**, les personnes s'exprimant librement sur des thèmes définis à l'avance. La **prise de notes fut exhaustive**, et reprenant mot pour mot l'expression de la personne. Le traitement de ces informations a consisté en l'extraction de **phrases-témoins**. Chaque phrase étant classée dans un thème, un sous-thème, un sous-sous thème et une idée-clé qui constituent une **arborescence** (Figure 21).

Figure 21 : Arborescence de dépouillement des entretiens de diagnostic



Source : Savall et Zardet (1987)

La formulation des idées-clés nous a permis de restituer les dysfonctionnements de manière plus générique et moins anecdotique, en calculant les fréquences d'expression spontanée d'un dysfonctionnement, selon le nombre de phrases-témoins par idée-clé. Le Tableau 9 présente la correspondance entre les fréquences d'apparition quantitatives et qualitatives d'une idée clé.

Tableau 9 : Correspondance entre les fréquences d'apparition quantitatives et qualitatives des idées-clés

Quantitatif : Taux d'approbation	Qualitatif : La fréquence
Entre 1 et 14 % des personnes	Rarement
Entre 15 et 29 % des personnes	Parfois
Entre 30 et 49 % des personnes	Assez souvent
Entre 50 et 64 % des personnes	Souvent
Entre 65 et 89 % des personnes	Très souvent
Entre 90 et 100 % des personnes	Toujours

Les dysfonctionnements ont plusieurs sortes d'impacts : physiologique (stress, fatigue...), psychologique (démotivation), sociologique (défauts de communication-coordination-

concertation, dégradation des relations entre les personnes...), économique (surconsommation de ressources...).

4.1.2.4. Valorisation économique des dysfonctionnements²⁴²

Après la réalisation des entretiens qualitatifs, nous avons réalisé de nouveaux entretiens, (deux fois une heure) avec chaque encadrant, pour collecter des informations rendant possible la valorisation économique des dysfonctionnements recueillis lors des entretiens qualitatifs.

Pour évaluer économiquement les dysfonctionnements, nous avons utilisé une méthode d'analyse des coûts qui mesure les dysfonctionnements, et valorise les actes de régulations qu'ils engendrent. Cette méthode de calcul des « coûts cachés » par opposition aux coûts dits « visibles » consiste à repérer les coûts qui ne sont pas repérés ni comptabilisés dans les systèmes d'information (budget, compte de résultats, comptabilité générale et analytique, tableau de bord), mais peuvent représenter des montants considérables. Ils se caractérisent par leur forte puissance à expliquer la qualité de fonctionnement d'une organisation.

La définition des coûts cachés s'étend à la gestion des ressources humaines (GRH) et au management organisationnel. Les coûts cachés sont la traduction monétaire des activités de régulation (Figure : 22)

Figure 22 : Traduction monétaire de la régulation des dysfonctionnements



Les coûts cachés fournissent une explication puissante du niveau de qualité plus ou moins élevé du fonctionnement de l'organisation, et des déperditions d'énergie des ressources humaines. Ils correspondent à des problèmes organisationnels et humains. Il est possible d'agir sur le montant des coûts cachés, soit par baisse de la fréquence des dysfonctionnements, soit en faisant le choix de régulations moins coûteuses. Cinq indicateurs des coûts cachés sont utilisés.

²⁴² Savall H. et Zardet V., 1992, Le nouveau contrôle de gestion. Méthode des coûts-performances cachées, Éditions comptables Malesherbes-Eyrolles, 1992, 399 p.

Trois indicateurs sociaux regroupent une première partie des coûts cachés : l'**absentéisme** ; les **accidents de travail** ; la **rotation du personnel** : cet indicateur regroupe tous les coûts cachés liés au mouvement de personnel dans l'organisation, par exemple, la démission d'une personne entraîne une désorganisation du service et des coûts de formation et d'intégration pour le nouvel arrivant sur le poste.

Deux indicateurs économiques regroupent l'autre partie des coûts cachés : les **écarts de productivité directe** : cet indicateur correspond aux coûts cachés qui ont pour conséquence de diminuer la quantité de travail réalisée dans la journée, par exemple, le manque de matériel informatique entraîne des temps d'attente ou des déplacements fréquents ; et les **défauts de qualité** : cet indicateur correspond aux coûts cachés qui traduisent une détérioration de la qualité des produits et des services.

Les coûts cachés sont ensuite classés en six composants (Savall et Zardet, 1987²⁴³):

- 1) Les **sursalaires** : regroupent les actes de régulation réalisés par une personne titulaire d'une fonction mieux rémunérée que la personne qui aurait dû réaliser l'opération, si le dysfonctionnement ne s'était pas produit.
- 2) Les **surtemps** : ce sont les temps supplémentaires passés pour régler un dysfonctionnement.
- 3) Les **surconsommations** : ce composant rassemble les quantités de produits consommés pour réguler un dysfonctionnement, le coût caché est valorisé par le prix supporté par l'organisation.
- 4) Les **non-productions** : ce sont les temps d'absence d'activité engendrée par un dysfonctionnement.
- 5) La **non création de potentiel** : regroupe les coûts cachés liés aux dysfonctionnements qui repoussent, ou annulent, une action d'investissement immatériel utile dans la mise en œuvre stratégique.
- 6) Les **risques** : provoqués par les dysfonctionnements « *expriment une source de contre-performances assimilables à des coûts cachés, dans la mesure où ils provoquent des retentions de performances. Ainsi en est-il lorsque la perception de risques empêche de*

²⁴³ Savall H. et Zardet V. (1987), Maîtriser les coûts et les performances cachés..., op. cit.

prendre des décisions ou d'entreprendre des activités qui amélioreraient soit la rentabilité de la période, soit la création de potentiel »²⁴⁴.

La valorisation des surtemps et des non productions recourt à l'indicateur de contribution horaire à la valeur ajoutée sur coûts variables.

4.1.2.4.1. La méthode de calcul des coûts cachés

Nous avons calculé la contribution financière d'une heure de travail humain en termes de valeur ajoutée. Le calcul de la contribution horaire d'une heure de travail correspond à la valeur économique engendrée par les acteurs, ou le couple hommes-machines, pendant une heure. C'est la valeur économique d'une heure de travail humain rémunérée par l'organisation. Elle est appelée « **Contribution Horaire à la Valeur Ajoutée sur Coûts Variables** » (CHVACV). La CHVACV se calcule de la façon suivante :

Chiffre d'affaires – charges variables avec le niveau d'activité = Valeur Ajoutée sur coûts variables (VACV) => CHVACV = VACV / nombre d'heures attendues.

4.1.2.4.2. La réalisation des entretiens quantitatifs

Pour préparer les entretiens quantitatifs, nous avons sélectionné les dysfonctionnements des entretiens qualitatifs, car l'objectif est de s'appuyer sur des informations que les acteurs sauront reconnaître comme émanant d'eux-mêmes (principe de validation par l'effet-miroir Cf. 4.2.1.1). Nous avons utilisé des fiches de préparation pour interroger l'encadrement sur les effets possibles des dysfonctionnements sur la performance économique. À la différence des entretiens qualitatifs, les entretiens quantitatifs ont été directifs. L'ensemble des calculs s'est fait avec un parti pris de sous-estimation des chiffres donnés par les acteurs, pour éviter le rejet. Après la réalisation des entretiens quantitatifs, nous avons traité les informations collectées et nous avons regroupé pour chaque dysfonctionnement, les résultats dans une grille pour chaque dysfonctionnement (annexe 2).

L'objectif de la valorisation économique des dysfonctionnements de l'organisation est double : faire prendre conscience des dysfonctionnements et de l'ampleur de leurs impacts

²⁴⁴ SAVALL H. et ZARDET V. (1987), *Maîtriser les coûts et les performances cachés...*, *Ibid.*, p. 127

économiques, et susciter des réactions pour que les acteurs se préoccupent de l'impact économique.

4.1.2.5. L'avis d'expert

L'avis d'expert est composé de deux parties réalisées à partir des informations qualitatives et quantitatives collectées. La première partie représente une hiérarchisation des principaux dysfonctionnements exprimés par les acteurs : la « *hiérarchisation de l'effet miroir* ». La deuxième partie complète l'expression des acteurs par le point de vue des intervenants-chercheurs quant à leur observation du non exprimé : *le non dit*. L'objectif de cette phase est de proposer aux acteurs des causes racines des dysfonctionnements, afin qu'ils se mettent d'accord sur les dysfonctionnements compressibles, un consensus opératoire étant ensuite recherché en phase de projet (plate-forme commune).

L'ensemble des résultats du diagnostic a été présenté à toutes les personnes interrogées.

L'objectif était de réaliser un « effet-miroir » et de créer un choc débouchant sur une mobilisation plus importante des acteurs, et incitant à l'action transformative. L'ensemble de ces étapes du diagnostic socio-économique a été réalisé dans les différents diagnostics sélectionnés pour notre recherche.

4.2 Les techniques de validation des connaissances

Les matériaux de terrain issus de la réalisation de la recherche-intervention socio-économique ont constitué notre base de données à retraiter. Le retraitement nous a permis de mettre en évidence les variables de la performance socio-économique des organisations, et de montrer qu'elles représentent une grille de lecture signifiante des dysfonctionnements, des transformations (structures et comportements) ainsi que de la qualité et de la satisfaction internes et externes de l'organisation.

Selon Savall et Zardet (2004)²⁴⁵, l'objectivation de données issues du terrain s'est matérialisée par l'intersubjectivité contradictoire et la collecte d'informations, à partir d'un panier d'informateurs diversifiés et multiples. Nous définissons, ci après, dans un premier temps l'intersubjectivité contradictoire et la façon dont elle peut être une alternative à l'objectivité

«déclarée » (paragraphe 4.2.1), puis les critères de validité des connaissances (paragraphe 4.2.2).

4.2.1. L'intersubjectivité contradictoire

L'interaction et le travail sur le terrain exigent un sentiment d'humilité et une capacité d'adaptation au langage de l'entreprise et à ses préoccupations (Paturel, Savall, 1999). Cependant, un intervenant-chercheur doit savoir garder de la « distance » vis-à-vis des membres de l'organisation, afin d'éviter toute familiarité. C'est pour toutes raisons que nous avons eu recours au principe d'« intersubjectivité contradictoire » (Savall et Zardet, 1996) comme alternative à l'objectivité.

Selon Golse (2006)²⁴⁶, le concept d'intersubjectivité recouvre « *la reconnaissance que soi et l'autre sont des personnes distinctes ayant chacune des intentions, des désirs différents* ». L'intersubjectivité contradictoire consiste à confronter les points de vue relatifs, et subjectifs, de chacun des acteurs, en organisant et en suscitant des interactions entre acteurs dotés de points de vue en partie convergents, en partie divergents, voire contradictoires. Cette intersubjectivité contradictoire est instrumentée par : l'effet miroir (4.2.1.1), le tableau de convergences-spécificités et les non-dits (4.2.1.2).

4.2.1.1. L'effet miroir et le paradigme constructiviste

Le projet de recherche-intervention dans un *travail de recherche participatif* inclut différentes phases de présentation des résultats des acteurs, afin de limiter la résistance envers le projet de recherche. Pour la théorie socio-économique, l'effet miroir est un exercice qui vise la prise de conscience par les acteurs des problèmes de l'organisation (Savall, Zardet, 1995²⁴⁷) et constitue une image, à un instant donné, des comportements de l'organisation. L'effet-miroir consiste en une *présentation orale*, effectuée par le chercheur, des dysfonctionnements recensés et traités lors des entretiens. Il représente un élément fondamental dans notre travail de recherche.

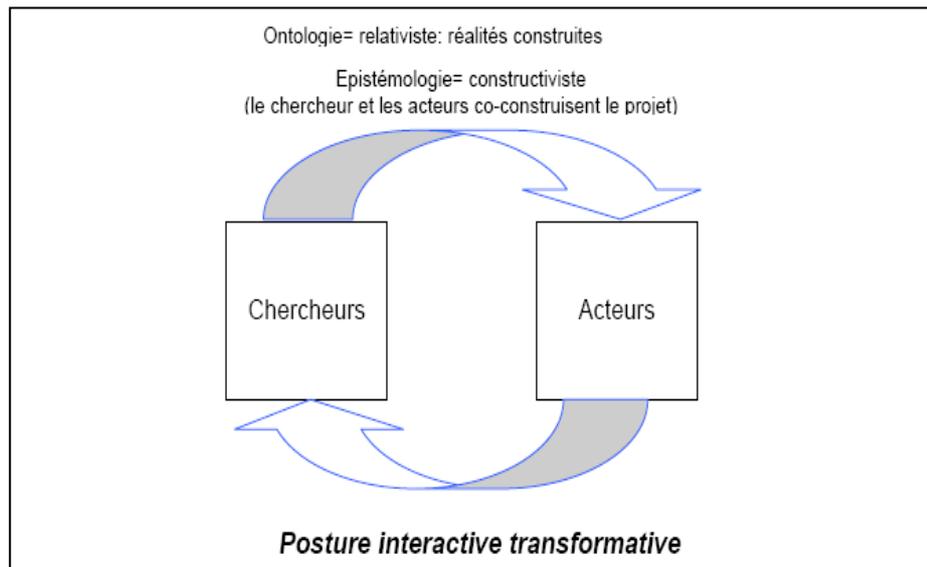
²⁴⁵ SAVALL H. et ZARDET V. (2004), Op.cit, p.13.

²⁴⁶ GOLSE B., « L'intersubjectivité » <http://www.carnetpsy.com/archives/Recherches/Items/p41.htm>.

²⁴⁷ SAVALL H., ZARDET V. (1995b), Maîtriser les Coûts et les Performances Cachés, *op. cit.*, p. 273

L'effet miroir est en relation étroite avec le principe de *représentabilité de l'expérience du réel*, du paradigme constructiviste (Figure 23). En effet, le constructivisme partage, dans une certaine mesure, la définition de la réalité, et son lien avec l'observateur que donne le courant interprétativiste. Néanmoins, le constructivisme met en évidence la « **création** » d'un environnement particulier, fait par les acteurs des organisations à travers leurs pensées, car leurs actions sont généralement guidées par leurs intentions.

Figure 23 : Le chercheur constructiviste



Source: GIORDANO Y. (2003), Les spécificités des recherches qualitatives, *in* GIORDANO Y. (coord), *Conduire un Projet de recherche : une perspective qualitative*, EMS, Collombelles, pp. 11- 39, p. 24.

Même si la création de connaissances à travers la compréhension de la réalité est partagée avec la vision interprétativiste, les constructivistes se distinguent par une construction de la réalité avec l'apport des acteurs de l'organisation. "*Le chercheur produit des explications, qui ne sont pas la réalité, mais un construit sur une réalité susceptible de l'expliquer*" (Wacheux, 1996)²⁴⁸. La création de connaissances s'établit dans un processus longitudinal, car la connaissance n'existe pas *a priori*. Elle se construit en marchant (Perret, Séville, 1999)²⁴⁹ à partir d'une interaction entre le chercheur et les acteurs de l'organisation.

Ainsi, si le chercheur ne peut pas appréhender totalement une réalité spécifique (l'objet de recherche), il peut en revanche construire une représentation rapprochée à partir du discours

²⁴⁸ WACHEUX F. (1996), *Méthodes qualitatives en recherche en gestion, op. cit.*, p. 42

des acteurs. L'effet-miroir, se rapproche de la réalité vécue par l'entreprise, est élaboré à partir des phrases-témoins traduisant les perceptions des acteurs et d'une analyse conduite selon le principe d'intersubjectivité contradictoire effectuée par le chercheur. Cela permet d'enrichir les données, de corriger, d'affiner, et de compléter le diagnostic réalisé.

Ce dispositif constitue dans notre travail de recherche un « choc culturel » chez les acteurs, ce qui stimule chez eux une volonté de changement et une prise de conscience sur la nécessité de s'inscrire dans un projet de transformation organisationnelle. Cette présentation auprès des acteurs est un dispositif adéquat de juger la qualité des informations extraites du champ d'investigation.

Notons que les réactions à l'effet miroir, qui a été réalisé dans l'organisation C, sont présentées dans la première partie du chapitre 8.

4.2.1.2. Les tableaux de convergences-spécificités et les non-dits

Les tableaux de convergences-spécificités présentent de manière synoptique pour chaque thème et sous-thème les convergences ou non de l'expression des sous-populations des acteurs classées selon les idées-clés. Dans un même sous thème, la transmission des informations par exemple, des idées clés sont communes aux populations : Direction - encadrement et personnel de base (convergence) et d'autres exprimées que par l'une ou l'autre des populations (spécificités).

L'utilité de ces tableaux est de confronter les points de vue des différents acteurs de l'organisation, pour construire avec eux une plateforme commune de travail à partir des différents problèmes identifiés.

La présentation des tableaux de convergences-spécificités (approche synoptique et contrastée de l'expression des acteurs), ajoutée à l'avis d'expert qui comprend une présentation synthétique de l'expression des acteurs (hiérarchisation de l'effet miroir) et des non dits (les idées faiblement ou non exprimées par les acteurs), donne lieu à des débats.

Ces outils, effet miroir, tableau de convergences-spécificités et non-dit, incitent le chercheur à confronter les points de vue relatifs et subjectifs de chacun des acteurs. Ainsi,

²⁴⁹ PERRET V., SEVILLE M. (1999), Fondements épistémologiques de la recherche, *op. cit.*, p. 24.

l'intersubjectivité contradictoire entraîne l'objectivation des données issues du terrain, dans le cadre de notre étude.

4.2.2. Une double validation des connaissances

Les méthodes de recherche sont évaluées selon le critère de validité. La validité générale d'une recherche provient de sa validité interne et externe. La validité interne consiste à assurer la pertinence et la cohérence entre les matériaux bibliographiques et les matériaux expérimentaux de la recherche. La validation externe correspond à la généralisation des résultats d'une recherche (Thiéart, 2003) étendue à l'ensemble du domaine qui a fait l'objet d'investigation, voire à un domaine encore plus vaste (Evrard et al., 1993).

Dans notre recherche, les résultats étaient visibles et contrôlables par les acteurs des organisations au cours des présentations de l'effet-miroir, de l'avis d'expert et de l'échange avec les personnes acteurs.

4.3 Les techniques d'étude de la transformation des organisations publiques au Liban

Les matériaux de terrain issus de notre recherche-intervention constituent notre base d'informations à retraiter. Le retraitement a permis de mettre en évidence les variables de la procédure de transformation organisationnelle, et de montrer qu'elles présentent une grille de lecture importante des dysfonctionnements, ainsi que des performances de l'organisation. Pour mieux définir notre démarche, nous présentons quelques hypothèses sous-jacentes à notre choix méthodologique de recherche, ainsi que notre rapport au terrain, et la manière dont nous avons conduit notre réflexion tout au long de ces trois années de recherches.

Nous souhaitons montrer la façon dont nous avons cherché à concilier notre position d'intervenant-chercheur et l'étude de notre problématique de recherche. Savall et Zardet (2004)²⁵⁰ ont qualifié cette posture d'intervenant-chercheur et les pratiques de recherche-intervention :

²⁵⁰ SAVALL H., ZARDET V., Recherche en Sciences de gestion..., *op. cit.*, p. 358-359, 361.

« Les participants à une recherche-intervention, chercheurs et acteurs de l'entreprise, vont coproduire des résultats qui feront l'objet d'appréciation selon plusieurs critères, tant académiques qu'opérationnels » (...)

« Une recherche-intervention s'inscrit dans une triple perspective : décrire, expliquer et transformer l'objet de recherche, pour bien le connaître ».

Notre première action de recherche nous a permis d'affiner le choix de notre problématique de recherche, en 2009, puisque nous avons déjà choisi de traiter ce sujet dans notre mémoire de Master Recherche. En 2010, première année de thèse, nous avons développé notre problématique pour qu'elle converge avec les problématiques directement exprimées par notre terrain étudié, en 2009, pour le mémoire de Master Recherche (Damaj K., 2009²⁵¹).

Dans le cadre de notre processus de recherche, cette expérience préalable a servi à la formulation d'hypothèses de recherche devant ensuite faire l'objet d'un examen rigoureux. « La validité globale d'une recherche dépend d'abord de la validité du modèle prévisionnel (hypothèse centrale et son développement en corps d'hypothèses), puis des instruments et des méthodes utilisés dans le parcours du chercheur, et de la qualité des matériaux recueillis (...), puis, enfin, de la validité interne (cohérence) et externe (généralisable, transportable) des résultats » (Savall et Zardet, 2004²⁵²).

Notre implication dans la recherche-intervention génère un mécanisme particulier de production de connaissances, dans lequel nous faisons en permanence le lien entre la gestion de la recherche-intervention, et la gestion de ce que nous découvrons dans l'organisation. L'objectif de notre recherche a été de faire émerger une grille de lecture de l'amélioration de la performance des acteurs des organisations publiques. Durant les périodes d'immersion au sein des organisations publiques, nous avons observé l'évolution des comportements et des compétences des acteurs, leurs stratégies, ainsi que leurs pratiques managériales d'encadrement.

²⁵¹ DAMAJ K., (2009), « Le management socio-économique et la démarche qualité comme déterminant de la satisfaction des clients – Cas d'une entreprise publique de telecommunications », mémoire pour le master en management socio-économique, Université Jean Moulin, France.

²⁵² SAVALL H., ZARDET V., 2004, op. cit., pp. 254, 256

La complexité de notre démarche de recherche ne réside pas tant dans l'accès au terrain ou dans la collecte des matériaux, que dans notre capacité personnelle à confronter nos rapports avec le terrain à notre problématique et à retraiter les matériaux.

CONCLUSION CHAPITRE 4

Dans ce chapitre nous avons présenté la méthodologie de diagnostic utilisée en vue d'affiner et de confirmer les premiers résultats de notre base expérimentale. Afin de valider les propositions que nous avons faites (première partie), et suite à la comparaison des différentes méthodes de recherche, nous avons choisi de mener notre recherche par une méthode de recherche-intervention. Cette méthode suppose une forte interaction entre les chercheurs et le terrain pour extraire des informations, elle postule ainsi que la connaissance est construite.

L'objectivation des données issues du terrain est matérialisée par l'intersubjectivité contradictoire et la collecte d'informations à partir d'un panier d'informateurs diversifiés et multiples. Cette intersubjectivité contradictoire est instrumentée par : l'effet miroir, le tableau de convergences spécificités et les non-dits :

- L'effet-miroir va placer les personnes interrogées face à leurs propos, cette présentation peut être un bon moyen pour apprécier la qualité des informations.
- Les tableaux de convergences-spécificités confrontent les points de vue des acteurs et classent les idées convergentes selon l'importance de leur fréquence, cette dernière permettant de juger la propagation d'un dysfonctionnement. Si la fréquence est élevée, elle s'explique par une forte propagation, par contre, une faible fréquence peut signifier l'existence d'un « tabou » dans l'entreprise.

Les matériaux de terrain issus de la réalisation de la recherche-intervention socio-économique constituent notre base d'informations à retraiter. À chaque étape, nous avons mis en avant la rigueur méthodologique dans la collecte et de traitement des données dans le cadre de la réalisation de diagnostics ainsi que des étapes de recherche de solutions et d'évaluation des résultats de l'action socio-économique. L'objectif de ce chapitre a été de rendre compte de la solidité des matériaux que nous avons utilisés et de la masse qu'ils représentent.

Afin d'étudier les pratiques et les mécanismes managériaux des organisations publiques libanaises nous avons procédé à un processus de recherche en trois étapes : la première étudie les représentations des acteurs, la deuxième consiste à donner une explication et la troisième

propose des actions correctives. Notre démarche a pour but de créer des connaissances utilisables pour l'amélioration des pratiques managériales dans les organisations publiques libanaises. Notre recherche peut donc s'inscrire dans une démarche constructiviste car le processus de la recherche est construit progressivement et en co-production avec les acteurs des trois organisations A, B et C.

Le chapitre suivant de la thèse met en avant les principaux résultats expérimentaux obtenus sur les pratiques des organisations publiques libanaises.

CHAPITRE 5 : LE PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES AU LIBAN

Le choix de la théorie socio-économique des organisations a été fait en considérant les travaux de recherche réalisés sur le thème du **pilotage** sur la base de la définition suivante :

Le pilotage comprend les actes humains de dépense d'énergie, de coopération et d'instrumentation matérielle et immatérielle (Savall, 1983²⁵³). Cette définition est construite autour de trois principes fondamentaux : Le principe d'énergie, le principe de coopération et le celui d'instrumentation. Selon l'auteur, le manque de pilotage est la cause racine des dysfonctionnements au sein des organisations.

Nous présentons dans un premier temps les résultats des diagnostics (5.1), puis les principaux dysfonctionnements des organisations publiques au Liban (5.2), afin d'aborder la méthode de la conduite de projet (5.3).

²⁵³ Savall H. (1983), « Le rôle des cadres dans la mise en œuvre de la stratégie de l'entreprise », in *Cahiers de Recherche en Gestion*, n°5, ISEOR, pp. 3 à 25.

5.1 Les résultats de diagnostic

Nous présentons les résultats issus du retraitement des informations de la base expérimentale, accompagnés des résultats issus de nos enquêtes auprès des usagers des organisations A et C, les diagnostics complets figurant en annexes 3.

Quatre populations différentes se sont exprimées au travers différents types de diagnostics :

- La **direction**, constituée en général des dirigeants et des membres de l'équipe de Direction ; nous avons inclus dans cette catégorie, pour les diagnostics réalisés au sein de l'hôpital public « C », les directeurs d'établissements et les associés, les directeurs de soins infirmiers, et les chefs de services.
- L'**encadrement**, non pas au sens de cadre (statut), mais de personnes assurant des responsabilités hiérarchiques d'encadrement.
- Le **personnel de base**, représentant les ouvriers, les employés, les agents n'ayant aucune responsabilité hiérarchique.
- Les **usagers**, représentant les personnes utilisant les services publics.

Les six diagnostics socio-économiques retraités correspondent à 204 entretiens réalisés avec des personnes de l'équipe de Direction, de l'encadrement, du personnel de base et des usagers des organisations, représentant 423 personnes interrogées. Dans les diagnostics, toutes ces catégories sont représentées (tableau 10).

Tableau 10 : La représentativité des populations dans les diagnostics socio-économique

Populations	Nombre d'entretiens	Nombres de phrases-témoins	Représentativité des populations
Directions	11	152	29%
Encadrement (chefs des départements et des sections)	76	167	32%
Personnels de base	78	110	21%
Usagers	39	94	18%
Total	204	523	100%

L'encadrement est la catégorie la plus sensible (32%) aux problèmes de la performance et de la qualité dans les organisations.

La méthode de diagnostic socio-économique met fortement l'accent sur le rôle de l'encadrement, c'est la raison pour laquelle nous avons privilégié cette catégorie de personnel.

Les personnels des équipes de Direction sont par ailleurs numériquement inférieurs aux membres de l'encadrement d'une organisation. L'exploitation qualitative des diagnostics a permis de l'exploitation de 523 phrases témoins relatives aux dysfonctionnements des organisations publiques au Liban.

Nous avons regroupé ces 523 phrases témoins issues des diagnostics selon les trois thèmes de l'arborescence de notre corps d'hypothèses (tableau 11), détaillé dans la partie introductive.

Tableau 11: La Représentativité des thèmes dans les diagnostics

Thèmes	Nombre de phrases-témoins	Représentativité des thèmes
Le management dans les organisations publiques	282	54%
La transformation organisationnelle : une stratégie de mise en action des hommes et des organisations	152	29%
Quelle modernisation des organisations publiques	89	17%
Total	523	100%

Le thème « management dans les organisations publiques » est celui qui regroupe le plus d'expressions sur les dysfonctionnements des organisations publiques, puisque, en termes de phrases-témoins, il représente 54% de l'ensemble des expressions des diagnostics.

Cette représentation statistique nous semble très utile pour avoir un panorama général du diagnostic et de sa composition en termes de phrases-témoins, de catégories de populations, de thèmes relatifs à notre recherche. Néanmoins, elle reste indicative, puisque réalisée dans un cadre donné, à partir de données retraitées et non homogènes. Les informations issues de cette interprétation statistique générale ont une valeur utile, mais limitée, du fait de la globalité.

Nous analysons, dans les sous-sections suivantes, le détail de chacun des trois thèmes, afin de qualifier les premiers résultats obtenus par l'étude statistique. Dans ces sous-sections, nous présentons quelques illustrations de dysfonctionnements. Rappelons que l'ensemble des diagnostics est consigné en annexe n° 3 et nous n'en présentons ici que quelques extraits significatifs.

Afin de faciliter l'interprétation du diagnostic, nous avons attribué à chaque phrase-témoin un code identifiant l'origine de la phrase selon trois variables : identification de l'organisation,

identification du type de diagnostic (vertical ou horizontal), identification du type de population. Ce code apparaît en fin de phrase, entre parenthèses. La nomenclature utilisée pour codifier les phrases-témoins est présentée dans le tableau suivant (Tableau 12).

Tableau 12 : Identificateurs

A	Organisation A
B	Organisation B
C	Organisation C
DH	Diagnostic horizontal
DV	Diagnostic vertical
D	Direction
E	Encadrement
P	Personnel de base
U	Usager

Ainsi, par exemple, une phrase-témoin ayant le code (A/DH/D), signifie qu'elle est extraite du diagnostic horizontal (DH) de l'organisation A et qu'elle a été exprimée par un membre de la Direction (D).

La présentation des résultats du diagnostic qui suit se fait de la manière suivante : après avoir présenté les principales idées-clés du sous-thème, nous donnons quelques exemples concrets de phrases-témoins (en encadré). Ces exemples sont choisis de manière à représenter la plus grande variété d'organisations et de types de populations, tout en se restreignant à deux ou trois phrases-témoins illustratives par idées-clé présentées.

5.1.1. L'analyse des dysfonctionnements relatifs au thème « management dans les organisations publiques »

Ce thème regroupe la majorité des phrases-témoins des six diagnostics réalisés dans les trois organisations publiques libanaises, avec une représentativité de 54%. Nous avons identifié à l'intérieur de celui-ci, deux sous-thèmes, que nous nous proposons d'analyser successivement : le fonctionnement des organisations publiques (5.1.1.1), et la performance, la qualité des services publics et la satisfaction des usagers (5.1.1.2).

5.1.1.1. L'analyse du sous-thème « le fonctionnement des organisations publiques »

Trois principales zones de sous-fonctionnement apparaissent au sein des organisations publiques libanaises : les défaillances du management (5.1.1.1.1), le manque de performance et de qualité des services publics (5.1.1.1.2), et les pertes d'énergie liées à un manque de coopération entre les acteurs (5.1.1.1.3).

5.1.1.1.1. Les défaillances du management

Nous obtenons au total onze idées-clés pour la zone « les défaillances du management ». La formulation des idées-clés donne une représentation des principales défaillances du fonctionnement des organisations publiques, pouvant faire objet de la non-performance de ces organisations.

- 1) Manque de contrôle et de suivi dans le travail
- 2) Centralisation excessive
- 3) Défauts de communication et de transmission des informations
- 4) Manque d'implication dans le travail
- 5) Bureaucratie et fonctionnement rigide
- 6) Absence de logique de fonctionnement gestionnaire et managériale
- 7) Ingérences des personnalités politiques
- 8) Certaines tâches sont mal assumées et mal accomplies
- 9) Absence de système sanctions-récompenses
- 10) Absence de planification et de gestion des objectifs
- 11) Manque d'autonomie de certains responsables

Concernant la communication, les acteurs ont relevé plusieurs problèmes relatifs à la transmission des informations et à la concertation horizontale et verticale.

Défauts de communication et de transmission des informations

« La direction connaît certains de nos problèmes, mais elle ne fait rien... » (C/DV/P)

« On a fait remonter plusieurs propositions d'amélioration simples, depuis 2 mois, à notre directeur, mais jusqu'à aujourd'hui, on n'a pas reçu de réponse. » (A/DV/E)

« On n'est pas écouté. » (B/DV/P)

« Il y a un manque de communication entre les directeurs administratifs et des soins infirmiers. » (C/DH/E)

« La concertation est insuffisante entre les membres de l'équipe de direction eux-mêmes. » (A/DH/E)

Concernant l'implication dans le travail, les phrases-témoins montrent les problèmes importants qui concernent les degrés de sensibilité à la **qualité du travail** et l'absence de professionnalisme de certains agents.

Qualité du travail

« Durant cette période, on n'a pas de travail, ..., tranquille... » (A/DV/P)

« Il y a des gens qui bossent comme des fous, et d'autres qui ne font rien. » (B/DV/E)

« Certaines personnes prennent un congé le jour même, sans avoir averti, ..., surtout les vacataires et les contractuels » (C/DH/E)

« Il y a des personnes qui ont une conscience professionnelle, et d'autres qui n'en ont pas... Malheureusement, il n'y a pas de système de sanction-récompense à ce niveau... » (A/DH/D)

« Nous sommes au courant d'un manque de sérieux chez certains fonctionnaires, ..., mais ce n'est pas de leur faute, ..., il y a des fonctionnaires qui n'ont pas de travail tous les jours. » (A/DH/E)

« Il y a des collègues qui arrivent à 8h et ils commencent leur travail à 10h. » (B/DV/P)

Les discours des acteurs témoignent des différents impacts qualitatifs liés au manque de « **professionnalisme managérial** » dans l'organisation. Les différents problèmes sont très probablement à l'origine des difficultés d'**implication** et d'**engagement au travail** de la part de l'encadrement et du personnel (HD 1.3). Les recherches de Cristallini (2002)²⁵⁴, montrent

²⁵⁴ Cristallini V. (2002), « Professionnalisme, confiances et performances dans les entreprises », Colloque ESC Amiens, 3 octobre, 24 p., p. 17.

que « *le manque de professionnalisme est un événement économique majeur: c'est le rejet des conséquences sur d'autres, ou sur une collectivité. Ces conséquences ont des impacts importants en termes de ressources* ».

Les acteurs ont également évoqué des difficultés liées à la **centralisation** dans la prise de décisions stratégiques (HD 1.2).

Centralisation excessive

« *Nous appliquons les décisions imposées par la Direction sur tous les sujets du travail.* »

(A/DV/P)

« *On ne nous demande pas notre avis pour certaines décisions prises dans un service et qui ont un impact sur le fonctionnement de notre service.* » (A/ DH/E)

« *..., Les procédures administratives sont compliquées et lentes parce que l'on est dans une organisation publique.* » (C/DV/P)

« *Tous les documents de notre service sont signés par le directeur.* » (B/DH/P)

Nous constatons, à travers ces exemples, que l'excessive centralisation gêne la bonne marche et le développement des organisations publiques (HE 1.2.2).

D'autre part, plusieurs phrases-témoins synthétisent l'expression des personnes interviewées sur « **absence de planification de gestion des objectifs** ». Elles résument les principales défaillances de la procédure de planification stratégique. De manière générale, le manque de planification décrit par les interviewés montre une absence de logique de planification et de fonctionnement managérial au sein des organisations publiques (HD 1.5).

Les phrases-témoins qui nous ont amenée à formuler l'idée-clé « **manque d'autonomie** » illustrent la source de démotivation pour les agents des organisations.

Manque d'autonomie

« Pour résoudre certains problèmes, c'est le directeur qui prend la décision, sans forcément m'en parler... » (A/DH/E)

« Je n'ai pas les moyens, ni l'autorité, de faire travailler les personnes dans mon service. » (B/DH/E)

« Si je ne suis pas d'accord avec lui, il peut prendre l'accord de mon supérieur hiérarchique, sans aucun problème. » (A/DH/E)

« Non, c'est pas moi qui choisis les acteurs du service dont je suis responsable. En plus, ce n'est pas facile de faire sortir une personne d'une équipe de travail si la personne ne le veut pas. » (C/DV/E)

L'absence d'un système de sanctions-récompenses est une autre cause de démotivation des personnes dans les organisations publiques.

« Il y a des personnes qui méritent des postes meilleurs que celui qu'ils ont, mais malheureusement, ici on ne sait pas valoriser les personnes, surtout celles qui ne connaissent aucune personne politique. » (A/DV/P)

« Qu'on travaille bien ou mal, c'est la même chose. » (C/DV/P)

Ces phrases-témoins illustrent l'idée selon laquelle l'absence de sanction individuelle est source de démotivation pour les autres agents, et peut être ressentie comme une sanction collective. Les conclusions de Cueille et Renucci (2003)²⁵⁵ « l'absence de sanctions véritablement appliquées en cas de mauvaise performance vient renforcer le manque d'incitations explicites ».

5.1.1.2. L'analyse du sous-thème « la performance, la qualité des services publics et la satisfaction des usagers »

Quatorze idées-clé structurent le sous thème de « la performance, la qualité des services publics et la satisfaction des usagers ». La formulation de ces idées donne un panorama des

²⁵⁵ Cueille S. et Renucci A. (2003), « Absentéisme dans le secteur public : carence des chefs de service ou incitations implicites pour les personnels ? », Sixième Rencontres Ville-Management, Premières rencontres internationales « Démocratie et management local », Québec, mai 2003, 12 p.

principaux défauts de qualité des acteurs et des services publics pouvant faire l'objet de l'insatisfaction des usagers internes et externes.

- 1) Manque de compétences
- 2) Absence d'évaluation des agents et manque d'indicateurs de performance
- 3) Mauvaise qualité perçue par les usagers internes et externes
- 4) Retard dans le travail
- 5) Difficulté à concilier qualité et quantité de travail
- 6) L'aménagement des locaux n'est pas adapté à l'activité
- 7) Les outils de travail ne sont pas performants
- 8) Inadaptation des procédures aux objectifs
- 9) Manque de formation
- 10) Surplus en quantité et manque en qualité des moyens humains
- 11) Le système de rémunération manque d'équité
- 12) Sentiment d'iniquité dans l'attribution de moyens
- 13) Certaines personnes sont privilégiées
- 14) Manque de délégation et de confiance entre la hiérarchie et le personnel

Les difficultés qui ressortent le plus couramment dans les expressions des acteurs concernent, en premier lieu, le manque de compétences techniques et managériales de l'encadrement.

Manque de compétences techniques

« Le directeur a une grande compétence technique (économie, finance), mais il lui manque la compétence managériale... Il n'a pas le temps de faire du management » (B/DV/P)

« Le chef de notre département est très compétent, mais notre département est un des plus grands départements de l'organisation... Il n'a pas toujours le temps. » (A/DH/P)

« Je suis un infirmier et je n'ai pas eu de formation de management d'une équipe,... Je gère mon service intuitivement, et jusqu'à présent, notre service a des bons résultats. » (C/DH/E)

« Notre manager est plus un conseiller technique. » (A/DV/P)

Les dysfonctionnements évoqués montrent que la plupart des personnes que l'on place à des postes de cadres sont peu ou pas formées aux techniques de la gestion du personnel, elles manquent de compétences managériales (HD 2.7). Or, dans ce contexte, l'amélioration de la performance et de la qualité ne peut se faire si les managers publics ne maîtrisent pas les compétences techniques et managériales. Le manque de compétences managériales explique également le fait que les cadres ne parviennent pas à faire respecter aux agents leurs exigences de travail.

Concernant l'idée-clé d'« **absence d'évaluation des agents et d'indicateurs de performance** », les phrases témoins (sélectionnées) des diagnostics montrent les principales erreurs commises par les organisations publiques, dans la structuration des processus d'évaluation de leurs agents, et des indicateurs de mesure de performance.

Absence d'évaluation des agents et d'indicateurs de performance

« *Il n'y a pas d'indicateurs définis pour la mesure de la performance, ..., mais elle peut être conclue selon les résultats.* » (A/DH/E)

« *Il n'y a pas de critères précis d'évaluation des agents, mais, avec le temps, on arrive à les connaître tous, surtout avec un faible taux de rotation du personnel.* » (A/DV/E)

« *Les tâches sont bien définies par le poste et non pas par la personne, alors, l'évaluation est plutôt celle du poste, et non pas celle de la personne.* » (C/DV/P)

« *Ce sont plutôt des indicateurs de performance économique.* » (B/DH/D)

« *Le temps est difficile à gérer, ..., il existe des difficultés d'organisation du travail.* » (C/DH/P)

« *Nous manquons d'indicateurs de mesure de performance, et d'outils d'évaluation des agents, ..., nous avons un problème de culture à ce niveau.* » (A/DH/D)

« *Il est nécessaire d'introduire des outils de gestion du temps, ... les coûts de surtemps sont très élevés* » (A/DH/D)

Les trois organisations prennent en compte l'**ancienneté des agents** comme critère d'évaluation dominant. Les agents des organisations A, B et C ne sont pas sensibles aux coûts de surtemps qu'ils produisent dans leur activité quotidienne (HE 2.2). L'absence des indicateurs d'évaluation du temps explique la mauvaise gestion du temps dans ces organisations (HD 2.2). Nous avons observé une absence de chiffres clés liés à la gestion de

performance sociale, surtout dans l'organisation A, comme par exemple le taux d'absentéisme de l'organisation.

Gibert (2000)²⁵⁶ remarque « une très forte retenue des cadres du public en matière de chiffre, en même temps que [...] l'allergie que manifestent certains corps de métier au chiffrage de leur activité ».

Il est important de noter que certains agents ou usagers souffrent du **faible niveau de qualité des prestations** de ces organisations publiques.

« On est mal perçus par les usagers,..., ils souffrent de retards de fourniture de certains services. » (A/DV/P)

« Les usagers croient que nous sommes tout puissants et que nous pouvons résoudre tous leurs problèmes, alors que ce n'est pas exact. » (C/DV/P)

« Ni le personnel, ni le client, ne sont satisfaits de l'offre de services, à cause des procédures compliquées. » (A/DV/E)

« Les usagers des organisations publiques ne sont jamais satisfaits » (C/DV/P)

« Nous avons demandé le service DSL depuis trois mois et jusqu'à ce jour nous n'avons pas de réponse, et nous faisons des allers-retours pour rien. » (A/U)

Ces résultats montrent que certains fonctionnaires ne se sentent pas en situation de rendre un service de qualité à l'utilisateur (HE 1.6.1) d'une part, et d'autre part, certains d'entre eux rencontrent de nombreuses difficultés pour concilier les exigences de qualité et de quantité de services rendus aux usagers.

Il est important de noter que certains agents souffrent du faible niveau de qualité de leurs prestations. Pour Chevallier (2003)²⁵⁷, « les agents qui souffrent de la dégradation de l'image de marque de l'administration, et de la dévalorisation de leur statut, supportent de moins en moins un système hiérarchique aliénant et non-responsabilisant, qui bride les initiatives et interdit tout réel épanouissement dans le travail : leur investissement tend, de ce fait, à être réduit au strict minimum et l'identification au service public est faible ».

²⁵⁶ Gibert P. (2000), « Mesure sur mesure », Revue Politiques et Management public, volume 18, n°4, décembre, pp. 61-89, p. 62.

²⁵⁷ CHEVALLIER J. (2008), Le service public... op. cit, pp. 76-77

Enfin, le faible niveau de qualité de service est parfois lié au fait que certains agents se contentent de leur avancement par leur ancienneté dans la structure, et ne cherchent pas à progresser dans leur travail.

Étudions maintenant les dysfonctionnements relatifs au deuxième thème de notre corps d'hypothèses.

5.1.2. L'analyse des dysfonctionnements relatifs au thème « la transformation organisationnelle »

Ce thème représente 29% de l'ensemble des phrases-témoins des six diagnostics réalisés dans les trois organisations publiques libanaises. Nous avons identifié, à l'intérieur de celui-ci, deux sous-thèmes que nous nous proposons d'analyser successivement : la transformation des organisations publiques au Liban (5.1.2.1) et le pilotage de la transformation des organisations publiques au Liban (5.1.2.2).

5.1.2.1. L'analyse du sous-thème « la transformation des organisations publiques au Liban »

Nous recensons, dans ce sous-thème, plusieurs dysfonctionnements relatifs au principe des transformations des organisations publiques.

Les idées-clés les plus largement exprimées dans ce sous-thème concernent :

- 1) Les transformations jugées peu réalistes
- 2) Le manque de reconnaissance des transformations réalisées
- 3) La démotivation liée au manque de décision de changement
- 4) L'absence de réelle vision stratégique innovante et le manque d'évaluation
- 5) Le manque d'implication du personnel dans le changement
- 6) Le manque d'adaptation de la stratégie de l'organisation à l'évolution de l'environnement
- 7) Les défauts de gestion et d'organisation des priorités de transformations
- 8) Les difficultés de planification et de programmation
- 9) Le manque de formation

Nous illustrons ces principaux dysfonctionnements, par certaines phrases-témoins des diagnostics réalisés au sein des organisations A, B et C.

Transformations jugées peu réalistes

« Les transformations et les objectifs établis par la Direction centrale ne tiennent pas compte des réalités du personnel et des contraintes sur le terrain. » (A/DH/E)

« Les transformations sont surestimées,..., les indicateurs d'évaluation de la transformation sont quantitatifs. » (C/DH/E)

Manque de reconnaissance des transformations réalisées

« On a pas toujours des effets positifs suite à une transformation. » (A/DV/P)

« On n'est pas motivé pour une transformation qui nous sert à rien » (A/DV/P)

« Je travaille dans ce service depuis cinq ans,..., on n'a jamais participé à des activités de transformation » (C/DV/P)

Absence de réelle vision stratégique innovante

« L'organisation souffre de l'absence de stratégie d'innovation explicite,..., la démarche qualité peut aider au changement. » (A/DH/D)

« Peu de vision à long terme, manque de continuité du fait de changement des directeurs,..., la stabilité de la décision dépend des directeurs et de leurs consensus politiques. » (C/DH/E)

« Les pressions politiques sont notre problème majeur. » (A/DH/D)

« On n'a pas une bonne évaluation qualitative et quantitative des acteurs,..., un excès dans certains services et un manque dans d'autres. » (A/DV/E)

« On a un problème au niveau des visions stratégiques. » (B/DH/D)

« Le processus de changement et de transformation est peu convaincant pour certains directeurs. » (A/DV/E)

Manque d'implication du personnel dans le changement

« Certains acteurs montrent une grande motivation pour le changement,..., ils demandent des séances de formation et ils proposent de nouvelles idées de changement, mais ils n'ont pas toujours la chance d'évoluer, cela dépend de leur directeur. » (C/DH/E)

« La culture de changement et d'évolution n'existe pas chez tous les acteurs. » (A/DH/D)

La lecture de ces phrases-témoins nous amène à conclure que, dans les organisations publiques, les acteurs ne sont pas tous hostiles à la transformation (HD 3.1) et qu'on repère une absence de stratégie de transformation managériale dans les trois organisations (HD 3.2).

Selon certains directeurs, les organisations publiques ont besoin de l'application de nouvelles stratégies innovantes et de nouvelles pratiques et outils managériaux pour pouvoir améliorer leurs résultats (HP 3.2.1) et atteindre leurs objectifs d'évolution. Les phrases-témoins citées ci-dessus montrent que le management public se caractérise par un manque d'objectifs formalisés sur le long et le moyen termes, et une instabilité de la décision stratégique (HD 3.3) du fait des pressions politiques (HE 3.3). Le personnel ne participe pas forcément aux processus de transformation et d'amélioration de la qualité dans les organisations publiques (DH 4.2).

5.1.2.2. L'analyse du sous-thème « Le pilotage de la transformation des organisations publiques au Liban »

Les dispositifs du pilotage de la transformation des organisations publiques au Liban souffrent de plusieurs faiblesses et carences :

- 1) Manque d'informations pour réaliser les transformations
- 2) Manque de responsabilisation du personnel
- 3) Manque de communication sur les décisions de changement
- 4) Manque de coopération entre les directeurs
- 5) Manque de méthodologie pour la préparation et la démultiplication des objectifs
- 6) Manque de gestion des coûts du changement
- 7) Absence d'un dispositif de pilotage des activités de changement
- 8) Inadaptation et lourdeur des procédures

Manque d'informations pour réaliser la transformation

« On ne dispose pas d'une base de données informatisée sur laquelle on puisse s'appuyer pour prendre les bonnes décisions, chaque directeur propose ses propres points de vues sans références aux différents indicateurs... » (A/DH/D)

Absence d'un dispositif de pilotage des activités de changement

« Il manque une méthodologie de mise en œuvre des activités de changement » (C/DH/E)

« Plusieurs décisions de changement ont été prises mais il y a pas eu des contractualisations pour mettre en œuvre ces changements. » (A/DH/D)

Inadaptation et lourdeur des procédures

« On a de plus en plus de procédures et de protocoles à respecter, cela bloque le changement, l'évolution... » (B/DV/P)

« Une grande perte de temps à cause de la lourdeur des procédures,..., les procédures lourdes ne permettent pas d'obtenir des réponses à nos problèmes, dans des délais raisonnables. » (A/DH/P)

Cette partie des résultats des diagnostics nous permet d'avancer l'hypothèse que les cadres des organisations publiques manquent de compétences dans la sélection d'indicateurs qui leur permettent de piloter et contrôler les organisations (HE 5.1). La responsabilisation des agents à travers la prise en charge de certaines transformations et d'amélioration de la qualité des services peut être perçue, par les agents, comme une forme de motivation, si elle correspond à un objectif de valorisation des compétences (HD 5.3).

Étudions enfin le troisième et le dernier thème de notre corps d'hypothèses.

5.1.3. L'analyse des dysfonctionnements relatifs au thème de « la modernisation des organisations publiques »

17% des phrases-témoins des diagnostics réalisés sur nos terrains de recherche décrivent les réserves et les inconvénients de chacune des voies politiques de transformation. À travers ces phrases-témoins, les acteurs attirent notre attention sur les voies de la modernisation des pratiques managériales et du fonctionnement des organisations publiques au Liban : les voies politiques (5.1.3.1) et la voie de la modernisation des pratiques managériales (5.1.3.2).

5.1.3.1. L'analyse du sous-thème « les voies politiques de la transformation des organisations publiques »

Les voies politiques de la transformation des organisations publiques regroupent trois formes : la privatisation, le nouveau management public et les partenariats public-privé. Nous développons ces trois formes dans le chapitre 6 de notre thèse.

La privatisation ne représente pas un grand intérêt

« Les organisations publiques ne sont pas toutes défailtantes,..., notre organisation est une source de rentabilité pour l'État. » (A/DH/D)

« La majorité des organisations publiques agit en situation de monopole, dans ce cas, la privatisation peut avoir des effets désastreux sur le citoyen libanais » (A/DH/E)

« La privatisation n'est pas la bonne réponse de la transformation des organisations publiques, il faut plutôt envisager des transformations managériales. » (C/DH/D)

« En cas de privatisation, l'État ne peut plus garantir l'intérêt général des citoyens. » (C/DH/E)

« La plupart des expériences nous ont montré que la privatisation n'a pas toujours des effets positifs sur la performance économique. » (A/DV/E)

« En cas de privatisation de cette organisation, un grand nombre de personnel va se retrouver sans emploi,..., c'est une solution politique mais qui engendre des crises économiques et sociales, que la situation critique du pays n'encourage pas. » (C/DH/P)

Ces illustrations montrent que le déficit public au Liban n'est pas dû principalement aux défaillances des organisations publiques. Il est, fondamentalement, la conséquence des carences des politiques administrative et managériale.

Au Liban, le secteur privé est largement prédominant dans la production de biens et de services (HD 6.9). L'État libanais ne possède pas de petites et moyennes entreprises produisant des biens et des services confrontés à la concurrence du secteur privé, ce qui permettrait qu'elles soient privatisées (HE 6.9). Selon le directeur du département d'audit interne de l'organisation A, un programme d'ajustement structurel au Liban n'est pas réduit seulement à la solution de la privatisation, il est supposé s'étendre courageusement aux transformations organisationnelles (HP 6.9).

Le contrôle de l'État exercé sur les entreprises privatisées risque de ne pas être suffisamment efficace pour garantir l'intérêt des usagers, des contribuables et des entrepreneurs.

Le Nouveau Management Public (NMP) comme mode de résolution des problèmes managériaux

« Le NMP conduit à l'augmentation de la responsabilisation sur la gestion des ressources humaines, ..., à la diminution de la centralisation des décisions de gestion... mais la question : est-ce qu'il est applicable dans les organisations publiques libanaises ?! Je ne suis pas sûr ! » (A/DH/E)

« Le NMP peut être une bonne solution pour nos problèmes managériaux. » (B/DV/P)

« L'application du NMP est très difficile dans les organisations publiques au Liban. » (C/DH/E)

« Les organisations publiques ont des spécificités, des objectifs, des outils et des ressources différentes aux entreprises privées, ces deux types d'organisations ne sont pas comparables. » (A/DH/E)

« Il ne faut pas oublier que nous ne sommes ni traités, ni payés, comme les salariés des entreprises privées ! » (A/DV/P)

La lecture des phrases-témoins concernant le Nouveau Management Public nous a amené à conclure que son application dans les organisations publiques au Liban permet de résoudre certains dysfonctionnements, au niveau des programmes de gestion, mais surtout aussi au niveau de la gestion des ressources humaines, et la réalisation des objectifs. Mais les spécificités des organisations publiques constituent des freins à l'application du Nouveau Management Public. Nous détaillons ces idées-clés dans le chapitre 6 de notre thèse.

Les Partenariats Public-Privé au service d'une meilleure gestion des organisations publiques et d'une meilleure qualité des services publics

« Les PPP auront des effets favorables sur la réalisation d'un grand nombre de projets, ..., dans des bonnes conditions de temps, de performance, de qualité... » (A/DH/D)

« Les PPP nécessitent des modes de financement spécifiques. » (B/DV/E)

« Nous avons besoin d'associer les deux secteurs public et privé tout en nous éloignant de la privatisation,..., le PPP peut être la bonne réponse. » (A/DH/D)

« C'est bien de partager les risques entre le public et le privé, ça encourage le développement... » (C/DV/E)

« Les PPP attirent des opérateurs internationaux, ce qui nous aide à résoudre les problèmes techniques et financiers. » (A/DH/D)

« La dette publique du Liban est de 50 milliards, beaucoup de projets publics sont bloqués à cause de cette dette, ..., alors que les dépôts bancaires atteignent 100 milliards, nous concluons sur l'importance des PPP pour financer certains projets publics. » (A/DH/D)

L'expression des acteurs montre qu'ils sont globalement favorables à l'application et à l'adaptation de projets de Partenariat Public-Privé au Liban. En effet, le Liban souffre d'une dette publique importante qui bloque le développement de son secteur public. Les crises politiques et économiques découragent et empêchent les propriétaires de capitaux d'investir dans ce pays. Ainsi, nous soulignons l'importance des Partenariats Public-Privé comme une opportunité stratégique pour le développement du secteur public, et l'amélioration de ses services. Nous développerons cette idée dans le chapitre 6.

5.1.3.2. L'analyse du sous-thème de « la voie de la modernisation des pratiques managériales et du fonctionnement des organisations publiques »

Le fait que les interviewés parlent de la voie de modernisation du fonctionnement des organisations publiques met en évidence trois principales pratiques managériales de cette modernisation: le management par la qualité, les outils de pilotage et de planification, et les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Absence des principes du management par la qualité

« La qualité de services dépend du centre qui les présente, ..., l'organisation opère dans toutes les régions libanaises,..., il y a des centres qui travaillent pour satisfaire les usagers alors que d'autres sont moins performants, et les usagers se plaignent des délais de traitement, des pannes signalées, par exemple... » (A/DV/E)

« La qualité est plutôt pilotée localement, au niveau d'un centre, d'un service, d'un département ou d'une section. » (C/DH/E)

Manque d'outils de pilotage et de planification

« Toutes les organisations publiques ont des difficultés au niveau de la planification à long terme,..., les organisations publiques sont influencées par l'environnement politique du pays... » (A/DH/E)

« Les objectifs sont plutôt gérés au niveau de la Direction. » (B/DV/P)

« Chaque département a ses propres objectifs. » (C/DH/P)

Manque d'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication

« L'exigence des usagers est croissante, il faut développer notre capacité à les satisfaire. » (A/DV/P)

« La communication est faible entre la Direction centrale et les Directions locales. » (A/DH/D)

« Nous nous plaignons de la lenteur des services. » (U/C) (HD 7.3)

« Nous avons des problèmes au niveau des stockages et de la communication des informations. » (C/DV/P)

« Moi, je suis le responsable des ventes des services aux entreprises, je me plains de la formalité et de la lenteur des procédures et du manque d'outils de communication... » (A/DH/E)

« Les informations sont consignées à la main, sur des papiers... » (C/DV/P) (HE 7.3)

Les résultats des diagnostics montrent que les défaillances du management par la qualité, de la planification et de la communication ont un impact important sur la satisfaction des usagers et sur la motivation des acteurs. Cette idée-clé sera développée dans le chapitre 7. La gestion de la qualité est décentralisée. Elle est pilotée localement au niveau des services ou des centres des organisations publiques (HE 7.1). Les organisations publiques au Liban souffrent de multiples problèmes de traitement, de stockage et de communication de l'information et

l'utilisateur se plaint de la lenteur de services administratifs et des formalités administratives compliquées (HD 7.3).

L'intérêt d'une recherche-intervention est d'utiliser les résultats de diagnostic comme un tremplin pour entamer une phase de transformation. Nous allons développer quelles ont été nos réalisations sur ce point.

5.2 Synthèse des principaux dysfonctionnements des organisations publiques au Liban

Ce n'est un secret pour personne : le fonctionnement des organisations publiques libanaises est pénalisé par de nombreux dysfonctionnements organisationnels et renforcés parfois par les comportements des personnels sur leur lieu de travail. Ces dysfonctionnements sont contre-productifs et générateurs de frustrations, enclenchant ainsi une dynamique négative qui fragilise les organisations publiques libanaises.

Nos recherches-interventions dans trois organisations publiques libanaises ont montré que la plupart des frustrations ressenties par le personnel des organisations publiques proviennent de **trois dysfonctionnements organisationnels majeurs**, et fréquents dans les organisations, et de leurs entités constitutives :

- Manque de reconnaissance du personnel et de ses accomplissements ;
- Déficiences au niveau des relations interpersonnelles (mécontentement, jalousie, conflit...);
- Absence de visibilité quant aux finalités globales (au niveau de l'organisation), collectives (au niveau de l'équipe), et individuelles (ce que l'on attend de la personne).

Ces trois dysfonctionnements organisationnels sont eux-mêmes en interaction **avec trois dysfonctionnements fréquents au niveau des individus eux-mêmes** :

- Manque de connaissance par le personnel de ses propres besoins et aspirations ;
- Manque de cohérence entre l'intention et l'expression (comportementale ou verbale) ; telle qu'elle est perçue par l'entourage, et, en particulier, l'incapacité de la personne à communiquer ses aspirations et ses frustrations ;
- Manque de motivation.

Nous qualifierons ce groupe de trois domaines, de « dysfonctionnements individuels ».

Nous constatons qu'une étude sur les **dysfonctionnements organisationnels** a relativement peu d'effets, tant qu'un changement fondamental n'a pas été opéré au niveau des **dysfonctionnements individuels** des différents acteurs.

M. De Wilde (dirigeant d'entreprises pendant 18 ans et coache de dirigeants et senior manager en Belgique et en Europe) décrit l'image de ces organisations en disant : « *Tout se passe comme si les grands rouages organisationnels étaient mis en mouvement par des petits rouages individuels. Tenter de régler la bonne marche des grands rouages en faisant abstraction des petits rouages semble aussi illusoire que de régler une montre en ne tenant pas compte de l'ensemble du mécanisme, et en particulier des plus petites pièces* ».

5.2.1. L'indifférence à l'égard de l'utilisateur

L'utilisateur n'est pas au centre de l'attention des organisations publiques libanaises.

Selon Sleiman²⁵⁸, les utilisateurs libanais reprochent aux organisations publiques leur lenteur à répondre à leurs sollicitations. Ils leur reprochent également les difficultés de saisines (trouver le bon interlocuteur, les modalités de saisine adéquates, etc.). Lorsqu'on leur demande de rapporter leurs expériences, ils font état d'insatisfaction. Selon Messarra²⁵⁹, cette insatisfaction dure depuis des siècles. Cela remonterait à la période de l'occupation ottomane qui a inculqué aux libanais le mépris de l'État. Ce sentiment a perduré sous le mandat français, avec l'indépendance, puis avant, durant, et après la guerre libanaise (1975-1991). Messarra (1972) raconte dans son article « la métempsychose de la formalité à la libanaise », que « *l'utilisateur libanais porte la formalité administrative comme un lourd fardeau d'un service à un autre et d'un fonctionnaire à un autre... Les représentants doivent l'accompagner et la suivre dans les moindres démarches pour que, après un long circuit, sa libération de l'enfer administratif se produise* ».

Il ajoute, en 1998, que l'utilisateur est démuné devant l'administration. En effet, toujours selon Messarra, étant ignorant de ses droits et devoirs, le citoyen libanais ne se plaint pas, parce qu'il ne considère pas clairement qu'il y a lieu de se plaindre.

²⁵⁸ SLEIMAN I. (2010), *Priorité pour la réforme et l'innovation de l'administration publique libanaise*, disponible sur : <http://unpan1.un.org/introduc/groups/public/documents/UN/UNPAN017010.pdf>

²⁵⁹ MESSARRA A. (1998), *Les rapports du citoyen avec l'administration. Circuit des formalités et information administrative*, Fondation libanaise pour la paix civile permanente, Beyrouth, p. 6.

Dans certaines organisations publiques libanaises, nous avons constaté une mauvaise relation entre l'utilisateur et l'employé qui ne se sent pas obligé de rendre service à l'utilisateur, surtout quand celui-ci n'est pas « pistonné ». Le Conseil d'État, organisme auquel peut recourir l'utilisateur quand ce dernier s'estime lésé par l'administration, se montre impuissant devant les influences des politiciens libanais.

5.2.2. Excès de contractuels et de journaliers

La main d'œuvre travaillant dans le secteur public libanais est estimée à 25 % (250 000) de la population occupée. Dans la majorité des organisations publiques, les employés temporaires sont embauchés sans tenir compte de leurs compétences, ce qui explique qu'un grand nombre d'effectifs ne correspondent pas aux profils requis.

Les postes sensibles sont ceux de la 1ère et 2ème catégorie qui sont pourvus par le Conseil des ministres. Ces postes sont ouverts aux interventions des politiciens, sans autres critères d'évaluation des candidats.

5.2.3. Absence de responsabilisation

Les quatre organes disciplinaires et de contrôle, au sein de l'administration libanaise (Conseil de la Fonction Publique, Inspection Générale, Conseil Disciplinaire Général, Cour des Comptes) sont inefficaces. De même, les ministères ne présentent pas les rapports concernant leurs activités tous les six mois, ce qui traduit la faiblesse du contrôle parlementaire à l'égard du pouvoir exécutif responsable du fonctionnement des services publics, d'une part, et l'irrégularité et la dégradation du niveau des services offerts, d'autre part.

Les fonctionnaires protégés par des personnalités politiques échappent à tout contrôle et ne craignent pas d'être sanctionnés.

5.2.4. La corruption

La corruption au sein des organisations publiques libanaises devient de plus en plus grave. L'Ex-Premier Ministre Hoss²⁶⁰ parle d'une culture de corruption qui se diffuse au sein de l'État. Selon Leenders, la corruption au Liban est endémique et touche la totalité de l'État et l'ensemble de ses fonctionnaires, du plus bas au plus haut des échelons. Selon ce dernier, 74% des hommes d'affaires affirment qu'ils ne peuvent pas signer un contrat avec une institution publique sans payer de commissions²⁶¹. D'autres travaux effectués par des organismes internationaux classent le Liban dans la catégorie des pays à forte corruption, tout en soulignant que son niveau est en croissance continue²⁶². Certaines études estiment même les coûts de la corruption à 2 % du PNB. Elles estiment les paiements au titre de la corruption à 20 % de la valeur des contrats signés avec l'État.

5.2.5. Ingérences politiques

Les organisations publiques libanaises sont victimes des rapports de force des politiciens. Les politiciens (députés, chefs des partis ...) accroissent leur pouvoir au détriment de la gestion de ces organisations. Les fonctionnaires, quant à eux, recherchent la protection chez les leaders politiques et leur témoignent leur soumission.

5.2.6. Le rôle néfaste du confessionnalisme

Le confessionnalisme prédomine dans les organisations publiques. En 1990, la règle de la représentation confessionnelle est apparue dans la fonction publique, la magistrature, les organismes militaires et les établissements publics. L'État partage alors les emplois en prenant en considération la seule représentation confessionnelle des candidats, en excluant leurs compétences techniques. Or, les droits confessionnels sont incompatibles avec la construction des organisations publiques basée sur les compétences.

²⁶⁰ CORM G. (2005), « Contraintes historiques, régionales et internationales dans le fonctionnement de la démocratie au Liban », Contribution au séminaire : *Difficile démocratie au Liban*, Université Saint-Esprit de Kaslik le 11 avril.

²⁶¹ LEENDERS R. (2001), « Public Means to Private Ends: State Building and Power in Post-War Lebanon », contribution au colloque de l'AUB : *The Lebanese System: a Reassessment*, 15-17 mai, p. 6.

²⁶² *Rapport mondial sur la corruption 2004*, édition Karthala, p. 267.

5.3 La conduite de projet et sa mise en œuvre

Dans une recherche-intervention, les résultats ne sont pas préétablis car c'est grâce à l'intervention que le chercheur découvre les résultats par un rigoureux processus d'« intention scientifique »²⁶³. Si la recherche-intervention est une « sorte de conseil »²⁶⁴, sa finalité n'est toutefois pas seulement le conseil, c'est aussi la découverte de méthodes de transformation de l'objet de recherche, et de nouveaux outils et principes de management appliqués à l'objet de recherche. Le projet d'innovation consiste à coproduire des solutions pour réduire les dysfonctionnements.

Dans cette section, nous définissons les principes généraux du projet en précisant la notion de projet socio-économique, les acteurs du projet, et, enfin, leur rôle ainsi que les modalités de conduite du projet.

5.3.1. Les principes généraux du projet

« *Initialiser une démarche de projet revient d'abord à s'interroger collectivement sur les finalités et le sens de l'action de l'établissement : où voulons-nous aller ensemble ?* »²⁶⁵. Le projet « logique » consiste à passer d'un monde d'opérations à un monde où projets et opérations doivent cohabiter. Il s'agit surtout de « contamination »²⁶⁶ des opérations par la logique projet. Bréchet a mis en relation les deux notions de « projet » et de « stratégie » : « *La notion de projet [...] en appelle au raisonnement stratégique.* »²⁶⁷.

La perspective stratégique désigne la volonté de transformation et d'amélioration affichée par le promoteur du projet d'innovation. Cette volonté de transformation concerne la dimension économique et sociale de l'unité innovante. Selon Krief (1999)²⁶⁸, la phase de projet a consisté à proposer et à initier un développement, par chaque individu, de sa capacité de

²⁶³ SAVALL, ZARDET, 2004, Op. Cit.

²⁶⁴ SAVALL et ZARDET, 2004, p.361, Op. Cit.

²⁶⁵ BOUVIER A., Management et projet, Éditions Hachette, coll. "Education", 1994, 272 p., p. 84

²⁶⁶ MIDLER C., « Gestion de projet, l'entreprise en question », ECOSIP, Sous la direction de Giard V. et Midler C., Pilotages de projet et entreprises. Diversités et convergences, Economica, 1993, pp. 17-31, p. 20.

²⁶⁷ BRECHET J.-P., « Projets individuels et collectifs, paradigme stratégique et réalité construite. Pour une lecture constructive du développement des organisations », Actes du colloque de l'IAE, Constructivisme(s) et sciences de gestion Tome 1, Lille, octobre 1997, pp. 218-233, p. 224.

²⁶⁸ KRIEF N., (1999), « Les pratiques stratégiques des organisations sanitaires et sociales de service public », Thèse de doctorat en science de gestion, Université Lumière-Lyon 2, p. 256.

production socialement utile (performance économique) et d'autoproduction de son bien-être professionnel, et de celui de son entourage (performance sociale). Cette seconde phase du processus de la recherche-intervention, déjà détaillée dans le chapitre 3, est une phase de réflexion qui débouche sur une proposition, un projet global de transformation du fonctionnement de l'organisation.

Nous n'avons pas pu réaliser un projet d'innovation sur nos trois terrains de recherches-expérimentations, du fait des contraintes politiques, stratégiques et juridiques rencontrées dans les organisations publiques libanaises. Ces contraintes, qui viennent limiter les possibilités de choix stratégiques pour les organisations publiques sont dues au fait que l'action de ces dernières s'intègre dans un système plus général de politiques publiques décidées à l'échelon national. Les organisations publiques ne sont donc qu'un élément constitutif de ce système, et leurs actions sont ainsi généralement déterminées selon un cadre de référence conçu à l'échelon supérieur. L'obligation de complémentarité et de coopération entre organisations publiques dans la mise en œuvre de politiques publiques nationales réduit, là encore, l'autonomie stratégique de ce type d'organisation.

Ainsi, **nous avons réalisé un projet d'innovation socio-économique dans un service X au sein de l'organisation C**. Tous les acteurs de ce service ont été concernés par ce projet, dont l'objectif était de réduire les dysfonctionnements inventoriés lors de la phase de diagnostic, et d'accroître la performance sociale et économique du service. L'ambition du projet était de permettre à ce service de réaliser simultanément les objectifs économiques (développement, qualité des prestations,...) et les objectifs sociaux (amélioration des conditions de travail, formation...) en vue d'améliorer l'organisation du travail, et la qualité des services.

5.3.2. Les acteurs du projet d'innovation

Le projet qui a été réalisé dans le service X de l'organisation C est issu des travaux d'un groupe de travail, constitué pour la durée d'élaboration du projet. Ce groupe de travail a été animé par le responsable du service X, chef de projet.

Plusieurs missions ont été attribuées au chef de projet : s'assurer de la définition des objectifs à atteindre par l'ensemble des acteurs participant au projet, déterminer l'ensemble des

ressources nécessaires à la bonne exécution du projet, s'assurer de la mise en place de plannings, enfin piloter l'avancement du projet²⁶⁹.

Le groupe de projet s'est composé de deux sous-groupes : un groupe restreint et un groupe plénier. Le groupe restreint, se réunissait pour préparer la séance de travail du groupe plénier, pour étudier les grandes lignes du projet et en mesurer la faisabilité. Ce groupe, animé et piloté par le chef de projet, était composé du responsable du service, des directeurs de la section et du département auxquels le service X est rattaché, ainsi que nous même.

Le groupe plénier, est un groupe de créativité, dont le rôle était de rechercher des solutions de transformation du service X et d'étudier les implications de ces solutions sur le fonctionnement des autres services de l'organisation.

Le groupe plénier, constitué pour le projet du service X, comportait, outre nous même et les membres du groupe restreint, un représentant de la section de qualité, un représentant de la section de gestion des ressources humaines et deux personnels de base du service.

5.3.3. Le cahier des charges du projet

Avant le démarrage des séances de groupes de projet au sein du service X, nous avons déterminé avec le chef du projet, directeur du service, le contenu du projet et la planification du projet. Le projet réalisé avait pour finalité d'atteindre des objectifs précis, dans le respect de certaines contraintes, tout en suivant une méthode opératoire permettant de définir ces objectifs-contraintes sur un support appelé « cahier des charges du projet ».

5.3.3.1. Le contenu du projet

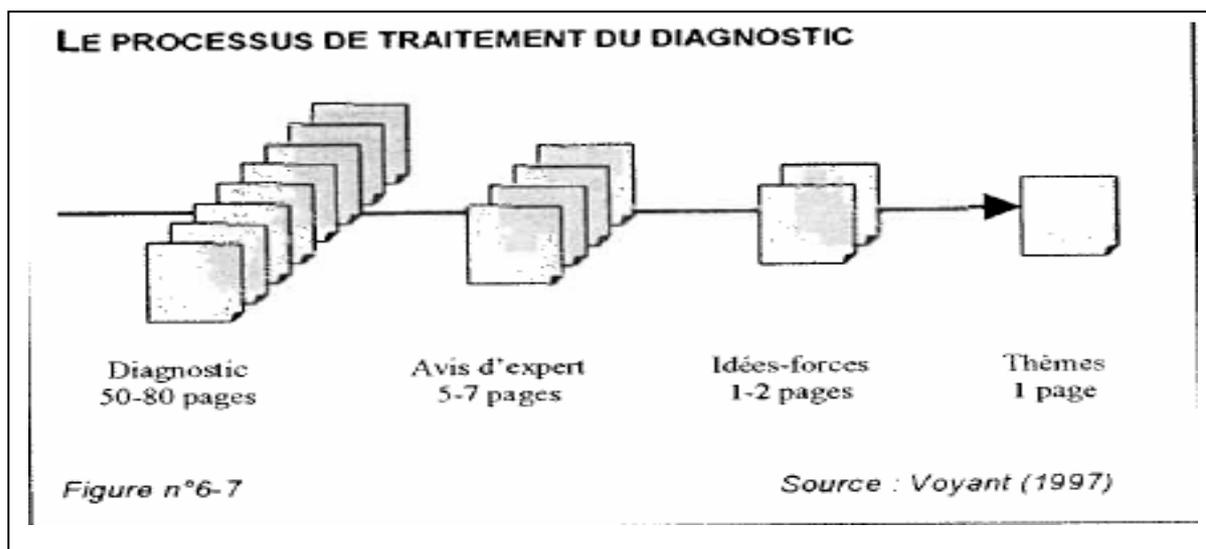
Nous avons préparé, avec le chef du service X, le cahier des charges du projet à partir du diagnostic réalisé au sein du service, en suivant deux étapes: l'élaboration de thèmes à l'aide du diagnostic, puis la fusion entre les thèmes et la problématique initiale.

Le diagnostic socio-économique, réalisé au sein du service X, comportait environ 50 pages de phrases-témoins décrivant les dysfonctionnements du service (cf. annexe 4). Afin de synthétiser nos informations, nous avons réalisé, dans un premier temps, l'avis d'expert de ce

²⁶⁹ Krief N., (1999), « Les pratiques stratégiques des organisations sanitaires et sociales de service public », *op.*

diagnostic (la méthodologie a été présentée dans ce chapitre 4) comprenant 6 pages. Nous avons ensuite formalisé un document de deux pages comprenant les idées-forces de synthèse. À partir de ces idées-forces, nous avons formulé des thèmes. Ainsi, comme le montre la Figure 24, la masse d'informations collectées pour le diagnostic a été synthétisée en un document d'une page constituant la base du cahier des charges élaboré.

Figure 24 : Le Processus de traitement du diagnostic



Source : Voyant (1997)

Le tableau 13 présente les idées-forces de l'avis d'expert réalisé dans le cadre du projet du service X de l'organisation C.

Tableau 13: Idées-forces de l'avis d'expert du service X

1	Défauts de la qualité de service à l'utilisateur.
2	Manque de maîtrise de la gestion du temps
3	Manque d'outils de planification stratégique
4	Défaut de communication avec les autres services de l'organisation
5	Inefficacité du système de gestion des ressources humaines et des modes de management
6	Manque d'outils de stockage et de communication des informations
7	Inefficacité au niveau de la fixation des objectifs à long terme
8	Manque des indicateurs de performance socio-économique

Nous avons ensuite élaboré les thèmes mobilisateurs du projet (Tableau 14).

Tableau 14: Les thèmes mobilisateurs du projet

Regroupement des idées-forces par thèmes	Thèmes mobilisateurs
Idées-forces : 2, 3, 7	Planification stratégique
Idées-forces : 4, 6	Outils de communication
Idées-forces : 1,5, 8	Transformation du mode de management et de la satisfaction des usagers

Nous détaillons les actions d'amélioration élaborées par le groupe de projet autour de ces trois thèmes dans le chapitre 7 de notre thèse : « La voie de la modernisation des pratiques managériales et du fonctionnement des organisations publiques ».

5.3.3.2. La planification du projet

Nous avons utilisé un outil de planification du projet : la fiche d'ordonnancement par opération qui détaille toutes les opérations à réaliser pour qu'un projet aboutisse. Elle est particulièrement utile pour des actions complexes, mobilisant un grand nombre de personnes ayant un caractère exceptionnel²⁷⁰.

L'intérêt de l'utilisation de cette fiche est de ne pas oublier d'étape pour mettre en œuvre une action complexe et/ou exceptionnelle. La fiche d'ordonnancement par opération nous a permis de décomposer le projet en tâches différentes, de planifier la charge et le délai pour chaque personne participant au projet, de synchroniser les différentes personnes concernées, de piloter l'avancement du projet, et enfin de capitaliser l'information sur les étapes de déroulement du projet.

Nous avons créé une fiche d'ordonnancement pour chaque point du cahier des charges et une fiche générale pour le déroulement du projet lui-même. L'annexe 5 présente un exemple de fiche d'ordonnancement par opération réalisées.

²⁷⁰ Krief N., (1999), « Les pratiques stratégiques des organisations sanitaires et sociales de service public », *op. cit.*, p.273.

5.3.4. La conduite du projet

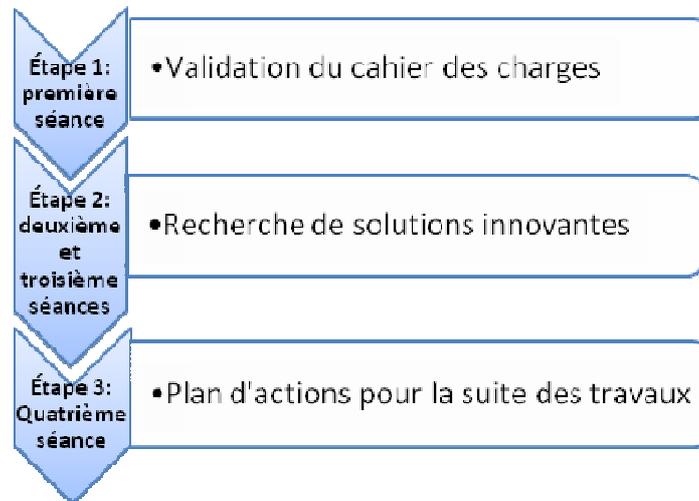
Quatre séances de groupe de projet d'une demi-journée chacune, se sont tenues, comportant :

- Un rendez-vous avec le chef de projet afin de définir son rôle dans le projet, et de fixer les thèmes à travailler.
- Une séance de groupe restreint visant à préparer le travail du groupe plénier. Le groupe restreint examinait les différentes pistes possibles, en faisant une sélection et commençait à approfondir les idées en répertoriant les points à aborder en groupe plénier.
- Une séance de groupe plénier, pour approfondir les idées du groupe restreint et construire progressivement une solution globale aux dysfonctionnements mis en évidence dans le diagnostic.

Trois grandes étapes ont caractérisé la progression du groupe de projet (Figure 25) :

- Première étape : la première séance du groupe de projet, a permis de valider le cahier des charges du projet. Durant cette séance nous avons présenté en tant qu'intervenant-chercheur l'avis -d'expert, les idées -forces et le cahier des charges pour la suite du projet. C'est à cette étape que le groupe de projet a réagi sur le cahier des charges proposé et a commencé à réfléchir à des axes d'amélioration.
- Deuxième étape : c'est l'étape de recherche de solutions innovantes. En effet, certaines solutions attendent la fin du projet pour être mises en œuvre, alors que d'autres sont mises en œuvre en cours de projet. Pour permettre une véritable dynamique du changement, certaines actions simples et très concrètes sont mises en œuvre avant la fin du projet. Ce sont des actions d'innovation simples, alors que celles qui attendent la fin du projet nécessitent une réflexion plus poussée et davantage de temps.
- Troisième étape : dernière séance du groupe de projet, c'est l'étape de proposition d'un plan d'actions pour les solutions non mises en œuvre au cours du projet.

Figure 25 : Les étapes et les séances du groupe de projet



À la fin de la troisième étape du processus de projet réalisé au sein du service X de l'organisation C, nous avons identifié des dysfonctionnements non encore résolus dans ce service, particulièrement, puis dans l'organisation en général. Cela exigerait de nouveaux projets d'innovation, plus amples, pour travailler sur de nouveaux thèmes, approfondir les recommandations, affiner les planifications et les actions, afin d'améliorer la performance de l'organisation.

5.3.5. Les principales difficultés rencontrées dans la phase de projet

Plusieurs difficultés ont entravé le bon déroulement du projet, en phase de conduite et de mise en œuvre du projet. Il est important que nous avons tenté de les détecter très vite afin d'assurer la « viabilité » du projet.

En phase de conduite du projet, deux grandes difficultés sont intervenues :

- Le refus par l'encadrement des solutions proposées par le personnel et la volonté de ne pas s'impliquer dans l'apport de solutions d'innovation ;
- Le manque de créativité du groupe plénier.

Pour surmonter ces problèmes, le rôle du chef de projet fut fondamental : pour convaincre de la nécessité du projet et faire en sorte que les décisions stratégiques prises en groupe restreint soient bien transmises en groupe plénier. En tant qu'intervenant-chercheur, nous avons également joué un rôle important de gardien du respect des règles du jeu fixées au démarrage du projet.

En phase de mise en œuvre, le principal écueil à éviter sera l'écart entre les actions proposées et le contenu initial du projet en raison notamment d'un manque d'appropriation du projet par les acteurs.

Nous présentons les transformations observées, suite à la réalisation du projet dans le service X de l'organisation C, dans la première partie du chapitre 8, afin de comparer les résultats expérimentaux aux différentes voies de modernisation des organisations publiques.

CONCLUSION CHAPITRE 5

Ce chapitre a permis de mettre en évidence un certain nombre de résultats concernant la transformation des organisations publiques. Ces résultats issus du diagnostic socio-économique de notre base expérimentale révèlent des difficultés de définitions de la transformation et d'appropriation de la transformation par les acteurs.

La transformation organisationnelle souffre d'une manque de pilotage des activités et des personnes. Cette difficulté est accentuée par les comportements et les pouvoirs de certains catégories de personnels opposés à l'amélioration de l'activité organisationnelle et la coopération transversale. Ce thème montre également les difficultés liées à la planification et à la gestion des priorités.

L'objectif de la troisième partie est d'apporter quelques éléments de réponse sur la transformation des organisations publiques et la satisfaction des usagers, à partir notamment de l'élaboration d'un projet d'innovation. Par rapport à la partie en cours, descriptive et explicative, la partie à venir se veut davantage prescriptive en s'appuyant sur les réalisations de nos terrains d'expérimentation.

TROISIEME PARTIE : QUELLE MODERNISATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Nous avons montré dans la première partie de la thèse que les programmes de transformation ou de modernisation des organisations publiques se multiplient aujourd'hui dans l'objectif d'améliorer leur performance du système et la qualité des prestations. La deuxième partie de la thèse a été consacrée à présenter les pistes d'actions et les recommandations mises en œuvre afin d'assurer une transformation organisationnelle et de moderniser le mode de management dans les trois cas d'organisations étudiés. Ensuite, nous avons présenté la conduite et la mise en œuvre d'un projet de pilotage d'une transformation au sein d'une organisation publique libanaise.

Dans cette troisième partie nous présentons les différentes voies *politiques* de la transformation des organisations publiques et la voie *managériale* de la modernisation du fonctionnement de ces organisations. Enfin, nous comparons nos résultats expérimentaux de transformation organisationnelle (2^{ème} partie de la thèse) aux différentes voies de modernisation des organisations publiques (chapitre 6 et 7) afin d'exposer nos enseignements (chapitre 8).

CHAPITRE 6 : LES VOIES « POLITICO-ÉCONOMIQUES » DE LA TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Le thème de la « transformation » s'est progressivement imposé dans les réflexions au cœur de la réflexion actuelle sur l'avenir des organisations publiques. Ce thème se conjugue selon différentes perspectives : politique, économique, managériale, éthique, écologique....

Dans cette partie, nous présentons trois différentes voies «politico-économiques» de la transformation des organisations publiques : **la privatisation, le nouveau management public et les partenariats public-privé**. Ces trois voies de transformation se basent sur différentes formes de collaboration public-privé : soit par le transfert, ou la cession, partielle ou totale, des organisations de l'État au secteur privé, soit par l'application de techniques managériales du privé au secteur public, soit par l'externalisation d'activités de service public et la mise en place des contrats de financement, ou de gestion, par lesquels des autorités publiques font appel à des prestataires privés.

Pour chacune de ces voies de transformation, nous étudions son application et son adaptation, pour les organisations publiques libanaises, afin de justifier notre proposition d'une voie de rapprochement et de collaboration « politico-économique » entre les deux secteurs public et privé au Liban.

6.1 La privatisation

L'une des formes les plus importantes de « transformation » des organisations publiques découle de l'idéologie libérale. Elle affirme une certaine vision qui passerait par l'ouverture aux marchés mondiaux et aux investissements étrangers. La notion de « privatisation » s'insère dans cette vision de transformation selon une optique libérale. Elle est proposée aux pays émergents par les tenants de cette idéologie comme un élément important de leurs projets d'innovations.

Les effets de la privatisation (6.1.2.) ne peuvent être appréhendés sans positionnement préalable de la notion, notamment dans sa dimension historique (6.1.1.). Dans une troisième section nous présentons la privatisation appliquée au cas des organisations publiques libanaises (6.1.3.).

6.1.1. La privatisation : aspect historique et définition

La notion de privatisation est née au 18^{ème} siècle en Occident.

En 1776, Adam Smith propose le concept de privatisation : « *In every great Monarchy in Europe the sale of the crown lands would produce a very large sum of money which, if applied to the payments of the public debts, would deliver from mortgage a much greater revenue than any which those lands have ever afforded to the crown... When the crown lands have become private property, they would, in the course of a few years, become well improved and well cultivated* ».

Adam SMITH, "Wealth of Nations", 1776, p. 824

Pourtant, ce n'est que vers la fin des années 70 que la privatisation commença à être sérieusement envisagée dans les programmes de transformations, en tant qu'option stratégique. La tendance a débuté en Grande Bretagne en 1979, sous l'impulsion de Mme Thatcher, qui a lancé une vaste entreprise de privatisation. Même si les privatisations initiées en Grande-Bretagne ont été une étape historique importante, c'est le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne qui a initié le premier programme de « dénationalisation » de grande échelle en 1961, lorsqu'il a vendu la part majoritaire de l'entreprise Volkswagen. Le

terme de «dénationalisation », plus utilisé alors, a été progressivement remplacé par celui de «privatisation » dans les années 1970-1980. Plus récemment, de nombreux travaux de recherche ont traités de la privatisation.

Meggison et Netter (2001)²⁷¹, définissent la privatisation comme une vente par l'État des entreprises publiques aux agents économiques privés. Selon la définition de la banque mondiale (1995), les entreprises publiques sont des entités économiques appartenant à l'État, ou contrôlées par l'État, qui génèrent la majeure partie de leurs revenus de la vente de biens ou de services. B. Bortolotti *et al.*, (2003)²⁷², définissent la privatisation comme un transfert des droits de propriété d'une entreprise publique au secteur privé.

La privatisation peut être complète ou partielle. Plus qu'une source de revenus pour l'État, elle est considérée, par les économistes, comme une manière de redéfinir les objectifs d'une entreprise publique. Son but est de mettre au premier plan l'efficacité économique de l'organisation.

Aujourd'hui, la privatisation concerne de nombreux pays, et presque tous les secteurs sont impactés : industriels, financiers, commerciaux... La question principale relative aux privatisations ne concerne donc plus ce qui, par nature, pourrait être privatisé mais, plutôt : l'organisation peut-elle être adaptée à la situation proposée ? Comme le soulignent W. Megginson et J. Netter (Megginson et Netter, 2001, p. 326)²⁷³, l'une des origines du succès des politiques de privatisation à travers le monde vient du fait qu'elles représentent une importante source de revenus pour l'État.

Selon une étude économique de B. Bortolotti *et al.*²⁷⁴, s'intéressant aux déterminants (économique, institutionnel, politique) de la privatisation dans trente-quatre pays, des niveaux élevés de dette nationale sont positivement associés à la privatisation.

²⁷¹ MEGGINSON, W. and NETTER, J. (2001), « From state to market: a survey of empirical studies on privatization », *Journal of Economic Literature*, volume 39, n°2, Juin, pp. 312-389, p. 321.

²⁷² BORTOLOTTI, B., FANTINI, M. and SINISCALO, D. (2003), « Privatisation around the world: evidence from panel data », *Journal of Public Economics*, volume 88, pp. 305-332.

²⁷³ MEGGINSON, W. and NETTER, J. (2001), « From state to market: a survey of empirical studies on privatization », *op. cit.*, p. 326

²⁷⁴ BORTOLOTTI, B., FANTINI, M. and SINISCALO, D. (2003), « Privatisation around the world: evidence from panel data », *op. cit.*.

6.1.2. Les effets de la privatisation

Une grande partie des travaux consacrés à la privatisation s'intéressent aux effets de celle-ci sur l'efficacité économique des entreprises. De nombreux travaux ont mis en lumière les effets souvent positifs de la privatisation sur la réduction des coûts et sur l'amélioration de la productivité des entreprises privatisées. Cependant, d'autres travaux consacrés à la privatisation montrent les effets possibles de la privatisation sur l'efficacité des organisations publiques, en tenant compte des niveaux des **salaires et des efforts** fournis par les salariés, du **passage d'objectifs plutôt sociaux à des objectifs plutôt commerciaux** des organisations privatisées, et des **conséquences de la privatisation sur les usagers**.

Dans le modèle de J. Haskel et A. Sanchis (1995)²⁷⁵, une organisation publique est différente d'une entreprise privée dans le sens où elle maximise le « bien-être social » des fonctionnaires et des usagers. L'organisation publique tient alors compte des **intérêts des travailleurs** et ne négocie pas des **niveaux d'efforts** aussi élevés que dans l'entreprise privée. C'est pour cette raison que ces auteurs considèrent que les travailleurs du secteur public pourraient être **mieux rémunérés** que dans le secteur privé. En effet, supposons que, suite à la privatisation, les salaires baissent, puisque l'entreprise privée va chercher à maximiser les profits et à mettre en valeur la relation salaire-effort. Dans le cas où la privatisation conduirait à augmenter les efforts fournis par les employés, l'entreprise pourrait alors augmenter les salaires.

Peu de travaux permettent de répondre clairement à la question d'une évolution de l'effort des employés des entreprises lorsque celles-ci sont privatisées.

J. Haskel et S. Szymanski²⁷⁶ étudient les effets de la privatisation sous l'angle du changement dans les objectifs de l'entreprise. Selon ces auteurs, la privatisation se traduit par un **passage d'objectifs plutôt sociaux à des objectifs plutôt commerciaux**. Ils testent leurs travaux sur des données britanniques, regroupant quatorze entreprises publiques en 1972, postérieurement privatisées en 1980. Ils concluent que la privatisation des organisations publiques s'est traduite généralement par la baisse des salaires et de l'emploi (dans onze cas sur quatorze). Alors que les objectifs des organisations publiques sont plus larges que la maximisation du profit, les retombées de la privatisation sur les usagers restent peu étudiées.

²⁷⁵ HASKEL, J. and SANCHIS, A. (1995), « Privatisation and x-inefficiency: a bargaining approach », *The Journal of Industrial Economics*, volume 43, n°3, Septembre, pp. 301-321.

Enfin, l'étude de Newberry et Pollit²⁷⁷, consacrée à la restructuration du secteur de production et distribution d'électricité en Grande-Bretagne, démontre que les gains économiques obtenus à la suite de cette restructuration ont été capturés par les producteurs et les actionnaires, et non par les usagers ou par l'État.

6.1.3. La privatisation : application au Liban

Dans notre étude, nous ne ferons pas de comparaison entre les organisations publiques et les entreprises privées au Liban, et cela pour deux raisons différentes. D'une part, les comparaisons entre les secteurs public et privé sont difficiles, car les organisations publiques au Liban se trouvent souvent dans des situations de monopole. D'autre part, il est difficile d'interpréter les résultats si les objectifs des organisations publiques ne sont pas les mêmes que ceux des entreprises privées. Comme le soulignent G. Corneo et R. Rob²⁷⁸, les entreprises privées seront, par construction, toujours plus profitables, car elles sont censées maximiser leurs profits. Il n'est donc pas pertinent de comparer les entreprises privées et publiques, selon le critère de profitabilité (Bozec, 2004).

6.1.3.1. La justification de la privatisation au Liban

Dans la première partie du premier chapitre de notre thèse, nous avons montré que la qualité des services rendus et celle d'autres prestations des organisations publiques au Liban étaient insuffisantes, ce qui a entraîné des rentabilités insatisfaisantes : des défaillances financières, un surplus d'effectifs et des subventions coûteuses et surdimensionnées en étaient les principales causes. Ces organisations alourdissaient leur charge budgétaire, ce qui constituait un handicap pour leur développement.

Durant les années 80, sous le poids de l'endettement extérieur croissant du Liban, et afin de réduire les déséquilibres macroéconomiques et ceux des finances publiques, le Liban a appliqué des programmes d'ajustement structurel conduisant à une modification des politiques jadis adoptées : la politique budgétaire devient alors plus rationnelle, en réduisant les dépenses et en améliorant les recettes, diminuant ainsi les déficits publics et l'endettement.

²⁷⁶ HASKEL, J. and SZYMANSKI, S. (1993), *Privatization, liberalization, wages and employment*, *Economica*, volume 60, n°238, Mai, pp. 161-181.

²⁷⁷ Newberry et Pollit, 1997 ; cf. Megginson W. et Netter J. (2001), « From state to market: a survey of empirical studies on privatization », *Journal of Economic Literature*, volume 39, n°2, juin, pp. 312-389, p.344.

Sachant que la dette publique est restée stable en avril 2011 à 52,6 milliards de dollars selon les chiffres publiés par le Ministère des Finances. La dette interne a totalisé 31,7 milliards de dollars, tandis que la dette externe a affiché 20,9 milliards de dollars. Ainsi, la dette extérieure du Liban présente 1/3 de la dette totale²⁷⁹. C'est dans ce contexte que la privatisation est apparue comme moyen d'assainissement des finances publiques. Elle signifie principalement une cession d'actif du public au privé, et a comme objectif l'amélioration de la performance économique et la participation du secteur privé à l'opération de développement. La justification de la privatisation était que l'organisation ne pouvait être gérée de façon efficace par l'État dans le secteur public, et qu'il était par ailleurs nécessaire de réduire les coûts dans les organisations publiques, notamment en diminuant la bureaucratie. Cependant, il n'existe aucune preuve que les entreprises privées soient gérées plus efficacement que les organisations publiques.

6.1.3.2. Les risques de la privatisation des organisations publiques au Liban

Pour la privatisation, il n'existe pas de recette universelle applicable en tout moment ni en tout temps. Toute décision de privatisation au Liban devrait découler d'une large concertation sur les objectifs visés par cette action.

Selon Elie Yachoui, professeur de gestion à la Faculté de Gestion et de Management-Université Saint-Joseph (Liban), la privatisation, telle qu'elle est appliquée partout dans le monde, a un triple objectif :

- **Le premier objectif est politique** : il consiste à faire participer un grand nombre de citoyens dans le passage à l'économie du marché. Selon l'auteur, un tel objectif est atteint au Liban et l'économie du marché étend son périmètre notamment à l'aide des privatisations. Dans l'économie libanaise, le secteur privé est largement prédominant dans la production de biens et de services.
- **Le deuxième objectif est économique** : il consiste à renforcer les lois et les forces du marché et du climat de concurrence dans l'économie. Pour Yachoui, ce second objectif est aussi atteint au Liban puisque l'État ne possède pas des petites et moyennes entreprises soumises à la concurrence, afin qu'elles soient privatisées.

²⁷⁸ CORNEO, G. and ROB, R. (2003), « Working in public and private firms », *Journal of Public Economics*, volume 87, n° 7, August, pp. 1335-1352.

- **Le troisième objectif est social** : il consiste à répartir l'actif sur le plus grand nombre possible d'utilisateurs. Au Liban, certains services publics représentent des facteurs de coûts très importants pour les organisations, et même pour les utilisateurs. Cependant, les monopoles, les duopoles, ou même les oligopoles qui vont naître des privatisations n'accepteront pas les systèmes de tarification différenciés, dont le but est l'encouragement de la production nationale et l'aide des catégories sociales les moins favorisées.

Personne, qu'il s'agisse d'individu ou d'entreprise, n'est disposé à acquiescer des services s'il n'est pas assuré de réaliser des bénéfices justifiant son investissement. Ceci justifie que la privatisation au Liban vise les services les plus rentables du secteur public. Elle prive donc l'État de sources de revenus, alors que le secteur privé fera des bénéfices substantiels, en augmentant les prix des services fournis aux utilisateurs.

Nous résumons les risques de la privatisation par les phénomènes suivants :

- Une réduction du nombre des services pour les utilisateurs,
- Une augmentation du prix des services,
- Une augmentation des coûts pour les contribuables,
- Des suppressions d'emplois,
- Un impact négatif sur la motivation et sur le moral du personnel des services publics,
- L'émergence de monopoles détenus par des entreprises privées.

Ces phénomènes pourraient prouver que la comparaison entre les organisations publiques et les entreprises privées est difficile. Les organisations publiques sont créées pour réaliser des objectifs sociaux que le marché n'est pas en mesure d'atteindre, comme, par exemple, garantir une certaine justice sociale en offrant des biens et des services essentiels à des prix abordables, générer de l'emploi et investir à grande échelle dans l'économie. De plus, nous estimons que l'État, lorsqu'il élabore des politiques de restructuration économique, a la responsabilité de prendre en compte les intérêts économiques des travailleurs, et des utilisateurs.

Beaucoup d'obstacles s'opposent à la privatisation de masse au Liban. Cependant, et compte tenu des caractéristiques fondamentales de l'économie libanaise, et de la situation critique de son secteur public, nous souhaitons recommander, pour les organisations publiques libanaises,

²⁷⁹ www.lecommercedulevant.com, consultée en septembre 2012.

une forme de restructuration mieux adaptée que celle se basant sur leur disparition ou leur cession.

6.2 Le Nouveau Management Public (NMP)

Apparu dans les années 1980, le NPM est un mouvement de pensée portant sur un aspect du pilotage des organisations publiques. Gérer l'État comme une entreprise est désormais le mot d'ordre de ce nouveau mode de management public. L'absence de ce concept au Liban nous a encouragés à étudier la possibilité de son application, dans les organisations publiques libanaises.

Dans cette partie, nous présentons le Nouveau Management Public comme un changement qui n'a pas pour finalité de faire disparaître les organisations publiques. Cependant, la question à laquelle nous cherchons à répondre, à la fin de cette partie, est la suivante : « dans quelle mesure cette nouvelle manière d'administrer et de manager les organisations publiques entraîne-t-elle l'amélioration de leur performance? ». Cette question est apparue de plus en plus populaire dans toutes les organisations publiques au Liban, plus encore, elle est devenue une problématique courante des responsables politiques et des usagers de tous les pays du monde, quel que soit leur niveau de développement.

6.2.1. Définition du NMP

Il n'existe pas de définition unique du Nouveau Management Public (NMP), mais le point commun des réformes regroupées sous ce terme est le passage d'une logique « traditionnelle » de l'administration publique, à une nouvelle logique de management fondée sur les méthodes employées dans le secteur privé²⁸⁰. Selon Pollitt²⁸¹, « beaucoup d'auteurs offrent des définitions, mais peu d'entre elles sont identiques », ajoutant plus récemment que le NMP change constamment d'apparences pour se fondre dans les contextes locaux et qu'« une telle capacité d'adaptation est possible parce que le NMP n'est pas un ensemble cohérent d'idées et d'outils »²⁸². Pour Bèzes (2005), « le NMP est constitué d'un ensemble hétérogène d'axiomes

²⁸⁰ FERLIE, E., ASHBURNER, L., FITZGERALD, L. and PETTIGREW, A. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford - New York.

²⁸¹ Pollitt C., « Clarifying Convergence - Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform », *Public Management Review*, volume 4, n° 1, 2001, pp. 471-492.

²⁸² POLLITT C., VAN THIEL S. et HOMBURG V., (2007), « New Public Management in Europe », *MORE – Management Online REview*, October 2007, 7 p.

tirés de théories économiques, de prescriptions issues des savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique) »²⁸³.

6.2.2. Contexte d'apparition du NMP et principes généraux

Les causes de l'apparition du NMP sont multiples. Il a pu s'agir d'un désir d'une gestion plus cohérente pour répondre à une inefficacité du secteur public (cas du Japon), d'une volonté de s'inscrire dans une idéologie néo-libérale (cas du Royaume-Uni), de surmonter l'existence de crises financières (cas du Canada), de résorber une crise économique et politique (cas de l'Italie), d'un besoin de transformation, ou encore d'un processus d'imitation (notamment pour les pays en développement).

Anne Amar et Ludovic Berthier²⁸⁴ précisent qu'« aucune de ces raisons n'explique la mise en place du NPM, même si les crises financières sont souvent apparues comme les principaux facteurs déclenchant. En effet, le NPM a pour origine des pressions tant internes qu'externes au secteur public, pressions qui se complètent et se renforcent plus ou moins, selon les configurations ». Il devient alors impossible de rendre l'État plus efficace sans changer les rouages de la gestion administrative. S'ajoutent à cela deux éléments majeurs. Premièrement, la montée en puissance de la culture d'audit qui remet en question la mesure de la performance et qui fait naître de nouvelles façons de contrôler les bureaucraties. Le deuxième élément est ce que Laufer et Burlaud appellent « une crise de légitimité »²⁸⁵, crise qui pousse l'État à mettre en place un système de justification de ses actes auprès de l'opinion publique.

Le *New Public Management (NMP)* met l'accent sur le développement de la culture du contrôle interne avec des analyses en termes de « coûts – performances » des activités. De fait, l'organisation publique a intérêt à adopter les mêmes critères de mesure de la performance que les entreprises privées. Ces critères, principalement financiers, ne peuvent exister qu'à partir de la mise en place d'un contrôle de gestion adapté, au sein des

²⁸³ BEZES P., (2005), « Le modèle de « l'Etat-Stratège »: genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, volume 4 , p. 433, pp. 431-450.

²⁸⁴ AMAR Anne, BERTHIER Ludovic, (2007), « Le nouveau management public: avantages et limites », CEROG.

²⁸⁵ LAUFER R. et BURLAUD A. (1980), *Management Public : Gestion et Légitimité*, Dalloz Gestion, 337 p..

organisations publiques. L'application concrète du NPM passe donc par un ensemble d'actions dont l'instauration d'un système de contrôle de gestion. Il existe une corrélation entre la performance et la mesure des activités, même si le contrôle interne n'est pas une fin en soi.

Selon une définition internationale, le contrôle interne est défini par l'INTOSAI (2004) (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) en ces termes: «*Le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants : exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces; respect des obligations de rendre compte ; conformité aux lois et réglementations en vigueur; protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages* ».

De même, le *New Public Management* va insister sur la programmation, la coordination, la contractualisation, l'évaluation des décisions (*ex ante* et *ex post*). Plus concrètement, il se caractérise par la mise en œuvre d'indicateurs d'activité, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts dans la perspective de répondre à trois logiques d'action : celle de l'efficacité socio-économique (les objectifs énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État), celle de la qualité de service (les objectifs énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur), celle de l'efficacité de gestion ou d'efficience (les objectifs énoncent, pour le contribuable, l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés, en rapportant les produits ou l'activité obtenus des ressources consommées). Ainsi, le NPM remet en cause non seulement la gestion des organisations publiques à proprement parler, mais pousse aussi l'État à s'interroger sur son rôle et ses missions : c'est la finalité de l'État qui est mise à l'épreuve. Un changement de finalité doit être accompagné d'un changement de stratégie. Le NPM est donc une redéfinition de la stratégie de l'État. Une telle transformation implique donc un changement dans les moyens d'atteindre ces objectifs. Ainsi, outre, la finalité et outre la stratégie, c'est l'organisation Wébérienne de l'État qui est remise en question.

6.2.3. Les fondements et le développement du NPM

Les fondements théoriques du NPM concernent l'idée que les forces du marché, la réduction du rôle de l'État, la décentralisation et le recours accru aux arrangements contractuels vont

déboucher sur une amélioration des résultats économiques et sociétaux. Pour Muller (2009)²⁸⁶, le discours est supposé déboucher sur la production de règles et d'outils nouveaux de fonctionnement, le tout étant à la base de l'émergence d'un nouveau référentiel gestionnaire des administrations publiques.

Selon A. Bartoli²⁸⁷ le NMP est « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ». Le NMP marque l'entrée des catégories de la régulation organisationnelle dans les organisations publiques. Cette régulation est définie comme « *un processus par lequel les actions anti-organisationnelles sont contrées par des forces antagonistes assurant le maintien du système ou de l'organisation* »²⁸⁸.

Ces forces antagonistes actent l'existence des tensions qui opèrent entre la dimension institutionnelle de l'administration et une dimension managériale conduisant à questionner le fonctionnement des services publics au nom des enjeux de flexibilité et des conditions de travail. Pour perfectionner les organisations publiques, il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires pour leur permettre de répondre mieux, et à moindre coût, aux attentes des usagers. Cette conception du NMP, reposant sur les 3 E « Économie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998), est à l'opposée de celle de Weber pour lequel la «bureaucratie» est la condition même de l'efficacité par sa dimension rationaliste. Le tableau suivant indique, dans les grandes lignes, les principales différences entre une administration de type Wébérienne, et une administration basée sur le NMP.

²⁸⁶ Muller Pierre, « les politiques publiques », 8^e éd., Paris, P.U.F. « Que sais-je ? », 2009, 128 pages.

²⁸⁷ A. Bartoli, *Le management des organisations publiques*, Dunod, Paris, 1997

²⁸⁸ EMERY Y. & T. GIAUQUE, in *La motivation au travail dans les services publics*, T. Duveilliers & J.-L. Genard & A. Piraux (Eds), L'Harmattan, collection « Logiques de gestion », Paris, 2003

Tableau 15 : Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP²⁸⁹

	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	Confus	clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	Concours	contrats
Promotion	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

Source : Anne Amar, Ludovic Berthier

À la lecture de ce tableau, la bureaucratie Wébérienne semble manquer de souplesse dans l'environnement actuel, mêlant mondialisation des échanges, globalisation financière, intégration spatiale et mutation technologique. Tandis que la conception décentralisée, issue du NMP, permet aux structures de se développer en autonomie, en flexibilité et en réactivité. En effet, dans un schéma Wébérien, les fonctions politiques et administratives apparaissent le plus souvent interdépendantes (la décision du politicien ne peut être prise sans les capacités d'expertise des fonctionnaires). Cependant, le passage à un modèle d'administration basé sur le NMP, autorise une meilleure séparation des deux domaines. Les pouvoirs publics fixent les objectifs, alors que les fonctionnaires et les agences doivent les atteindre.

Le NMP permet, enfin, d'introduire des effets incitatifs via la rémunération des agents et d'accentuer la responsabilité des structures, tout en généralisant l'évaluation et la reddition des comptes²⁹⁰. Plus précisément, et de manière concrète, de nombreuses actions s'inscrivent dans le champ du NMP.

²⁸⁹ Amar Anne, Berthier Ludovic, « Le nouveau management public : avantages et limites, CEROG, 2006, p.3.

²⁹⁰ Gibert P., « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue Française de Gestion*, 2003, 147 p., pp. 259-273.

6.2.4. Les principes managériaux du NMP

Face aux crises multiples dont souffraient de nombreux pays, la satisfaction des usagers devenait de plus en plus irréalisable, surtout dans le secteur public qui est décrit comme inefficace, bureaucratique, rigide, coûteux, autocentré sur son auto entretien et peu sensible à l'innovation. Depuis les années 80, soucieux de rationaliser le fonctionnement des organisations publiques, la plupart des gouvernements a peu à peu commencé à introduire dans la sphère publique « le nouveau management public », reposant sur une idéologie fondatrice centrale: « *il s'agit de viser une amélioration des performances du secteur public en important des techniques de management que l'on retrouve dans les entités économiques du secteur privé* »²⁹¹.

Pour Christopher Hood²⁹², auteur ayant largement présenté et analysé en détail les principes généraux de cette nouvelle façon de manager les organisations publiques, les principes qui fondent le NMP consistent à :

- 1) désagréger des organisations publiques en unités « entrepreneuriales » : en décomposant les grandes organisations publiques en unités gérées séparément, pour chaque produit ou service offert, chacune de ces unités s'apparentant alors à un « *centre de coûts* », avec une grande autonomie de gestion et d'*action* ;
- 2) favoriser une plus grande compétition au sein de l'organisation publique, comme avec le privé : en mettant en concurrence les organisations publiques, et privées, sur la fourniture de certains services, et en introduisant la concurrence entre les organisations publiques elles-mêmes. Cette concurrence aide à améliorer la qualité générale des services rendus à budget donné, ou encore d'en réduire le coût à qualité de service inchangée, ce qui renvoie à la notion de « *quasi-marchés* » internes au secteur public ;
- 3) mobiliser des méthodes de management éprouvées dans le secteur privé ;
- 4) mettre en place un management de terrain, direct et pragmatique : en contrôlant les organisations à partir de la mesure d'objectifs de production ;

²⁹¹ Chevalier, J. et D. Lochak, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*, 1982, N°24, pp.21-33.

²⁹² Hood C., « The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme », *Accounting, Organization and Society*, vol. 20, n° 2-3, 1995, pp. 93-109.

- 5) rechercher méthodiquement les moindres coûts : en condamnant les dépenses excessives, et en cherchant les solutions les moins onéreuses aux cahiers des charges donnés ;
- 6) décentraliser le pouvoir : en accroissant la liberté en matière de gestion budgétaire, tout en désignant des personnes clairement redevables de l'utilisation des fonds publics et en les impliquant dans le contrôle étroit de leur usage ;
- 7) accorder une importance accrue aux standards de mesure de la performance : en définissant des normes explicites et mesurables en matière de performance publique, de façon à ce que chaque service rendu puisse être évalué quantitativement, et/ou qualitativement, par rapport à une norme-référentielle minimale.

Les transformations voulues par les gouvernements visent à améliorer la performance, le développement et l'innovation des organisations publiques et souligner la responsabilisation des acteurs sur leurs utilisations des ressources, et une obligation de rendre compte sur les résultats²⁹³. Le *Nouveau Management Public* met l'accent sur la notion de mérite, l'individualisation des rémunérations, l'appréciation du personnel sur la base des entretiens annuels d'évaluation.

6.2.5. Mesures d'application du NMP dans les organisations publiques

La mise en application du NPM implique de nombreuses actions présentées dans le tableau suivant.

²⁹³ Florence GANGLOFF, « Le Nouveau Management Public et la Bureaucratie Professionnelle », La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, 2009, Strasbourg, France, 1-17 p.

Tableau 16 : Les différentes actions s’inscrivant dans le champ du NMP

<p>Fonction stratégique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion par les résultats • Mise en place d’une planification stratégique • Privatisation d’entreprises publiques, externalisation (faire-faire) • Mise en place de partenariats public/privé • Séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre) • Déconcentration et/ou décentralisation • Utilisation des nouvelles technologies de l’information et de la communication en interne (l’intranet permet de décloisonner les services) • Généralisation de l’évaluation (culture de la performance) • Simplification des formalités administratives
<p>Fonction finance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des déficits • Budgétisation par programme • Plus grande transparence de la comptabilité (par exemple par la mise en place d’une comptabilité analytique pour comparer les résultats aux prévisions)
<p>Fonction marketing</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Développement du marketing public (consultations, enquêtes, sondages, observatoires, etc.) • Utilisation des nouvelles technologies de l’information et de la communication en externe (pour une meilleure communication)
<p>Fonction ressources humaines</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des effectifs • Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement, etc.) • Développement de la participation

Source : Laufer et Burlaud, 1980 ; Hood, 1991 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Gruening, 2001.

Comme nous l’indique ce tableau, le NMP est transdisciplinaire, touchant à la fois les fonctions stratégiques, de finance, de marketing et de ressources humaines. Anne Amar et Ludovic Berthier, que nous avons cités précédemment, proposent une classification des actions à mener pour appliquer les principes du NPM à la vision de Hood. Développons maintenant ces quatre fonctions, représentées par le tableau 16, et les actions qui leur sont associées.

Fonction stratégique.

Ce qu'Amar et Berthier nomment « actions stratégiques » pourrait, plus précisément, être qualifié de « transformations organisationnelles ». De fait, la mise en place du NPM implique un changement dans la structure même des organisations publiques. Cette structure peut être interne (hiérarchie, organigramme) et externe (organisation générale des administrations publiques). Des actions ont été menées sur ces deux types de structures (interne et externe) que des actions correctives ont été menées.

La première action corrective est représentée par le **retrait progressif de l'État** : l'instauration du NPM pousse l'État à remettre en question ses rôles et certaines missions du service public. Cette action a pour objectif principal de réduire les coûts de fonctionnement des organisations publiques, en déléguant des missions considérées comme annexes aux organisations privées, et d'améliorer leur productivité d'une part, et de les mettre en concurrence, d'autre part. De plus, la mise en place des partenariats entre le secteur public et le secteur privé améliore la qualité du service public grâce, notamment, à une plus grande compétence des acteurs.

La deuxième action corrective est évoquée par la **décentralisation du pouvoir** : la décentralisation du pouvoir est un élément essentiel de la mise en application du NPM. À l'intérieur des organisations publiques, la décentralisation du pouvoir se manifeste par un éclatement des organigrammes en unités indépendantes et autonomes, ayant à leur tête un responsable hiérarchique qui rend directement des comptes à une personne de référence, mais également aux usagers. Les principaux avantages sont : une baisse des coûts, ainsi qu'une meilleure gestion, du fait de la proximité entre les gestionnaires et les missions à accomplir.

En plus de ces transformations organisationnelles, la mise en application du NPM intègre **des évolutions « dans l'air du temps »**. Il s'agit, par exemple, de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication qui ont rendu le décloisonnement des services plus aisé, grâce à l'instauration d'un réseau intranet. S'ajoute à cela la dématérialisation des informations du fait de ces nouvelles technologies. Ce qui permet, non seulement un gain de temps, donc d'argent, mais garanti également une certaine fiabilité de l'information, ainsi qu'un archivage moins volumineux, ce qui facilite également la mise en place d'un contrôle de gestion.

6.2.5.1. La fonction finance

La réduction du déficit et de la dette publique sont les objectifs premiers que l'État souhaite atteindre, grâce à l'application des principes du NPM. Afin d'atteindre ces objectifs, une nouvelle fonction fut intégrée dans les organisations publiques : la fonction contrôle de gestion. L'utilisation du tableau de bord dans les organisations publiques mène à un contrôle de la performance, basé non plus sur des critères strictement financiers (respect des budgets, minimisation des coûts...), mais aussi sur des indicateurs non financiers tels que, par exemple, la qualité du service public ou la satisfaction des citoyens. Ainsi, cette méthode, assimile les usagers à des clients qu'il est nécessaire de satisfaire. Ce tableau de bord particulier, créé par Kaplan et Norton, prend en compte l'ensemble des parties prenantes entourant l'entité utilisatrice.

Ainsi, la mise en place du NPM n'a pas uniquement pour but l'amélioration du service public ni sa réduction, mais elle a surtout pour objectif la satisfaction des usagers. Par conséquent, le NPM aide, d'une part l'État à mettre en place du contrôle de gestion pour justifier ses actes auprès des usagers (augmenter la transparence), et, d'autre part, les usagers à mesurer la performance des organisations. Cela confirme l'idée de Romain LAUFER, à savoir que le NPM ne fait qu'exprimer une « crise de légitimité des organisations publiques ».

6.2.5.2. Fonction marketing

La fonction marketing apparaît aussi comme un élément essentiel pour appliquer les prescriptions du NPM. L'utilisation des technologies de l'information et de la communication apparaît est presque aussi importante que la pertinence des outils de gestion. Ces technologies permettent aux usagers d'avoir accès à une grande partie des informations relatives à la gestion de l'État, principalement via internet, mais aussi via les autres médias, c'est ce qu'Anne Amar et Ludovic Berthier appellent « le marketing public ». Il s'agit, par exemple, de multiplier les enquêtes et les sondages auprès des usagers. Là réside l'une des grandes nouveautés apportée par l'application des principes du NPM aux organisations publiques.

6.2.5.3. Fonction Ressources Humaines

En termes de gestion des ressources humaines, les apports du NPM sont doubles. Premièrement, un désir de réduction des effectifs, et deuxièmement, une volonté de motiver

l'ensemble des acteurs. La réduction des effectifs fait référence à l'objectif de la recherche des moindres coûts. Cette volonté de réduire les coûts s'allie à un désir de productivité accrue. Pour que la productivité des fonctionnaires augmente, divers éléments visant à les motiver sont mis en place. Citons, par exemple, l'individualisation des rémunérations, pratique très courante dans le secteur privé, les primes au rendement, ainsi que le renforcement des responsabilités pour chaque acteur. S'ajoute à cela une autonomie accrue qui rejoint l'idée de découpage de l'administration en petites unités indépendantes.

Philippe BEZES parle d'un phénomène de « dé-bureaucratisation », phénomène qui fait participer l'ensemble des acteurs, et tient compte de leur avis dans la prise de décisions. Ces changements, en termes de stratégie, de structure, de ressources humaines et de communication furent nombreux, et transformèrent le fonctionnement général des organisations publiques.

6.2.6. Les objectifs du NMP

Les organisations publiques sont incitées à travailler sur elles-mêmes afin d'atteindre des objectifs d'accroissement des performances. Nous pensons, ici, à la mise en place de dispositifs tels que les restructurations organisationnelles, le développement des politiques de gestion des ressources humaines, le recours à des techniques de management telles que : la gestion des compétences, la gestion par projet, la direction par objectifs, le développement du contrôle de gestion interne, la mise en place d'un système de comptabilité analytique, la gestion prévisionnelle des ressources, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (e-gouvernement), le développement d'un marketing public, le « business process reengineering », etc.

L'une des réponses apportées par les managers aux dysfonctionnements bureaucratiques des organisations publiques (coût, rigidité, impersonnalité) est de développer un nouveau référentiel gestionnaire pour le secteur public. Il s'agit du NMP. L'idéologie du NMP a certainement des objectifs particuliers à atteindre en matière d'amélioration des performances. Le NMP semble vouloir normaliser les comportements des organisations publiques, et de leurs membres, autour d'un thème générique qui serait l'amélioration de la qualité du service et de la rentabilité des ressources disponibles.

Nous résumons les objectifs du NMP en quatre grandes catégories :

- Un premier objectif renvoie à l'amélioration de l'**efficacité** de l'action des entités publiques. Il s'agit de viser la qualité dans la réalisation des missions, et de tenter de déterminer dans quelle mesure les services publics atteignent leurs objectifs de manière effective dans des délais raisonnables, et avec un taux d'erreur très faible : c'est-à-dire viser essentiellement la bonne qualité du produit fini (Kolb 2002)²⁹⁴;
- Un second objectif concerne l'**efficience** (White, 1999)²⁹⁵. Il s'agit de s'intéresser aux moyens mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs : c'est-à-dire optimiser la quantité de ressources consommées afin d'accomplir les missions et de chercher les moyens pour réaliser des économies d'échelle. Bref, ce qui est visé, dans ce cas, c'est la qualité des processus de production, la maximisation de l'utilisation des ressources, leur rentabilité et leur productivité;
- Troisième objectif : l'**ouverture** et l'**accessibilité**. D'une part, le service public est supposé être à l'écoute des usagers afin d'identifier les besoins et de répondre aux demandes au plus près des attentes. Mais l'ouverture peut aller encore plus loin, selon certains principes de la nouvelle gouvernance (Peters et Savoie, 2001)²⁹⁶. Il s'agit de faire participer le citoyen/usager à une série d'instances décisionnelles en matière d'action publique. D'autre part, la question de l'accessibilité devient centrale également. Il s'agit de garantir à la fois un accès physique aux services publics, en adaptant les heures d'ouverture aux périodes horaires les plus populaires pour les usagers, et de renforcer l'intelligibilité de l'action administrative pour l'utilisateur. Une attente de simplification des procédures et nomenclatures administratives est, en effet, adressée à tout le secteur ;
- Enfin, quatrième catégorie d'objectif : la **responsabilisation** des organisations publiques face au monde politique, et à la société civile en général. « Les organisations publiques sont censées rendre des comptes en termes d'efficacité, d'efficience, de qualité et d'ouverture. L'action publique se déploie donc dans un contexte de contrôle de l'action et d'une nécessité de justification »²⁹⁷.

²⁹⁴ KOLB F., (2002), « *La Qualité : Essai sur l'évolution des pratiques de management* », Série Vital Roux, Éditions Vuibert, Paris, 239 p.

²⁹⁵ WHITE, 1999, cité par ROSSIGNOL Karen, « La modernisation de l'État dans les administrations publiques luxembourgeoises : résistances des fonctionnaires face aux dispositifs de la nouvelle gestion publique », Congrès AFS 2011 – RT 30 – Session 4, 26 p., p.7

²⁹⁶ Peters et Savoie, 2001, cité par Karen Rossignol, « La modernisation de l'État dans les administrations publiques luxembourgeoises... op. cit., p.7

²⁹⁷ Rey, 1993, cité par Karen Rossignol, « La modernisation de l'État dans les administrations publiques luxembourgeoises... op. cit., p.7

Or, avec le NMP, les exigences de performances organisationnelles deviennent centrales et la nature même des activités (métiers) est supposée évoluer, puisque des évolutions managériales vont toucher les fonctionnaires à tous les niveaux.

6.2.7. Une mutation des métiers : introduction d'une rationalité managériale au sein des organisations publiques

Avec l'avènement de l'idéologie du NMP, les structures des organisations publiques deviennent les acteurs de leur propre changement en développant la substance et la teneur mêmes de leur transformation. Les modifications à l'œuvre au sein de l'organisation publique génèrent un changement des métiers et des identités des fonctionnaires et des professionnels. En fait, par delà les spécificités des catégories professionnelles ou des niveaux hiérarchiques auxquels ils appartiennent, l'identité professionnelle des fonctionnaires s'est construite historiquement autour de valeurs centrales transversales dont la plus importante est certainement de servir l'intérêt général, dans le cadre d'un Etat de Droit. Nous pensons ici au principe d'égalité de traitement (par exemple : des usagers pour les missions à accomplir et des fonctionnaires pour les modalités de gestion des ressources humaines, par exemple) et du respect des règles. Il y aurait ainsi l'attente d'un passage d'un modèle de rationalité légale, comme fondement des professions et des valeurs qui les régissent vers un modèle de rationalité managériale qui place les performances organisationnelles au centre des attentes. Les contenus des activités sont supposés évoluer, et ils devraient être imbriqués dans un système des valeurs orientées vers le management.

Auparavant, le but essentiel des managers des organisations publiques était de garantir l'égalité de traitement par une application stricte des règles édictées par le pouvoir exécutif. Il en va également de même pour l'encadrement intermédiaire, et de premier niveau, qui doit relayer les orientations stratégiques, et s'assurer que ces dernières seront bien transformées en actions concrètes sur le terrain.

En ce qui concerne les membres de l'encadrement, ils passent d'un rôle de maintenance et de coordination mécanique de leurs services à un rôle d'animateur d'équipe, le tout dans une perspective de management participatif. De même, il est attendu de chaque fonctionnaire de base qu'il devienne le garant de tous les objectifs du NMP, dans son contact de première ligne avec les usagers. Ainsi, le NMP a de nombreux impacts sur le contenu des métiers, et sur

l'assise identitaire des différentes catégories de fonctionnaires. Ces impacts remettent en cause les fondements autour desquels se sont constituées les professions, puisque la flexibilité remplace la stabilité organisationnelle. De plus l'application stricte de la règle, doit, dans l'intérêt général, laisser la place à l'écoute des attentes singulières des usagers. Les fonctionnaires doivent à la fois maintenir un attachement à une part d'héritage du passé, et assurer la promotion des nouvelles valeurs. L'état de droit reste la référence en matière d'exercice de l'action publique mais l'essor du NMP exige que ce dernier coexiste avec de nouvelles valeurs managériales de performance, d'efficacité et d'efficience.

6.2.8. Rationalité managériale

L'un **des enjeux essentiels du NMP** est l'implication des acteurs issus des différentes states de l'organisation au projet **d'amélioration des performances**. Avec les travaux de Friedberg (1993)²⁹⁸, les acteurs peuvent décider d'entrer en résistance face à des modifications de routines, ou d'équilibres, âprement négociés par le passé. De même, Kuty Olgierd²⁹⁹ soutient que le passage en force n'est pas envisageable, car les acteurs disposent des ressources pour résister. Dans ce contexte, le poids du « succès » de la transformation organisationnelle repose sur la capacité du manager local, et de ses collaborateurs, à s'approprier les exigences managériales, à les interpréter et à y donner une substance concrète. Selon Kuty Olgierd, l'implication des acteurs au projet d'amélioration des performances signifie qu'il n'y a pas de véritable révolution en œuvre, mais bien un processus de superposition, car les procédures sont en réalité des arrangements locaux qui diluent le NMP, le retraduisent, l'intègrent dans une réalité qui tient compte du passé, et l'alimente de manière itérative et incrémentale.

²⁹⁸ FRIEDBERG E., Le pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée, Ed du Seuil, 1993.

²⁹⁹ Entretien avec KUTY Olgierd, Professeur émérite de l'Université de Liège et Président du Centre de recherche et d'intervention sociologique (CRIS-Univ.Liège), réalisé par ROCHETTE Claude, le 27 Février 2009.

6.2.9. Les avantages et les limites dans l'application du NMP

Nous présentons ici une synthèse des principaux avantages et limites relatifs à l'application du NMP.

6.2.9.1. Les avantages dans l'application du NMP

Les avantages liés à la mise en place du NPM sont multiples. Nous ne donnerons ici que certains avantages significatifs pour nos terrains de recherche, non traités dans les parties précédentes. Nous ferons référence à des auteurs pour les développer.

Premièrement, l'application du NMP a un grand avantage en termes de finances publiques. Selon Alain-Gérard Cohen³⁰⁰, le NMP permet de rationaliser les dépenses publiques suite à l'introduction d'un système financier de contrôle et de gestion dans les organisations publiques. Cette rationalisation fut à l'origine d'une nouvelle et d'une meilleure affectation des recettes publiques.

Deuxièmement, le NMP permet l'utilisation des moyens et outils (chapitre 7), qui permettent de suivre le déroulement des programmes de gestion, et donc de connaître, le plus rapidement possible, les écarts entre les réalisations et les objectifs, de les expliquer et de proposer des correctifs.

Troisièmement, le NMP prend en compte la gestion de la motivation des agents publics, dans la mesure où il met en avant l'initiative individuelle et la flexibilité, ce qui crée de l'incertitude pour des fonctionnaires recrutés dans les services publics qui valorisaient des aspects tels que le respect des procédures, la continuité du service public, l'égalité de traitement des usagers. Autrement dit, il repose sur des règles, sur des procédures et sur des statuts constituant un référentiel pour les pratiques de GRH. Selon Yvon Pesqueux³⁰¹ « *Le New Public Management va mettre l'accent sur la notion de mérite, l'individualisation des rémunérations, l'appréciation du personnel sur la base des entretiens annuels d'évaluation* ».

³⁰⁰ COHEN Alain-Gérard, « La Nouvelle Gestion Publique : concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques », Gualino - l'extenso, 3^{ème} édition, 2012, 221 p., pp. 37- 40.

³⁰¹ Yvon PESQUEUX, « Le Nouveau Management Public », hal-00510878, version 1, 22 Aug 2010.

Quatrièmement, le NPM augmente l'autonomie donnée aux managers. Anne AMAR et Ludovic BERTHIER³⁰² parlent d'une « meilleure implication des managers », due autant à ce regain de pouvoir qu'à la reconnaissance du travail qui en découle. Cette autonomie participe grandement à la motivation des acteurs des organisations publiques. Ainsi, Anne Amar et Ludovic Berthier (2007)³⁰³ précisent, que l'application des principes du NPM répond aux attentes des fonctionnaires en termes d'intérêt du travail, d'évolutions technologiques et de leur situation au sein des administrations.

Enfin, pour les usagers, l'application des pratiques du NPM participe sans conteste à l'amélioration de la qualité des services publics. De ce fait, les économies de coût, ainsi que les nouvelles affectations des recettes publiques semblent avoir permis la mise en place de nouveaux services (mise en place de mesures suite à la loi sur l'égalité des chances). Ainsi, le New Public Management repose sur la mise en œuvre des instruments destinés à mesurer la satisfaction des usagers et à prendre en compte leurs besoins (chartes d'engagement, centres d'appel, etc.).

6.2.9.2. Les limites dans l'application du NPM

Nous étudierons les limites du NPM selon deux angles d'approche :

- les limites liées aux principes même du NPM
- les limites dans la mise en application du NPM au Liban

6.2.9.2.1. Les limites liées aux principes même du NPM

Au sein des organisations privées, le désir de performance est d'ailleurs tellement fort qu'il est presque considéré comme un objectif en soi. La performance de ces organisations est souvent jugée en termes d'efficacité, d'efficience et de productivité. Le NPM considère que, à l'image des organisations privées, la productivité, l'efficacité et l'efficience reflètent la performance de l'organisation publique, tandis que les objectifs initiaux de l'État, à travers les organisations publiques, sont de rendre des services publics de qualité, de promouvoir la justice sociale et de favoriser l'égalité et l'équité entre les usagers.

³⁰² AMAR Anne et BERTHIER Ludovic, Le nouveau management public : avantages et limites, *Revue du RECEMAP*, Décembre 2007.

³⁰³ Amar A., BERTHIER L., (2007), Ibid.

Selon Olivier Keramidas³⁰⁴, au sein des entreprises, les notions de **service public ou de justice** sont souvent considérées comme des freins à la productivité. Cette constatation pose alors une première limite : que deviennent les objectifs des organisations publiques : rendre un service de qualité, promouvoir la justice sociale et favoriser l'équité entre les usagers ou l'efficacité, l'efficience et la productivité ?

Partant du principe de la performance, considéré par les organisations privées, une organisation est efficace si le besoin du client est satisfait, car cette satisfaction engendre des ressources. L'application de ce principe aux organisations publiques assimile l'utilisateur à un consommateur. Ainsi, une notion, qui est au centre du management des organisations privées vient en contradiction avec les prérogatives des organisations publiques. D'où un deuxième risque de confusion lié aux principes du NPM : s'il est facile de satisfaire les besoins d'un segment ciblé de consommateurs sur un marché, il est beaucoup plus **difficile de satisfaire l'ensemble des besoins des citoyens/usagers d'un pays**. Ce qui signifie qu'il est difficile, pour les organisations publiques, d'être efficaces, et de satisfaire l'ensemble des besoins de tous les citoyens/usagers.

Enfin, une troisième limite liée aux principes qui définissent le NPM est la notion de **mesure de la performance**. La performance des organisations publiques est difficilement quantifiée, suite aux mesures inexactes de leurs niveaux de productivités, de leurs degrés d'efficacité et de leur efficience, en raison de la difficulté de mesure de la qualité du service public.

6.2.9.2.2. Les limites dans la mise en application du NMP au Liban

Si les objectifs de performance, de planification stratégique, d'écoute des usagers, d'introduction des TIC, du management participatif et d'évaluation sont sans doute similaires pour la plupart des pays, les modalités mises en place diffèrent largement d'un pays à un autre. En général, la mise en place du NMP a suscité de multiples résistances individuelles ou collectives. Tout d'abord, car les fonctionnaires perçoivent des risques sur leur rémunération (évolution moins favorable, disparition de garanties, etc.), sur leur reconnaissance (peur de ne plus être à la hauteur en raison d'une formation inadaptée, hausse des cadences, réduction d'effectifs, etc.), sur leur protection (peur du licenciement, fin de l'emploi à vie, remise en

³⁰⁴ KERAMIDAS Olivier, Les trajectoires de l'équité : les stratégies de gestion de l'équité dans les organisations publiques, *Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion*, 2005.

cause des avantages, crainte des inégalités de traitement, d'une réaffectation, etc.), et enfin, sur leur autonomie (crainte d'une perte d'indépendance).

En ce qui concerne l'application du NMP dans les organisations publiques libanaises, celle-ci apparaît délicate, en raison de leur environnement et du contexte dans lequel elles évoluent. L'environnement, ainsi que le degré de complexité des secteurs libanais public, et privé, ne sont pas comparables. Le management public est « différent » et « plus difficile » que le management privé (Heller 1972).

D'une manière générale, au sein des organisations publiques libanaises, les moyens financiers sont limités, la formation des fonctionnaires est insuffisante, des phénomènes de corruptions existent et les principes du management participatif n'apparaissent pas grandement perfectibles. Ainsi, elles catalysent certaines faiblesses en matière de gestion, de prestation de services publics et de nouvelles technologies. Ces freins rendent alors plus complexe l'application du NMP. Ainsi, les changements « techniques » liés à l'application du NMP, doivent être accompagnés d'un changement culturel auquel l'organisation publique devrait procéder, afin que ces techniques portent leurs fruits et soient réellement vécues par les acteurs en place.

Enfin, le besoin et l'intensité du NMP ne sont pas identiques pour l'ensemble des organisations publiques. Si certaines organisations parviennent, sans trop de problèmes ni de résistances, à incorporer les principes du NMP, il n'en est pas de même dans des secteurs sensibles, où l'évaluation s'avère délicate, et difficilement appréhendable, en raison de leurs caractéristiques propres, tels que les hôpitaux publics.

6.2.10. Conclusion

La naissance du NMP est due à des événements multiples tels que la crise financière, la lourdeur du système Wébérien, et la demande de justification des actions de l'État par les citoyens. Certains auteurs considèrent cette nouvelle gestion publique comme limitée, tandis que d'autres la considèrent comme efficace. De notre point de vue, les principes du NPM nous semblent difficilement applicables dans les organisations publiques libanaises. Plusieurs raisons expliquent cela. La raison principale est que la notion de performance, placée comme objectif du nouveau management public, est difficilement atteinte, à cause de la complexité de mesure de la qualité d'un service public.

De même, la situation managériale des organisations publiques libanaises rend urgente la «transformation organisationnelle » prônée par le NPM. Le NPM est ainsi une méthode de gestion qui interroge la volonté d'amélioration du service public, par un impératif de modernisation des pratiques managériales des organisations publiques.

Après la prise en compte de ces limites, nous posons la question suivante : « comment les principes et les prescriptions du nouveau management public peuvent-ils être appliqués, et incorporés dans les organisations publiques libanaises? ».

Dans la partie suivante, nous cherchons à proposer un système d'approximation entre le secteur privé d'une part, et le secteur public d'autre part, pour pouvoir atteindre l'objectif de performance des organisations publiques libanaises encouragé par le NPM. Nous allons présenter les partenariats publics-privés comme un instrument d'aide à la transformation des organisations publiques libanaises, et de leur rapprochement des entreprises privées.

6.3 Le partenariat public-privé : une application des prescriptions du NMP

La mise en œuvre des prescriptions du NMP au sein des organisations publiques se traduit, notamment, par des déplacements de frontière entre les secteurs public et privé en matière de fourniture des services publics. Les contrats de partenariat public-privé (PPP) peuvent faire l'objet des tels déplacements de frontière. Les partenariats public-privé apparaissent, depuis quelques années, comme un élément primordial des idées sur le NMP, et des débats portant sur la redéfinition du rôle de l'État. À une époque où l'ouverture des marchés rend la compétitivité de plus en plus féroce, et où l'ampleur des dettes publiques oblige les gouvernements à être plus performants, dans un contexte de raréfaction des ressources, les PPP semblent constituer, d'après l'avis des pouvoirs publics, une réponse efficace aux difficultés à la fois budgétaires et managériales des États, dans le financement de certains projets d'envergure, la gestion des services publics et l'amélioration de la prestation de services aux usagers. Un recours efficace à de tels contrats, en termes de qualité et de performance du secteur public, induit une transformation des pratiques managériales et du fonctionnement au sein des organisations publiques, qui ne pourrait être réalisé en l'absence de tels partenariats.

Le principal argument en faveur de ces partenariats est qu'ils constituent, pour l'État, une opportunité de tirer profit de capitaux et de l'expertise du secteur privé, pour réaliser des initiatives qui auraient été trop coûteuses autrement.

La question que nous proposons de traiter dans cette partie est relative aux conséquences des contrats partenariats public-privé sur la transformation des organisations publiques. Conduisent-ils à améliorer la qualité des services publics et la satisfaction des usagers ?

6.3.1. Définition et développement du partenariat public-privé (PPP)

Le partenariat public-privé est un contrat global de long terme portant sur l'acquisition, par une personne publique, d'un flux de services rendus par une infrastructure conçue, financée, construite, exploitée et maintenue par une personne privée³⁰⁵.

Initialement développé au Royaume-Uni au travers des contrats de PFI (*Private Finance Initiative*), le modèle des PPP a essaimé depuis 1992 aussi bien dans l'ensemble des pays de l'OCDE que dans les pays en développement. Dans le cadre d'un PPP, les contractants, public et privé, partagent les risques, chacun conservant à sa charge les risques qu'il peut gérer au moindre coût. En d'autres termes, les partenariats public-privé ne permettent pas le transfert des risques mais, à l'inverse, le partage optimal des risques entre les contractants. Le PPP peut être considéré comme un moyen de nouer des coopérations avec le privé, dans des domaines régaliens, mais il n'est pas assimilé à une privatisation en sens où le contractant public ne se dessaisit pas du service rendu. Le contractant public établit ses spécifications fonctionnelles, sélectionne le prestataire, et exerce sur celui-ci un contrôle durant la période contractuelle.

Le partenariat public-privé n'est donc ni une privatisation, ni un succédané à celle-ci, pour les missions relevant de son « cœur de métier »³⁰⁶. **Le PPP ne répond plus, à notre sens, à une logique** qui est celle du **Nouveau Management Public (NMP)**. « *Le NMP recommande que l'État ne réalise, en interne, que les tâches pour lesquelles il n'existe pas d'offre privée potentielle. Il s'agit de passer d'un État producteur à un État régulateur. En d'autres termes,*

³⁰⁵ Marty F., Trosa S. et Voisin A., (2006), *Les partenariats public-privé*, La Découverte, collection Repères n° 441, Paris, mai, 122 p.

³⁰⁶ Marty F. et Voisin A., (2003), « Le développement d'un marché global des services de Défense : quelles stratégies pour les états-clients ? », *Politiques et Management Public*, volume 21, n° 2, juin 2003, pp 1-19.

pour le NMP, l'État est le barreur et non le rameur »³⁰⁷. Selon Marty³⁰⁸, si le NMP ne se limite pas au modèle des PPP, loin s'en faut, il n'en demeure pas moins que ceux-ci incarnent la plupart de ses recommandations.

6.3.2. L'application et la mission du PPP

L'application du NMP s'est traduite par la mise en œuvre de différentes politiques systématiques de sous-traitance du service public par le secteur privé. Avant le développement des PPP, différentes politiques étaient mises en œuvre afin de satisfaire cet objectif.

Parmi ces politiques, nous citons le *market testing* et le *benchmarking*. Le « *market testing* » correspond au test du marché, dans le sens où une partie du service public reste ouverte à la concurrence du privé. Le « *benchmarking* » est un processus continu de recherche, d'analyse comparative, d'adaptation et d'implantation des meilleures pratiques, pour améliorer la performance des processus dans une organisation. Ainsi, il permet à l'organisation publique d'analyser et d'étudier les techniques de gestion et les modes d'organisation des entreprises privées, afin de s'en inspirer et d'en tirer le meilleur.

Ces politiques de sous-traitances ne permettaient pas une réelle coopération entre public et privé pour repenser les prestations fournies et les réticences des personnels, face à ces politiques, qui ne permettaient pas d'engager une réelle modernisation en interne³⁰⁹. À ce titre, le partenariat public-privé peut apparaître comme un outil plus efficace, reposant sur un partage des risques et sur des interactions constantes dans le cadre de l'exécution du contrat, garantissant un certain degré de flexibilité de la relation et de l'adaptation du service fourni.

Afin de permettre à l'État d'assurer des services de qualité à moindre coût, les partenariats public-privé se proposent de mobiliser des acteurs aux intérêts divergents sur des projets communs, et d'utiliser au mieux les compétences de chacun des acteurs, afin de répartir les risques et de partager les bénéfices communs. À cet égard, ces partenariats supposent une collaboration étroite entre le secteur public et le secteur privé, et un partage des

³⁰⁷ MARTY F., (2011), « Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique », in Solis-Potvin L., (ed.), *Vers un modèle européen de fonction publique?*, actes des neuvièmes journées d'études du Pôle européen Jean Monnet, Bruylant, Bruxelles, novembre, pp.193-222.

³⁰⁸ MARTY F., (2011), « Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique », op. cit.

³⁰⁹ Trosa S., (2007), « Le public et le privé : la révision des missions débouche-t-elle sur la sous-traitance ? De l'essence à l'existence », *Politiques et Management Public*, volume 25, n° 3, septembre, pp. 1-18.

responsabilités garanti par un contrat d'une durée déterminée. La réalisation d'objectifs stratégiques explique fondamentalement la réalisation de partenariats public-privé (Savas, 2002³¹⁰ ; Kulshreshtha, 2002³¹¹). Par ce biais, le secteur privé soulage l'État du lourd fardeau financier et du risque lié à des projets d'investissements importants, d'une part. D'autre part, le recours aux capitaux privés réduit le besoin d'endettement des gouvernements qui préfèrent adopter des politiques d'austérité en matière de dépenses publiques.

La mise en œuvre du NMP, ou le développement des PPP, exige des outils de gestion permettant de préserver les droits des fonctionnaires affectés par les transferts d'activité, et de favoriser leur mobilité, afin de capitaliser les expériences et de diffuser les expertises au sein des organisations publiques³¹².

6.3.3. Les caractéristiques principales des partenariats public-privé

Les partenariats public-privé ne font pas l'objet d'une définition juridique stricte. Le *Livre Vert de la Commission Européenne*³¹³ définit quatre critères essentiels qualifiant les PPP.

- La durée relativement longue de la relation, impliquant une coopération entre partenaire public et partenaire privé, sur différents aspects d'un projet à réaliser ;
- le mode de financement du projet, assuré en partie par le secteur privé, parfois par le biais de montages complexes entre divers acteurs, des financements publics pouvant néanmoins s'ajouter aux financements privés ;
- le rôle important de l'opérateur économique, qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en œuvre, financement), le partenaire public se concentrant essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique des prix, et assurant le contrôle du respect de ces objectifs ;
- la répartition des risques entre le partenaire public et le partenaire privé, en fonction des capacités respectives des parties en présence à les évaluer, les contrôler et les gérer.

³¹⁰ Savas, E. (2002). *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House.

³¹¹ Kulshreshtha, S. N. (2002). *Public & Private Benefits and Costs on Federal Community Pastures: A Summary of Stakeholders Panel Discussion*, Saskatoon, Department of Agricultural Economics, université Saskatchewan.

³¹² MARTY F., (2011), « Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique », op. cit.

³¹³ Livre Vert de la Commission européenne, 30 avril 2004

Même si la première législation encadrant la délégation de services publics au privé date de 1880 en France, le principe du PPP, tel qu'il est entendu aujourd'hui, apparaît dans les années 1970-80, dans le cadre d'opérations d'urbanisme aux États-Unis, avant d'être repris au Royaume-Uni dans les années 1990.

6.3.4. Les différentes formes de PPP

Les PPP, qui peuvent prendre la forme de contrats de service, de contrats de gestion ou de conception-construction-exploitation, visent globalement un triple objectif :

- 1) permettre aux organisations publiques d'accéder au capital privé et à une meilleure gestion ;
- 2) faire bénéficier les organisations publiques de l'expertise du privé et leur permettre d'accéder à une technologie à moindre coût, mais aussi, et surtout, à un partage des risques et à l'expansion des infrastructures;
- 3) utiliser, à bon escient, la flexibilité et la rigueur reconnues au secteur privé, afin de contrebalancer la lenteur des règles de procédures du public, ce qui permettrait ainsi une meilleure adaptation des moyens de l'État à ses fins.

6.3.4.1. Les PPP anglo-saxons

En Grande Bretagne, les PPP recouvrent trois types de partenariats :

- Les partenariats institutionnels : création de sociétés à capitaux publics et privés, telles que les sociétés d'économie mixte, ou « joint – venture ».
- Les partenariats dans lesquels les entreprises privées conseillent les personnes publiques ; pour la valorisation de leurs biens et de leurs services.
- Les contrats de « Private Finance Initiative » (PFI) qui sont la forme la plus répandue de PPP. Ils sont caractérisés par trois aspects : ce sont des contrats globaux (conception, exécution, financement et maintenance ou exploitation) de longue durée, dans lesquels le contractant est rémunéré selon sa performance à remplir ses objectifs, et qui définissent un partage détaillé des risques.

Les termes BOT (*Build-Operate-Transfer*) et BOOT (*Build-Own-Operate-Transfer*), sont également associés à des formes de PPP anglo-saxons. Ils recouvrent un mode de

financement de projet dans lequel une entité privée se voit chargée d'assurer la fourniture d'un service, pour une entité privée ou publique³¹⁴.

6.3.4.2. Les PPP français

En France, il existe de nombreux montages juridiques et financiers, qui se regroupent en trois grandes familles de dispositifs de PPP :

- 1) **Les délégations de service public** : ce sont des contrats par lesquels une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service. Cette catégorie comprend l'affermage, la régie intéressée et la concession. L'affermage est un contrat par lequel le cocontractant s'engage à assurer la gestion d'un service public à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers. Dans la régie intéressée, la gestion du service est assurée par un délégataire tiers, et la personne publique conserve la responsabilité financière de l'exploitation. Le cocontractant perçoit une rémunération mixte constituée d'une redevance fixe et d'un intéressement qui est fonction de l'amélioration de la qualité du service, du niveau des économies réalisées, et du résultat financier de l'exploitation. Dans une concession, le délégataire, appelé concessionnaire, prend en charge le financement du projet dans sa totalité et l'ensemble des investissements. Le concessionnaire se rémunère directement auprès de l'utilisateur par une redevance fixée dans le contrat, et pouvant être indexée. Les concessions sont le type de PPP les plus répandus en France.
- 2) **Les contrats d'occupation du domaine public** regroupent le bail emphytéotique administratif (BEA) et les autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT). Le BEA est un bail immobilier de très longue durée (entre 18 et 99 ans), qui permet à une personne publique propriétaire d'un bien immobilier de le louer à un tiers afin qu'il conçoive, réalise, finance et exploite un équipement de service public ou d'intérêt général. Les AOT sont similaires aux BEA sauf que l'objet n'est pas restreint aux services publics ni aux opérations d'intérêt général, mais élargi à l'exercice d'activités privées.

³¹⁴ GONNET Michel, Nicolas BEAUSSE (2012), Rapport sur les partenariats public privé en Méditerranée, Ipemed.

Les contrats de partenariat, ce sont des contrats à long terme (de 10 à 35 ans ou plus) par lesquels une personne publique attribue à une entreprise une mission globale de conception, de réalisation, de financement ainsi que d'entretien, de maintenance et/ou d'exploitation d'un ouvrage. Le cocontractant est rémunéré par un paiement de la personne publique pendant toute la durée du contrat. Le contrat de partenariat est fondé sur une répartition optimale des risques : le risque de trafic incombe à la personne publique, le cocontractant prend en charge le risque de construction et de performance.

6.3.5. Les conditions de la réussite des PPP

Toute tentative de mise en œuvre de projet de PPP reposant sur des mécanismes institutionnels, juridiques et financiers traditionnels en matière de marchés publics (sans que l'on modifie ces mécanismes pour les adapter aux exigences particulières des PPP) est généralement vouée à l'échec. La réussite d'un partenariat public-privé exige un équilibre entre une spécification des résultats attendus et des mécanismes de souplesse, permettant d'ajuster les dispositions du contrat au cours de sa mise en œuvre.

Trois orientations générales peuvent être retenues pour une bonne gestion d'un projet de PPP. Il s'agit, tout d'abord, de capacités portant sur la définition d'objectifs communs de l'organisation publique et de l'entreprise privée. En ce sens, le PPP ne saurait être assimilé à un contrat de sous-traitance. En effet, le sous-traitant est considéré comme un simple exécutant et non pas comme un partenaire. Il convient ensuite de mettre en place des capacités internes permettant un pilotage étroit et constant du projet. Ce pilotage doit être basé sur des contacts réguliers d'échanges d'informations, plus ou moins formalisés en fonction des occasions. Il s'agit, enfin, de se doter de compétences permettant une évaluation des résultats quantitatifs et qualitatifs du projet, par différents intervenants, le prestataire (privé), le maître d'ouvrage (public) et une institution indépendante. Ces évaluations portent sur les aspects techniques, les attentes des usagers et les retours d'expériences.

6.3.6. Les Partenariats public-privé au Liban

L'économie libanaise est perçue essentiellement comme une économie de services, axée autour de son système bancaire et de la bonne qualité des facilités touristiques qu'offre celui-ci. Il s'agit de l'une des économies de la région les plus propices à l'entreprise. Cependant, et en dépit d'un capital humain et d'un climat d'investissement favorables, les perspectives

économiques du pays ont toujours souffert d'une grande instabilité politique et d'une dette politique élevée, qui pèsent lourdement sur l'activité du pays.

6.3.6.1. Évolution du cadre réglementaire au Liban

Les premières mentions officielles de privatisation remontent à 1998. En 2000, le Liban adopte la loi 228 qui régleme les opérations de privatisation au Liban et les régularise, en soumettant la privatisation d'un secteur à l'approbation du Parlement. Dans la loi 228, la privatisation est définie comme le « *transfert en partie ou dans sa totalité d'un projet public ou de sa gestion au secteur privé en suivant une des procédures légales* ». La loi impose la prise en compte des principes suivants dans le cadre des opérations de privatisation : assurer la concurrence, protéger les intérêts des consommateurs, assurer les droits de la main d'œuvre nationale, protéger le denier public et la trésorerie nationale, généraliser la participation à la propriété et au capital, et attirer les investissements privés.

En 2004, Ziad Hayek, secrétaire général du Conseil Supérieur de la Privatisation, propose d'adopter le concept de PPP au Liban. Un projet de loi est établi en 2006, mais il tombe dans l'oubli avant de revenir sur le devant de la scène en 2009, avec les initiatives du Président de la République, Michel Sleiman. Le projet de loi vise à définir un cadre juridique aux relations qui lient le secteur public au secteur privé local ou étranger, et à organiser la coopération entre ces deux secteurs. Cette loi a été présentée au Conseil des Ministres en 2010, mais elle n'a toujours pas été adoptée à ce jour.

Il existe aujourd'hui quelques projets publics dont certains aspects sont délégués au secteur privé. Ces projets, souvent de petite envergure, ne s'inscrivent toutefois dans aucun cadre structuré, d'où leur nombre limité. Il convient de préciser que ce cadre, largement répandu à travers le monde, et qui a prouvé son efficacité dans plus d'un pays, constitue une faille principale au niveau de la compétitivité du Liban.

6.3.6.2. Les PPP, nouveaux offensifs de la privatisation au Liban

Selon Chadi Karam³¹⁵, au Liban « *la privatisation des secteurs historiquement gérés par l'État a en outre montré ses limites et ne rassure pas forcément les consommateurs, inquiets de voir s'installer un monopole, sans aucune garantie pour les prix* ».

Au Liban, les PPP sont souvent assimilés, à tort, à la privatisation. Pour montrer les différences entre les PPP des marchés publics et la privatisation des actions publiques, nous proposons une distinction entre ces deux voies politiques de transformation.

Une privatisation est la vente ou la cession, par l'État, au secteur privé d'une partie ou de la totalité d'une entreprise publique. Dans le cadre d'un PPP, l'État verse une somme au secteur privé, en contrepartie de l'offre de service et de la prise en charge éventuelle de la construction et de la gestion des infrastructures. La privatisation suppose que le secteur privé soit seul responsable d'assurer la production des services, alors qu'avec un PPP, l'État conserve son rôle de responsable envers les citoyens et reste présent dans le projet, étant donné qu'il fait partie du contrat ; au terme du contrat, il peut en outre y avoir transfert du droit de propriété au secteur public. La privatisation permet également au secteur privé de supporter, à lui seul, les risques, et d'être l'unique bénéficiaire des avantages. L'entreprise privée pourra déterminer les services à offrir et fixer les tarifs, en se fondant sur une étude de marché qui lui sera favorable. Dans le cadre d'un partenariat, les risques et les profits sont partagés entre secteurs privé et public, l'État étant chargé de fixer le niveau de services et les tarifs.

6.3.6.3. Les motifs économiques, financiers et administratifs des PPP au Liban

Divers facteurs incitent le secteur public au Liban à recourir aux PPP :

- la sous-performance des organisations publiques, souvent liée à l'opacité des structures de financement et à des méthodes de passation des marchés inefficaces ou corrompues ;
- les ressources insuffisantes du secteur public dans le domaine technique et en matière de gestion ;

³¹⁵ <http://www.financesmediterranee.com/actualites-a-agenda/actualites/694-liban-le-ppp-un-enjeu-vital-pour-leconomie-mais-toujours-pas-davancees-concretes>, consultée en 12 décembre 2012.

- des besoins en investissements supérieurs aux ressources publiques, compte tenu, en particulier, de la lourdeur des coûts initiaux liés aux investissements d'infrastructure de grande ampleur, et du coût inégal des activités d'entretien périodique ; il se peut, tout simplement, que le secteur public ne dispose pas des ressources nécessaires.

Selon Hayek³¹⁶, « au Liban où l'infrastructure souffre de nombreuses défaillances et où les dépenses d'investissement représentent moins de 5% du budget public, l'État a trois options pour y remédier : s'endetter encore plus pour assurer ces dépenses supplémentaires, augmenter les impôts, ou bien se diriger vers le secteur privé ». L'option d'endettement supplémentaire est particulièrement dangereuse au Liban, au vu du ratio élevé de la dette par rapport au PIB, qui culmine à plus de 130% actuellement, et d'un contexte économique morose. Augmenter les impôts n'est pas une solution acceptable au regard de la situation sociale et économique critique, si bien que l'apport du secteur privé au financement est une nécessité stratégique pour le Liban. Comme nous l'avons montré dans la partie précédente, la privatisation des secteurs historiquement gérés par l'État a, en outre, montré ses limites et ne rassure pas forcément les usagers, inquiets de voir s'installer un monopole, sans aucune garantie pour les prix. Alors, entre les bonnes limites : pur public et pur privé, il y a donc les partenariats public-privé. Hayek³¹⁷ rappelle que le PPP est un partage des risques entre public et privé complètement différent d'une privatisation, où tout le risque est assuré par le secteur privé.

6.3.6.4. Les PPP au Liban : cas du secteur d'immobilier « Solidere »

La guerre de 1975 à 1990 au Liban a causé de nombreuses destructions d'infrastructures et a laissé une lourde charge de reconstruction à l'État. Le centre-ville de Beyrouth fut particulièrement dévasté. Sa reconstruction apparaissait donc au gouvernement libanais comme un objectif prioritaire pour rétablir sa place sur la scène proche-orientale et internationale, au lendemain de la guerre. C'est ainsi qu'en 1994, le gouvernement libanais décide d'adopter une loi autorisant la création de sociétés foncières privées chargées de reconstruire les zones les plus touchées par les dégâts. Pour la reconstruction du centre-ville de Beyrouth, Solidere (Société Libanaise pour le Développement et la Reconstruction de

³¹⁶ Séminaire restreint : « Les partenariats public-privé en Méditerranée ». Mercredi 26 Octobre 2011 à l'École Supérieure des Affaires (ESA) de Beyrouth (Liban)

Beyrouth) est créée. À l'époque, Solidere avait un double objectif : celui du financement, du contrôle de la réalisation, de l'exploitation et la gestion des infrastructures du centre-ville de Beyrouth, et également celui de la promotion et de la gestion immobilière de la ville.

6.3.6.4.1. La mise en œuvre du PPP

Le capital de Solidere, lors de sa création, s'élève à 1,82 milliard de dollars et se compose de deux types d'actions. Les actions de type A sont émises au profit des personnes morales ou physiques titulaires de droits immobiliers dans le centre-ville, en échange de leurs apports fonciers, et représentent 1,17 milliard de dollars. Les actions de type B sont émises au profit d'investisseurs en échange de leurs souscriptions financières pour 650 millions de dollars. Ces actions sont ouvertes aux titulaires de droits immobiliers dans le centre-ville, aux citoyens libanais, à l'État libanais, aux ressortissants des pays membres de la Ligue arabe et aux institutions publiques arabes. Aucune personne physique ou morale n'est autorisée à détenir plus de 10 % du capital de Solidere. Les dividendes versés, ainsi que les bénéfices de Solidere, sont exonérés d'impôt durant les 10 années qui suivent la création de la société. Bien que Solidere soit une société privée, l'État figure de façon permanente au Conseil d'Administration et conserve un rôle prépondérant dans la prise de décisions. Il détient également un droit de propriété sur le capital de la société. Solidere est ainsi chargée par l'État du financement et de la construction des infrastructures de la capitale. En échange, elle a obtenu la propriété de 291 800 m² de terres sur le front de mer.

6.3.6.4.2. Résultats de Solidere entre 1994 et 2010

La reconstruction de Beyrouth par Solidere a été divisée en deux phases, la première allant de 1994 à 2004 et la seconde de 2005 à 2030. La première phase concernait la construction de parkings souterrains, la rénovation du centre historique et du quartier des affaires, la reconstruction et l'extension des souks traditionnels et la construction de la marina d'une capacité d'accueil de 750 bateaux. La deuxième phase concerne plutôt le développement d'hôtels (Hilton, Four Seasons) et de centres commerciaux (Starco, Lazariéh). De nombreux développements des infrastructures existantes, et de nouvelles constructions, sont encore prévus.

³¹⁷ Séminaire restreint : « Les partenariats public-privé en Méditerranée ». Mercredi 26 Octobre 2011 à l'Ecole Supérieure des Affaires (ESA) de Beyrouth (Liban)

6.3.6.5. Les avantages observés des partenariats publics et privés au Liban

Au cours du temps, les PPP au Liban ont présenté les avantages suivants :

- une assurance de la technologie, des innovations et du savoir-faire, dont le secteur public a besoin, et auxquelles il n'a normalement pas accès ;
- des prises de décisions moins dépendantes des considérations politiques, assurées par la responsabilisation et l'utilisation des outils de pilotage et de planification (chapitre 7).
- une transparence et un degré de concurrence plus élevés, qui réduisent les risques d'actes de corruption et mettent en évidence les coûts cachés. Selon Klein et So et Shin³¹⁸, de nombreux coûts d'opération élevés souvent engendrés par l'élaboration de projets de PPP existent aussi dans les projets publics, mais sont simplement absorbés dans d'autres budgets publics, sans être pris en compte. Les PPP révèlent ces coûts cachés ;
- Une mobilisation de sources nouvelles ou supplémentaires de financement, et une création de nouvelles opportunités de développement de marchés financiers locaux grâce, par exemple ; à :
 - la mobilisation des marchés financiers locaux qui n'ont pas l'habitude de financer, mais souhaitent exploiter les opportunités d'investissements stables à long terme ;
 - la maximisation de la marge de manœuvre budgétaire, grâce à la mise à contribution des capacités des bilans du secteur privé et au partage des risques, de façon à accroître le montant global des investissements ;
 - l'allégement et la distribution des obligations financières et des tensions budgétaires qui s'exercent sur les entreprises publiques ;
 - l'amélioration de l'accès aux capitaux et marchés financiers étrangers.

³¹⁸ KLEIN, So et SHIN, « Transaction costs in private infrastructure projects – are they too high? », Banque mondiale, *Public Policy for the Private Sector*, n° 95 (octobre 1996).

CONCLUSION DU CHAPITRE 6

Les travaux théoriques présentés dans ce chapitre montrent la difficulté de comparaison entre entreprises privées et organisations publiques, car il est difficile d'interpréter les résultats, et les objectifs des organisations publiques ne sont pas de même nature que ceux des entreprises privées. Par conséquent, il n'y a rien qui prouve qu'une entreprise privée est plus performante qu'une organisation publique. Nous en concluons que la privatisation ne garantit pas l'amélioration de la performance des organisations privatisées.

Ainsi, nous présentons le NMP comme un mode de gestion, s'inspirant du style de gestion du secteur privé, et adoptant des outils et des techniques de gestion qui aideront les organisations publiques à accroître leur performance. Le développement du NMP induit beaucoup de transformations sur la gestion des compétences, au sein des organisations publiques. Il induit une nette transformation des exigences pesant sur les fonctionnaires, en mettant l'accent sur la responsabilisation et l'autonomie des acteurs, ainsi que sur la participation.

Le recours aux PPP s'inscrit dans la logique du NMP et semble marquer un passage progressif des organisations publiques bureaucratiques aux organisations publiques plus performantes. Ainsi, le PPP participe à l'application des perspectives du NMP. Enfin, le recours aux PPP et au NMP se traduit par des améliorations de la qualité du travail au sein des organisations publiques, et de leurs services publics.

CHAPITRE 7 : LES VOIES DE LA MODERNISATION DES PRATIQUES ET DU FONCTIONNEMENT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Yvon Pesqueux définit les dispositifs du NMP qui visent la recherche d'amélioration de la performance publique au travers de cinq axes : la planification stratégique, le management participatif, le management de la qualité, l'introduction des TIC et le contrôle de gestion.

Dans ce chapitre, nous détaillons trois de ces axes de modernisation des modes de management dans les organisations publiques au Liban : le management de la qualité, la planification stratégique et l'introduction des TIC, sachant que ces trois voies de modernisation ne solutionnent pas l'ensemble des problèmes rencontrés par les organisations publiques au Liban, du fait du grand écart entre leur état actuel et l'état souhaité.

7.1 Le management de la qualité

Nous allons présenter, dans ce paragraphe, le management par la qualité comme une méthode de modernisation des pratiques managériales, et du fonctionnement des organisations publiques.

Nous rappelons que la qualité est un puissant levier de modernisation dans le sens où elle permet la remise en cause de pratiques existantes et où elle englobe l'ensemble des bénéficiaires (les usagers notamment). De plus, la qualité n'est pas contestable par les différents acteurs des organisations publiques, puisqu'elle repose sur un cahier des charges. En effet, les organisations publiques présentent des contraintes qui compliquent l'implantation du management de la qualité telles que : la culture organisationnelle, les modes de contrôle (par exemple, la situation de monopole) (Swiss, 1992), les jeux politiques (Madsen, 1995), la nécessité d'aller au-delà d'une conception technique de la performance en intégrant, par exemple, des notions de démocratie (Godfroij, 1995), les structures organisationnelles qui peuvent être peu orientées vers la gestion horizontale (Lozeau, 2002; Madsen, 1995), et l'absence d'incitatifs (Baker et al., 2007). Désormais, et selon plusieurs auteurs, il s'agit d'adapter un modèle de management de la qualité, propre au secteur public³¹⁹.

7.1.1. Les preuves de la gestion de la qualité dans le secteur public : l'exemple de l'hôpital public

En nous basant sur notre recherche-intervention, il apparaît que les impacts de la gestion de la qualité sur les modes de fonctionnement soient plus ou moins concluants et donnent lieu à de grandes controverses. Selon Lozeau³²⁰, l'implication de la gestion de la qualité dans les organisations publiques est extrêmement fragile, tout du moins dans le milieu hospitalier, étant donné l'écart qui existe entre les principes de la gestion de la qualité, et la nature des organisations en question.

³¹⁹ SWISS, J. E., (1992), "Adapting total quality management to government", *Public Administration review*, volume 52, n°4, pp. 356-360.

³²⁰ Lozeau D., (2005), "Le labyrinthe de la gestion de la qualité : entre l'enlisement d'une démarche et l'enracinement d'un archétype"; In : Joffre, P., Rouillard, C. et L. Lemire, *Gestion privée et management public : une perspective québécoise et française*; EMS, Management et Société, Colombelles, France, pp. 171-202.

La majorité des organisations publiques libanaises étudiées se sont enlisées en interne sous le poids des actions bureaucratiques, des rituels administratifs et de la résistance de plusieurs acteurs. Par exemple, l'hôpital C, notre dernier terrain de recherche-intervention, se contente généralement de répondre aux pressions institutionnelles, sans faire évoluer en profondeur les pratiques des acteurs. Ce constat d'échec est partagé par des auteurs tels que (Davies et al., 2007³²¹) qui se sont intéressés à d'autres systèmes de soins. A l'inverse, certains auteurs ont plutôt une perception positive des impacts des démarches de gestion de la qualité.

Selon des études associées au secteur de la santé, les démarches de gestion de la qualité apportent une plus value notable, à différents niveaux : à titre d'illustration, la mobilisation des méthodes d'amélioration continue de la qualité a favorisé la compréhension des rôles, dans le cadre de la préparation à des pandémies. Les établissements de santé présentent l'accréditation comme une procédure d'évaluation externe, effectuée par des professionnels en exercice, indépendante de l'établissement de santé et de ses organismes de tutelle, concernant l'ensemble de son fonctionnement et de ses pratiques. Elle vise à s'assurer que les conditions de sécurité et de qualité des soins, et de prise en charge du patient, sont prises en compte par l'établissement de santé. Sur le plan pratique, le terme d'accréditation se rapporte d'ordinaire à l'agrément de structures de formation, ou d'institutions de soins, en fonction de leur qualité technique et/ou éthique.

La norme ISO/CEI 17000 définit le terme d'accréditation comme une « *Attestation délivrée par une tierce partie, ayant rapport à un organisme d'évaluation de la conformité, constituant une reconnaissance formelle de la compétence de ce dernier à réaliser des activités spécifiques d'évaluation de la conformité* ».

Les démarches d'accréditation, tout particulièrement, peuvent apporter plusieurs bénéfices : le renforcement de la collaboration inter-professionnelle (François et Rehaume, 2001³²² ; Pomey et al., 2004³²³) ; la clarification des procédures et des règles (Fraise et al., 2003) ; le développement d'un sentiment d'appartenance (Douguet et al., 2005) ainsi qu'une meilleure gestion de l'information (François et Pomey, 2005) ; etc.

³²¹ Davies H., Powell A. et R. Rushmer, (2007), "Healthcare professionals' views on clinician engagement in quality improvement"; A literature review; *The Healthcare Foundation*.

³²² FRANÇOIS P. et J., RHEAUME J., (2001), "Les systèmes de gestion de la qualité des soins dans les hôpitaux du Québec", *Ruptures*, volume 8, n°1, pp. 6-26.

³²³ POMEY, M. P., Contandriopoulos, A-P., François, P. et D., Bertrand D., (2004), "Accreditation as a tool for organisational change"; In : *International Journal Health Care Quality Assurance*, volume 17, n°3, pp. 113-124.

Au-delà du cas des établissements de santé, quelques études concernant divers secteurs activités révèlent que l'accréditation des départements de travaux publics a un impact sur la qualité de la communication, et sur la clarification des responsabilités puis donc, par ricochet, sur la qualité des services aux citoyens (Tzoumis et Delaney, 1999³²⁴). Ainsi, Scharitzer et Koruncka³²⁵ confirment dans leur étude réalisée en Australie que les démarches de la gestion de la qualité se traduisent par des progrès notables au niveau de la satisfaction des citoyens.

Enfin, l'étude de Redman et al.³²⁶ sur la gestion de la qualité des services suggère que, malgré certaines difficultés d'implantation, le développement d'initiatives d'amélioration de la qualité dans le secteur public se compare tout à fait à ce qu'on trouve dans le secteur privé. D'ailleurs, les facteurs de succès des démarches qualité sont liés au changement organisationnel, à savoir (Hsieh et al., 2002 ; Robertson et Ball, 2002³²⁷ ; Robinson, 1997) : clarté des objectifs, implication des employés, suivi régulier, formation, alignement des différents programmes organisationnels, communication et, implication de la Haute Direction. La dichotomie parfois entretenue du développement de la qualité dans le secteur public au regard du secteur privé peut être surmontée, pour autant les conditions de succès de l'introduction de démarches qualité dans des organisations publiques libanaises restent à préciser.

7.1.2. La transposition du management de la qualité dans les organisations publiques au Liban

Au Liban, avec une économie de plus en plus axée sur les services et sur l'innovation, les organisations publiques sont amenées à se préoccuper de la qualité des services, sous l'impulsion du courant du NMP.

³²⁴ TZOUMIS, K. A. et K. I., Delaney, (1999), "Evaluating the effectiveness of public works accreditation on quality of service", *Public works management & policy*, volume 3, n°4, pp. 333-343

³²⁵ SCHARITZER, D. et C., KORUNKA, (2000), "New public management: evaluating the success of total quality management and change management interventions in public services from the employees' and customers' perspectives", *Total Quality Management*, volume 11, n°7, pp. 941-953.

³²⁶ REDMAN et col., (1995), "Quality management in services: is the public sector keeping place?", *International Journal of Public Sector Management*, volume 8, n°7, pp. 21-34.

³²⁷ ROBERTSON, R. et R., Ball., (2002), "Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management within Local Government in Canada", *Public Organization Review*, volume 2, n°4, pp. 387-405.

Selon Emery, les principes du management de la qualité (orientation client, approche systémique, exploitation des opportunités d'apprentissage, maîtrise des processus et implication du personnel) pourraient constituer les fondements du Nouveau Management Public. Ainsi, et comme l'avancent Bartoli et Hermel³²⁸, nous pensons que les enjeux ne se situent pas tant au niveau de l'utilisation des techniques, ni même au niveau de la mobilisation des conditions de succès - facteurs qui sont similaires à ceux que nous retrouvons dans le secteur privé – qu'au niveau de l'adaptation de ces nouveaux modes de management au contexte particulier des organisations publiques, et au niveau de l'intégration des spécificités de l'action publique à ces modes.

En s'inspirant de plusieurs auteurs (Beam, 2001; Harrison et Stupak, 1992; Madsen, 1995), nous invitons les organisations publiques libanaises à se réorganiser, en se reposant sur les mouvements de la qualité dans le secteur privé, afin d'améliorer leur performance. Certains auteurs proposent aux organisations publiques libanaises de mettre la notion « qualité » au centre de leurs référentiels de gestion, que ce soit au travers du contrôle de la qualité, de la réingénierie et de la formalisation des processus, du travail d'équipe, de la gestion participative ou de l'orientation « usager ».

Théoriquement, le management de la qualité devrait se traduire par une amélioration incrémentale des processus organisationnels, conduisant ainsi à terme à une modernisation et à une transformation radicale. La transposition de cette approche aux organisations publiques libanaises donne lieu, dans certains secteurs d'activités, à une institutionnalisation des pratiques d'évaluation de la qualité (accréditation), reposant sur des standards dans le dessein d'encouragement de la qualité des services. C'est le cas du service X de l'hôpital C, dans lequel nous avons conduit notre projet d'innovation.

De l'avis de plusieurs auteurs (Madsen, 1995), (Godfroij, 1995), (Radin et Coffee, 1992), (Stupack et Garity, 1993) si les organisations publiques présentent des caractéristiques qui compliquent l'implantation du management de la qualité, il n'en demeure pas moins que cette dernière revêt encore un grand intérêt pour le secteur public.

Dans ce cadre la question du « comment » ne peut être éludée.

³²⁸ BARTOLI, A. et P., Hermel., (2006), "Quelles compatibilités entre « orientation-client » et service public ? "; In : *Politique et management public*, septembre, volume 24, n°3.

7.2 Les outils de pilotage et de planification stratégique

De nombreux auteurs insistent sur l'idée que « *les entreprises [au sens large]*³²⁹ *ne sont pas seulement constituées d'être humains, d'objets, mais aussi de savoirs et de règles, d'informations permettant de juger de la façon dont elles fonctionnent, et donc d'orienter les comportements et les choix. Or, ces informations sont le plus souvent combinées entre elles pour former des synthèses manipulables, selon des modalités extrêmement diverses, conduisant par exemple à des indicateurs de tableaux de bord, des plannings, des modèles de production, des prévisions, etc. À ces formalisations de l'activité organisée, de ce qu'elle est ou de ce qu'elle sera, ou encore de ce qu'elle devrait être, nous conviendrons d'attribuer le terme d'outils de gestion* »³³⁰.

Selon Charpentier³³¹, un outil de gestion n'est pas forcément prescriptif, dans la mesure où il n'impose pas un type d'action prédéterminée ; il peut aussi constituer une aide au raisonnement et à la réflexion : c'est alors un vecteur de la construction de sens.

Dans la littérature en gestion, les outils de gestion ont évolué vers la notion d'outils de management, accordant ainsi une place prépondérante à l'homme plutôt qu'à la technique. Les outils de management apparaissent alors comme des outils au service de l'homme pour piloter sa zone de **responsabilité**. L'instrumentation de gestion, nommée « technologie invisible », occupe une place centrale dans le pilotage des organisations³³².

Aujourd'hui, nous assistons à la montée en puissance de l'appropriation des outils de pilotage issus du management stratégique. En effet, formuler une stratégie revient à « *prendre des décisions sur le développement d'objectifs à long terme, et sur l'agencement des capacités de l'entreprise et des contingences de l'environnement pour les obtenir* »³³³.

Cette définition met l'accent sur trois éléments : les objectifs (que veut-on faire ?), les capacités (que peut-on faire ?) et l'environnement (comment va-t-on le faire ?) qui sont

³²⁹ Note de l'auteur : au sens large c'est-à-dire firmes, services publics ou privés, administrations, association, etc.

³³⁰ MOISDON J.-C., (1997), "Introduction générale", ouvrage collectif sous la direction de Moisdon J.-C., Du mode d'existence des outils de gestion, Éditions Seli Arslan, 286 p., pp. 7-44, p. 7.

³³¹ CHARPENTIER P., (1997), "Organisation et gestion de l'entreprise", Nathan, Coll. "Étapes", 357p., p. 326.

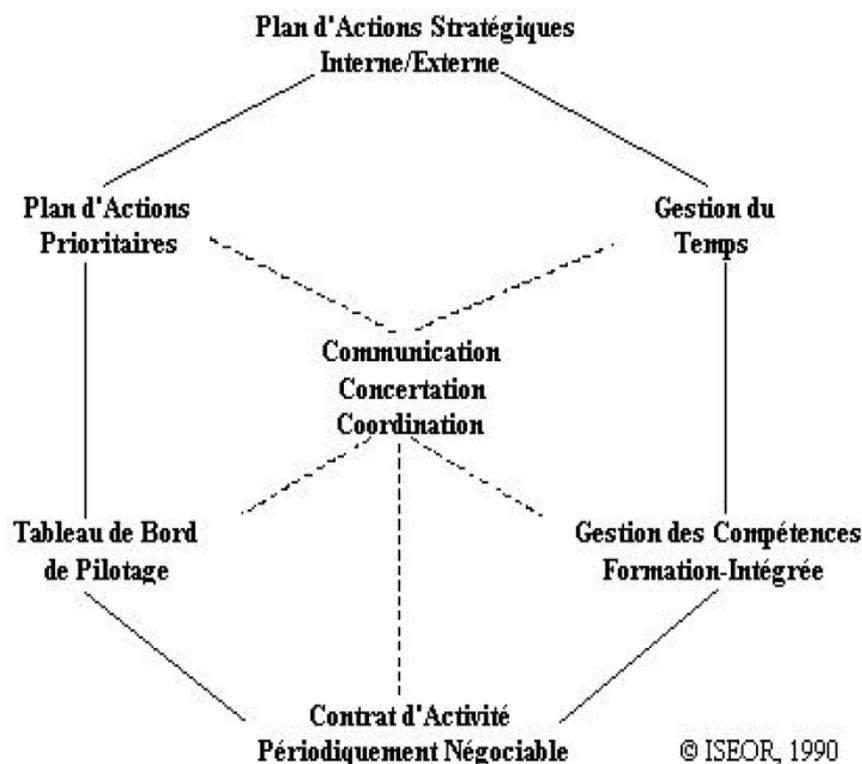
³³² BERRY M., (1983), "Une technologie invisible? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains", Centre de Recherche en Gestion, École Polytechnique, 93 p.

³³³ HREBINIAK L. G. et JOYCE W.F. (1985), "Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism", Administrative Science Quarterly, Septembre 1985, pp. 336-349.

interdépendants. En rapport avec ces éléments, la méthode socio-économique propose des outils permettant d'agir collectivement sur des actions ciblées, en gérant les priorités. Ainsi, le management socio-économique permet de démultiplier la stratégie en actions concrètes pour tous les agents de l'organisation, et ainsi de piloter les actions de manière synchronisée et coordonnée.

Suite à notre recherche-intervention, réalisée au sein des trois organisations publiques libanaises, nous constatons l'utilité du recours aux outils de la méthode socio-économique (figure 26).

Figure 26 : les outils de la méthode socio-économique



Dans cette partie, nous présentons les outils que nous avons utilisés pour la réalisation de notre projet d'innovation, au sein du service X de l'organisation C tout en distinguant les outils proposés de ceux effectivement mis en œuvre au sein de l'organisation C, en montrant l'importance de ces outils pour la réalisation des objectifs de transformation et de modernisation du fonctionnement des organisations publiques.

Nous présentons des outils de management socio-économique dont la mise en phase est progressive pour une meilleure appropriation par les acteurs.

7.2.1. Les outils de pilotage et de planification proposés

En liaison avec le projet d'innovation présenté dans le chapitre 5, nous avons suggéré, aux responsables de l'organisation C des outils de pilotage et de planification pour la réalisation d'un tel projet. Nous avons proposé cinq outils issus de la méthode socio-économique : la grille de compétences, la grille d'auto-analyse de temps, le Contrat d'Activité Périodiquement Négociable (CAPN), le Plan d'Actions Stratégiques Internes Externes (PASINTEX) et le Plan d'Actions Prioritaires (PAP). Parmi ces cinq outils, trois d'entre eux ne furent pas mis en œuvre à l'échelle de l'ensemble du service par décision des responsables de l'organisation : la grille de compétences, la grille d'auto-analyse de temps, et le Contrat d'Activité Périodiquement Négociable (CAPN). Toutefois certains ont été expérimentés localement : la grille de compétences et le contrat d'activité périodiquement négociable (voir chapitre 8, paragraphe : mise en évidence des transformations observées).

7.2.2. Les outils de pilotage et de planification mis en place

Les deux outils que nous présentons dans les points suivants sont des outils que se sont « appropriés » les différents responsables pour piloter leur zone de responsabilité. Nous pouvons noter qu'ils ont opté pour des outils dont la clé d'entrée est plutôt collective.

7.2.2.1. Les plans d'actions stratégiques : le Plan d'Actions Stratégiques Internes Externes (PASINTEX) et le Plan d'Actions Prioritaires (PAP)

Dans le management socio-économique, l'outil d'accès à la gestion du temps est la grille d'auto-analyse du temps. Mais l'interconnexion des différents outils entre eux fait de la méthode elle-même un outil de gestion du temps répondant aux différentes problématiques de l'organisation. En effet, le rapport au temps est une problématique omniprésente dans l'approche socio-économique. Nous retrouvons directement cette dimension et les concepts abordés ici dans la plupart des outils principaux proposés par la méthode. Nous illustrons nos propos à partir de deux de ces outils expérimentés dans deux de nos terrains de recherche : les organisations A et C.

H. Savall et V. Zardet (1995)³³⁴ distinguent le plan d'actions stratégiques internes externes et le plan d'actions prioritaires. Le premier outil, permet une vision stratégique à court, moyen et

³³⁴ Savall H. et Zardet V., Ingénierie de roseau, 1995, op. cit., pp. 222-224

long termes, des objectifs, une définition des priorités, une planification et un découpage de l'espace temps pour des actions sur l'environnement interne (réductions de dysfonctionnements) et sur l'environnement externe (objectifs stratégiques) (Annexe 6 : les PASINTEX réalisés dans l'organisation A).

Le deuxième outil, le PAP, présente, quant à lui, une vision à court terme, généralement semestrielle, déclinant le PASINTEX et l'enrichissant d'actions « locales » au niveau des différentes unités collectives de travail. L'une des caractéristiques qui fait la force du PAP est qu'il démultiplie la stratégie sur l'organisation dans sa globalité, jusqu'à la plus petite unité collective de travail. Son mode de contractualisation respecte un principe de concertation par un double mouvement descendant/ascendant (top-down) et (bottom-up) permettant d'identifier les objectifs des différents niveaux, de vérifier leur cohérence, de mesurer leur faisabilité, et de procéder aux arbitrages permettant un ajustement entre les objectifs et le temps disponible à y consacrer. Le PAP permet d'éviter le décalage entre le discours et les actes. Chacun sait que les ressources de temps sont de plus en plus rares, d'où l'absolue nécessité de hiérarchiser et de planifier les priorités. Il recoupe des actions à réaliser pour atteindre des objectifs prioritaires qui permettront la réalisation des politiques des élus.

Ces outils ont deux fonctions principales :

- une fonction politique : par la concertation, la synergie, le toilettage, ils agissent contre la dispersion collective,
- une fonction technique : par l'ordonnancement, la concertation sur les ressources du temps, ils agissent contre la dispersion individuelle.

Ils permettent à la fois une observation de type macroéconomique, au niveau du rôle d'une Direction ayant pour caractéristique la vision d'une image très générale, et abstraite, d'un champ environnemental très vaste, et une observation de type microéconomique, au niveau du rôle des plus petites unités de travail ayant pour caractéristique la vision d'une image nette et précise d'un champ environnemental étroit et limité.

Les principes des outils étant acquis leurs réalisations effectives nécessitent un mode d'emploi.

7.2.2.2. La construction des plans d'actions stratégiques

Le plan stratégique a été formalisé, pour toutes nos recherche-expérimentations, dans le cadre d'un groupe de projet. La construction et l'élaboration du plan d'actions stratégiques se sont inscrites dans le dispositif du groupe de projet piloté par l'équipe de Direction. En fonction des orientations politiques du groupe restreint, le groupe plénier a travaillé sur des propositions d'amélioration en termes d'axes et d'objectifs stratégiques. Des groupes de travail avec l'encadrement et des personnes sans responsabilité hiérarchique ont également été constitués pour apporter une valeur ajoutée et une réflexion plus précise sur certains axes stratégiques, en fonction des compétences et du niveau de connaissance des problèmes posés. Ainsi, le groupe restreint et le groupe plénier ont travaillé sur l'état d'avancement et la conformité des propositions faites par les groupes de travail par rapport à la stratégie de l'organisation. Les personnes qui ne participent pas aux groupes de travail ont été consultées et une présentation du plan stratégique leur a été faite.

7.2.3. La transformation organisationnelle et les outils de la méthode socio-économique

Pour mettre en œuvre une transformation organisationnelle, nous avons privilégié, comme expliqué au chapitre 2, la transformation participative à la transformation directive.

Ainsi, elle consiste à structurer un processus destiné à construire et à élaborer progressivement et collectivement de nouveaux comportements et de nouvelles règles de fonctionnement. En effet, si la transformation ne met pas les acteurs en mouvement, elle se heurte à leur passivité, leur méfiance ou leur hostilité, elle a donc peu de chances de réussite. Nous citerons une phrase de Paul Valéry qui correspond bien à la méthode socio-économique : « *Rien de grand ne se fait sans penser minutieusement aux détails* »³³⁵.

Les outils du management socio-économique, cités au-dessus, incitent à penser minutieusement aux détails. Pour nous, l'analyse de la situation d'une organisation est simple, mais le plus difficile est le passage à l'acte de transformation.

³³⁵ <http://www.evene.fr/citations/paul-valery>

7.3 L'introduction des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC)

Nous vivons aujourd'hui une révolution très importante qui concerne les flux d'informations. À travers Internet, les conduites des personnes, au sein des organisations, se transforment profondément. Selon Isaac H.³³⁶, les TIC permettent aux entreprises et aux administrations d'entrer dans l'ère de la numérisation et de se transformer en administrations électroniques, et en entreprises numériques. Une étude des Nations-Unies montre que ces transformations sont en progrès continu et graduel partout dans le monde³³⁷. Selon les pays développés, l'administration électronique est considérée comme un outil d'efficacité, alors que, pour les pays en voie de développement, elle représente une opportunité de réforme et de rationalisation du fonctionnement des pouvoirs publics.

Dans cette partie, nous proposons d'appréhender certains problèmes rencontrés par les acteurs des organisations publiques libanaises dans l'utilisation des TIC, tout en montrant le potentiel que ramènent ces dernières à l'administration libanaise. De même, nous essayons de prouver que l'administration électronique, ou « e-administration », est une bonne réponse à certains des problèmes rencontrés par ces organisations.

7.3.1. Les organisations publiques et les TIC

Aujourd'hui, les technologies de l'information et de la communication offrent de multiples opportunités d'évolution et de modernisation pour les organisations publiques. Leurs enjeux au sein des organisations sont désormais connus, tout du moins en théorie : accélération de la communication interne, évolution vers un travail transversal en groupe projet, augmentation de la productivité, développement de nouveaux métiers, automatisation de certaines procédures... Il s'agit donc d'examiner les conséquences de l'introduction des TIC sur les modes du fonctionnement des organisations publiques, et de définir les changements induits dans les relations de ces organisations avec les usagers.

³³⁶ Isaac H., 2003, « L'entreprise numérique : quelle réalité en France ? », in Kalika M., Ledru M., Isaac H., Beyou C., Josserand E., *Le e-management : quelles transformations pour l'entreprise ?*, Éditions Liaisons, Paris, p. 68.

³³⁷ <http://unpan1.un.org/intrahoc/groups/public/documents/un/unpan022196.pdf>

7.3.1.1. Définition et caractéristiques des TIC

La technologie de l'information fait référence aux technologies électroniques de collecte, de stockage, de traitement et de communication de l'information.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, le terme Technologie de l'Information et de Communication a succédé au terme Technologie de l'Information. Cette nouvelle expression englobe une très vaste gamme d'instruments, de dispositifs, de règles, de processus, de protocoles, de compétences et de langages. Elle est apparue pour refléter la convergence croissante des technologies de l'information, des communications et de la télédiffusion.

Andreu A., Ricart JE. et Valor J., (1992)³³⁸ définissent les TIC comme étant : « un ensemble de processus formels de saisie, de traitement, de stockage et de communication de l'information, basés sur des outils technologiques, qui fournissent un support aux processus transactionnels et décisionnels, ainsi qu'aux processus de communication actionnés par des acteurs organisationnels, individus ou groupes d'individus, dans une ou plusieurs organisations ».

Selon Reix R.³³⁹, les TIC ont cinq caractéristiques :

- La vitesse : les outils électroniques automatisent les processus de traitement de données avec des performances de vitesse sans aucune commune mesure avec celles d'un opérateur humain.
- La compression du temps et de l'espace : Internet permet de transmettre des messages de manière quasi instantanée entre des ordinateurs distants.
- La mémorisation : les progrès continus dans les supports de stockage permettent à l'utilisateur potentiel d'accéder sans difficultés à une quantité de connaissances stockées pratiquement illimitée.
- La connectivité : la présence de plusieurs outils éventuellement compatibles accroît les possibilités d'action de chaque utilisateur, qui peut ainsi jouer la complémentarité ou la substitution entre les différentes techniques.
- La flexibilité d'usage : les outils électroniques de traitement de données possèdent un large éventail d'utilisations potentielles.

³³⁸ Andreu A., Ricart JE., Valor J. (1992), *"Information Systems strategic planning: A source of competitive advantage"*, NCC Blackwell.

³³⁹ REIX R. (2000), *Système d'information et management des organisations*, 3^{ème} édition, Vuibert, Paris.

Selon Laudon KC et Laudon JP³⁴⁰, le potentiel des TIC dans les organisations favorise en général :

- L'amélioration de la connectivité et la portée globale ;
- La diminution du coût des communications ;
- La diminution du coût des transactions ;
- L'amélioration de l'interactivité, de la souplesse et de la personnalisation ;
- L'accélération de la diffusion de connaissances.

Enfin, l'utilisation et l'adoption des TIC dans le secteur public sont susceptibles de favoriser l'émergence de l'administration électronique.

7.3.1.2. L'usage des TIC et la « e-administration »

Selon l'OCDE³⁴¹, « l'usage des technologies des TIC, en particulier Internet, en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité ». Selon Assar et al.³⁴², le terme d'administration électronique désigne l'application des principes du commerce électronique aux procédures administratives, et l'utilisation du réseau Internet pour interconnecter les systèmes d'informations des administrations, des collectivités locales et territoriales, des entreprises et des foyers.

Annie Bartoli³⁴³ souligne que l'enjeu de l'administration électronique est fort, et dépasse le phénomène de mode. En effet, l'usage interne, tout d'abord, des TIC avec la mise en place d'intranets, les échanges électroniques internes, l'usage de plus en plus fréquent de progiciels dans les activités des agents, tout cela constitue une transformation profonde des modes de travail qui suppose, pour l'auteur, un pilotage dans le cadre d'une politique cohérente. L'usage externe, ensuite, viserait principalement à rapprocher l'organisation publique des usagers.

³⁴⁰ LAUDON KC., LAUDON JP., *Management Information Systems*, 8ème édition, Prentice Hall, p.608.

³⁴¹ OCDE, « The e-Government Imperative », 2003, disponible sur <http://www.ocde.org/publications/e-book/4203071E.PDF>

³⁴² ASSAR S., BEAUVALLET G., BOUGHAZALA I. (2005), « L'administration électronique, un point de rencontre entre la pratique des projets et la recherche en management des systèmes d'information », *Système d'information et management*, volume 10, n°1.

³⁴³ Annie Bartoli, 2005, « Le management dans les organisations publiques », Dunod, collection Management public, 2ème édition.

Pour Annie Bartoli³⁴⁴, « *la e-administration, en tant que source de modernisation de la sphère publique, se trouve être encore en quête d'objectifs et de réponses, notamment en ce qui concerne les conditions organisationnelles et sociales de sa mise en œuvre dans le fonctionnement quotidien des organisations publiques. Elle nécessitera également de nombreuses études et recherches complémentaires dans le futur pour évaluer son impact sur le décloisonnement de la bureaucratie administrative, et plus généralement sur la performance de l'action publique... ».*

Ainsi, l'administration électronique répond à un objectif de qualité. Elle simplifie la vie des usagers, crée un pacte de confiance avec les citoyens, aide et facilite la vie des agents publics.

7.3.2. La contribution des TIC à la modernisation des organisations publiques libanaises

Dans le chapitre 1 de notre thèse, nous avons décrit les organisations publiques libanaises et les réactions critiques des usagers vis-à-vis de ces organisations. Selon les experts du domaine public, ce fonctionnement défectueux est dû à la négligence des relations avec les usagers et à l'absence d'une stratégie de transformation ayant des objectifs clairs et déterminés. Nous supposons que les difficultés qui existent dans la relation avec l'utilisateur (lenteur de l'administration, difficulté à joindre les services, manque de transparence...) ont une probabilité d'être, en partie, résolues par l'intermédiaire des TIC. Nous pensons aussi que les défauts de coordination entre les acteurs d'un même secteur, qui ont souvent des vues stratégiques différentes, ne seront plus prétextes à des problèmes d'interface technique.

En effet, les TIC sont des outils qui peuvent être au service de la « fracture numérique » et du développement des organisations de l'État tant d'un point de vue économique que social. Ainsi, il faut que les infrastructures, et notamment les réseaux hauts débit, irriguent l'ensemble du territoire libanais, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Au-delà de l'équipement en infrastructures, il s'agit également, pour les organisations publiques libanaises, de s'interroger sur les technologies qui seraient disponibles et pertinentes pour leurs usages. L'introduction des TIC dans les organisations publiques libanaises est favorisée par un ensemble de facteurs directs ou indirects. À titre d'exemple, la France se situe

³⁴⁴ Annie Bartoli, 2005, « Le management dans les organisations publiques », op. cit., p. 400.

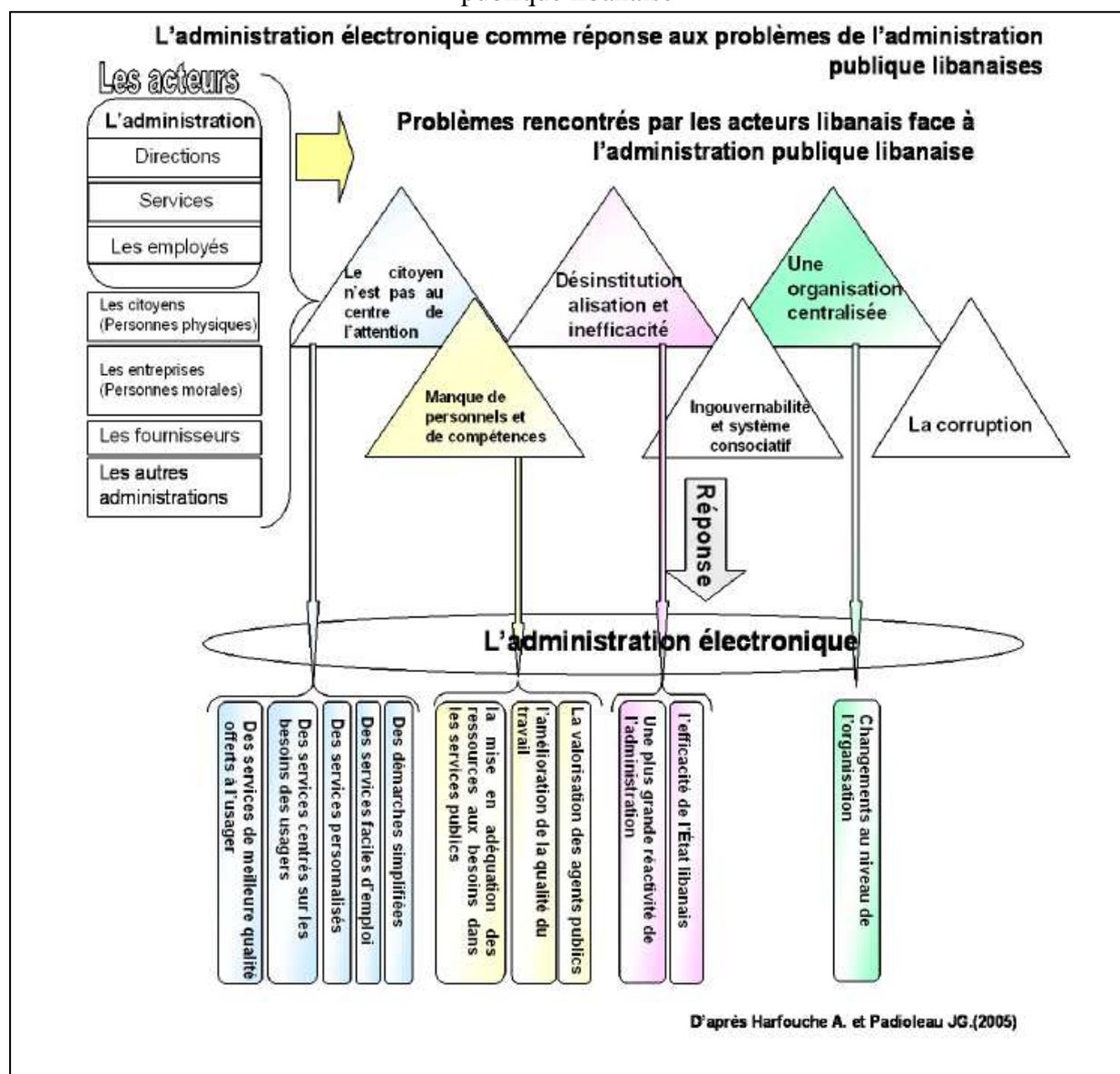
aujourd'hui dans un contexte de développement général des TIC. Les organisations privées et publiques, et les ménages, s'approprient progressivement les modes d'information et de communication, et les intègrent ensuite dans leur quotidien. L'information et la connexion continue à des ménages français à Internet créent une forte demande, qui incite l'administration locale à utiliser les TIC.

7.3.2.1. L'apport des TIC pour les organisations publiques libanaises

Les organisations publiques libanaises souhaitent intégrer davantage les TIC à leur fonctionnement quotidien. En effet, les TIC contribuent à la mise en œuvre de nouvelles compétences, de nouveaux modes de travail et de nouvelles organisations, pour un service public plus efficace³⁴⁵. Elles favorisent des partenariats avec le secteur privé et permet l'amélioration du travail des agents publics libanais.

³⁴⁵ HARFOUCHE, A. (2008), « Besoin de réforme des services publics et l'apport potentiel de l'utilisation des TIC: cas de l'administration libanaise », Proche Orient Etude en Management, Numéro 20., p. 21.

Figure 27 : L'administration électronique comme réponse aux problèmes de l'administration publique libanaise



Source : Harfouche A. et Padioleau JG. (2005)

Selon Khoury³⁴⁶, les TIC permettent à l'administration libanaise d'intensifier la création de nouveaux services dématérialisés (e-services). Elle pourra enrichir les services existants afin qu'ils répondent de mieux en mieux aux attentes des usagers.

Ceci peut permettre une personnalisation de la relation avec l'utilisateur par :

³⁴⁶ Khoury R., était le Technical Cooperation Unit Director, à OMSAR (Office of the Minister of State for Administrative Reform).

- Le développement des services de suivi de leurs dossiers administratifs, ou d'avancement de leurs demandes ;
- La limitation de la fourniture d'informations redondantes dont l'administration libanaise dispose déjà ;
- Leur accessibilité aux services publics à n'importe quel moment ;
- L'accélération de la mise en œuvre des services centrés sur leurs besoins, tout en simplifiant les démarches à suivre ;
- La dématérialisation des procédures.

Ainsi, les TIC peuvent masquer la complexité résiduelle, réglementaire, administrative et procédurale, pour présenter aux usagers libanais des services simples et fonctionnels qui correspondent à leurs besoins.

7.3.2.2. L'administration électronique : un déplacement des frontières et une augmentation de l'efficacité des organisations publiques libanaises

L'administration électronique est indispensable à la modernisation du fonctionnement interne des organisations publiques et des services publics libanais. Au-delà de la satisfaction des usagers, il est souhaitable d'accélérer et d'améliorer le processus décisionnel concernant les politiques publiques. Cela peut être assuré par les technologies de l'information et de la communication, permettant d'apporter une aide efficace à la décision, une meilleure circulation des informations, principalement sous forme agrégée, et une évaluation claire et rapide des résultats des mesures mises en place.

En effet, en se basant sur les études de Reix, nous pouvons dire que les TIC sont susceptibles de produire plusieurs effets qui constituent le ferment des modernisations attendues :

- une multiplication de la quantité et de la précision des informations disponibles, due à la disponibilité, en tout point du réseau, d'informations numérisées aisément accessibles ;
- un déplacement des frontières traditionnelles, en remettant en question les limites entre l'intérieur et l'extérieur de l'organisation (ou, en son sein même, entre ses services). La possibilité d'un départ chez les usagers de tout ou d'une partie des opérations de saisie, ou de certains traitements, ouvre ainsi de nouvelles possibilités d'organisation ;

- une automatisation de nombreux traitements, due aux moyens de calcul disponibles, à un coût désormais plus raisonnable que par le passé, du fait de la standardisation des machines et des systèmes d'exploitation. Cette automatisation redéfinit la répartition des fonctions entre opérateurs et applications, et bouleverse l'organisation des tâches ;
- une faculté de traçabilité systématique de certaines opérations, qui donne tout son poids à des mécanismes de contrôle *a posteriori*, et peuvent ainsi conduire à réévaluer les contrôles, *a priori*, très répandus dans l'administration ;
- enfin, un effet normatif croissant à mesure de la diffusion des grandes applications, du fait du coût d'évolution de ces logiciels largement distribués.

CONCLUSION DU CHAPITRE 7

Dans ce chapitre nous avons proposé trois axes qui aide l'organisation publique à améliorer sa performance publique au travers de cinq axes : le management de la qualité, la planification stratégique et l'introduction des TIC.

Nous avons montré que l'application du management de la qualité dans une organisation se traduit par une amélioration incrémentale des processus organisationnels, conduisant ainsi à terme à une modernisation et à une transformation radicale. Ainsi que nous avons prouvé, en s'appuyant sur les résultats de notre projet d'innovation conduit dans un de nos terrains de recherche, que la transposition de cette approche aux organisations publiques libanaises donne lieu à une institutionnalisation des pratiques d'évaluation de la qualité, reposant sur des standards dans le dessein d'encouragement de la qualité des services.

Ensuite nous avons présenté les outils de pilotage et de planification stratégique que nous avons utilisés pour la réalisation de notre projet d'innovation, en montrant l'importance de ces outils pour la réalisation des objectifs de transformation et de modernisation du fonctionnement des organisations publiques.

Enfin, nous avons montré l'importance des TIC à la modernisation du fonctionnement interne des organisations publiques et des services publics. Ainsi nous avons montré que les TIC accélèrent et améliorent le processus décisionnel concernant les politiques publiques, permettent d'apporter une aide efficace à la décision, une meilleure circulation des informations, principalement sous forme agrégée, et une évaluation claire et rapide des résultats des mesures mises en place. De même, nous avons prouvé que l'administration électronique, ou « e-administration », est une bonne réponse au problème de satisfaction des usagers.

CHAPITRE 8 : TRANSFORMATION OBSERVÉES ET ENSEIGNEMENTS DE LA RECHERCHE

Dans ce chapitre nous cherchons à comparer entre les résultats observés sur le terrain et les différentes voies de modernisation cités dans le chapitre 7 de la thèse. Pour ce faire, nous présentons les transformations observées (8.1.) ensuite nous faisons un rapprochement entre les résultats expérimentaux et les voies de modernisation politique et celle de modernisation des pratiques managériales et du fonctionnement des organisations publiques (8.2). Enfin, nous cherchons à montrer que l'application des outils socio-économiqueS, peut être considérée comme un moyen pour faciliter l'application du NMP afin d'assurer l'amélioration de la performance des organisations publiques, de la qualité des services et la satisfaction des usagers.

8.1. Présentation des transformations observées

Notre objectif est de montrer l'intérêt de ces outils, et les transformations qui en résultent, suite à leur application. Nous rejoignons Desmarais et Nilles pour qui un outil de gestion doit être souple dans sa forme, son contenu, ses délais de mise en œuvre et doit avoir des conséquences significatives, pour le responsable et l'agent : « *Le propre de l'outil de gestion est d'introduire de nouvelles logiques dans une réalité organisationnelle, ce qui recèle des possibilités de transformation à travers les interactions entre le contexte et l'outil...* »³⁴⁷.

Quel que soit l'outil adopté, les membres de l'organisation doivent admettre que le développement d'un outil de modernisation, ou de transformation organisationnelle, n'est que le prolongement des réflexions menées autour des pratiques. Pour que l'outil se pérennise dans l'organisation, le personnel doit avant tout s'entendre sur les bien-fondés de la transformation, pour l'organisation et pour le personnel.

Dans ce type de mécanisme, il est important de s'assurer que le personnel cerne le lien entre les efforts individuels et collectifs, et l'amélioration des performances de l'organisation.

8.1.1. Les apports d'un Outil de Modernisation des Pratiques Managériales (OMPM)

À partir de notre pratique expérimentale, et de nos lectures, nous avons identifié sept principaux apports des outils de modernisation des pratiques managériales pour les organisations. Ils correspondent à des transformations du comportement des acteurs dans le cadre de l'application et de l'utilisation de ces outils :

- 1) L'implantation d'un OMPM dans une organisation apporte un **langage commun** à l'ensemble du personnel.
- 2) Les OMPM ramènent les acteurs de l'organisation vers ce qui est décidé ensemble : **les acteurs se mettent d'accord** sur des objectifs clairs.
- 3) Les OMPM assurent l'**encadrement** et la **responsabilisation** des personnels.

³⁴⁷ DESMARAIS C. et NILLES J.-J., (2005), "l'évaluation des personnels: Quelle éthique pour quelle performance? L'exemple des universités", 7ème Université de printemps de l'audit social, Marrakech (Maroc), 5,6 et 7 mai

- 4) Les OMPM incitent à la mise en œuvre de la **politique de gestion des ressources humaines**.
- 5) Le remplissage de l'OMPM amène le cadre et ses subordonnés à se poser des questions simples, à réaliser des gestes professionnels et à se **mettre d'accord a priori**.
- 6) L'OMPM peut jouer le rôle d'un **révélateur**, dans le sens où c'est à travers les difficultés de sa mise en œuvre, ou de sa mauvaise utilisation, que nous pouvons diagnostiquer les causes des dysfonctionnements dans l'organisation.

Chaque outil offre des **solutions aux causes racines et génériques de dysfonctionnement**, liées aux faiblesses d'un système d'information défaillant, ne permettant pas une performance de l'organisation.

8.1.2. Les réactions à l'effet miroir

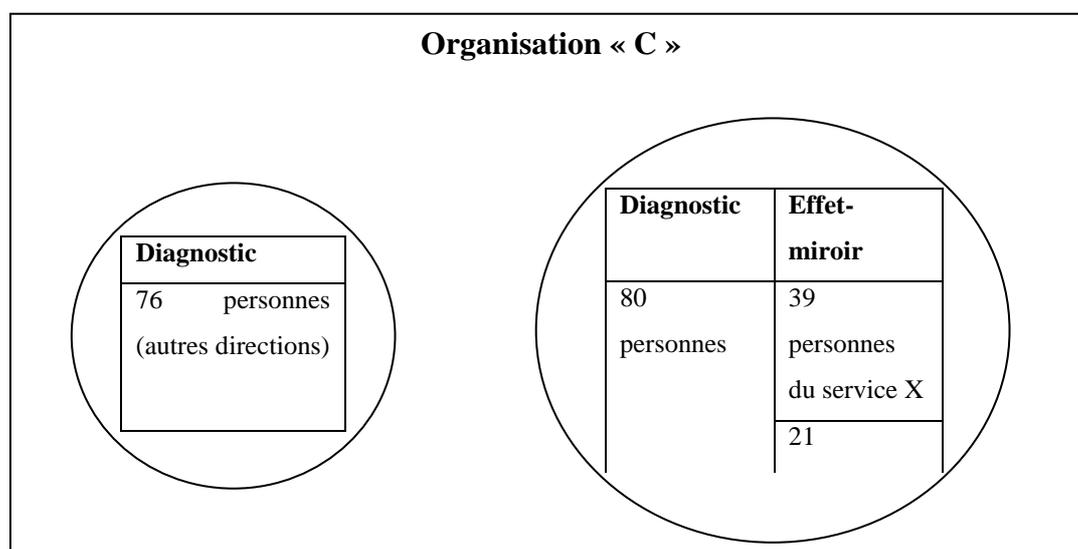
Le projet d'intervention dans notre travail de recherche participatif inclut différentes phases de présentation des résultats des acteurs afin de limiter la résistance envers notre projet de recherche. En nous basant sur la théorie socio-économique, nous avons défini, dans le chapitre 4 de notre thèse, l'effet miroir comme un exercice qui vise « *la prise de conscience par les acteurs des problèmes de l'organisation* »³⁴⁸ et constitue une image, à un moment donné, de ses comportements.

Il s'avère que la recommandation de présenter cet exercice à l'ensemble des personnes interviewées (216 personnes de l'organisation C, dont 140 personnes de la Direction Y, à laquelle est rattaché le Service X) n'a pas été possible du fait des horaires de travail des personnes. À partir de ces 140 personnes de la Direction Y, ayant participé à la phase du diagnostic, seules 60 personnes y ont assisté : le directeur, 4 chefs de sections et 55 personnes de base (figure 28). Nous avons tenté de constituer un groupe, le plus équitable et le plus représentatif possible, afin qu'il crée ultérieurement une communication aux personnes qui n'ont pas pu assister à la présentation sur l'effet-miroir.

2005, Performances économiques et performances sociales à l'heure de la R.S.E. (Responsabilité Sociale d'Entreprise), p.294.

³⁴⁸ SAVALL H., ZARDET V. (1995), Maîtriser les Coûts et les Performances Cachés, *op. cit.*, p. 273.

Figure 28 : Représentation du nombre des personnes participant au diagnostic et effet-miroir de l'Organisation C



Deux types de réactions sont apparus dans la présentation de notre effet-miroir. Tout d'abord, le directeur du service X a fait part de son mécontentement en raison des dysfonctionnements exprimés, car ces derniers étaient déjà connus par la Direction de l'organisation. En revanche, le personnel s'est montré reconnaissant d'avoir respecté les phrases-témoins exprimées, et s'est reconnu dans l'image de la direction représentée par l'effet-miroir.

8.1.3. Mise en évidence des transformations observées

Nous présentons, dans cette section, les résultats expérimentaux obtenus suite au retraitement de l'évaluation qualitative des améliorations, réalisée dans le Service X de l'Organisation C. Rappelons que nous avons réalisé notre diagnostic socio-économique dans trois organisations publiques libanaises, alors que nous n'avons réalisé le projet d'innovation que dans une seule organisation (Service X de l'Organisation C).

En plus de l'évaluation qualitative faite dans l'organisation C suite au projet d'innovation (juillet 2012) nous sommes retournée sur le terrain C en Janvier 2013. Pour pouvoir affiner davantage et valider nos résultats, nous avons réalisé une enquête par questionnaire auprès de certains usagers. L'objectif de ce questionnaire est double : recueillir les impacts après la mise en place du projet présenté dans le chapitre 5 de la thèse et confronter les résultats obtenus de cette enquête à nos premières conclusions, soit pour les compléter, soit les infirmer.

Nous avons listé une dizaine de questions permettant d'évaluer la qualité des services rendus. À partir de ces questions, nous avons dégagé cinq thèmes de réflexion relatifs à la satisfaction des usagers, qui constituent l'architecture de notre questionnaire :

- Les conditions d'accueil de l'utilisateur
- La disponibilité du personnel
- La prise en charge des demandes de l'utilisateur
- Les informations données aux usagers
- La rapidité des formalités administratives (d'entrée ou de sortie)

Nous sommes revenue sur le terrain C, après 7 mois d'achèvement de notre projet d'innovation pour **appliquer** notre questionnaire. Ce questionnaire a été adressé à 75 usagers, durant une période d'un mois (entre janvier et février 2013).

Pour cette section du traitement des matériaux, nous sommes parvenue à synthétiser les progrès réalisés dans le cadre de l'amélioration du fonctionnement du service X (245 Phrases-témoins, annexe 7) en 28 idées-clés réparties dans chacun des trois thèmes de la nomenclature que nous avons élaborés dans la deuxième partie du chapitre 5 de notre thèse (Tableau 17).

Tableau 17: Répartition des idées-clés entre les trois thèmes de la recherche

Thèmes mobilisateurs	Idées-clés
La planification stratégique	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration du système de planification - Utilisation des outils PAP et PASINTEX pour assurer le pilotage des objectifs - Meilleure évaluation des compétences - L'affectation sur les positions de travail est effectuée à l'aide de la grille de compétence - La programmation se généralise - Meilleure gestion de temps et apparition de l'auto-évaluation du temps - Utilisation du CAPN pour regrouper les objectifs prioritaires, les moyens et les indicateurs d'évaluation des membres du service - Motivation des acteurs et accroissement de leurs efficacités - Fixation des objectifs clairs au service X qui sont en lien avec la stratégie de l'organisation C - Amélioration de la cohérence et de la transparence entre les acteurs du service X
Les outils de communication	<ul style="list-style-type: none"> - Les réunions d'équipe de travail améliorent la communication-coordination-concertation avec le responsable - Exercice de l'autorité - Plus grande disponibilité du responsable

	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration des contacts entre les acteurs du service - Développement de la communication sur la gestion du personnel entre le responsable du service et la hiérarchie de l'organisation
La transformation du mode de management et la satisfaction des usagers	<ul style="list-style-type: none"> - Développement d'outils de management - Réalisation d'entretiens d'évaluation - Clarifications des liens hiérarchiques - L'affectation sur les positions de travail est effectuée à l'aide de la grille de compétences - Développement de la responsabilisation grâce à la réorganisation du travail et à l'outil fiche de résolutions - Développement de la communication avec la direction sur les formations nécessaires - La formation est un outil de responsabilisation du personnel - Amélioration des pratiques de délégation - Valorisation de l'efficacité des acteurs - Amélioration du niveau de satisfaction des usagers - Amélioration de la satisfaction des acteurs du service - Meilleure considération des acteurs du service - Meilleure implication des acteurs du service - Meilleure gestion des absences - Utilisation des fiches d'ordonnancement pour la formalisation de procédures - Clarification des missions et des objectifs de chacun

8.1.4. Les outils expérimentés

8.1.4.1. La grille de compétences

Selon H. Savall et V. Zardet, la dimension prévisionnelle de la grille de compétences confère la capacité à anticiper les transformations, et permet d'augmenter la réactivité de la collectivité pour faire face à un nouveau problème. Cette grille offre différentes applications telles que le diagnostic des compétences, l'élaboration de programmes de formation, l'évaluation d'accroissement de compétences, l'anticipation du potentiel de développement... Par exemple, l'introduction de nouvelles technologies d'information et de communication dans l'organisation peut être anticipée, les compétences nécessaires à de nouveaux services également. Le principe de la grille de compétences est d'apprécier les compétences détenues par les agents d'un service, ou d'une Direction, au travers du niveau de réalisation de leurs activités. Les compétences sont entendues comme l'ensemble des savoirs et du savoir-faire mobilisés par l'acteur, en situation professionnelle concrète.

Enfin, la grille de compétences distingue les opérations qui traduisent l'état actuel de l'organisation du travail, et celles que l'organisation souhaite développer. Cette distinction permet d'être vigilant sur le suivi de l'acquisition et du développement de nouvelles compétences, afin d'accompagner les grands projets d'innovation (Annexe 6 : grilles de compétence réalisées dans nos terrains de recherche-intervention).

Pour réaliser ces grilles de compétences, nous avons proposé aux responsables du service X de l'organisation C d'identifier les personnes du service (en lignes) et les activités (en colonnes), pour pouvoir évaluer, à leur intersection, le degré de compétences de chaque personne pour chaque activité du service. Une lecture en lignes permet d'évaluer l'adéquation formation/emploi, et le degré de polyvalence individuelle. Une lecture en colonnes permet de visualiser le degré de vulnérabilité du service ou d'une opération face aux aléas (absence, surcroît d'activité, départ du personnel...).

À la lecture de certaines idées-clés du tableau 17 nous constatons qu'une grille de compétences des membres du service a été réalisée, qui a permis d'évaluer les compétences des agents. Cet état des lieux des compétences de chaque membre a permis une amélioration du choix et du contenu des formations à organiser. De plus, les phrases témoins montrent qu'anticiper les activités, les calibrer en temps et en compétences, a permis de pallier le manque de visibilité, et d'améliorer la répartition des tâches.

Par ailleurs, nous souhaitons commenter le principe d'auto-évaluation de l'agent. Il nous semble que le fait de demander aux agents de transmettre à leur responsable leur propre évaluation de leurs compétences permet à ce dernier de savoir quel regard porte l'agent sur son travail et de tester son sens de l'auto critique et sa capacité à assumer ses actes.

8.1.4.2. Le Contrat d'Activité Périodiquement Négociable (CAPN)

Il est important de soigner le processus managérial permettant d'établir le lien entre la déclinaison collective de la stratégie et le comportement individuel des acteurs. Dans ce contexte, le Contrat d'Activité Périodiquement Négociable (CAPN), concept créé par H. Savall en 1977, permet de formaliser « les objectifs prioritaires et les moyens mis à disposition, pour chaque personne de l'entreprise... » en leur attribuant « ... un complément de

rémunération substantiel lié à l'atteinte d'objectifs d'équipe et individuels, autofinancés par la baisse des coûts cachés »³⁴⁹.

Il s'agit d'un mode de formalisation par l'écrit sous forme d'un contrat qui affirme une réalité objective, permettant le témoignage du partage de la référence, et qui développe un premier stade d'engagement réciproque. De même, il lutte contre les risques d'indépendance, de morcellement des solutions et d'incohérence entre les différents niveaux de l'organisation. Cela permet aux cadres d'organiser les référentiels d'actions au sein même des unités collectives de travail dont ils ont la responsabilité et, enfin, de rompre avec l'approche traditionnelle de la référence au temps passé au travail, pour lui substituer des approches fondées sur de nouvelles normes, telles que la valeur ajoutée, la satisfaction de l'environnement (interne ou externe, client ou usager, collaborateur ou supérieur hiérarchique), le développement de compétences et de la performance globale.

Le grand écart entre l'auto-évaluation des compétences de l'agent et l'évaluation du responsable a débouché sur l'outil CAPN (présenté dans le chapitre 7). L'utilisation des CAPN dans le service X a prouvé une forte corrélation entre l'évaluation du responsable et celle des agents, ce qui a amélioré la qualité des critères d'appréciation dans ce service. En ce qui concerne l'autorité, nous remarquons sa diffusion naturelle dans le service, grâce aux canaux de communication, de coordination et de concertation mis en place par le chef du service.

Enfin, la clarification des missions et des fonctions des acteurs, montre son impact sur leur identité, et leur place définie et reconnue dans le service. Dans ce contexte, une « fiche de résolutions » a été mise à disposition des acteurs. Cette fiche, remplie lors de chaque réunion, incite les agents à réaliser régulièrement des micro-contractualisations : Quelle est l'opération à réaliser ?, Qui réalise l'opération ? Quand doit-elle être faite ? Lorsque la fiche de résolutions est bien tenue, elle clarifie les termes du « contrat » ; la fréquence de remplissage de l'outil fait que l'engagement devient un geste naturel pour les acteurs, comme un réflexe.

³⁴⁹ Henri SAVALL, Véronique ZARDET, (1995), Ingénierie stratégique du Roseau, Economica, 517 pages

8.1.5. Les résultats expérimentaux relatifs à la maîtrise de la qualité

Le projet d'innovation socio-économique a permis de proposer des solutions aux dysfonctionnements, surtout après les multiples effets négatifs perçus par les usagers, allant jusqu'à conduire l'organisation publique à engager une démarche qualité. En effet, dans les organisations publiques libanaises où nous avons conduit nos recherches-interventions, les directeurs impulsent la démarche qualité par des méthodes différentes, mais avec des points communs pénalisent cette démarche : la non-planification, la non-évaluation, la non-définition préalable des objectifs de qualité, ainsi qu'une non-responsabilisation des agents.

De même, nous avons observé plusieurs effets négatifs perçus par les agents de l'entreprise publique A et l'établissement public administratif C, notamment la démotivation des employés à améliorer leur qualité de travail et les services rendus aux usagers. En outre, la démarche qualité n'est pas effectivement imbriquée dans la stratégie de ces organisations. Pour ces deux organisations publiques, a été proposée l'idée d'améliorer de la qualité de l'organisation du travail et des services, non seulement au niveau des Directions ou des services qualité, mais aussi à tous les niveaux hiérarchiques des organisations.

Concernant l'établissement public à caractère industriel et commercial B, nous notons que la stratégie et les objectifs ne sont pas connus du personnel, tandis que, la stratégie et les objectifs sont définis pour être connus et mis en œuvre par tous les agents de l'organisation.

Ainsi, les trois Organisations A, B et C sont invitées à fixer leurs stratégies et leurs objectifs de qualité, à les diffuser à tous leurs acteurs et à les matérialiser à travers les multiples canaux de communication mis en place. L'insatisfaction des usagers était due au management de la qualité des services et de l'organisation du travail, dans les organisations A et C. Mais ces organisations n'avaient pas souligné la satisfaction des usagers comme un objectif principal dont doit se prévaloir toute organisation publique qui entend maintenir l'intérêt général.

Un management innovant visera effectivement la satisfaction des usagers, mais, auparavant, il est préférable d'écouter ces usagers. Il convient de cerner les besoins des usagers internes (agents des organisations) et des usagers externes pour les transformer en exigences de satisfaction. De plus, nous notons que la maîtrise de la qualité est une activité absente dans les trois organisations. La modernisation des pratiques managériales et du fonctionnement des

organisations publiques, par les différentes voies détaillées dans le chapitre 7, est une méthode pertinente de l'amélioration de la qualité des services et de l'organisation du travail.

En ce qui concerne la mesure de l'amélioration de la qualité dans le service X de l'organisation C, des indicateurs ont été implantés pour être utilisés de façon efficace par les acteurs, dans le cadre de leur travail : les rencontres, les emplois de description, le plan d'actions, etc. Mais nous avons souligné le manque de participation du personnel à la démarche qualité dans les trois organisations. Or, nous notons que le personnel est l'acteur principal de cette démarche, qu'il gagne à être informé de la stratégie, des objectifs et des actions qualité. Nous avons proposé une communication-coordination-concertation plus efficace afin que l'amélioration de la qualité passe par l'expression de tous les agents. Les actions d'amélioration peuvent être recensées lors des réunions et des audits internes.

Enfin, la formation étant un élément très important pour l'amélioration de la qualité, elle est prise en compte dans le projet socio-économique d'amélioration du fonctionnement du service X de l'organisation C grâce à des politiques de formation continue et de sensibilisation. Les différentes voies de transformation organisationnelle prônent ainsi la satisfaction des usagers internes et externes de l'organisation afin de faire germer la qualité des prestations.

8.2. Rapprochement des résultats expérimentaux avec les voies de modernisation

Dans le chapitre 6 de notre thèse, nous avons présenté les trois voies politiques de la transformation des organisations publiques. Nous avons montré que le PPP est une application des prescriptions du NMP, nécessaires à l'amélioration de la performance et à la qualité des services, et de l'organisation du travail, par le déplacement de frontière entre le secteur public et le secteur privé. De même, nous avons montré que cette application, à l'inverse de la privatisation, protège l'existence des organisations publiques, n'échange pas leurs objectifs sociaux par des objectifs commerciaux, et ne prive pas l'État des sources de revenus.

Dans le chapitre 7, nous avons développé trois voies de la modernisation des pratiques managériales et du fonctionnement des organisations publiques : le management de la qualité,

les outils de pilotage et de planification et les technologies de l'information et de la communication.

Dans cette partie, nous analysons la relation entre les voies politiques et managériales développées dans ces deux chapitres (6 et 7) et nos résultats expérimentaux cités dans la première partie de ce chapitre (8). Ensuite, nous précisons en quoi le NMP et le management de la qualité, appuyés par des dispositifs de PPP et améliorant la performance et le fonctionnement des organisations publiques, servent la satisfaction de leurs usagers internes et externes. Enfin, nous concluons par l'impact des voies de modernisation ou de transformation, déjà citées dans notre thèse, et sur la satisfaction de leurs usagers internes et externes.

8.2.1. Relation des voies de modernisation avec les résultats expérimentaux

Le chapitre 5 a permis, à travers un cas d'expérimentation, de montrer comment il est possible de développer les réflexes stratégiques des organisations publiques. La proposition faite, au sein du service X de l'Organisation publique C, était la suivante : définir un projet d'innovation socio-économique permettant d'impliquer le plus grand nombre de personnes du service. Ce projet prend en compte aussi bien l'économique que le social, l'interne que l'externe, et se réalise dans une perspective stratégique. À travers ce projet, le service a élaboré et communiqué sur des outils et des modes de planification, de communication et de modernisation des pratiques managériales afin de mieux satisfaire les usagers internes et externes du service, et d'améliorer la qualité du travail et des services fournis. Les résultats de ce projet sont présentés dans la première partie de ce chapitre. Ces résultats expérimentaux ont permis de montrer que l'application de ces transformations engendre une amélioration de la qualité de service, ainsi qu'une dynamique du travail interne. Ainsi, le pilotage de ces transformations permet d'ouvrir une voie de sortie de crise, en permettant aux acteurs internes de retrouver leur identité, et de renforcer la légitimité de leurs actions.

C'est par l'expérimentation que nous avons observé que les outils de pilotage, de planification et de communication, définis dans le chapitre 7, ont joué un rôle essentiel dans l'amélioration du fonctionnement des organisations publiques. De même, nous avons montré que les organisations publiques ont tout intérêt à développer un management de la qualité, prise en

compte par le projet socio-économique, et génératrice de satisfaction pour les usagers internes et externes. La finalité du management de la qualité peut être citée comme une contribution à utiliser, de manière optimale, la satisfaction des acteurs des organisations publiques pour assurer leur développement puis la croissance socio-économique du pays. Ces modernisations et ces transformations ne sont pas appliquées dans un environnement de management bureaucratique traditionnellement employé dans les organisations publiques. D'où l'importance du NMP, qui assure l'adaptation des méthodes de management privé basé sur le management de la qualité, la planification stratégique et l'introduction des TIC (Yvon Pesqueux, 2010). Ainsi, nous avons démontré, dans le chapitre 6, que la mise en œuvre des pratiques du NMP au sein de la sphère publique, se traduit notamment par le déplacement de frontière entre sphère publique et sphère privée (Frédéric MARTY, 2011), afin d'assurer l'échange des cultures, des outils et des pratiques managériales, entre les deux sphères.

Selon nous, le recours aux PPP s'inscrit dans la logique du NMP nécessaire à la modernisation des pratiques managériales et du fonctionnement des organisations publiques.

8.2.2. Impacts des transformations organisationnelles sur la satisfaction des usagers internes et externes des organisations publiques

Dans cette section, nous essayons de répondre à la question suivante : jusqu'à quel point les voies de transformation et de modernisation, déjà mentionnées dans notre thèse, servent-elles la satisfaction des usagers internes (employés publics) et externes (usagers) des organisations publiques ?

Selon Warin (1999)³⁵⁰, « la performance publique n'est pas, pour les usagers des services publics, qu'une simple affaire d'efficacité managériale ou de qualité. Elle dépend aussi des réponses apportées à leurs attentes éparses en terme d'équité, de solidarité sociale, de précaution et de responsabilité ; le sentiment que nourrissent les usagers, d'être traités justement ou injustement par les services publics, en découle largement ».

³⁵⁰ WARIN, P. (1999), la performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères, *Politiques et Management Public*, volume 17, n°2.

8.2.3. Impacts du NMP sur la satisfaction des usagers

Nous avons montré, dans le chapitre 6, que le Nouveau Management Public est transdisciplinaire, du fait qu'il induit de profondes transformations organisationnelles dans les différentes fonctions de l'organisation publique.

Dans cette section, nous examinons l'impact des transformations exigées par le NMP, au sein des fonctions de marketing et de ressources humaines, sur le travail des employés publics, et sur l'évolution de la satisfaction des usagers.

Rappelons que le service public est avant tout une relation d'aide entre le fonctionnaire et l'utilisateur. Sans la participation de l'utilisateur, le service n'existe pas, il n'est que potentiel, latent. La caractéristique de la relation d'aide est que l'essentiel de sa qualité dépend de l'investissement de celui auquel elle s'adresse. En outre, cette relation s'analyse, presque à chaque fois, comme un événement à part entière, avec une très forte dose d'imprévisibilité et d'inattendu, sa maîtrise n'étant, *a priori*, qu'illusoire.

Or, dans cette section, l'aspect humain peut s'analyser du point de vue des employés publics et du point de vue des usagers, dans leur globalité.

a) Les usagers-citoyens:

La mise en place du NMP n'a pas pour unique finalité l'amélioration du service public, ni la réduction du déficit public, elle a surtout pour objectif la justification des actions des organisations publiques auprès de l'opinion de l'utilisateur, de la même façon qu'une entreprise privée justifie ses actions auprès de ses clients. Un concept très intéressant ressort ici : c'est celui de la **transparence**.

Selon Pesqueux³⁵¹, le principe de transparence concerne davantage le contrôle externe des usagers que celui de l'activité, en établissant un continuum entre les deux, au regard d'une performance. Cependant, le **marketing public** exigé par le NMP sert à rechercher et préciser les besoins et les attentes des usagers afin de les satisfaire. Pour Pesqueux, « *Le marketing public est considéré comme devant permettre de développer des stratégies d'adaptation aux besoins du public et de promouvoir la légitimité et la valeur ajoutée des organisations*

³⁵¹ Yvon Pesqueux (2010), Le « nouveau management public » (ou *New Public Management*), disponible sur hal-00510878, version 1 - 22 Aug 2010

publiques. Les organisations publiques s'engagent dans des démarches marketing via des études de besoin et des enquêtes de satisfaction, des démarches de qualité des prestations souvent intégrées dans des projets de service ou d'établissement, des actions de communication externe (explicitation du positionnement c'est-à-dire information sur les missions, les valeurs, les prestations, les spécificités et les différences par rapport à d'autres offreurs)»³⁵².

L'une des transformations les plus importantes apportées par le NMP est l'utilisation des **technologies de l'information et de communication** (par exemple, l'administration électronique). Ces évolutions apportées en termes de communication, permettent aux usagers d'avoir accès à une grande partie des informations relatives à leurs demandes via l'internet.

Ainsi, la **décentralisation du pouvoir** des administrations publiques simplifie les démarches à suivre par les usagers.

b) Les employés publics :

L'accroissement d'**autonomie** donnée aux acteurs est un élément majeur de la mise en place du NMP. De fait, cette autonomie est considérée comme un facteur de **motivation** des acteurs publics. Anne AMAR et Ludovic BERTHIER parlent d'une « meilleure **implication des managers** », due tant à ce regain de pouvoir qu'à la reconnaissance du travail qui en découle. C'est ce qui aide les acteurs publics à croire en la performance pour améliorer leur **qualité de travail** et à développer ainsi une image positive sur leur propre travail. Ainsi, les outils de pilotage et de planification participent grandement à la **reconnaissance du travail** des acteurs et à leur **motivation**. De fait, les acteurs savent ce qu'ils ont à faire, à qui ils répondent et quels objectifs ils doivent atteindre. De plus, l'usage systématique des TIC permet la **participation**³⁵³ des fonctionnaires à la conception, au choix et à l'usage des outils correspondants, compte tenu de l'existence d'une industrie logicielle et informatique, et de l'importance de la commande publique.

Anne Amar et Ludovic Berthier³⁵⁴ précisent, que l'application des principes du NPM répond aux attentes des fonctionnaires. De fait, en 2005, « 59% des salariés du secteur public

³⁵² Yvon Pesqueux, (2010), Le « nouveau management public », op. cit., p. 5.

³⁵³ Yvon Pesqueux, (2010), Le « nouveau management public », op. cit., p. 5.

³⁵⁴ AMAR Anne et BERTHIER Ludovic, Le nouveau management public: avantages et limites, *Revue du RECEMAP*, Décembre 2007.

[estimaient] urgente une réforme du fonctionnement de l'Etat et du service public », notamment en termes d'intérêt du travail, d'évolutions technologiques et, plus globalement, de situation des fonctionnaires.

8.2.4. Impacts du management de la qualité sur la satisfaction des usagers

La qualité est un concept qui s'est développé avec l'industrie et qui est défini ainsi dans les normes AFNOR NFX50-109 : « Ensemble de propriétés caractéristiques d'un produit, ou d'un service, qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire durablement les besoins exprimés et implicites des utilisateurs». P. Ducalet et M. Laforcade³⁵⁵ adaptent cette définition de la manière suivante : « Ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites de l'utilisateur et de sa famille en vue de maintenir ou d'améliorer sa santé, son autonomie sociale et sa dignité d'être humain ». Ainsi, nous pouvons dire que le management de la qualité est l'organisation et le pilotage mis en place pour garantir la satisfaction d'exigence des parties prenantes internes, et externes, de l'organisation et la prise en compte des risques de toute nature.

Nous décomposons le management de la qualité en deux formes pratiques:

- Le management de la qualité externe, qui correspond à la satisfaction des usagers-citoyens. Il s'agit de fournir des prestations conformes à leurs attentes. Ce type de management exige une écoute indispensable des demandes, et permet également de prendre en compte des besoins implicites, non exprimés par les bénéficiaires.
- Le management de la qualité interne, qui correspond à l'amélioration du fonctionnement interne du service. Il met en œuvre des moyens permettant de décrire au mieux l'organisation, de repérer et de limiter les dysfonctionnements. Les bénéficiaires de la qualité interne sont la Direction et les personnels de l'organisation. La qualité interne passe généralement par une étape d'identification et de formalisation des processus internes réalisés grâce à une démarche participative.

³⁵⁵ DUCALET Philippe ; LAFORCADE Michel : Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales ; Paris, Seli Arslan, 2000

Pour Pesqueux³⁵⁶, la recherche de la qualité dans le secteur public passe par l'écoute des usagers, l'évaluation de leur satisfaction, l'engagement de service et l'engagement sur la simplification des démarches administratives. Enfin, l'auteur souligne que le management de la qualité est accompagné du simplisme de l'idéologie managériale.

8.3. Articulation du Management socio-économique et du Nouveau Management Public afin de satisfaire les usagers

Quelles sont les pratiques stratégiques des organisations publiques libanaises et comment développer le management moderne pour répondre aux défis actuels auxquels elles sont confrontés : qualité des services rendus, performance des personnels et satisfaction des usagers ? D'après nos recherches dans les organisations publiques libanaises, nous avons constaté que ces dernières pratiquent des méthodes de management qui présentent de nombreuses limites et des risques.

Nous proposons dans cette section une esquisse de modélisation par le management socio-économique tout en montrant sa liaison avec le NMP.

8.3.1. Modèle de décision socio-économique

Le management socio-économique constitue à accélérer le rythme nécessaire à la transformation des entreprises et des organisations. Tous les acteurs, surtout internes, des organisations peuvent jouer un rôle majeur dans le changement. Ils peuvent user de leur pouvoir informel pour ralentir ou pour accélérer le rythme de ce changement.

Les objectifs de l'implantation du management socio-économique sont d'aboutir à :

- une autonomie suffisante dans la démarche de progrès continu ;
- la valorisation de l'outil de travail ;
- l'amélioration de la compétitivité pour satisfaire les usagers ;
- la recherche de nouveaux services à plus forte valeur ajoutée.

³⁵⁶ Yvon Pesqueux, (2010), Le « nouveau management public », op. cit., p. 6.

- L'investissement d'une nouvelle ligne de services va dans le même sens avec, comme objectif prioritaire, de satisfaire les usagers ;

Ces importants développements visés peuvent être facilités par la démarche socio-économique qui pourra recevoir l'adhésion de tout le personnel dans la plus grande forme de transformation. Bien que le personnel n'ait pas tous reçu un enseignement poussé, il n'en est pas moins intelligent. Il faut donc que le management lui permette de s'exprimer et ce n'est pas toujours le cas. Le poids du passé existe mais il faut aller de l'avant, dynamiser les personnes. Grâce à la démarche socio-économique, nous prétendons pouvoir faire évoluer les mentalités. Les grilles de compétences permettent de se repérer et les PAP normalisent la façon de procéder.

La méthode socio-économique aide la Direction et l'encadrement des organisations à développer leur rôle managérial, en complément de leur rôle technique ou de spécialiste d'une fonction. Cela nécessite la mise en œuvre, au niveau de chaque cadre, d'outils de gestion et d'animation des équipes tels que les suivants :

- Des **grilles de compétences**, qui permettent de cartographier les compétences des équipes et de procéder à des actions très ciblées de formation intégrée pour réduire les vulnérabilités de compétences et accroître la polyvalence de manière appropriée.

Des **plans d'actions prioritaires**, qui consistent à traduire sous forme d'actions concrètes les objectifs stratégiques, qu'ils soient de nature hiérarchique ou transversale. Les Plans d'Actions Prioritaires facilitent la démultiplication des objectifs jusqu'au premier niveau d'encadrement afin de faciliter l'animation des équipes.

8.3.2. Le NMP dans une stratégie socio-économique

L'enjeu est de réussir à transformer les conditions de production en les adaptant à la fois aux exigences des usagers et à celles du personnel-producteur de la qualité. L'approche du NMP est finalement très voisine de celle de la performance socio-économique des organisations. Grâce à cette démarche, l'entreprise réussit non seulement à stimuler la *vigilance* du personnel permettant d'atteindre un niveau de qualité interne-externe cohérent et efficace, mais elle assure aussi sa survie-développement tout en satisfaisant les besoins professionnels du personnel (emploi, carrière, rémunération).

Le défi auquel sont aujourd'hui confrontées les organisations publiques porte sur *l'organisation de leur fonction de vigilance*. La veille stratégique interne-externe sur le métier de l'entreprise est une source importante d'inspiration d'actions motrices dans des stratégies innovantes. On peut assez facilement développer une vigilance sur le métier en activant la "fibre métier" du personnel par des actions telles que la participation aux salons et colloques professionnels et la lecture de presse et d'ouvrages auxquelles il est sensible. *Intérioriser l'environnement externe de l'entreprise*, c'est aussi remettre en cause la notion de contrainte que l'environnement exercerait sur elle. Dans une approche innovante et active de la stratégie, les objectifs stratégiques sont fixés à partir d'une *volonté partagée d'action* pour transformer l'existant (les environnements interne et externe) et non en fonction de contraintes à connotation négative qui lui seraient unilatéralement imposées par l'environnement externe (usagers). Dans le concept de stratégie socio-économique, une contrainte perçue est une source de créativité et d'énergies humaines grâce aux stimuli qu'elle provoque. On peut en effet *retourner* la soi-disant *contrainte en opportunité* afin d'innover en matière de service, de délais de réponse, de qualité de service, de recherche-développement et de mobilisation du personnel.

Nous proposons de conduire, dans le même temps, une action complémentaire qui permettrait d'atteindre l'objectif de la satisfaction des usagers : « La socio-économie favorise l'énergie de pilotage et dispose d'un outillage pour mettre en œuvre toutes les idées de management ».

8.3.3. Les retours sur investissements d'une démarche socio-économique

Après avoir présenté les outils de pilotage (dans le chapitre 7 de notre thèse), nous allons présenter rapidement notre regard d'auditeur qualité sur la conduite des projets de transformation.

Après les démarches reconnues, viennent les retours sur investissements au travers de la motivation des Hommes et l'amélioration de la dynamique de l'organisation publique, le développement d'une image de qualité, l'amélioration de l'efficacité, la diminution de la non-qualité, et la satisfaction des usagers.

Il s'agit d'une analyse qualitative forte intéressante dont nous pouvons nous faire le porte parole après avoir négocié avec un auditeur qualité car au terme des audits qui sont un peu des

examens, ces points sont fréquemment évoqués par les dirigeants lors des minutes qui suivent les réunions de clôture en présence de tout l'encadrement, voire de la maîtrise. L'enquête conclue aussi par un message unanime : « Si cette démarche était à refaire, je la referai ». Les organisations publiques libanaises dans lesquelles nous sommes intervenus disent en démarche socio-économique, c'est une évolution mesurable au travers du nombre de transformations réalisées et de satisfactions des usagers.

La démarche socio-économique nous est apparue comme un moyen de faciliter l'application du NMP. C'est la raison pour laquelle nous avons conseillé les organisations publiques où nous sommes intervenus de la suivre, et après plusieurs formations et négociations, une organisation a entamé l'exécution du projet socio-économique.

Au terme de l'intervention, nous pouvons dire que la démarche socio-économique a largement contribué à créer un environnement favorable à l'application du NMP et à l'organisation de la qualité auprès de l'ensemble des rouages de l'organisation publique :

- par l'amélioration de la communication, de la coopération et de la concertation ;
- par la stimulation des énergies dans une démarche participative ;
- par l'implication et la responsabilisation de tous les acteurs ;
- par la généralisation d'outils de pilotage, visant à plus de rigueur ;
- par la formalisation des objectifs, des projets, et par leur diffusion et leur suivi en cours d'avancement.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Dans cette partie, les maître-mots de la modernisation sont : qualité, pilotage, planification, communication, participation, objectifs/outils et satisfaction. Tous ces axes de modernisation renvoient à l'exigence d'un pilotage stratégique de la transformation comme condition des organisations publiques performantes.

Pour introduire la notion de performance dans le secteur public, une démarche qualité implique donc un Nouveau Management Public qui fédère tous les acteurs sur des objectifs clairs et communs, favorisant la satisfaction des usagers et développant les compétences professionnelles des acteurs publics. Les acteurs publics sont persuadés d'être les garants de la qualité des services publics et de la satisfaction des usagers externes.

Les résultats recueillis sur notre terrain de recherche nous permettent de faire le lien entre les différentes voies de modernisation des pratiques managériales et la performance des organisations publiques, dans la mesure où de bonnes conditions de travail invitent les individus à s'impliquer davantage dans leur emploi. L'application de méthodes de management participatif contribue alors à motiver les acteurs reconnus dans leur travail. La motivation des acteurs permet de stimuler leur satisfaction au travail, ce qui entraîne l'amélioration de la satisfaction globale des usagers externes.

CONCLUSION GENERALE

Notre conclusion générale est construite autour de la problématique et des questions sous-jacentes que nous avons formulées au début de notre recherche.

Les questions centrales étaient les suivantes :

« Jusqu'à quel point, et dans quelles conditions, la transformation managériale peut-elle contribuer à améliorer les performances socio-économiques des organisations publiques, la qualité des services publics et la satisfaction des usagers? Quels sont les impacts des nouveaux modes de fonctionnement sur les fonctionnaires ? Comment mieux satisfaire les besoins des différents usagers ?

Ces questions constituent le point de départ de notre recherche. Elles sont nées d'un paradoxe : l'intérêt croissant porté aux organisations publiques en sciences politiques et économiques et la faible importance des études portant dans ce domaine dans la littérature en gestion et en management, comparativement au secteur privé.

La réponse à ces questions ainsi que les résultats de notre terrain de recherche constituent des éléments de validation de nos hypothèses de recherche. Notre conclusion se présente en six parties. Nous introduisons d'abord le rappel des principales conclusions des huit chapitres de la thèse. Nous effectuons ensuite, une présentation de travaux de recherche qui analysent le lien dans l'organisation publique entre la qualité de service et la satisfaction des usagers en les connectant à notre hypothèse centrale. Nous analysons par la suite les *micro-changements* observés au sein du terrain de recherche en tant qu'éléments de validation de notre hypothèse de recherche maximal. Quant à notre *hypothèse de recherche minimale*, nous analysons les résultats atteints par le changement organisationnel généré par l'intervention socio-économique. Enfin, nous explicitons les principales limites rencontrées dans le cadre de ce travail de recherche, et nous présentons des pistes possibles pour poursuivre nos travaux.

9.1. Rappel des concepts théoriques développés dans la thèse

Notre champ de recherche est l'organisation publique. On observe dans le domaine des sciences de gestion, depuis les 30 dernières années, un développement des perspectives de recherche qui structurent pas à pas une théorie de la gestion publique en lien avec le courant de la transformation organisationnelle. Les transformations ne peuvent ignorer les obstacles nombreux, issus de la tradition administrative et de la complexité inhérente aux organisations publiques, qui rend « *tout raisonnement simpliste inapproprié et toute méthode se présentant comme la panacée, illusoire* » (Emery et Giauaque, 2005).

Des outils de gestion qui trouvent « naturellement » leur place dans le monde de l'entreprise ne s'imposent pas aussi aisément dans le secteur public. La dimension culturelle et les valeurs de la sphère publique, notamment, doivent être mieux prises en compte dans la conduite du changement.

Deux motifs principaux structurent notre problématique de recherche : d'une part la transformation du management public est une exigence accrue liée à l'amélioration de la performance des organisations publiques ; et d'autre part une transformation réussie de l'organisation s'accompagne d'une évolution des comportements managériaux et provoque une satisfaction des usagers internes et externes. En d'autres termes, un travail sur les dimensions individuelles, interactionnelles et collectives facilite et accélère le nécessaire changement des représentations, des comportements et des pratiques managériales.

Une réponse à notre problématique peut être construite à partir du concept de **potentiel interne** de l'entreprise comme levier stratégique. A partir de l'analyse de la *théorie socio-économique* nous reprenons, à notre compte, des concepts essentiels pour structurer notre démarche théorique. Néanmoins, l'organisation publique est un champ de recherche problématique du point de vue de l'observation scientifique. Ces problématiques limitent les chercheurs dans la production de *connaissances d'intention scientifique*, d'où la nécessité de disposer d'outils de recherche qui soient, sinon spécifiques, du moins appropriés aux questions de l'organisation publique. Pour cette raison, nous appliquons une **méthodologie de recherche-intervention** qui facilite l'observation approfondie des *pratiques de gestion* et *l'interaction cognitive* entre l'intervenant-chercheur et les acteurs de l'organisation. Afin d'obtenir nos données de recherche, nous avons effectué une intervention socio-économique dans trois organisations publiques libanaises qui représente notre *terrain d'observation*

scientifique. Nous avons composé notre panier d'acteurs-informateurs sur le critère de la pluralité et de la combinaison, en associant différents niveaux hiérarchiques (cadre, agent de maîtrise et personnel de base) et différents métiers, pour nous assurer de la bonne qualité des informations recueillies. Au total, nous avons bénéficié, pour notre recherche, des informations qualitatives et quantitatives issues de ces 204 entretiens menés auprès de 423 *agents et usagers* des trois organisations entre juin 2010 et septembre 2012.

Notre proposition théorique est une *modélisation sur les pratiques managériales dans l'organisation publique*. Elle intègre par deux variables de recherche : **la gestion de la qualité** et **la planification stratégique**, qui nécessitent une interaction permanente pour construire un **processus de transformation stratégique et managériale**. En ce qui concerne notre première variable, nous observons que le dispositif de *groupes de projet* permet de générer une dynamique au sein de l'organisation publique. Elle est construite par le *sens de l'organisation*, structuré dans le diagnostic socio-économique, et par *l'action collective* produite dans la phase de projet. La rationalisation et la participation (autour de *l'encadrement de proximité*) sont des comportements observables dans ce dispositif qui coordonnent les acteurs dans l'atteinte d'une performance organisationnelle.

Notre deuxième variable est un essai de modification du paradigme de la stratégie de l'organisation publique. Nous considérons qu'il est possible d'intégrer des acteurs dans les activités de réflexion stratégique. Cette activité cognitive est réalisée à l'aide d'un *groupe de direction* dont la fonction est la réduction de dysfonctionnements de l'organisation et la proposition d'actions de création de potentiel. Nous considérons pertinente l'application des outils de planification stratégique participatifs, simples et compréhensibles, afin de faciliter le suivi des actions et des objectifs stratégiques pour donner plus de responsabilité aux acteurs.

Notre hypothèse centrale de recherche était la suivante: ***La transformation managériale au sein des organisations publiques permet d'améliorer leurs performances socio-économiques ainsi que la qualité des services rendus aux usagers des services publics.***

Cette proposition est le cœur même de notre problématique car il s'agit d'apporter un soutien conceptuel et méthodologique aux organisations publiques pour une amélioration effective de leur performance. Le processus de transformation organisationnelle nécessite des outils de gestion pour en faciliter la régulation. Nous considérons que les outils de gestion socio-économique permettent l'analyse des comportements dans l'organisation, en lien avec la

qualité et la performance globale de l'organisation publique. "Rien n'est plus utile pour comprendre la structure et la fonction d'une organisation que d'analyser la manière dont les décisions et le comportement des employés sont influencés à l'intérieur de l'organisation" (Simon1, 1983).

9.2. Existe-t-il un lien dans l'organisation publique entre la qualité de service et la satisfaction des usagers ?

Nous avons essayé de s'appuyer sur la qualité et sur la prise en compte de l'expression des usagers pour satisfaire au mieux l'intérêt général redonnent du sens au service public.

Le service public a pour vocation de concourir à l'intérêt général. En cela, sa mission ne se réduit pas à la recherche de la satisfaction de son public. Elle doit parfois tracer la ligne de séparation entre des intérêts particuliers, au risque de générer de l'insatisfaction chez les uns ou chez les autres. Mais ces missions, souvent délicates, souvent difficiles à faire accepter, passent par des services rendus: accueil, soins, interventions, autorisations... Et la qualité de ces services est un élément déterminant de la qualité du lien entre les usagers et les services publics. Il est essentiel que les usagers soient satisfaits de tous les services rendus par les organisations publiques, car cette satisfaction est le fondement du respect et de la confiance qui peuvent s'établir entre les organismes publics et les usagers.

Le déploiement de démarches Qualité dans les organisations publiques est aujourd'hui incontestable, et l'on observe parallèlement une tendance au développement de la mesure de la satisfaction. Le temps où les services publics agissaient au nom de l'utilisateur est révolu. Dans une société de plus en plus exigeante, la satisfaction de l'utilisateur devient la priorité et l'aiguillon de la modernisation des services publics.

Suite à notre intervention, nous avons montré que l'exigence de qualité s'impose progressivement dans les organisations publiques libanaises, beaucoup de travail reste à faire et les blocages semblent tout autant techniques que culturels. La mesure de la satisfaction des usagers, parce qu'elle est incluse dans toute démarche qualité, n'échappe pas à ce constat.

En effet, la mesure de la satisfaction des usagers relève d'une véritable démarche scientifique et ne saurait se limiter à la seule écoute de quelques individus se déclarant porteurs de l'ensemble des attentes des usagers. Ainsi, la mesure de la satisfaction ne peut être efficace et

ne prendre de sens que si elle s'accompagne d'une connaissance et d'une appropriation de ses règles, de ses outils, de ses bonnes pratiques managériales mais aussi de ses limites.

Seule une appropriation managériale de ces outils de gestion par tous les acteurs de la qualité peut permettre aux organisations publiques de répondre à l'exigence de qualité souhaitée par les usagers et ainsi redonner un sens au service public.

9.3. Les principaux résultats

Le projet socio-économique a permis de proposer des actions d'amélioration fondées sur une représentation de la réalité (*l'effet-miroir* et *l'avis d'expert*). Certaines d'entre elles ont été programmées et appliquées dans l'organisation à l'aide des outils de planification. D'autres actions ont vu le jour par une décision directe du responsable.

En réponse à notre problématique, nous présentons les résultats obtenus, permettant de répondre en partie à l'hypothèse centrale de notre recherche : « ***La transformation managériale au sein des organisations publiques permet d'améliorer leurs performances socio-économiques ainsi que la qualité des services rendus aux usagers des services publics*** ».

Une première étape s'est attachée à étudier les spécificités du fonctionnement des organisations publiques. Nous avons défini les organisations publiques comme des organisations servant un *intérêt général*, produisant des activités de service au public et dépendant d'une tutelle ayant un fort pouvoir de décision sur leurs actions et leurs orientations.

Cette première étape nous a permis de poser la question du management des organisations publiques. Nous avons décrit le mode de management qui prédomine dans les organisations publiques selon deux courants de pensée opposés. Le premier courant admet que les organisations publiques ne sont pas des organisations comme les autres et qu'il convient de leur appliquer un management spécifique. Le deuxième courant élude le statut juridique de l'organisation, pour s'attacher à définir le management comme une science administrative.

Dans ces deux approches, le management public équivaut au management des organisations du service public. Nous avons considéré que le management public est donc constitué par les méthodes de management pratiquées par les organisations publiques : c'est celui que nous

avons observé dans trois organisations publiques au Liban. En nous appuyant sur un état des travaux réalisés dans ce domaine et sur notre observation directe, nous avons montré que le management existant dans les organisations publiques au Liban présente certaines caractéristiques de la bureaucratie mécaniste. À cet effet, nous nous appuyons sur une analyse critique des travaux de Mintzberg et de Griffin relatifs à la « bureaucratie mécaniste ». Ensuite nous avons montré que l'attachement excessif au respect des règlements et le style de gestion bureaucratique très centralisée, dans les organisations publiques libanaises, s'exercent au détriment de la rapidité d'action, de l'efficacité, de la performance, de la qualité de services et de la réalisation des objectifs.

Dans un contexte où les objectifs de performance et de qualité sont élevés, les organisations publiques sont amenées à revoir leurs manières de fonctionner. Afin de faire face à cette bureaucratie et de permettre le passage d'une gestion administrative à un véritable management stratégique, nous avons approfondi la notion de transformation organisationnelle.

Nous avons tout d'abord défini la transformation comme un processus graduel d'adaptation des organisations, discontinu et révolutionnaire, touchant à la fois la stratégie, la culture et la structure de l'organisation afin de la *transformer de façon significative* face à un environnement qui change. Le concept de projet de transformation est apparu pertinent pour les organisations publiques, pour répondre aux difficultés managériales qu'elles rencontrent, relever les défis auxquels elles sont confrontées en termes de qualité de services, améliorer leurs performances sociale et économique et optimiser la satisfaction des usagers.

Concernant la confrontation à l'expérimentation sur le terrain, elle nous a permis de passer à la deuxième grande étape de notre recherche. La deuxième étape de notre recherche a consisté à confronter nos premiers résultats au terrain. À partir de trois terrains d'expérimentation, nous avons pu dresser un portrait des démarches et pratiques managériales des organisations publiques. Notre échantillon est composé de trois organisations publiques libanaises. Le portrait que nous en avons dégagé sous la forme d'un diagnostic socio-économique du fonctionnement et des pratiques managériales des organisations publiques a été complété par une enquête par questionnaire réalisé auprès des usagers d'une de ces organisations.

Afin de réaliser ce diagnostic, nous avons défini le projet de transformation par rapport à son contenu et au regard de son processus. Nous avons ainsi mis en évidence trois thèmes pour qualifier les pratiques managériales des organisations publiques au Liban.

- Le management dans les organisations publiques
- La transformation organisationnelle : une stratégie de mise en action des hommes et des organisations
- Quelle modernisation des organisations publiques ?

Après avoir identifié ces trois thèmes, nous avons mis en évidence des sous-thèmes selon la nomenclature suivante. Cette nomenclature reprend la figure 1 de notre thèse.

Thèmes		Sous-thèmes	
1.	Le management dans les organisations publiques	1.1	Le fonctionnement des organisations publiques au Liban
		1.2	La performance, la qualité des services publics et la satisfaction de l'utilisateur
2.	La transformation organisationnelle : une stratégie de mise en action des hommes et des organisations	2.1	L'étude de la transformation des organisations publiques au Liban
		2.2	Le pilotage de la transformation des organisations publiques au Liban
3.	Quelle modernisation des organisations publiques ?	3.1	Les voies « politiques » de la transformation
		3.2	La voie de la modernisation des pratiques managériales et du fonctionnement

A partir de cette nomenclature, nous avons identifié les principaux dysfonctionnements relatifs au fonctionnement des trois organisations publiques constituant notre base expérimentale. Nous rappelons que ce diagnostic, effectué au sein des trois organisations publiques, s'est fait grâce à la réalisation de 204 entretiens auprès de 423 personnes. L'enquête par questionnaire a été réalisée auprès de 75 usagers.

Nous présentons dans le tableau ci-après les principaux défauts évoqués par les acteurs concernant le fonctionnement de leur établissement.

Thème 1: Le management dans les organisations publiques

Sous-thème 1.1 : Le fonctionnement des organisations publiques au Liban

1. Manque de contrôle et de suivi dans le travail
2. Centralisation excessive
3. Défauts de communication et de transmission des informations
4. Manque d'implication dans le travail
5. Bureaucratie et fonctionnement rigide
6. Absence de logique de fonctionnement gestionnaire et managériale
7. Ingérences des personnalités politiques
8. Certaines tâches sont mal assumées et mal accomplies
9. Absence de système sanctions-récompenses
10. Absence de planification et de gestion des objectifs
11. Manque d'autonomie de certains responsables

Sous-thème 1.2 : La performance, la qualité des services publics et la satisfaction de l'utilisateur

1. Manque de compétences
2. Absence d'évaluation des agents et manque d'indicateurs de performance
3. Mauvaise qualité perçue par les usagers internes et externes
4. Retard dans le travail
5. Difficulté à concilier qualité et quantité de travail
6. L'aménagement des locaux n'est pas adapté à l'activité
7. Les outils de travail ne sont pas performants
8. Inadaptation des procédures aux objectifs
9. Manque de formation
10. Surplus en quantité et manque en qualité des moyens humains
11. Le système de rémunération manque d'équité
12. Sentiment d'iniquité dans l'attribution de moyens
13. Certaines personnes sont privilégiées
14. Manque de délégation et de confiance entre la hiérarchie et le personnel

Thème 2 : La transformation organisationnelle : une stratégie de mise en action des hommes et des organisations
Sous-thème 2.1 : L'étude de la transformation des organisations publiques au Liban
<ol style="list-style-type: none"> 1. Les transformations jugées peu réalistes 2. Le manque de reconnaissance des transformations réalisées 3. La démotivation liée au manque de décision de changement 4. L'absence de réelle vision stratégique innovante et le manque d'évaluation 5. Le manque d'implication du personnel dans le changement 6. Le manque d'adaptation de la stratégie de l'organisation à l'évolution de l'environnement 7. Les défauts de gestion et d'organisation des priorités de transformations 8. Les difficultés de planification et de programmation 9. Le manque de formation
Sous-thème 2.2 : Le pilotage de la transformation des organisations publiques au Liban
<ol style="list-style-type: none"> 1. Manque d'informations pour réaliser les transformations 2. Manque de responsabilisation du personnel 3. Manque de communication sur les décisions de changement 4. Manque de coopération entre les directeurs 5. Manque de méthodologie pour la préparation et la démultiplication des objectifs 6. Manque de gestion des coûts du changement 7. Absence d'un dispositif de pilotage des activités de changement 8. Inadaptation et lourdeur des procédures
Thème 3 : Quelle modernisation des organisations publiques ?
Sous-thème 3.1 : Les voies « politiques » de la transformation
<ol style="list-style-type: none"> 1. La privatisation ne représente pas un grand intérêt 2. Le Nouveau Management Public (NMP) comme mode de résolution des problèmes managériaux 3. Les Partenariats Public-Privé au service d'une meilleure gestion des organisations publiques et d'une meilleure qualité des services publics
Sous-thème : La voie de la modernisation des pratiques managériales et du fonctionnement
<ol style="list-style-type: none"> 1. Absence des principes du management par la qualité 2. Manque d'outils de pilotage et de planification 3. Manque d'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication

Cette deuxième étape nous a donc permis d'apporter des éléments de réponse à la question du fonctionnement et des pratiques managériales des organisations publiques aux Liban. Nous avons ensuite proposé d'apporter une réflexion sur la transformation et l'amélioration des pratiques managériales.

Sachant que nos travaux visent aussi à proposer des méthodes de transformation de notre objet de recherche, et de nouveaux outils et principes de management appliqués à cet objet à partir de l'expérimentation sur le terrain, nous avons esquissé les grandes lignes directrices d'un projet d'innovation permettant d'améliorer le fonctionnement, la performance et la qualité totale des organisations publiques.

Nous avons ensuite réalisé un projet d'innovation socio-économique sur l'un de nos terrains d'expérimentation. Afin de synthétiser les informations, nous avons réalisé, dans un premier temps, l'avis d'expert de ce diagnostic, puis nous avons formalisé les idées-forces de synthèse et les thèmes mobilisateurs du projet.

Les tableaux ci-après, reprennent les tableaux 13 et 14 de notre thèse, présentent les idées-forces de l'avis d'expert réalisé et les thèmes mobilisateurs du projet d'innovation.

Tableau 18: Idées-forces de l'avis d'expert

1	Défauts de la qualité de service à l'utilisateur
2	Manque de maîtrise de la gestion du temps
3	Manque d'outils de planification stratégique
4	Défaut de communication avec les autres services de l'organisation
5	Inefficacité du système de gestion des ressources humaines et des modes de management
6	Manque d'outils de stockage et de communication des informations
7	Inefficacité au niveau de la fixation des objectifs à long terme
8	Manque d'indicateurs de performance socio-économique

Tableau 19: Les thèmes mobilisateurs du projet

Regroupement des idées-forces par thèmes	Thèmes mobilisateurs
Idées-forces : 2, 3, 7	Développer la planification stratégique
Idées-forces : 4, 6	Remplacer les outils de communication
Idées-forces : 1,5, 8	Transformer le mode de management et de la satisfaction des usagers

C'est par l'existence du projet et du processus mis en œuvre que la transversalité entre les personnes issues de logiques différentes peut s'établir et garantir la réussite du projet. Au sein

de la structure projet, les individus apprennent une nouvelle façon de travailler et renégocient le cadre de leur coopération en fonction de leurs inter-relations et des compétences renouvelées de chacun.

9.4. Application d'une Recherche-intervention et changement organisationnel

Nous analysons dans ce point les éléments qui valident l'application d'une recherche-intervention ainsi que le degré de validation de notre hypothèse minimale de recherche.

9.4.1. Les variables : temps et interaction avec les acteurs dans le terrain de recherche

Pour David³⁵⁷ (2000), une méthode de recherche-intervention consiste "à aider, sur le terrain, à concevoir et à mettre en place des modèles, outils et procédures de gestion adéquats, à partir d'un projet de transformation plus ou moins complètement défini". L'objectif du chercheur est double : d'une part la production de connaissances d'intention scientifique, et d'autre part la production de connaissances utiles pour les acteurs. Cette démarche nécessite ainsi une interaction constante avec les acteurs pour concevoir le projet et la mise en œuvre des actions. Le tableau 20 montre le temps passé dans l'entreprise et le contact avec les acteurs lors des entretiens qualitatifs.

Tableau 20: Entretiens réalisés auprès du personnel et temps passé dans les organisations publiques pendant la durée du travail de recherche

Catégories	Durée de l'entretien	Nombre de personnes	Nombre d'entretiens
		Total	Total
Directeurs des directions	1h30	11	11
Chefs des départements	1h30	22	22
Chefs des sections	1h30	54	54
Personnel de base	2h	226	78
Usagers de l'organisation	15 min –30 min	110	39
Total		423	204

³⁵⁷ DAVID A. (2000), La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management ?, in David A., Hatchuel A., Laufer R. (coord.), Les nouvelles fondations des sciences de gestion, FNEGE, Paris, pp. 193-213., p. 210.

Nous avons ainsi effectué une interaction cognitive avec quelques *400 agents et usagers* des trois organisations entre juin 2010 et septembre 2012, représentant plus de 272 jours de travail, selon une fréquence de quatre jours par semaine à raison de 6 mois dans l'organisation A, 5 mois dans l'organisation B et 6 mois dans l'organisation C.

Cette interaction fut essentielle pour la validation des représentations collectives des acteurs construites dans l'effet-miroir. De même, le temps passé dans les trois organisations, a facilité l'observation des micro-changements dans les comportements des acteurs et les évolutions dans les structures de l'entreprise.

Dans le cadre de la réalisation des diagnostics, un certain nombre de techniques de collecte d'information, et de construction des matériaux de recherche, ont été mobilisées. Les diagnostics, dans les trois organisations, ont été effectués en quatre grandes étapes : préparation, recueil et dépouillement de données, présentation des résultats et avis d'expert.

Le développement de ces étapes a été exposé dans le quatrième chapitre de notre thèse de recherche. Nous observons que le diagnostic socio-économique génère une image construite grâce aux phrases-témoins des acteurs. Cette image représente le sens de l'organisation et la base de l'action collective qui est réalisée dans la construction du mythe rationnel. Nous avons focalisé notre attention sur le degré de changement *effectué* et *observé* dans l'organisation lors des deux dernières étapes.

9.4.2. Lien entre les trois axes de la théorie socio-économique et le changement organisationnel

Deux éléments théoriques nous permettent de comprendre le niveau de changement dans l'organisation : d'abord, les trois axes de l'intervention socio-économique (Savall, Zardet, 1995), et ensuite, les concepts de formalisation et de contextualisation du changement, proposés par David (2000). La figure 29 expose la *direction* et le *rythme* du changement démarré dans l'organisation publique C à partir de notre travail de recherche.

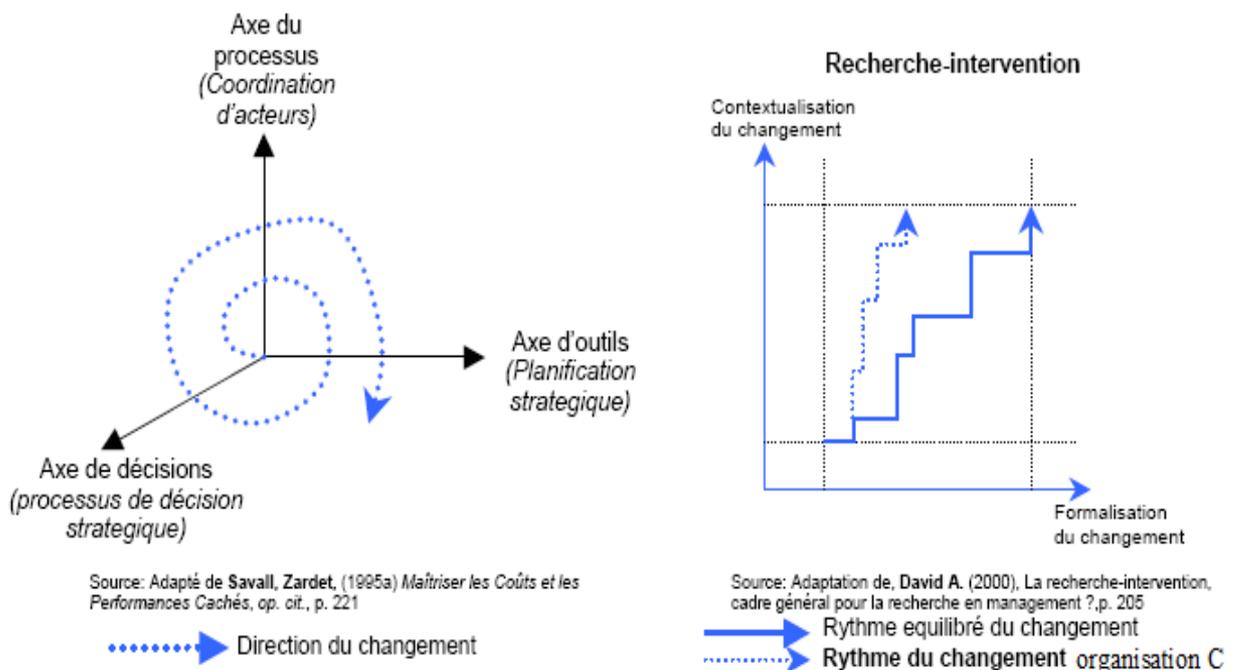
Les trois axes d'action de l'intervention socio-économique représentent, à notre avis, **la direction du changement** prescrit dans le projet de recherche. Cette direction passe par l'application des axes dans un ordre établi :

a) *l'axe processus* fut utilisé par nous dans l'application de la variable de recherche sur *la coordination des acteurs*. Cet axe construit une image plus objective de la réalité dans *l'effet-miroir*, qui est ensuite utilisée pour construire un projet d'amélioration de points sensibles ;

b) *l'axe outil* a été essentiel pour le guidage et la mise en œuvre de la stratégie et correspond à notre variable de recherche sur *la planification stratégique*. Cette activité se réalise avec les outils PASINTEX, PAP et tableau de bord de pilotage ;

c) *l'axe de décisions* représente les activités faites par le groupe de direction (avec le support des outils de gestion de temps, tableau de bord de pilotage, et grille de compétences). Sur cet axe se déroule *le processus de décision stratégique*. La dynamique générée par la coordination des acteurs et la mise en œuvre stratégique doivent être régulées par des dispositifs de décision. De même, cet axe équilibre les enjeux collectifs et individuels de l'entreprise autour du groupe de direction.

Figure 29 : Sens et rythme du changement dans l'organisation C



Par ailleurs, **le rythme du changement** est défini par la *formalisation* et la *contextualisation* des changements dans les structures et les comportements de l'entreprise.

- a) le niveau de *formalisation* est observé par l'application des outils socio-économiques et par les procédures de *groupe de projet* enregistrés en supports.
- b) le niveau de *contextualisation* est identifié par l'appropriation du dispositif de groupe de projet et le changement des discours par les acteurs de l'organisation. Le groupe de direction a également développé une nouvelle figure des acteurs dans un passage de rôle exécutif au rôle managérial (plus de responsabilité, de participation dans la décision, de discussion).

9.5. Les limites et les perspectives

Une thèse de doctorat constitue certes un aboutissement pour le chercheur qui y a consacré plusieurs années, mais c'est aussi un point de départ pour de nouvelles perspectives de recherches. Nous avons identifié plusieurs limites à nos travaux, qui constituent également des perspectives pour des travaux ultérieurs. Ces limites sont de plusieurs ordres.

La première limite de nos travaux concerne le nombre d'organisations de notre base expérimentale. Nous avons travaillé à partir de trois organisations, ce qui limite la généralisation des résultats obtenus. À cet égard, il serait intéressant de les confronter à d'autres terrains d'expérimentation afin d'en mesurer la pertinence sur un échantillon plus important.

La deuxième limite est liée aux difficultés de la mise en place des outils et de leur suivi. Notre recherche exige de travailler sur une période suffisamment longue pour que les changements puissent être détectés et étudiés. L'étude des trois cas d'entreprises a eu lieu sur une période relativement courte, certaines actions ayant été mises en place avec succès, d'autres actions proposées n'ont pas obtenu pour une mise en cause effective ou celle-ci est différée.

Nous avons été confrontée à un certain nombre de limites et de difficultés liées principalement à l'indisponibilité de l'information notamment des statistiques, à l'absence d'informations ou à confidentialité des données existantes. Une autre limite est due au fait

qu'il existe très peu d'études concernant ce sujet et qu'il n'a donc pas toujours été possible de confronter nos résultats à des études déjà existantes.

Nous sommes tout à fait consciente de ces limites, ce travail étant loin d'être achevé, il nous semble nécessaire de poursuivre nos travaux notamment par des publications prolongeant cette thèse.

9.6. Perspectives de la recherche

Il serait envisageable de prolonger notre recherche en travaillant dans plusieurs voies qui consistent, soit à approfondir la problématique sur la transformation des organisations publiques et la modernisation des pratiques managériales, soit à rebondir sur de nouvelles problématiques dérivées du sujet de la présente recherche.

La première perspective consiste à poursuivre ce travail en réalisant des études quantitatives sur des échantillons plus vastes, afin de vérifier et d'approfondir certaines questions émises à l'issue de nos interventions et dans le but, notamment, de parvenir à généraliser nos résultats.

La notion de coûts cachés mériterait d'être approfondie. En effet, il serait utile de calculer les coûts et performances cachés dans les organisations publiques. Nous estimons qu'en réalisant également une étude sur des échantillons plus vastes, nous parviendrions à montrer l'impact de la transformation sur la performance socio-économique des organisations publiques.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages imprimés

- 📖 ALÉCIAN, Serge ; FOUCHER, Dominique. *Le management dans le service public*. Paris : Éditions d'organisations, 2^{ème} édition, 2002, 446 p.
- 📖 ANASTASSOPOULOS, Jean-Pierre. *La stratégie des entreprises publiques, l'efficience au service de l'intérêt général*. Paris : Dalloz, 1980, 222 p.
- 📖 ANDREU, A. ; RICART, J.E. ; VALOR, J.. *Information Systems strategic planning: A source of competitive advantage*. Royaume-Uni : Manchester, NCC Blackwell, 1992, 300 p.
- 📖 AUBERT, Jean-Luc. *Introduction au droit et thèmes fondamentaux du droit civil*. Paris : Armand Colin, 4^{ème} édition, 1990, 271 p.
- 📖 AUGY, Jean-François. *Management Public. Introduction générale*. Paris : Dalloz-Sirey, 1996, 118 p.
- 📖 BAGUENARD, Jacques. *La décentralisation*. Paris : Presses universitaires de France, 1994, 126 p.
- 📖 BARTOLI, Annie. *Management dans les organisations publiques*. Paris : Dunod, 3^{ème} édition, 2009, 405 p.
- 📖 BARTOLI, Annie. *Le management dans les organisations publiques*. Paris : Dunod, 2005, 419 p.
- 📖 BASSETTI, Anne-Laure ; GROFF, Arnaud. *8 clés pour une organisation performante*. France : AFNOR, 2006, 215 p.
- 📖 BONNET, Marc. ; SAVALL, Henri ; ZARDET, Véronique. *Libérer les performances cachées des entreprises par un management socio-économique*. Genève-Turin : ILO-BIT, 2008, 180 p.

- 📖 BOUVIER, A.. *Management et projet*. Paris : Hachette, coll. "Education", 1994, 272 p.
- 📖 CHANLAT, J.-F.. *Sciences sociales et management*. Plaidoyer pour une anthropologie générale. Québec / Paris : Eska, 1998, 117 p.
- 📖 CHARPENTIER, P.. *Organisation et gestion de l'entreprise*. Paris : Nathan, 1997, 230 p.
- 📖 CHATY, L.. *L'administration face au management*. Paris : L'Harmattan, 1997, 287 p.
- 📖 CHEVALIER, Jacques. *Le service public*. Paris : Presses Universitaires de France, 7^{ème} édition, novembre 2008, 127 p.
- 📖 CHEVALIER, Françoise. *Cercles de qualité et changement organisationnel*. Préface d'Erhard Friedberg. Paris : Economica, 1991, 246 p.
- 📖 CHEVALIER, Jacques. *Sciences administratives*. Paris : Presses Universitaires de France, 1986, 633 p.
- 📖 CHEVALIER, Jacques ; LOCHAK, D.. *La science administrative*. Paris : Presses Universitaires de France, Coll. « Que sais-je ? », 2^{ème} édition mise à jour, 1980, 127 p.
- 📖 CLARKE, J.; NEWMAN, J.. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London : SAGE, mars 1997, 192 p.
- 📖 CLUZEL-MÉTAYER, L.. *Le service public et l'exigence de qualité*. Paris : Dalloz, 2006, 634 p.
- 📖 COHEN, Alain-Gérard. *La Nouvelle Gestion Publique : concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques*. Paris : Gualino - lextenso, 3^{ème} édition, 2012, 221 p.
- 📖 CRESCENZO, Jean-Claude. *Changement dans les organisations Tome 1- stratégies, processus et performances*. Paris : L'Harmattan, 2005, 248 p.
- 📖 CROZIER, M.. *Le phénomène bureaucratique*. Paris : Éditions du Seuil, 1963, 413 p.
- 📖 DAGEMAIS, B.. *Le métier de relationniste*. Sainte-Foy : Presse de l'Université Laval, 2005, 252 p.

- 📖 DESREUMAUX, A.. *Théorie des organisations*. Paris : Management & Société, 1998, 222 p.
- 📖 EIGLIER, Pierre et Eric LANGEARD. *Servuction - Le marketing des services*, Paris : McGraw-Hill, 1987, 202 pages.
- 📖 FERLIE, E. ; ASHBURNER, L. ; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A.. *The New Public Management in Action*. Oxford-New York : Oxford University Press, 1996, 295 p.
- 📖 FRANCE QUALITÉ PUBLIQUE. *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public*. Paris : La documentation française, 2004, 286 p.
- 📖 FRIEDBERG, E.. *Le pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris : Éditions du Seuil, 1993, 405 p.
- 📖 GIBERT, Patrick. *Tableaux de bord pour les organisations publiques*. Paris : Dunod, 2009, 295 p.
- 📖 GIRARD, Bernard. *Management dans le secteur public*. Paris : Science Po, octobre 2005, 129 p.
- 📖 GUAY, Marie-Michèle. *Performance et secteur public : Réalité, enjeux et paradoxes*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 1997, 397 p.
- 📖 GUYON, Christian. *Réussir le changement dans le service public*. Paris : Éditions d'organisation, 2^{ème} édition, 2003, 286 p.
- 📖 HAFSI, T. ; FABI, B.. *Les fondements du changement stratégique*. Montréal : Les Éditions Transcontinental, 1997, 322p.
- 📖 HAFSI, T. ; DEMERS, C.. *Le changement radical dans les organisations complexes : le cas d'Hydro-Québec*. Montréal : Gaëtan Morin, 1989, 310 p.
- 📖 HARVARD business review, trad. de l'américain par Jean-louis Klisnick. *Le changement*. préf. Michel Bon. Paris : Éditions d'organisation: l'Expansion management review, 2000, 259 p.

- 📖 HUSSENOT, PH.. *La gestion publique par objectifs*. Paris : Éditions d'organisation, 1983, 249 p.
- 📖 IGALENS, J. ; ROUSSEL, P.. *Méthodes de recherche en gestion des ressources humaines*. Paris : Economica, 1998, 207 p.
- 📖 KEFI, H. ; KALIKA, M. ; REIX, R.. *Evaluation des SI : une perspective organisationnelle*. Paris : Economica, 2004, 211 p.
- 📖 KOLB, F.. *La Qualité : Essai sur l'évolution des pratiques de management*. Paris : Vuibert, 2002, 239 p.
- 📖 LAUFER, R. ; BURLAUD, A.. *Management public, gestion et légitimité*. Paris : Dalloz, 1980, 337 p.
- 📖 LAVILLE, J.-L.. *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*. Ramonville Saint-Agne : Eres, 2005, 180 p.
- 📖 LORINO, P.. *Le contrôle de gestion stratégique*. Paris : Dunod, 1996, 210 p.
- 📖 MAISONNEUVE, Danielle. *Les relations publiques dans une société en mouvance*. Québec : Presses de l'université du Québec, 3ème éd., mars 2003, 428 p.
- 📖 MARTY, F. ; TROSA, S. ; VOISIN, A.. *Les partenariats public-privé*. Paris : La Découverte, collection Repères n° 441, mai 2006, 122 p.
- 📖 MARTY, G. ; RAYNAUD, P.. *Droit civil, Introduction générale à l'étude du droit*. Paris : Sirey, 1972, 532 p.
- 📖 MAZOUZ, Bachir. *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats*. Préface TOULOUSE Jean-Marie Québec : Presse de l'université de Québec, 2008, 582 p.
- 📖 MINTZBERG, Henry. *Le Management Voyage au Centre des Organisations*. Traduit par Jean-Michel BEHAR. Paris : Éditions d'Organisation, 1999, 703 p.
- 📖 MINTZBERG, H.. *Structure et dynamique des organisations*. Paris : Éditions d'Organisation, 1996, 440 p.

- 📖 MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Paris : P.U.F. « Que sais-je ? », 8^{ème} édition, 2009, 128 p.
- 📖 PAQUIN, Michel. *L'organisation du travail*. Montréal : Éditions d'Agence d'Arc Inc., 1986, 199 p.
- 📖 PAYETTE, Adrien. *L'efficacité des gestionnaires et des organisations*. Québec : Sillery Presse de l'Université du Québec, 1988, 310 p.
- 📖 PIAGET, J.. *Le structuralisme*. Paris : Editions PUF, Collection Que-Sais-je?, 12^{ème} édition, 2004, 125 p.
- 📖 PLANE, J.-M.. *Management des organisations, Théories, concepts, cas*. Paris : Dunod, 2003, 257p.
- 📖 PROULX, Denis. *Management des organisations publiques : Théorie et applications*. Québec : Presse de l'Université du Québec, 2007, 259 p.
- 📖 QUATREBARBES, B.. *Usagers ou clients? Écoute, Marketing et Qualité dans les services publics*. Paris : Éditions d'Organisation, 2^{ème} édition, 1998, 392 p.
- 📖 REIX, R.. *Système d'information et management des organisations*. Paris : Vuibert, 2000, 425 p.
- 📖 VERRIER, Pierre-Éric. *Le Management publique*. Paris : Presses Universitaires de France, 1993, 128 p.
- 📖 SAVALL, H. ; ZARDET, V.. *Recherche en Sciences de Gestion : Approche Qualimétrique, Observer l'objet complexe*. Préface du Pr.David Boje (USA). Paris : Economica, 2004, 432 p.
- 📖 SAVALL, H. ; ZARDET, V. ; BONNET, M.. *Libérer les performances cachées des entreprises par un management socio-économique*. Lyon : ISEOR, 2000, 182 p.
- 📖 SAVALL, H. ; ZARDET, V.. *Ingénierie stratégique du Roseau*. préface de S. Pasquier. Paris : Economica, 1995, 517 p.

- 📖 SAVALL, H. ; ZARDET, V.. *Maîtriser les coûts et les performances cachés. Le contrat d'activité périodiquement négociable*. Paris : Economica, Collection Gestion, 3^{ème} édition, 1995, 405 p.
- 📖 SAVALL, H. ; ZARDET, V.. *Le nouveau contrôle de gestion, méthode des coûts-performances cachées*. Paris : Éditions comptables Malesherbes, 1992, 375 p.
- 📖 SAVALL, H.. *Reconstruire l'entreprise*. Paris : Dunod, 1979, 175 p.
- 📖 SAVALL, H. ; GERMAN, Bernácer. *L'hétérodoxie en science économique*. Paris : Dalloz, 1975, 479 p.
- 📖 SHIBA, S.. *Quatre révolutions du Management par la Qualité Totale*. Paris : Dunod, 1997.
- 📖 VAYROU, C.. *Le management public : discours et fonctions*. Paris : Panthéon-Assas Paris II, 1995, 126 p.
- 📖 WEBER, Max. *The theory of Social and Economic Organisation*. New York : Free Press, 1957.

Ouvrages électroniques

- 📖 LUSTHAUS, Charles ; MARIE-HELENE, Adrien ; GARY, Anderson ; FRED, Carden. *Améliorer la performance organisationnelle : Manuel d'auto-évaluation*. [www.idrc.ca/fr], Canada : CRDI, 1999, [référence du novembre 2011].

Chapitre dans un ouvrage imprimé

- 📖 ALLAIRE, Y. ; FIRSIROTU, M.. Révolutions culturelles dans les grandes organisations : la gestion des stratégies radicales. In : Abravanel, H. (dir.), *La culture organisationnelle*. Montréal : Gaëtan Morin, 1988.
- 📖 ANSOFF, I.. Préface à la traduction anglaise. In : SAVALL, H., *Work and people. An economic evaluation of job-enrichment*. New-York : Oxford University Press New-York, 1981, 216 p.

- 📖 BARTOLI, A.. *Les origines du management public*. In : Cahiers de Recherche de PESUG, Université des Sciences Sociales. Toulouse : 1996, 15 p.
- 📖 BEZES, P.. L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France. In : LACASSE, F. ; VERRIER, P.-É. (dir), *Trente ans de réforme de l'État*. Paris : Dunod, 2005, 246 p.
- 📖 BURLAUD, Alain ; GIBERT, Patrick. L'analyse des coûts dans les organisations publiques. In : LACASSE et THOENNING J.-C., *L'Action Publique*. Paris : L'Harmattan, 1996.
- 📖 CROW, R.. Confessionalism, public administration, and efficiency in Lebanon?. In : BINDER, L. (éd.), *Politics in Lebanon*. New York : John Wiley and sons, 1966.
- 📖 CROZIER, M. ; FRIEDBERG, E.. Organisations et action collective. Notre contribution à l'analyse des organisations . In : CROZIER, M., *A quoi sert la sociologie des organisations ? Tome 1, Théorie, culture et société*. Paris : Seli Arslan, 2000, 288 p.
- 📖 DAVID, A.. Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées. In : DAVID, A. ; HATCHUEL, A. ; LAUFER R., *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. Eléments d'épistémologie de la recherche en management*. Paris : Vuibert, collection FNEGE, mars 2000, 216 p., pp. 84-95.
- 📖 EMERY, Y. ; GIAUQUE, T.. Logiques de gestion. In : DUVILLIERS T. ; GENARD J.-L. & PIRAUX A. (éds), *La motivation au travail dans les services publics*. Paris : L'Harmattan, 2003.
- 📖 FORGUES, B. ; VANDANGELO-DERUMEZ I.. Analyses longitudinales. In : THIETART R.-A. (éd.), *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 1999, 535 p., pp. 422-448.
- 📖 GIBERT, Patrick. Management public, Management de la puissance publique. In : LACASSE, François ; THOENING, Claude (dir.), *L'action publique*. Paris : L'HARMATTAN, 1997, 400 p.

- 📖 GIORDANO, Y.. Les spécificités des recherches qualitatives. In : GIORDANO, Y. (coord), *Conduire un Projet de recherche : une perspective qualitative*. Collombelles : EMS, 2003, pp. 11-39.
- 📖 GIROD-SEVILLE, M. ; PERRET V.. Fondements épistémologiques de la recherche. In : THIETART R.A et coll., *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod, 1999.
- 📖 LOZEAU, D.. Le labyrinthe de la gestion de la qualité : entre l'enlisement d'une démarche et l'enracinement d'un archétype. In : JOFFRE, P. ; ROUILLARD, C. ; L. LEMIRE, *Gestion privée et management public : une perspective québécoise et française*. Colombelles, France : EMS, Management et Société, 2005, 250 p.
- 📖 MARTY, F.. Le nouveau management public et la transformation des compétences dans la sphère publique. In : SOLIS-POTVIN, L., (éd.), *Vers un modèle européen de fonction publique?*. Bruxelles : Bruylant, novembre 2011, 527 p.
- 📖 MIDLER, C.. Introduction : gestion de projet, l'entreprise en question. In : ECOSIP, Giard V., MIDLER C. (dir.), *Pilotages de projets et entreprises*. Paris : Economica, 1993, pp. 17-31.
- 📖 MOISDON, J.-C.. Introduction générale. In : MOISDON, J.-C., *Du monde d'existence des outils de gestion*. Paris : Seli Arslan, 1997, 286 p.
- 📖 PAYETTE, Adrien. Les compétences des gestionnaires et la performance des organisations publiques : essai de synthèse. In : GAY, Marie-Michèle (éd.), *Performance et secteur public : réalités, enjeux et paradoxes*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 1997, p.7-30.
- 📖 PERROUX, F.. L'entreprise, l'équilibre rénové et les coûts cachés. Préface : SAVALL, H., *Reconstruire l'entreprise. Analyse socio-économique des conditions de travail*. Paris : Dunod, 1979, 275 p.
- 📖 ROMELAER, P.. L'entretien de recherche. In : ROUSSEL P. ; WACHEUX F., *Management des ressources humaines. Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales*. Bruxelles : De Boeck, 2005, 440 p.

📖 STIEGLER, B.. Performance et singularité. In : HEILBRUN, B. (éds.), *La performance, une nouvelle idéologie?*. Paris : La découverte, 2004, 276 p.

Rapports imprimés

- 📖 BARTOLI, A.. *Spécificité du management public*. Cahier de Recherche de l'ESUG, n°35, 1998.
- 📖 BARTOLI, A.. *Les origines du management public*. École supérieure universitaire de gestion, 1996, 30 pages.
- 📖 BEAUSSÉ, Nicolas ; GONNET, Michel. *Partenariats public-privé en Méditerranée*. Paris, 6 Février 2012.
- 📖 BUREAU, Dominique ; MOUGEOT, Michel. *Performance, incitations et gestion publique*. Paris, 2007
- 📖 DARAUT, S.. *L'apprentissage interactionnel : Entre performances individuelles et performances collectives d'expérimentation*. Cahier de Recherche n°2005-13, GRES (Groupement de Recherche Economiques et Sociales). Université Montesquieu-Bordeaux 4, 2005.
- 📖 MESSARRA, A.. *Les rapports du citoyen avec l'administration*. Circuit des formalités et information administrative, Fondation libanaise pour la paix civile permanente. Beyrouth, 1998
- 📖 NORA, S.. *Groupe de travail du comité interministériel des entreprises publiques*. Paris, 1967
- 📖 SAVALL, H.. *Propos d'étape sur la régulation socio-économique de l'entreprise par la recherche de la compatibilité de l'efficacité économique et du développement humain*. Rapport au VII^{ème} Colloque international du collège de France sur l'idée de régulation dans le mouvement des sciences, organisé par François Perroux et présidé par Jean Piaget France, décembre 1977.

Travaux universitaires

- 📖 ALLAM, Ali. *La privatisation au Liban. Cas de l'EDL*. Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Jean Moulin Lyon 3, Mars 2007.
- 📖 BOGE, Anne. *Gestion innovante des organisations de service public*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Lumière Lyon 2, Février 1992.
- 📖 BONNET, D.. *Le pilotage de la transformation en environnement de coopération inter-organisationnelle : Essence socio-économique de la transformation et des stratégies de transformation*. Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion, Université Jean-Moulin Lyon 3, 2007, 764 p.
- 📖 BOUSTA-JULLIEN, Yasmine. *Vers un management public communal : Interactivité structurelle et cognitive, pertinence et efficacité de l'action publique communale*. Thèse de doctorat en Science de Gestion, Université Lumière Lyon 2, Septembre 1999.
- 📖 CORNU-DEMONT, Nathalie. *Pour des politiques et des pratiques de gestion des ressources humaines conciliant performance sociale et performance économique - cas d'expérimentations*. Thèse de doctorat en Science de Gestion, Université Lumière Lyon 2, mai 1995.
- 📖 CRISTALLINI, V.. *Contribution de l'énergie des acteurs au management et à la transformation des organisations*. Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion, Université Lumière Lyon 2, 1995, 631 p.
- 📖 DAMAJ, K.. *Le management socio-économique et la démarche qualité comme déterminant de la satisfaction des clients – Cas d'une entreprise publique de télécommunications*. Mémoire pour le master en management socio-économique, Université Jean-Moulin Lyon 3, 2009.
- 📖 ECOTO, François. *Les critères d'évaluation de la compétitivité et performance d'une entreprise*. Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université Lumière Lyon 2, Décembre 1996, 530 p.

- 📖 GOTER, Françoise. *Étude du système de Sanctions-Récompenses en lien avec la performance des organisations de service public*. Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université Jean Moulin Lyon 3, Décembre 2005.
- 📖 TERESA RAMIREZ ALCANTARA, Hilda. *Éléments structurants de la confiance et relation avec la performance dans une université publique mexicaine*. Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université Jean Moulin Lyon 3, 2006.
- 📖 HOLLANDTS, Xavier. *Les effets de participation des salariés sur la performance de l'entreprise. Tests empiriques et proposition de modèle théorique*. Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université Jean Moulin Lyon 3, Septembre 2007.
- 📖 KERAMIDAS, Olivier. *Les trajectoires de l'équité : les stratégies de gestion de l'équité dans les organisations publiques*. Thèse pour l'obtention du Doctorat en Sciences de Gestion, Université Paul Cézanne, 2005.
- 📖 KRIEF, Nathalie. *Les pratiques stratégiques des organisations sanitaires et sociales de service public. Cas d'expérimentation*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Lumière Lyon 2, Décembre 1999.
- 📖 LOOKY, Léni. *Proposition d'une gestion de type socio-économique pour l'amélioration des performances. Cas du Togo et du Ghana*. Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université Jean Moulin Lyon 3, Mars 2005.
- 📖 MARTINEZ VASQUEZ, Griselda. *La contribution du management socio-économique à l'aménagement des performances économiques et sociales. Cas d'expérimentation dans trois petites entreprises mexicaines*. Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université Jean Moulin Lyon 3, Avril 2005.
- 📖 MERCIER, E.. *Les effets de la modernisation sur les pratiques de gestion des ressources humaines dans les entreprises publiques de service public. Une lecture conventionnaliste du processus d'évolution à la RATP et EDF-Lorraine*. Thèse de Doctorat en Science de Gestion, Université Nancy 2, 2000, 562 p.
- 📖 MOORE, Rickie. *Évaluation de la performance économique durable des entreprises : - Méthodes et pratiques américaines et européennes*. Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université Jean Moulin Lyon 3, octobre 2005.

📖 VAN DOOREN, W.. *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: a supply and demand approach*. Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Katholieke Universiteit Leuven, 2006.

📖 WAECHTER, V.. *La modernisation des services publics locaux par l'utilisateur contribution à la sociologie du changement organisationnel*. Thèse de doctorat en Sociologie, Université Marc Bloch de Strasbourg, 2003, 687 p.

Articles de périodiques imprimés

📖 AMAR, Anne ; BERTHIER, Ludovic. Le nouveau management public: avantages et limites. *Gestion et Management Publics*, Décembre 2007, volume 5, 14 p.

📖 ASSAR, S. ; BEAUVALLET, G. ; BOUGHAZALA, I.. L'administration électronique, un point de rencontre entre la pratique des projets et la recherche en management des systèmes d'information. *Système d'information et management*, 2005, volume 10, numéro 1.

📖 BARTOLI, A. ; HERMEL, P.. Quelles compatibilités entre « orientation-client » et service public ?. *Politique et management public*, 2006, volume 24, numéro 3.

📖 BARTUNEK, J.-M. ; MOCH, M.K.. First-order, second-order, and third-order change and organization development interventions. A cognitive approach. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 1987, volume 23, numéro 4, pp. 483-500.

📖 BESSIRE, D.. Définir la performance. *Comptabilité Contrôle Audit*, 1999, volume 2, numéro 5, pp. 127-150.

📖 BEZES, P.. Le modèle de « l'Etat-Stratège »: genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. *Sociologie du travail*, 2005, volume 4, pp. 431-450.

📖 BOJE, D. ; ROSILE, G.A.. Comparison of Socio-Economic and other transorganizational development methods . *Journal of Organizational Change Management*, 2003, volume 16, numéro 1, pp. 10-20.

📖 BORTOLOTTI, B. ; FANTINI, M. ; SINISCALO, D.. Privatisation around the world: evidence from panel data. *Journal of Public Economics*, 2003, volume 88, pp. 305-332.

- 📖 BOUCKAERT, G.. Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public. *Télescope*, automne 2006, volume 12, numéro 23, pp. 12-25.
- 📖 BOURGUIGNON, A.. Sous les pavés la plage ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable: l'exemple de la performance. *Comptabilité, Contrôle, Audit*, 1997, volume 3, numéro 1, pp. 89-101.
- 📖 BRASSARD, A.. Adaptation, transformation et stratégie radicale de changement. *Revue des sciences de l'éducation*, 2003, volume XXIX, numéro 2, p. 255.
- 📖 BRUDERER, E. ; SINGH, J.V. Organizational evolution, learning, and selection : A genetic algorithm- based model. *Academy of Management Journal*, 1996, volume 39, numéro 5, pp. 1322-1349.
- 📖 BUONO, A.F.. SEAM-less post-merger integration strategies: a cause for concern. *Journal of Organizational Change Management*, 2003, volume 69, numéro 4, pp. 4-10.
- 📖 CASTRO, J.L. ; GUERIN, F. ; LAURIOL, J.. Management stratégique et gestion des ressources humaines : le modèle « 3 C » en question. *Revue française de gestion*, mars-avril-mai 1998, numéro 118.
- 📖 CHARREAUX, Gérard. L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace. *Revue Française de Gestion*, septembre 1997, numéro spécial Public-Privé, p. 38-56.
- 📖 CHEVALIER, J.. La gestion publique à l'heure de la banalisation. *Revue Française de gestion*, Septembre-octobre 1997, numéro 115, pp. 26-38.
- 📖 CHEVALIER, J.. La réforme de l'Etat et la conception française du service public. *Revue française d'administration publique*, Janvier-mars 1996, numéro 77, pp. 189-205.
- 📖 CORNEO, G. ; ROB , R.. Working in public and private firms. *Journal of Public Economics*, Aout 2003, volume 87, numéro 7, pp. 1335-1352.
- 📖 CRISTALLINI, V.. Apport du concept d'énergie humaine de transformation a l'analyse des performances d'une organisation. *Revue Sciences de Gestion*, 2001, numéro 28, pp. 171-198.

- 📖 CROZIER, M. ; FRIEDBERG E.. Organization and collective action-Our contribution to organizational Analysis.. In : BACHARACH, S.B. ; GAGLIARDI P. ; MUNDELL P. (eds), *Research in the sociology of organizations*, 1995, volume 13, pp. 71-92.
- 📖 CROZIER, M.. Les problèmes du management public. *Les Cahiers Français*, octobre-décembre 1987, pp. 53-55.
- 📖 CROZIER, M.. Le management public face à la transformation de l'environnement. *Politique et Management public*, mars 1986, volume 3, numéro 1.
- 📖 CROZIER, M.. Les problèmes du management public face à la transformation de l'environnement. *Revue Politiques et Management Public*, mars 1985, volume 3, numéro 1, pp. 9-23.
- 📖 DEJOUX, Cécile. Organisation qualifiante et maturité en gestion des compétences. *Personnel*, mai 1996, numéro 369, pp. 35-40.
- 📖 DEMERS, C.. De la gestion du changement à la capacité de changer. L'évolution de la recherche sur le changement organisationnel de 1945 à aujourd'hui. *Gestion*, 1999, volume 24, numéro 3, pp. 131-139.
- 📖 DIXON, J.. Reinventing Government: the Gore Vision and the Australian Reality. *Public Productivity and Management Review*, 1996, volume 18, numéro 1, pp. 34-48.
- 📖 DUPUY, Yves ; NARO, Gérald. La globalisation des normes managériales : une crise dans la crise ?. *Cahier de recherche-ISEOR, Tétranormalisation, Coordonné par les Professeurs BESSIRE Dominique et DUPUY Yves*, Juillet 2009, pp.14-16.
- 📖 EVRARD, Y.. La satisfaction des consommateurs : état des recherches. *Revue Française du Marketing*, 1993, volume 144-145, numéro 4-5, pp. 53-65.
- 📖 FOX-WOLFGRAMM, S.J.; BOAL, K.B. ; HUNT, J.G.. Organizational adaptation to institutional change: A comparative study of first-order change in prospector and defender banks. *Administrative Science Quarterly*, 1998, volume 43, pp. 87-126.
- 📖 GANGLOFF, Florence. Le Nouveau Management Public et la Bureaucratie Professionnelle. *La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit*, 2009.

- 📖 GATHON, Henry-Jean ; PESTIEAU, Pierre. La performance des entreprises publiques, une question de propriété ou de concurrence ?. *Revue économique*, novembre 1996, pp. 1225-1238.
- 📖 GERSICK, C.J.. Revolutionary change theories: A multilevel exploration of the punctuated equilibrium paradigm. *Academy of Management Review*, 1991, volume 16, numéro 1, pp.10-36.
- 📖 GIBERT, P.. Le management public. *Cahiers Français*, Juillet-Août 2004, numéro 321, pp. 58-63.
- 📖 GIBERT, P.. Mesure sur mesure. *Revue Politiques et Management public*, Décembre 2000, volume 18, numéro 4, pp. 61-89.
- 📖 GIBERT, P.. La nature du management public. *Cahiers Français*, 1981, numéro 202, pp. 69-72.
- 📖 GREENWOOD, R. ; HININGS, C.R.. Understanding radical organizational change: Bringing together the old and new institutionalism. *Academy of Management Review*, 1996, volume 21, numéro 4, pp. 1022-1054.
- 📖 HARFOUCHE, A.. Besoin de réforme des services publics et l'apport potentiel de l'utilisation des TIC : cas de l'administration libanaise. *Proche Orient Étude en Management*, 2008, numéro 20.
- 📖 HASKEL, J. ; SANCHIS, A.. Privatisation and x-inefficiency: a bargaining approach. *The Journal of Industrial Economics*, septembre 1995, volume 43, numéro 3, pp. 301-321.
- 📖 HASKEL, J. ; SZYMANSKI, S.. Privatization, liberalization, wages and employment. *Economica*, mai 1993, volume 60, numéro 238, pp. 161-181.
- 📖 HAVEMAN; HEATHER, A.. Organizational size and change diversification in the savings and loan industry after deregulation. *Administrative Science Quarterly*, 1993, volume 38, pp. 20-50.
- 📖 HOOD, C.. The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organization and Society*, 1995, volume 20, numéro 2-3, pp. 93-109.

- 📖 HREBINIAK, L. G. ; JOYCE, W.F.. Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism. *Administrative Science Quarterly*, Septembre 1985, volume 30, pp. 336-349.
- 📖 JACKSON, P.. Public Sector Performance: The Unended Quest. *Public Money and Management*, 1993, volume 13, numéro 4, pp. 3-6.
- 📖 JONCOUR, Y. ; VERRIER, P.-E.. Plus ça change, plus c'est la même chose. La répétition au service de la modernisation. *Revue Politiques et Management public*, mars 2002, volume 20, numéro 1, pp. 85-103.
- 📖 KALIKA, M.. L'efficacité des entreprises est-elle liée à leur structure. *Revue française de gestion*, Janvier-Février 1985, pp. 93-104.
- 📖 LAUFER, R.. Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes. *Revue Politiques et Management Public*, mars 1985, volume 3, numéro 1, pp. 25-48.
- 📖 LORINO, P.. La recherche de la valeur perdue : Construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public. *Politiques et Management Public*, 1999, volume 17, numéro 2, pp. 21-33.
- 📖 MARTY, F. ; VOISIN, A.. Le développement d'un marché global des services de Défense : quelles stratégies pour les états-clients ?. *Politiques et Management Public*, Juin 2003, volume 21, numéro 2, pp. 1-19.
- 📖 MCKINLEY, W.. Organizational decline and adaptation: Theoretical controversies. *Organization Science*, 1993, volume 4, numéro 1, pp. 1-9.
- 📖 MEGGINSON, W. ; NETTER, J.. From state to market: a survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, Juin 2001, volume 39, numéro 2, pp. 312-389.
- 📖 MOISDON, J.C.. Recherche en gestion et intervention. *Revue Française de Gestion*, septembre 1984, numéro 47-48, pp. 61-73.
- 📖 NEWBERRY, POLLIT. Cf. Megginson W. et Netter J. (2001). From state to market: a survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, Juin 1997, volume 39, numéro 2, pp. 312-389.

- 📖 NIOCHE, J.-P.. Science administrative, management public et analyse des politiques publiques. *Revue française d'administration publique*, octobre-décembre 1982, numéro 24, pp. 635-649.
- 📖 OLIVER, R. L.. A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. *Journal of marketing research*, 1980, volume 17, numéro 4, pp. 460-469.
- 📖 ORTSMAN, O.. Peut-on changer l'organisation du travail et la culture d'entreprise ?. *Revue française de gestion*, mars-avril-mai 1992, numéro 88, pp. 5-17.
- 📖 POINSARD, R.. La modernisation de la gestion administrative : un bilan. *Politiques et Management Public*, 1987, volume 5, numéro 2, pp. 21-63.
- 📖 POLLITT, C.. Clarifying Convergence - Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review*, 2001, volume 4, numéro 1, pp. 471-492.
- 📖 POMEY, M. P.; CONTANDRIOPOULOS, A.-P.; François, P.; BERTRAND, D.. Accreditation as a tool for organizational change. *International Journal Health Care Quality Assurance*, 2004, volume 17, numéro 3, pp. 113-124.
- 📖 REDMAN et col.. Quality management in services: is the public sector keeping place?. *International Journal of Public Sector Management*, 1995, volume 8, numéro 7, pp. 21-34.
- 📖 ROBERTSON, R. ; BALL, R.. Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management within Local Government in Canada. *Public Organization Review*, 2002, volume 2, numéro 4, pp. 387-405.
- 📖 ROMANELLI, E.; TUSHMAN, M. L.. Organizational transformation as punctuated equilibrium: An empirical test. *Academy of Management Journal*, 1994, volume 37, numéro 5, pp. 1141-1166.
- 📖 RONDEAU, A.. Transformer l'organisation. Comprendre les forces qui façonnent l'organisation du travail. *Revue Gestion*, 1999, volume 24, numéro 3, pp. 12-19.

- 📖 SABADIE, W. ; PRIM-ALLAZ, I. ; LOSA, S.. Contribution des éléments de gestion des réclamations à la satisfaction : Les apports de la théorie de la justice. *Recherche et Applications en Marketing*, 2006, volume 21, numéro 3, pp. 47-63.
- 📖 SAIAS, M.A. ; LEONARDI, J.-P.. Service public et service du public. *Revue Française de Gestion*, mai-juin-juillet-août 1977, numéro 11, pp. 9-24.
- 📖 SAVALL, H. ; ZARDET, V.. Mesure et pilotage de la responsabilité sociale et sociétale de l'entreprise-résultats de recherches longitudinales. *Magazine d'Institut International de coûts*, ISSN 1646-6896, Juin 2009, numéro 4, p. 15.
- 📖 SAVALL, H., ZARDET, V.. Performance globale durable des organisations : synchroniser l'économique et le social ?. *Management International (HEC Montréal)*, 2003.
- 📖 SAVALL, H., ZARDET, V.. La dimension cognitive de la recherche-intervention : La production de connaissance par l'interactivité cognitive. *Revue internationale de systémique*, 1996, volume 10, numéro 1, pp. 178-189.
- 📖 SAVALL, H., ZARDET, V.. La réduction des coûts cachés : un moyen pour financer l'amélioration de la qualité à l'hôpital. *Journal d'Economie Médicale*, 1996, numéro 45, 6p.
- 📖 SAVALL, H., ZARDET, V.. Espoirs et désillusions de la qualité : Vers un nouveau calcul économique. *Revue Echanges*, 1996, numéro 125, pp. 27-46.
- 📖 SAVALL, H.. La notion de structure dans l'analyse socio-économique des organisations. *Cahier de recherche en gestion de l'ISEOR*, 1982, numéro 2.
- 📖 SAVALL, H.. Propos d'étape sur la régulation socio-économique dans l'entreprise par la recherche de l'efficacité économique et développement humain. *Revue Économique Appliquée*, 1978, numéro 4.
- 📖 SCHARITZER, D. ; KORUNKA, C.. New public management: evaluating the success of total quality management and change management interventions in public services from the employees' and customers' perspectives. *Total Quality Management*, 2000, volume 11, numéro 7, pp. 941-953.

- 📖 SWISS, J. E.. Adapting total quality management to government. *Public Administration review*, 1992, volume 52, numéro 4, pp. 356-360.
- 📖 THOENIG, J.C.. Les apports du management public. Un bilan et des suggestions. *Revue Française de Gestion*, octobre 1979, pp. 4-14.
- 📖 TROSA, S.. Le public et le privé : la révision des missions débouche-t-elle sur la sous-traitance ? De l'essence à l'existence. *Politiques et Management Public*, septembre 2007, volume 25, numéro 3, pp. 1-18.
- 📖 TROSA, S.. Le Dossier Qualité –Introduction. *Les Cahiers du Management*, février 1990, numéro 6.
- 📖 TREPO, G.; DE GEUSER, F.. Managing the unmanageable: how can SEAM give back to employees and work situations their anthropological original substance?. *Journal of Organizational Change Management*, 2003, volume 16, numéro 1, pp. 99-106.
- 📖 TULKENS, Henry. La performance productive d'un service public. Définition, méthodes de mesure et application à la régie des postes en Belgique. *L'actualité économique*, 1986, volume 62, numéro 2, pp. 306-335.
- 📖 TUSHMAN, M. ; ROMANELLI E.. Organizational evolution: A metamorphosis model of convergence and reorientation. *Research on Organizational Behavior*, 1985, volume 38, pp. 1-23.
- 📖 TZOUMIS, K. A. ; DELANEY, K. I.. Evaluating the effectiveness of public works accreditation on quality of service. *Public works management & policy*, 1999, volume 3, numéro 4, pp. 333-343.
- 📖 WARIN, P.. La performance publique : Attentes des usagers et réponses des ministères. *Politiques et Management Public*, 1999, volume 17, numéro 2, pp. 147-136.

Articles de périodiques électroniques

- 📖 DAGHER, A.. L'Administration Libanaise après 1990. Contribution au colloque sur : *Le Modèle de l'Etat développemental et les défis pour le Liban*, disponible sur [<http://matisse.univ-paris1.fr/ID/dagher.pdf>], 2002, [référence du septembre 2011].

- 📖 DAVIES, H. ; POWELL, A. ; RUSHMER, R.. Healthcare professionals' views on clinician engagement in quality improvement. *The Healthcare Foundation*, disponible sur [<http://www.health.org.uk/publications/engaging-clinicians-report/>], 2007, [référence du décembre 2011].
- 📖 HARFOUCHE, A.. Besoin de réforme des services publics et l'apport potentiel de l'utilisation des TIC : cas de l'administration libanaise. *Proche Orient Etude en management*, disponible sur [<http://www.fgm.usj.edu.lb/files/a122008.pdf>], 2008, numéro 20, [référence du avril 2010].
- 📖 HARRIS M. E.. Management Consulting in the 21st Century. *Knowledge and Value Development in Management Consulting*, 2001.
- 📖 HAYES, R. B.. Using real option concepts to guide the nature and measured benefits of consulting interventions involving investment analysis. *Knowledge and Value Development in Management Consulting*, 2001.
- 📖 ISAAC, H.. *Technologie de l'information et management : la nouvelle frontière éthique de l'entreprise*, disponible sur [<http://www.observatoiremanagement.com>].
- 📖 POLLITT, C. ; VAN THIEL, S. ; HOMBURG, V.. New Public Management in Europe. *Management Online REview*, [www.morexpertise.com], 2007, [référence du 25 octobre 2012].
- 📖 Lebanese economy 2011. the Lebanese economy 2011. [<http://www.heritage.org/index/country/lebanon>], 2011, [référence du 5 decembre 2012].
- 📖 PESQUEUX, Y.. Communication et organsation: un modèle organisationnel du changement?. Disponible sur site www.revue.org, [référence du Janvier 2012].
- 📖 PESQUEUX, Y.. Le nouveau management public. disponible sur, [<http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878>], 2006, [référence du Août 2010].
- 📖 SLEIMAN, I.. Priorité pour la réforme et l'innovation de l'administration publique libanaise, disponible sur [<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016621.pdf>]

Communication dans un congrès

- 📖 BIARDEAU, S. ; BOURCIEU, S. ; SALGADO, M.. Méthodes qualitatives et quantitatives : des complémentarités naturelles. Colloque et séminaire doctoral international, ISEOR et Academy of Management, *Lyon, 2007*.
- 📖 BONNET, D.. Développer les stratégies de transformations pour intégrer la responsabilité sociale. In : *5^{ème} congrès de l'ADERSE, Université Pierre Mendès-France de Grenoble, Grenoble École de management, 2008, 11p.*
- 📖 BONNET, D.. L'apprentissage interactionnel de la transformation. *Actes du 1^o congrès transatlantique de l'Institut International des Coûts*. Lyon : ISEOR, Université Jean-Moulin Lyon 3, Juin 2007.
- 📖 BRECHET, J.-P.. Projets individuels et collectifs, paradigme stratégique et réalité construite. Pour une lecture constructive du développement des organisations. Actes du colloque de l'IAE, Constructivisme(s) et sciences de gestion Tome 1, Lille, octobre 1997, pp. 218-233.
- 📖 GIRIN, J.. L'objectivation des données subjectives : éléments pour une théorie du dispositif dans la recherche interactive. In : NEKKA H., *Proposition d'un cadre méthodologique pour un nouveau type de management : l'enseignement d'une expérience empirique, Colloque et séminaire doctoral international ISEOR et Academy of Management, Lyon, 2007*.
- 📖 HATCHUEL, A.. Archétypes et Interventions dans le savoir gestionnaire. In : HEC Montréal, *Colloque International Les nouvelles tendances en Sciences de Gestion, Montréal*. Paris : Publication de l'École des Mines de Paris, 1986, 26 p.
- 📖 LEENDERS, R.. Public Means to Private Ends: State Building and Power in Post-War Lebanon. Contribution au colloque de l'AUB : *The Lebanese System: a Reassessment*, 15-17 mai 2001.
- 📖 SAVALL, H. ; ZARDET, V.. Évolution des outils de contrôle et des critères de performance, face aux défis de changement stratégique des entreprises. In : *22^{ème}*

congres de l'afc, France, 2001. Disponible sur : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00584652>

Sites web consultés

- 📖 Banque du Liban. [référence du Septembre 2010], www.bdl.gov.lb
- 📖 Center Administration of Statistics. [référence du septembre 2011], www.cas.gov.lb
- 📖 Le Commerce du Levant. [référence du janvier 2011], www.lecommercedulevant.com

Autres

- 📖 BARAILLÉ Cécile. *La gestion du changement : Quoi?*. Archive pour le Tag Transformation organisationnelle, 25 février 2010.
- 📖 BUONO A.F.. International Development of the Management Consulting Division of the Academy of Management. In: *Knowledge and Value Development in Management Consulting*, 2001.
- 📖 CUEILLE S. et RENUCCI A.. *Absentéisme dans le secteur public : carence des chefs de service ou incitations implicites pour les personnels ?*. Sixième Rencontres Ville-Management, Premières rencontres internationales : *Démocratie et management local*, Québec, mai 2003.
- 📖 DESMARAIS C. ; NILLES J-J.. *L'évaluation des personnels: Quelle éthique pour quelle performance? L'exemple des universités*. 7ème Université de printemps de l'audit social, Marrakech (Maroc). *Performances économiques et performances sociales à l'heure de la R.S.E.* (Responsabilité Sociale d'Entreprise), 5.6 et 7 mai 2005, p.294.
- 📖 HARFOUCHE, A.. *Le rôle des TIC dans la réforme des Services Publics : cas du Liban*. Deuxième Dialogue Euro Méditerranéen de Management Public, Portoroz-Piran, Slovénie, Oct. 2009.
- 📖 LAUFER R., "Sur ce qu'il y a de nouveau en management public", Actes de la 4^{ème} école d'été sur l'organisation, 11-18 juin 1992, in *le service public? La voie moderne*, 1995, 314 p..

- 📖 MESSARRA A. (1998), *Les rapports du citoyen avec l'administration. Circuit des formalités et information administrative*, Fondation libanaise pour la paix civile permanente, Beyrouth 1998.
- 📖 POLLITT C. (1990), *The New Managerialism and The Public Services: The Anglo American Experience*, Basil Blackwell, Oxford.
- 📖 ROSSIGNOL Karen, « La modernisation de l'État dans les administrations publiques luxembourgeoises : résistances des fonctionnaires face aux dispositifs de la nouvelle gestion publique », Congrès AFS 2011 – RT 30 – Session 4, 26 p.
- 📖 SAVALL H. et ZARDET V., contribution de la théorie socio-économique des organisations à l'audit social, septembre 2005, IAS Lille.
- 📖 SAVALL H. et ZARDET V., (2001) « évolution des outils de contrôle et des critères de performance, face aux défis de changement stratégique des entreprises », 22ème congrès de l'afc, France.

ANNEXES

Annexe 1: Corps d'hypothèses

1. Les hypothèses de recherche

L'ambition de notre recherche est de lever les ambiguïtés qui existent autour du terme transformation des organisations publiques afin d'étudier et analyser, autant que possible, les impacts et les effets de cette transformation managériale sur la performance sociale et économique des organisations publiques et sur les usagers publics et leur niveau de satisfaction.

1.1 Hypothèse centrale

L'hypothèse centrale de notre recherche est représentative de la manière dont nous avons choisi d'aborder notre objet de recherche et constitue une réponse à notre problématique.

En réponse à la problématique que nous avons formulée précédemment, nous formulons l'hypothèse centrale suivante :

« La transformation managériale au sein des organisations publiques permet d'améliorer leurs performances socio-économiques ainsi que la qualité des services rendus aux usagers des services publics ».

Nous souhaitons également préciser que lorsque nous évoquons l'amélioration des performances socio-économiques des organisations publiques, notre objectif n'est pas de les transformer en entreprises privées. Nous envisageons d'une part, le développement économique des organisations publiques par une meilleure utilisation des fonds publics et une plus grande qualité de service, et d'autre part, le développement des performances sociales des organisations publiques par une amélioration des conditions de travail des agents.

1.2 Description de la structure des sous-hypothèses attachées à l'hypothèse centrale

Pour délimiter l'étendue de notre recherche, nous avons élaboré un « corps d'hypothèses ». Cet « outil [...] permet d'explicitier et de décomposer l'hypothèse centrale afin de représenter de plus en plus précisément la structure interne de l'objet de recherche et de formuler les sous-hypothèses corrélatives. [...] Le corps d'hypothèses se présente comme un ensemble arborescent de sous-hypothèses structuré selon deux axes :

- La nature et portée des hypothèses : descriptives, explicatives et prescriptives ;
- Les thèmes et sous-thèmes qui segmentent l'objet de recherche »³⁵⁸.

L'arborescence de notre corps d'hypothèses est constituée de trois thèmes :

- Le dépassement des paradoxes de gestion pour plus de performance et d'efficacité des organisations publiques (OP) ;
- La transformation organisationnelle des OP: une stratégie de mise en action des hommes et des organisations pour dépasser les défis de la performance socio-économique ;
- La modernisation des OP par des pratiques managériales.

Hypothèses Descriptives	Hypothèses Explicatives	Hypothèses Prescriptives
<i>THÈME 1 : LE MANAGEMENT DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES (OP)</i>		
<i>Sous-thème 1 : Le fonctionnement des OP au Liban</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ■ HD 1.1 Les fonctionnaires des organisations publiques n'ont pas intégré dans leurs pratiques au quotidien les exigences des usagers. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HE 1.1 L'utilisateur n'est pas au centre de l'attention des organisations publiques. ■ HE1.2 Manque de contrôle et de suivi des fonctionnaires dans le travail au sein des organisations publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> □ HP 1.1 Le « positionnement » stratégique dans un cadre concurrentiel aide les organisations publiques à répondre aux exigences des usagers.
<ul style="list-style-type: none"> ■ HD 1.2 Les fonctionnaires des organisations publiques déploient la centralisation de la prise de décision. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HE 1.2.1 La centralisation excessive rend les procédures administratives compliquées, lentes et coûteuses. 	<ul style="list-style-type: none"> □ HP 1.2.1 La décentralisation et la répartition des pouvoirs et des processus de décision facilitent les procédures au sein des organisations publiques.

³⁵⁸ Savall H. et Zardet V., « Recherche en sciences de gestion : approche qualimétrique. Observer l'objet complexe, préface du Pr. David Boje, *Economica*, 2004, 432 p., p.271.

	<ul style="list-style-type: none"> ■ HE1.2.2 La centralisation excessive empêche le développement des organisations publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ HP 1.2.2 La qualité du service aux usagers dépend de la gestion des ressources humaines, en valorisant les compétences des fonctionnaires.
<ul style="list-style-type: none"> ■ HD 1.3 Les cadres publics rencontrent des difficultés multiples, se heurtent à des contraintes structurelles majeures dans l'exercice de leurs fonctions et montrent des faibles degrés d'implication dans leur travail. 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ HE 1.3 Les caractéristiques des cadres publics ont un impact sur la nature et l'intensité de leur engagement au travail. 	<ul style="list-style-type: none"> - HP 1.3.1 L'engagement des dirigeants publics au travail va permettre de constituer un enjeu central pour le nouveau management public. - HP 1.3.2 Détecter et étudier les facteurs qui entravent l'engagement chez les dirigeants publics. - HP 1.3.3 Faire des recommandations pour le développement des politiques GRH compatibles avec les profils d'engagement rencontrés chez les dirigeants publics.
<ul style="list-style-type: none"> ■ HD 1.4 Le fonctionnement rigide des organisations publiques provoque des dysfonctionnements qui agissent jusqu'au niveau des usagers. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HE1.4 La bureaucratie provoque une propension à contourner les règles et procédures. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HP1.4 L'amélioration du fonctionnement des OP demande des actions sur les structures de travail et les comportements humains.

<ul style="list-style-type: none"> ■ HD 1.5 Nous observons une absence de logique de fonctionnement gestionnaire et managériale dans les organisations publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HE 1.5 Dans les organisations publiques la valorisation de la technicité et du savoir-faire dépasse celle de la gestion. 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ HD 1.6 Les ingérences des personnalités politiques influentes dans les affaires des organisations publiques ont des effets néfastes. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HE 1.6.1 Dans une organisation publique, le fonctionnaire ne se sent pas en situation de rendre un service à l'utilisateur. ☐ HE 1.6.2 Dans les organisations publiques, les fonctionnaires protégés par des personnalités politiques échappent aux sanctions. 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ HP 1.6 Les cadres des organisations publiques ont intérêt à s'intéresser davantage à la qualité réelle de la vie dans ces organisations pour améliorer les conditions de travail des fonctionnaires.
<ul style="list-style-type: none"> ☐ HD 1.7 Les OP au Liban ne se soucient pas vraiment de ses fonctionnaires et du volet social de sa structure. 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ HE1.7 Les OP ne se soucient pas forcément du sort des personnes qui travaillent chez elles, ce qui entraîne une dégradation des conditions de vie au travail. 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ HP1.7 La mise en place de véritables politiques sociales en impliquant la totalité des managers de l'OP améliore les conditions de travail.
<p><i>Sous-thème 2 : La performance, la qualité des services publics et la satisfaction de l'utilisateur</i></p>		
<ul style="list-style-type: none"> ☐ HD 2.1 Nous observons une absence des indicateurs de performance socio-économique dans les OP au Liban. 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ HE 2.1 Les OP ne se dotent pas des indicateurs de performance socio-économique dynamiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HP 2.1.1 La théorie socio-économique des organisations permet d'implanter des indicateurs de performance sociale et économique.

		<ul style="list-style-type: none"> - HP 2.1.2 Il nous semble nécessaire de traiter l'absentéisme en améliorant les conditions de travail des fonctionnaires, ou en favorisant la communication entre la direction et le personnel.
<p>■ HD 2.2 La majorité des problèmes de performance des OP est liée à une mauvaise gestion du temps.</p>	<p>■ HE 2.2 Les fonctionnaires des OP ne sont pas sensibilisés aux coûts des surtemps qu'ils produisent dans leur activité quotidienne.</p>	<p>■ HP 2.2 L'un des premiers outils utile aux OP est un outil de gestion du temps qui passe par une stratégie de planification et une sensibilisation aux surtemps pour réduire les coûts cachés en la matière.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ HD 2.3.1 Les usagers attendent des organisations publiques des prestations personnalisées. ■ HD 2.3.2 Certains services publics représentent des facteurs de coût très importants pour les organisations publiques et même pour les usagers. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HE 2.3 Les organisations privées ont développé des nouvelles stratégies en matière de Marketing pour satisfaire les attentes des usagers. Aujourd'hui les usagers attendent une évolution similaire des prestations des organisations publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HP 2.3 Si les acteurs internes des organisations publiques sont plus à l'écoute des préoccupations individuelles des usagers en s'éloignant du principe « d'impersonnalisation », ils amélioreront la satisfaction de l'utilisateur.

<ul style="list-style-type: none"> ■ HD 2.4 L'usager libanais se plaint de la mauvaise qualité des services et de formalités administratives complexes. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HE 2.4 Les fonctionnaires sont accusés par l'usager de se livrer à des comportements qui manquent d'éthique, d'engagement et de sérieux au travail. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HP 2.4 L'action sur les comportements et les attitudes humaines permet d'améliorer la performance de l'administration.
<ul style="list-style-type: none"> ■ HD 2.5 Les usagers attendent des organisations publiques des prestations de plus grande qualité. 	<ul style="list-style-type: none"> ▣ HE 2.5 L'exigence de qualité qui s'est d'abord adressée aux organisations privées s'étend aux organisations publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HP 2.5 La prise en compte par les organisations publiques de l'exigence qualité des prestations aux usagers les conduits à évaluer leurs prestations.
<ul style="list-style-type: none"> ▣ HD 2.6 Les usagers attendent des organisations publiques une meilleure gestion du rapport qualité coût. 	<ul style="list-style-type: none"> - HE 2.6 L'augmentation de la pression fiscale locale renforce les exigences des usagers vis-à-vis de la qualité et du prix des services et/ou produits présentés par les organisations publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - HP 2.6 La prise en compte par les organisations publiques des exigences des usagers et de la contrainte financière les conduits à modifier leurs règles de gestion du rapport qualité coût.
<ul style="list-style-type: none"> ■ HD 2.7 Le manque de compétences est important dans les activités informatiques, de gestion du personnel, de sciences administratives, financières et économiques ainsi que dans le domaine de la planification. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HE 2.7.1 La moyenne d'âge des fonctionnaires des organisations publiques dépasse les 52 ans, cela réduit les chances d'accepter les changements. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ HP 2.7.1.1 L'amélioration de la pratique professionnelle par la formation vise à répondre à des besoins pressants des organisations publiques.

		<input type="checkbox"/> HP 2.7.1.2 l'adéquation des compétences et emplois avec la capacité des fonctionnaires publics améliore le fonctionnement des organisations publiques.
	<input type="checkbox"/> HE 2.7.2 Les programmes de formation ne sont pas adaptés aux défis de l'organisation publique.	<input type="checkbox"/> HP 2.7.2 Faire une étude portant sur les besoins et les priorités de la formation efficace au sein de l'organisation publique.
	<input type="checkbox"/> HE 2.7.3 Le secteur privé attire les personnels spécialisés et compétents par des salaires plus élevés que ceux offerts par l'Etat.	<input type="checkbox"/> HP 2.7.3 Le recours à des contrats de durée déterminée adaptés à une fonction concernée constitue une incitation à la compétence dans un système axé sur la carrière.
<input checked="" type="checkbox"/> HD 2.8 Les systèmes de sélection, de nomination et de concours adoptés ne sont pas capables de fournir les aptitudes et le savoir-faire nécessaires à la fonction publique.	<input type="checkbox"/> HE 2.8 Il manque une normalisation et une classification modernes de la fonction publique.	<input type="checkbox"/> HP 2.8 La sélection du personnel adéquat est une première condition préalable à l'obtention de performances satisfaisantes.
<input type="checkbox"/> HD 2.9.1 Les variations de la demande en quantité et en qualité des services publics amène une réflexion nouvelle autour du concept du système managérial traditionnel.	<input type="checkbox"/> HE 2.9 Le système managérial traditionnel des OP, hiérarchique et centralisé, montre ses limites au niveau de la satisfaction des usagers.	<input checked="" type="checkbox"/> HP 2.9.1 La qualité se développe par la réduction des dysfonctionnements, ce qui nécessite la participation active des employés.

<p>■ HD 2.9.2 Le management public utilise rarement des méthodes globales d'analyse des besoins des environnements externes.</p>		<p>■ HP 2.9.2 La recherche de la qualité a pour conséquence le développement des compétences des fonctionnaires et la transformation des méthodes de travail et de direction dans les organisations publiques.</p>
<p><u>THÈME 2 : LA TRANSFORMATION ORGANISATIONNELLE: UNE STRATEGIE DE MISE EN ACTION DES HOMMES ET DES ORGANISATIONS</u></p>		
<p><i>Sous-thème 3 : Le cadre expérimental</i></p>		
<p>■ HD 3.1 Dans les organisations publiques, les acteurs ne sont pas tous hostiles à la transformation.</p>	<p>– HE 3.1 les organisations publiques engagent une transformation sans préparation adéquate, ce qui engendre un conflit de contributions inhibant le processus de l'apprentissage de la transformation.</p>	<p>■ HP 3.1 En introduisant et en synchronisant la contribution des acteurs dans les plans d'actions du management courant de l'organisation, la transformation s'opère et devient qualifiante.</p>
<p>■ HD 3.2 Nous notons une absence de stratégie de transformation managériale dans les organisations publiques</p>	<p>– HE 3.2.1 Les fonctionnaires publics ne font que subir les effets des mutations engagées au sein des organisations.</p>	<p>■ HP 3.2.1 L'application de nouvelles pratiques et outils de GRH redessine les responsabilités des cadres publics qui sont de plus en plus considérés comme responsables de l'atteinte des résultats de leur organisation ou service.</p>

	<input type="checkbox"/> HE 3.2.2 Un développement de nouvelles stratégies d'acteurs face à la transformation, comme Le développement de nouvelles identités professionnelles au sein des organisations publiques.	<input type="checkbox"/> HP 3.2.2 Les dirigeants publics représentent un vecteur essentiel de ces transformations managériales et de ces nouveaux rôles stratégiques.
<input type="checkbox"/> HD 3.3 Le management public se caractérise par un manque d'objectifs formalisés pour le moyen terme et une instabilité de la décision.	<input type="checkbox"/> HE 3.3 La gestion des cadres repose sur une logique politique basée sur le consensus avec divers forces de pression.	<input type="checkbox"/> HP 3.3 La libération des organisations publiques des pressions politiques et les validations successives au sein d'une démarche projet aboutissent à des prises de décision plus durables.
<i>Sous-thème 4 : La méthodologie de recherche appliquée à l'étude de la transformation des OP au Liban</i>		
<input type="checkbox"/> HD 4.1 Les OP maquent d'anticipation stratégique quant à l'évolution quantitative et qualitative de leurs effectifs.	<input type="checkbox"/> HE 4.1 Certaines OP ont une gestion des effectifs en fonction des circonstances empêchant toute vision à moyen et long termes.	<input type="checkbox"/> HP 4.1.1 L'application du principe de la transformation des structures de travail et des comportements humains dans les OP peut résoudre leurs difficultés organisationnelles. <input type="checkbox"/> HP 4.1.2 Le tableau de bord de pilotage stratégique aide à piloter le taux de rotation du personnel

<p><input type="checkbox"/> HD 4.2 Les fonctionnaires ne participent pas aux processus de transformation et d'amélioration de la qualité dans les OP.</p>	<p><input type="checkbox"/> HE 4.2 Les cadres ne savent pas comment faire participer les fonctionnaires aux processus de transformation organisationnelle et d'amélioration de la qualité des services publics.</p>	<p>■ HP 4.2 L'approche socio-économique offre aux cadres des OP une formation intégrée en gestion pour développer un management innovateur. Cette approche met en œuvre la stratégie de transformation par l'application des différents outils de gestion socio-économique, parmi les quels nous remarquons le PAP, la grille de compétence et le tableau de bord de pilotage.</p>
<p>■ HD 4.3 Les objectifs des OP définis par la direction ne sont pas connus par les fonctionnaires.</p>	<p>■ HE 4.3 Les OP n'ont pas un système d'information ni un système de communication.</p>	<p>■ HP 4.3 La méthode socio-économique facilite la communication-coordination-concertation à travers ses concepts, sa démarche, sa méthodologie et ses outils.</p>
<p><input type="checkbox"/> HD 4.4 Les cadres des Organisations publiques restent méfiants devant toutes transformations internes touchant à la gestion de ressources humaines.</p>	<p><input type="checkbox"/> HE 4.4 La hiérarchie, subissant des pressions fortes des environnements externes, a de plus en plus d'exigences vis-à-vis des cadres des organisations publiques tout en maintenant une gestion bureaucratique.</p>	<p><input type="checkbox"/> HP 4.4 La politique de ressources humaines doit faire l'objet d'une attention stratégique des élus et les modes de gestion du personnel doivent être clairement expliqués.</p>

Sous-thème 5 : Le pilotage de la transformation des OP au Liban

<p>■ HD 5.1 Les OP ne disposent pas de systèmes d'information qui leur permettent de prendre des décisions. L'information dont elles disposent est dispersée et ne peut être prise comme base d'une prise de décision.</p>	<p>■ HE 5.1 Nous constatons le manque de compétence des cadres des OP dans la sélection d'indicateurs qui permettent de contrôler les organisations.</p>	<p>▣ HP 5.1 Le tableau de bord permet de sélectionner les indicateurs qualitatifs, quantitatifs et financiers utilisés par les cadres des organisations pour piloter les personnes et leurs activités dans le sens des objectifs des organisations.</p>
<p>- HD 5.2 Au sein de l'OP au Liban, chaque directeur a un style de gestion particulier.</p>	<p>- HE 5.2 La désarticulation des directeurs provoque l'existence de différents styles de gestion des ressources humaines et de différents projets opérationnels qui ne contribuent pas aux objectifs de l'OP.</p>	<p>▣ HP 5.2 Le plan d'actions prioritaires (PAP) permet de créer une stratégie légitime avec la participation de tous les directeurs et les fonctionnaires en accord avec les objectifs de l'OP.</p>
<p>■ HD 5.3 Les fonctionnaires ne sont pas motivés pour veiller à la qualité des services offerts aux usagers.</p>	<p>■ HE 5.3 Le manque d'expectatives de développement pour les fonctionnaires des OP et l'absence de système de rémunération fait que les travailleurs ne sont pas motivés.</p>	<p>■ HP 5.3 La méthode et les outils de l'approche socio-économique peuvent aider à la révision des conditions de travail et permet d'introduire un système de rémunération à travers le CAPN.</p>

<p>■ HD 5.4 Le manque de planification stratégique participative amène les OP au Liban à prendre des décisions réactives en accord avec l'environnement économique et politique.</p>	<p>- HE 5.4 Le manque de compétences des leaders des OP a pour conséquence la nécessité d'une planification stratégique participative.</p>	<p>▣ HP 5.4 Le PASINTEX nous permet d'analyser les conditions internes et externes des OP et de poser les plans d'actions pour le futur. La planification stratégique participative amène l'OP à prendre des décisions stratégiques.</p>
<p><i>THEME 3 : QUELLE MODERNISATION DES OP PAR LES PRATIQUES MANAGERIALES ?</i></p>		
<p>Sous-thème 6: Les voies politiques de la transformation des organisations publiques</p>		
<p>- HD 6.1 la privatisation ne conduit pas forcément à l'amélioration de la performance en général et de la productivité en particulier</p>	<p>- HE 6.1 La privatisation influence la performance en général et la productivité des organisations en particulier, dans la mesure où la productivité saisit précisément la relation d'efficience et d'économie des ressources qui existe entre un résultat et les moyens mis en œuvre pour atteindre ces résultats.</p>	<p>▣ HP 6.1 l'application des outils de gestion socio-économique permet l'amélioration de la performance générale de l'OP.</p>
<p>- HD 6.2 La privatisation des organisations publiques compromet le bien-être social.</p>	<p>▣ HP 6.2 L'Etat s'appuie sur la réglementation et la régulation pour préserver le bien-être social qui peut-être entamé dans les situations d'imperfections de marché.</p>	<p>▣ HP 6.2 la recherche d'un état social qui maximise le bien-être collectif nécessite la mise en œuvre de mécanismes complexes liés aux difficultés d'agrégation des préférences individuelles.</p>

<p>- HD 6.3 la privatisation a un effet positif sur la performance économique et financière des entreprises publiques.</p>	<p>☐ HE 6.3 la rentabilité des entreprises nouvellement privatisées (anciennement publiques) devrait augmenter parce que les nouveaux actionnaires vont chercher à augmenter leurs profits et les nouveaux dirigeants vont devoir se conformer à cet objectif.</p>	<p>☐ HP 6.3 À la suite de la privatisation, les entreprises sont amenées à utiliser de manière plus efficace leurs ressources technologiques, humaines et financières, étant donné leur nouvel objectif de maximisation des bénéfices.</p>
<p>■ HD 6.4 La privatisation entraîne une diminution du niveau d'endettement.</p>	<p>- HE 6.4 Le gouvernement ne garantit plus les emprunts des organisations privatisées; ce qui a pour effet d'augmenter leur coût. De plus, de nouvelles sources de financement, comme les émissions d'actions ou d'obligations convertibles vont s'offrir à ces entreprises</p>	<p>☐ HP 6.4 Les OP au Liban, recapitalisées aux prix forts, n'ont pas besoin des capitaux du secteur privé pour leur modernisation, elles ont besoin des nouvelles méthodes efficaces de gestion.</p>
<p>■ HD 6.5 Les organisations non-gouvernementales sont plus aptes et plus disposées à offrir des services que les organisations publiques.</p>	<p>■ HE 6.5 Manque de technologies modernes et d'équipements informatiques dans les organisations publiques.</p>	<p>■ HP 6.5 La création de valeur par l'usage d'un nouveau système d'information et de communication dans les organisations publiques</p>

<p>■ HD 6.6 la qualité des services rendus et celle d'autres prestations des organisations publiques sont insuffisantes</p>	<p>■ HE 6.6 Nous notons une insuffisante description du travail et une absence de la discipline et d'obéissance hiérarchique.</p>	<p>■ HP 6.6 Pour moderniser le secteur public, il convient de transférer les outils et les logiques managériales inspirés du secteur privé vers la fonction publique.</p>
<p>■ HD 6.7 Les O.P. au Liban ont une structure bureaucratique mécaniste.</p>	<p>■ HE 6.7 La bureaucratie mécaniste des O.P. au Liban correspondent à des tâches routinières et très spécialisée, à une standardisation des procédés de travail, et à une centralisation du pouvoir de décision.</p>	<p>☐ HP 6.7 La conception décentralisation issue du NMP permet aux structures de se développer en autonomie, en flexibilité et en réactivité.</p>
<p>☐ HD 6.8 Le développement des partenariats publics-privés est un puissant catalyseur des politiques de transformation organisationnelle.</p>	<p>☐ HE 6.8 L'exploration des partenariats publics-privés contribue à révéler les potentialités inactivées et insoupçonnées dans les organisations publiques.</p>	<p>☐ HP 6.8 L'intégration des stratégies en environnement de coopération entre l'organisation publique et privée nécessite d'explorer les problématiques de transformation des deux organisations.</p>
<p>■ HD 6.9 Au Liban, le secteur privé est largement prédominant dans la production de biens et services.</p>	<p>■ HE 6.9 L'état libanais ne possède pas des petites et moyennes entreprises produisant des biens et services soumis à la concurrence du secteur privé.</p>	<p>- HP 6.9 Un programme d'ajustement structurel au Liban n'est pas réduit à la solution de la privatisation, il est supposé s'étendre aux transformations organisationnelles.</p>

<p>- HD 6.10 Les OP au Liban sont soumises de plus en plus à la compétition marchande.</p>	<p>☐ HE 6.10 Au Liban, dans certains secteurs d'activité, les OP sont mises en compétition avec des entreprises privées et dans d'autres cas elles se trouvent en compétition entre elles.</p>	<p>☐ HP 6.10 Les Partenariats public-privé aident les OP à améliorer l'utilisation de leurs ressources et la qualité de leurs services. Ils aident l'OP à partager les rôles et les risques avec leurs partenaires privés.</p>
<p>☐ HD 6.11.1 Les particularités propres aux organisations publiques se heurtent aux logiques des principes et outils du NMP.</p> <p>☐ HD 6.11.2 L'entreprise privée et l'organisation publique n'ont pas les mêmes enjeux.</p>	<p>☐ HE 6.11 L'entreprise privée a un objectif en terme de profit, alors que l'organisation publique a un objectif de satisfaire les usagers en dispensant des services publics de qualité.</p>	
<p>☐ HD 6.12 L'application du NMP conduit à une mutation générale de l'action publique.</p>	<p>☐ HE 6.12 Le NMP permet aux OP de passer d'une logique bureaucratique à une logique post-bureaucratique promouvant des valeurs de performance.</p>	<p>■ HP 6.12 Le NMP conduit à l'adoption au sein des OP d'outils de management issus des entreprises privées en matière d'incitation à la performance.</p>

Sous-thème 7 : Les modernisations des pratiques managériales et du fonctionnement des OP au Liban

<p>■ HD 7.1 a démarche qualité engagée au sein d'une OP dispose d'une origine décentralisée.</p>	<p>■ HE 7.1 L'origine de la démarche qualité est décentralisée car elle est pilotée localement au niveau d'un service ou d'un agent de l'OP.</p>	<p>■ HP 7.1 La démarche qualité engagée soutenue de manière explicite par la hiérarchie supérieure de l'OP encourage les agents à s'y investir. Une démarche officiellement reconnue comme portée voire créée par les dirigeants donne moins de front aux agents pour s'y opposer.</p>
<p>■ HD 7.2 Les OP ont des difficultés au niveau de la prise des décisions du développement des objectifs à long terme.</p>	<p>■ HE 7.2 Les difficultés de prise de décisions du développement des objectifs à long terme met l'accent sur trois éléments : les objectifs, les capacités et l'environnement qui sont interdépendant.</p>	<p>■ HP 7.2 Le plan d'actions prioritaires permet de démultiplier la stratégie en actions concrètes pour tous les agents des OP et de piloter les actions de manière synchronisée et coordonnée pour atteindre les objectifs de ces organisations.</p>
<p>■ HD 7.3 Les OP au Liban souffrent de plusieurs problèmes de traitement, de stockage et de communication de l'information et l'utilisateur libanais se plaint de la lenteur de</p>	<p>■ HE 7.3 Dans les OP au Liban la lenteur des services administratifs est dû à l'application de procédures compliquées. Toutes les informations sont consignées à la main</p>	<p>■ HP 7.3 Les nouvelles technologies de l'information et de la communication représentent une opportunité de modernisation et de rationalisation du fonctionnement des</p>

services administratifs et des formalités administratives compliquées.	sur des papiers parfois jaunis par le temps.	organisations publiques.
---	---	-----------------------------



Carré noir : hypothèse validée



Carré semi-noir : hypothèse validée en partie



Tiré : hypothèse non validée

Annexe 2 : grille d'analyse des dysfonctionnements

Thème 1: Le management dans les organisations publiques
Sous-thème 1.1 : Le fonctionnement des organisations publiques au Liban
Manque de contrôle et de suivi dans le travail Centralisation excessive Défauts de communication et de transmission des informations Manque d'implication dans le travail Bureaucratie et fonctionnement rigide Absence de logique de fonctionnement gestionnaire et managériale Ingérences des personnalités politiques Certaines tâches sont mal assumées et mal accomplies Absence de système sanctions-récompenses Absence de planification et de gestion des objectifs Manque d'autonomie de certains responsables
Sous-thème 1.2 : La performance, la qualité des services publics et la satisfaction de l'utilisateur
Manque de compétences Absence d'évaluation des agents et manque d'indicateurs de performance Mauvaise qualité perçue par les usagers internes et externes Retard dans le travail Difficulté à concilier qualité et quantité de travail L'aménagement des locaux n'est pas adapté à l'activité Les outils de travail ne sont pas performants Inadaptation des procédures aux objectifs Manque de formation Surplus en quantité et manque en qualité des moyens humains Le système de rémunération manque d'équité Sentiment d'iniquité dans l'attribution de moyens Certaines personnes sont privilégiées Manque de délégation et de confiance entre la hiérarchie et le personnel

Thème 2 : La transformation organisationnelle : une stratégie de mise en action des hommes et des organisations

Sous-thème 2.1 : L'étude de la transformation des organisations publiques au Liban

Les transformations jugées peu réalistes
Le manque de reconnaissance des transformations réalisées
La démotivation liée au manque de décision de changement
L'absence de réelle vision stratégique innovante et le manque d'évaluation
Le manque d'implication du personnel dans le changement
Le manque d'adaptation de la stratégie de l'organisation à l'évolution de l'environnement
Les défauts de gestion et d'organisation des priorités de transformations
Les difficultés de planification et de programmation
Le manque de formation

Sous-thème 2.2 : Le pilotage de la transformation des organisations publiques au Liban

Manque d'informations pour réaliser les transformations
Manque de responsabilisation du personnel
Manque de communication sur les décisions de changement
Manque de coopération entre les directeurs
Manque de méthodologie pour la préparation et la démultiplication des objectifs
Manque de gestion des coûts du changement
Absence d'un dispositif de pilotage des activités de changement
Inadaptation et lourdeur des procédures

Thème 3 : Quelle modernisation des organisations publiques ?

Sous-thème 3.1 : Les voies « politiques » de la transformation

La privatisation ne représente pas un grand intérêt
Le Nouveau Management Public (NMP) comme mode de résolution des problèmes managériaux
Les Partenariats Public-Privé au service d'une meilleure gestion des organisations publiques et d'une meilleure qualité des services publics

Sous-thème 3.2 : La voie de la modernisation des pratiques managériales et du fonctionnement

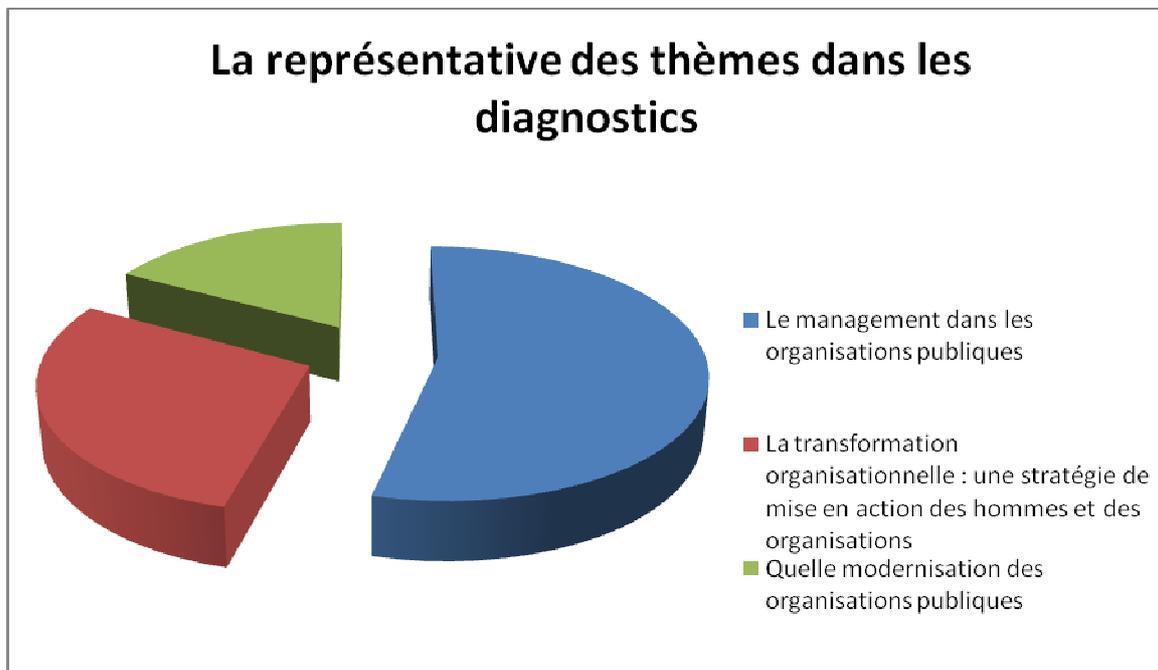
Absence des principes du management par la qualité
Manque d'outils de pilotage et de planification
Manque d'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication

Grille d'analyse de l'organisation du travail		
Unité de travail :		Service usager
Manque de formalité connue des rôles et missions des acteurs de l'organisation		
Manque de compétences techniques sur la qualité du service fourni		
Causes	Techniques	Manque de maîtrise du système de production du service Manque de maîtrise de la qualité des services
	Humaines	La ligne hiérarchique existe mais n'est pas respectée
	Organisationnelles	Manque de description du travail et absence des formalisations écrites
Conséquences	Sur le travail	Dysfonctionnement au niveau de l'organisation du travail et retard de fourniture des prestations
	Sur le collectif de travail	Tensions, désorganisation dans l'achèvement des activités et des missions
	Sur les individus	Enervement, absentéisme, sentiment d'injustice, mauvaise contact avec l'utilisateur

Annexe 3 : Les résultats de diagnostics

1- La représentativité des thèmes dans les diagnostics

Thèmes	Nombre de phrases-témoins	Représentativité des thèmes
Le management dans les organisations publiques	282	54%
La transformation organisationnelle : une stratégie de mise en action des hommes et des organisations	152	29%
Quelle modernisation des organisations publiques	89	17%
Total	523	100%



1.1 Les résultats des diagnostics relatifs au thème « management dans les organisations publiques »

● sous-thème « le fonctionnement des organisations publiques »

- *« la législation est compliquée. C'est quasiment au cas par cas. Avec toutes les conditions à remplir, les agents sont perdus. »*
- *« on n'est mal perçu par les usagers. »*
- *« les usagers croient que nous sommes tout puissants et que nous savons tout, alors que nous ce n'est pas vrai. »*
- *« Ni le personnel ni l'utilisateur n'est satisfait de l'offre de service. »*
- *« l'utilisateur doit tout faire, lui-même ! »*
- *« les congés et les maladies entraînent une angoisse chez les collègues qui craignent de devoir sacrifier la qualité du travail au profit de la quantité. »*
- *« mon travail est presque individualiste. »*
- *« les différents services de l'organisation doivent apprendre à travailler ensemble, le partenariat interne est déficient. »*
- *« la communication n'est pas aisée, il est difficile d'obtenir des réponses rapides à nos demandes. »*
- *« Il n'y a pas une bonne description des fonctions. »*
- *« Les missions sont floues et mal cadrées. »*
- *« le problème c'est que les usagers sont mal informés, mal adressés et l'on perd du temps... oui, à cause de la mauvaise description des fonctions. »*
- *« Nous vivons dans l'improvisation et le manque de préparation. »*
- *« Il y a un flou d'orientation des fonctionnaires. »*
- *« Dans certains services, plutôt les services qui sont en contact avec l'utilisateur, à cause de la charge de tâches administratives les fonctionnaires n'ont pas le temps de répondre concrètement aux usagers. »*
- *« Dans d'autres services, il y a des fonctionnaires qui n'ont pas de travail..., il peuvent rester un mois sans travail à faire. »*
- *« Des personnes font des tâches qui ne correspondent pas à leurs fonctions suite à l'existence d'horaires flottants. »*
- *« Par manque de personnel, certaines tâches ne sont pas réalisées à temps. »*
- *« Il n'y a pas suffisamment de retour sur la réalisation des objectifs, ce qui ne permet pas de se corriger et entraîne des insatisfactions des usagers. »*

- « *Oui, il y a un manque de coordination entre les différentes sections de l'organisation.* »
- « *Il y a des personnes à qui on pourrait donner plus de responsabilités, mais ici on ne sait pas valoriser les gens.* »
- « *Motivation ! on a un travail à accomplir,..., routine, ..., on a pas besoin des motivations.* »
- « *Nous sommes payés selon le niveau de notre diplôme et l'ancienneté.* »

1.2 Les résultats des diagnostics relatifs au thème « La transformation organisationnelle : une stratégie de mise en action des hommes et des organisations »

- « *Les fonctionnaires ne sont pas tellement impliqués en amont par rapport à certaines transformations.* »
- « *Les grandes orientations managériales restent floues, nous manquons de précisions.* »
- « *L'encadrement est informé des orientations managériales, mais les fonctionnaires ne le sont pas.* »
- « *Je n'ai pas de relation avec les directeurs.* »
- « *Certains changements ne touche pas notre travail.*»
- « *On est pas concerné par tout changement dans l'organisation.* »
- « *Oui, il y a une orientation pour une certification, mais je ne connais pas les détails.* »
- « *Les décisions de changement ne sont pas toujours respectées.* »
- « *Notre travail est routinier, je ne crois pas qu'on a besoin de changer.* »
- « *On ne peut pas changer, on est dans une organisation publique.* »
- « *Les fonctionnaires sont habitués à un rythme de travail, c'est difficile de changer.* »
- « *Les règles d'application de la législation sont strictes.* »
- « *On ne peut pas demander à un fonctionnaire d'une organisation publique de travailler de la même manière d'un fonctionnaire d'une entreprise privée, ..., une des raisons c'est que le fonctionnaire qui travaille dans une organisation publique n'est pas payé comme celui qui travail dans une entreprise privée.* »
- « *Les employés des organisations publiques ne sont pas aussi compétents que ceux des entreprises privées.* »
- « *On perd beaucoup du temps pour faire fonctionner le système informatique.* »

- « *On ne communique pas les décisions d'amélioration, il n'y a pas d'échange.* »
- « *Les objectifs ne sont pas toujours clairs.* »
- « *La méthode de groupe de projet manque de rigueur dans la définition et la reconnaissance suffisante du pilote.* »
- « *Il y a un problème d'organisation des projets de changement.* »
- « *On ne connaît pas toujours les actions prioritaires,..., on ne connaît pas d'où faut-il commencer le changement.* »
- « *On a une difficulté à organiser les plans de changement.* »

1.3 Les résultats des diagnostics relatifs au thème « Quelle modernisation des organisations publiques »

- « *Les services et les produits vendus par cette organisation sont considérés comme des sources importantes pour l'État* » (A/DH/E)
- « *Nos problèmes sont plutôt politiques que managériaux,...oui nous avons des problèmes managériaux...* » (A/DH/E)
- « *La privatisation n'est pas la bonne réponse de la transformation des organisations publiques, il faut plutôt envisager des transformations managériales.* » (C/DH/D)
- « *En cas de privatisation l'État ne peut plus garantir l'intérêt général des usagers.* » (C/DH/E)
- « *Commençons par privatiser les organisations défailtantes, notre organisation donne du profit au gouvernement... !* » (A/DV/D)
- « *En cas de privatisation de cette organisation, un grand nombre de personnel va devenir sans emploi..*» (C/DH/E)
- « *Je ne suis pas sûr que nous pouvons appliquer les principes du NMP dans les organisations publiques libanaise,..., n'oubliez pas la situation politique au Liban !* » (A/DH/D)
- « *Le NMP, je crois qu'il est déjà appliqué dans certaines organisations publiques !?.* » (A/DV/P)
- « *La majorité des organisations publiques agissent en situation de monopole, dans ce cas la privatisation peut avoir des effets affreux sur le citoyens libanais* » (A/DH/E)
- « *Les organisations publiques ont des spécificités, des objectifs, des outils et des ressources différentes aux entreprises privées, ces deux types d'organisations ne sont pas comparables.* » (A/DH/E)
- « *Les PPP auront des effets favorables sur la réalisation d'un grand nombre de projets, ..., bonne source de financement...* » (A/DH/D)
- « *Les PPP nécessitent des modes de financement spécifiques.* » (B/DV/E)
- « *Nous avons besoins d'associer les deux secteurs public et privé tout en éloignant de la privatisation,..., la PPP peut être la bonne réponse.* » (A/DH/D)

- « *C'est bien de partager les risques entre public et privé, ça encourage les investissements..., déjà nous avons un bon exemple : SOLIDERE* » (A/DV/E)
- « *Les PPP attirent des opérateurs internationaux, ce qui nous aide à résoudre les problèmes techniques et financières. »* (A/DH/D)

Annexe 4 : Fiche d'ordonnancement

Un exemple de fiche d'ordonnancement : Organisation C, service X

Titre : Préparation du projet d'innovation dans le service X

Période : 1^{er} semestre 2012

Ordre	Décomposition des actes	Dates	Temps nécessaire (heures)			
			Personne concerné			
			KD	DRH	DS	DE
1	Elaboration du plan de projet	9/04/2012	35	10	18	20
2	Diffusion du plan au groupe restreint	23/04/2012	5	2	2	2
3	1 ^{ère} réunion de direction	26/04/2012	1	1	1	1
4	Exploitation de la réunion	26/04/2012	3		1	2
5	2 ^{ème} réunion de direction	30/04/2012	1	1	1	1
6	Rédaction de la synthèse	1/05/2012	3			1
7	Réunion d'évaluation	3/05/2012	1			1
8	Diffusion des travaux en groupe plénier	9/05/2012	4	1	3	4

Source : Résultats expérimentaux du service X, de l'organisation C

Annexe 5 : Grille de Compétence (GC)

Acteurs	Domaine relationnel				Domaine technique				Domaine organisationnel		
	Assurer un accueil en écoutant et rassurant le consultant	Donner des informations adaptées à la personne soignée et à son entourage	Savoir faire patienter un consultant en expliquant les raisons d'une attente	Etre capable de travailler en équipe en fonction des priorités de soins	Prendre en charge une entrée d'un patient	Etre capable d'utiliser les différents appareils de surveillance et de soin dont dispose le service	Etre capable de diagnostiquer une panne simple sur ces appareils	Savoir expliquer à la personne soignée les consignes de surveillance	Connaître l'organisation du travail selon le poste de travail	Posséder le sens des priorités	Connaître l'ensemble des unités d'hospitalisation (localisation, capacités d'accueil, orientations médicales) et les grandes lignes de l'organisation du travail
A1	■	□	□	□	■	■	□	■	□	□	□
A2	■	■	□	-	-	■	■	■	□	■	■
A3	□	■	■	□	-	■	□	□	□	■	■
A4	□	□	□	■	□	■	-	■	■	□	□
A5	■	■	□	□	■	■	□	■	□	□	□

Annexe 6 : Plan d'Actions Stratégiques Internes Externes (PASINTEX)

1- Le PASINTEX réalisé dans l'organisation A

Axe stratégique	Objectifs prioritaires	Objectifs prioritaires	Porteurs					Planning prévisionnel					
			DSU	DRH	DAI	U	E	2010		2011		2012	
								S1	S2	S1	S2	S1	S2
Satisfaction des usagers	Améliorer les services aux usagers	Promouvoir des méthodes de travail orientées vers la satisfaction des usagers											
		Faire des enquêtes de satisfaction des usagers											
		Prendre en considération les propositions et les plaintes des usagers											
Amélioration des conditions de travail	Organiser le travail, la gestion des compétences, l'encadrement, et le dialogue social dans l'organisation	offrir un environnement de travail de qualité											
		valoriser nos équipes pour leurs contributions individuelles et collectives à nos succès											
		donner aux managers les marges de manœuvre nécessaires pour conduire leurs équipes vers le succès											
		proposer des parcours professionnels diversifiés											
Optimisation de la performance de l'organisation et de la qualité des services	Maintenir l'expertise et poursuivre l'innovation	Faire des formations aux usagers											
		Favoriser la recherche et l'innovation											
		Assurer une surveillance et un entretien adéquat des infrastructures											

Annexe 7 : Les phrases témoins : synthèse des progrès réalisés dans le cadre de l'amélioration du fonctionnement du service X

Thèmes mobilisateurs	Phrases-témoins
<p>La planification stratégique et la satisfaction des usagers</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>« Avant le service assurait la planification sans apporter de la valeur ajoutée,..., aujourd'hui, la planification est plus dynamique ».</i> ● <i>« Nous utilisons la grille de compétences et l'outil PAP pour assurer le pilotage des objectifs »</i> ● <i>« Nous sentons une meilleure relation avec les usagers »</i> ● <i>« Nous pouvons remarquer une diminution, pas trop, des plaintes ! »</i> ● <i>« L'organisation du travail, c'est bien ! »</i> ● <i>« Nous travaillons d'une manière coordonnée,..., je me sens que je suis bien, à l'aise si vous voulez.. »</i> ● <i>« J'ai commencé à utiliser l'agenda, c'est déjà pas mal ! »</i> ● <i>« Les dysfonctionnements existe toujours, mais on en dans une meilleure situation »</i>
<p>Les outils de communication</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>« Les objectifs du services sont mieux connus »</i> ● <i>« Nous assistons à des réunions tous les 15 jours,..., c'est nouveaux »</i> ● <i>« Les réunions nous ont aidé à améliorer la communication entre les acteurs du services »</i> ● <i>« Nous constatons une bonne relation entre les membres des équipes de travail d'une part et entre les acteurs et les usagers d'autre part »</i> ● <i>« Le responsable est plus disponible pour nous entendre »</i> ● <i>« Nous pouvons trouver des solutions à nos problèmes durant les réunions »</i>

<p>La transformation du mode de management et la satisfaction des usagers</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>« Pour le moment, on remarque une petite différence,..., l'amélioration se voit, mais on a besoin de plus de temps »</i> ● <i>« Une fois les acteurs du service sont satisfaits, l'utilisateur va être plus satisfait,..., réflexion des comportements»</i> ● <i>« Oui, j'ai remarqué que les agents sont plus sérieux ! »</i> ● <i>« L'encadrement ou le contrôle, ça motive les personnes à accomplir un bon travail »</i>
--	--

**Annexe 8 : les indicateurs de performance utilisés
dans l'organisation C (Comparaison du niveau de
performance entre 2011 et 2012)**

➤ This is an overall dashboard report showing key performance indicators of quality of care, operations, human resources, financial performance, customer service and patient safety. This report is color-coded (see key below¹) to show whether performance is better than expected (green), needs improvement (yellow) and worse than expected (red).

➤ Details about a specific indicator can be found in pages 7 through 47. This includes the accurate definition of the measure, target (when applicable), previous result (if available), current year result, explanations of the results and corrective actions. Statements with the asterisk (*) symbol are corrective actions that need top management support.

➤ Data is retrieved and compiled up from multiple sources. I would like to thank and acknowledge the cooperation of the different hospital departments and divisions and especially the focal points who contributed to data collection and analysis, the backbone of this report.

➤ Vital RIUH statistics-2011:

Occupancy rate	83%
Total admissions	17,056
Inpatient admissions	12,208
Total Inpatient days	83,348
Total ER visits	17,903
Average daily census	264
Total OR procedures	5,937
Total staffed beds	405
CSR staff	56%
Total # of staff	1,074

¹Key

	Better Than Expected		Needs Improvement		Worse Than Expected		N/A
---	----------------------	---	-------------------	---	---------------------	---	-----

SAFETY-18

Key Performance Indicator (KPI)	2012 Annual Result
Percent of completed scheduled Preventive Maintenance-contract based -in-house in the Biomedical Eng. Division	77%
Percent of repeated work orders in maintenance	4.9%
Percentage of sets received incomplete in CSSD	0.27%
Percent compliance of dummy tray temperature (hot food items)	75.8%
Percent compliance of dummy tray temperature (cold food items)	73.6%
Rate of transfusion reaction in the Blood Bank	0.15%
Turn Around Time for performing STAT tests in the lab	23.0108
Specimen Rejection in the lab	2.2%
Blood Culture Contamination in the lab	1%
Proper critical value reporting in the lab	99%
Percentage of portable X-Rays for inpatients admitted to regular units	42%
Percent errors in Floor Stock Inspection	10.3%
Percent of dispensed restricted antibiotics	8%
Percent physician response to pharmacist interventions	87%
Percentage of admissions with positive DVA culture in ICU	10%
Number of employee accidents	103 accident
Percent availability of PPE - goggles	91%
Percentage of applying aseptic techniques between patients in OPD	72%

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	2012	
	Annual Result	Days*
Average Length Of Stay by nursing unit A. unit(s)ex. (MDC)	6.8	
KCU	15.3	
In. Med. 2	10.6	
In. Med. 1	10.4	
NICU	13.8	
CCU	8	
ER-inpatients	2	
Private	6.5	
Surgery 1 (General surgery patients)	3.5	
Surgery 2 (orthopedics pts)	2.7	
Post Partum	3.9	
Post CSU (Open heart patients)	5.5	
Pediatrics	5.3	
Average Length Of Stay by diagnosis		Days
LOS-Uncomplicated Delivery	1.3	
LOS-gynecology	4.3	
LOS-synke	9.7	
LOS-AMI	7.2	
LOS-hip fracture	10.7	
LOS-CABG	12.0	

Key Performance Indicator (KPI)	2011	
	Annual Result	
% of discharge summaries with signatures and code	92%	
Percent completeness of admission data	93%	
Percentage of discharge summary and operative report completeness within 14 days of discharge	67%	
Percent of Drug Return to pharmacy	93%	
Percent of physiotherapy cases that are not done	93%	
Percentage of days procedures started after 9:01 AM in amb lab	3%	
Percentage of cancelled procedures in amb lab	17%	
Percentage of cancelled procedures in ODS	3.1%	
Percent of delayed OR procedures	21%	
Average delay time of OR procedures	69 minutes	
Percent of cancelled cases in OR	7%	
Percent of ER cases in OR	14%	
Percent of rejected/rewashed linen	9.3%	
Percent attendance of physicians on schedule in OPD	71%	
Average time to repair a medical equipment	1.4 days	
Percent of closed CERs by biomedical engineering	93%	
Volume of Radiology Services	30,950 tests	
Volume of Laboratory Services	549,710 tests	
Volume of OPD and private clinics services	27,773	
Number of diffused documents by Quality Division	1,330	

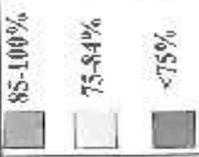
SAFETY-18

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2019 Annual Result	2012 Annual Result	Evaluation 2010-2012	Comments
Percent of completed scheduled Preventive Maintenance (PM)-contract based +in-house	Biomedical (BM) Engineering Division	85-100% 75-84% <75% (Internal Benchmark)	<input type="checkbox"/> 77%	<input type="checkbox"/> 77%		Calculated by dividing "Total # of scheduled PM that are done" by "Total # of scheduled PM". PM for some equipment (e.g. ventilators, anesthesia machines,...) is not done due to: 1- High workload that doesn't allow stopping the machines for maintenance; 2- Replacement of equipment between units without providing copy of lend/ borrow form to the BM division; thus service provider is unable to detect the location of the equipment. <u>Corrective actions:</u> 1- Cooperation between the BM division and other units/departments for an appropriate time for PM that doesn't affect workflow; 2- Ensure a copy of the lend/borrow form of the equipment is sent to the BM division by the nursing supervisors;
Percent of repeated work orders in maintenance	Engineering and Maintenance	Close to Zero % (Internal Benchmark)	<input type="checkbox"/> 4.9 % (63/1281)	<input type="checkbox"/> 4.9 % (171/3482)	Weak orders in 2011 is double that of 2010 (3482 vs 1281) attributed to the obligatory reporting by the division.	Calculated by dividing the "Total # of work orders for repeated maintenance" by "Total # of work orders during the period". <u>Corrective actions:</u> Improve data collection methods on repeated work orders to include more details on execution times and failure codes to allow more detailed analysis and targeted corrective actions;

SAFETY-18

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2014 Annual Result	2012 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percentage of sets received in complete	CSSD	<p>Zero % (Internal benchmark)</p>	<p>0.27% (13/4826)</p>			<p>Calculated by dividing the "total # of sets received with newly missed items" by "total # of aseptically received sets during the period under study".</p> <ul style="list-style-type: none"> -Orthopedic, ENT and neuro surgery; items are among the missed ones. -The obtained % may be undervalued; depending on the utilization of certain sets versus others. <p><u>Corrective actions:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Register the newly missed items by their code on a daily basis in the study area in OR to ensure better monitoring.
Percent compliance of dummy tray temperature (hot food items)	Dietary	<p>85-100% 75-84% <75%</p>	<p>75.8%</p>			<p>HACCP standards: T. of hot food items should be > 57 °C at patients' bedside.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Target is reached for most hot food items at point of delivery. -Problems exist at point of service due to: <ul style="list-style-type: none"> • Frequent malfunction of elevators • Out of service old trolleys <p><u>Corrective actions:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Get new trolleys *

SAFETY-18

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percent compliance of dumpty tray temperature (cold food items)	Dietary	 <p>85-100% 75-84% <75%</p>		Zero%		<p>HACCP standards: T. of cold food items should be $\leq 5^{\circ}\text{C}$ at patients' bedside.</p> <p>-Target is not reached at all for cold food items at point of service, and even at point of delivery (while still in the kitchen) due to:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Non-Operational ice making machine • Absence of cold holdings during service time • Inefficient air conditioning in kitchen <p>Corrective actions:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1-Get new trays 2-Modify approach to target, ensure cold items leave the kitchen previous with a T of $<5^{\circ}\text{C}$.
Rate of transfusion reaction	Blood Bank	 <p><1% (Internal Benchmark)</p>		0.18%		<p>Calculated by dividing "Total # of transfusion reactions" by "Total # of transfused units".</p> <p>-No major life threatening transfusion reactions were noted.</p>
Turn Around Time (TAT) for performing STAT tests	Laboratory	 <p>$\leq 60\text{min}$ According to Clinical Association of Pathologists (CAP)</p>		27 mins		<p>Calculated by dividing "Total time elapsed for tests from reception in lab till it is sent for confirmation" by "total # of STAT tests"</p> <p>- Include: TAT of tropoime, CBC/D, PT, PTT, electrolytes, BUN, creatinine and urine analysis</p> <p>Recommendations:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1-Standardize the results 2-Collect targeted data on TAT of tropoime tests and include data on three shifts.

SAFETY-18

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Specimen Rejection	Laboratory	 < 1% (According to CAP)	 2.2%			Calculated by dividing "Total # of rejected specimens" by "Total # of sampled specimens". -Most common reason for specimen rejection is the absence of an order; in Hematology (97%), Chemistry (80%), and Coagulation (65%) of rejections are due to "No order". -Rejected specimens due to no order are mainly from "OBS, PICU, CDS, CDC, PAH, Post CSU, Onco Fed, Medicine 2, Surgery 1 and private". - <u>Corrective actions:</u> 1- Train staff to ensure no sample is withdrawn before placing order on the system; 2- Communicate deficiencies to departments to raise awareness.

SAFETY-18

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Blood Culture Contamination	Laboratory	 < 5% (Internal benchmark)	 4.4%			<p>Calculated by dividing the "Total # of contaminated blood cultures by certain bacteria" by "total # of blood cultures".</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coagulase-negative staphylococci represents the dominant contaminant bacteria in all floors in 2011; a fact that is also reported in literature. -Contaminants are mainly identified in pediatrics, ICU, medicine and p.vase floors. -Contaminated blood cultures are costly and labor intensive for both the clinicians and laboratory; knowing that contamination occurs mainly during sampling. <p>-Corrective actions: <i>-Re-educate nurses on withdrawing blood cultures in a sterile way;</i></p>
Proper critical value reporting	Laboratory	 100% (Internal benchmark)	 99%			<p>Calculated by dividing the "total # of properly reported critical values" by "total # of selected/reported critical values".</p> <ul style="list-style-type: none"> -A sample of critical results of outpatients are randomly selected and screened for proper reporting of panic values in the lab. <p>-Recommendations: <i>Standardize the results;</i></p>

SAFETY-18

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percentage of portable X-Rays for inpatients admitted to regular units	Medical Imaging	Collect baseline data during 2011		<input type="checkbox"/> 42% (1891/4477)		<p>Calculated by dividing the "n of portable x-rays for inpatients admitted to regular units" by "n of portable x-rays for inpatients" during a six month period.</p> <p>- There is a suspected overutilization of portable x-rays in regular units.</p> <p>- This % may be partially justified because of Inpatient patients on regular floors, but it is still considered high. 34% increase in the portable x-rays done between Q3 and Q4 suspecting overutilization by residents.</p> <p>The number of portable x-rays done in critical care units and the ER is also considered high. This may indicate overutilization and added risk of radiation to patients and radiographers esp. that some patients are having an x-ray sometimes on a daily basis or even more than once daily.</p> <p>Corrective actions:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Decrease the number of un-indicated portable x-rays by encouraging incident reporting. 2- Do targeted data collection by nurse station to identify trends in utilization.

SAFETY-18

Key Performance Indicator (KPI)	Section/Division/Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percent errors in Floor Stock Inspection (FSI)	Pharmacy	 <10% (Internal Benchmark)		 10.3%		Calculated by dividing "the total number of bad points" by "the total number of checked points". <u>Corrective actions:</u> 1- Continue training of nursing staff on NSI policy and procedure
Percent of dispensed restricted antibiotics	Pharmacy	Collect baseline data during 2011		 87%		Calculated by dividing "the Total n of dispensed restricted antibiotics" by "Total n of dispensed anti-infectives". -This indicator helps in monitoring consumption of restricted antibiotics according to ID physician consult -The increase in the consumption of restricted antibiotics (87%) is associated mainly with the emergence of resistant strains in the hospital, in addition to suspected abuse by the health care teams. <u>Corrective actions:</u> 1- Implementation of antibiotic protocols, "Surgical Antibiotic Prophylaxis" and "Antibiotic Prophylaxis in Neutropenic Non-Febrie Patients" would reduce the abuse of antibiotics and explore the pattern of antibiotic prescription 2- Regular follow up with the ID team to control the dispense and prescription of most abused restricted antibiotics.

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percent physician response to pharmacist interventions	Pharmacy	 55% (Internal Benchmark)		 67% (1116/1666)		Calculated by dividing "the Total # of positive response from physicians" by "Total # of pharmacist interventions concerning all medications". -This indicator helps in reducing prescription errors. -Main reason: Miscommunication between pharmacists and physicians as well as improper follow up strategy. <u>Corrective actions:</u> 1- Increase clinical round table between pharmacists and medical teams. 2- Communicate results of this indicator to the medical team through CMO on regular basis.
Percentage of admissions with positive DTA culture in ICU	ICU	Collect baseline data during 2011		 12.8% (33/257)		Calculated by dividing the "Total # of positive DTA cultures within three days of admissions" by "Total # of patients admitted to the ICU during the same period". - High % of positive DTA in ICU-Suspecting in proper application of universal precaution measures in all units. <u>Corrective actions:</u> Review all staff personnel on proper application of universal precaution measures

SAFETY-18

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Number of employee accidents (including needle pricks)	Occupational Health and Safety	Decrease previous number by 20%	<input type="checkbox"/> 119 accident	<input type="checkbox"/> 103 accident	Decreased by 13%	Calculated by adding the # of employees/visitors who were exposed to accidents with in the hospital premises. -The most common causes: 1- Needle pricks and sharps injuries (45%); Most of them occurring with RNs, PNs and doctors (41%). 2- Slipping or falling down (11%) -Accidents are most common to happen in ER (13%) and OR (9%) in addition to other units. -An increase in # of accidents during October is noted when ER staff were exposed to a case of "unreported meningitis". <u>Corrective actions:</u> 1- Report educational sessions to staff 2- Purchase extra amounts of PPE (goggles) 3- Immunize all staff
Percent availability of PPE, goggles	Occupational Health and Safety	Collect baseline data during 2011		 31% (450/1611)		Calculated by dividing "Total # of available goggles" by "Total # of estimated and required goggles".

SAFETY-18

Key Performance Indicator (KPI)	Section/Division/Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percentage of applying aseptic techniques between patients	OPD	Collect baseline data during 2011		<input type="checkbox"/> 72% (348/485)		Calculated by dividing "Total # of staff who applied aseptic techniques" by "Total # of audited staff". -Problems--Corrective actions: 1-Sufficient time for IHI practices due to crowding -Staff education. 2-Inconvenient materials and resources (sinks, soap, alcohol rub).--Conduct assessment of unit needs on daily basis, increase number of sinks in addition to fixing broken sinks*.

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Average Length Of Stay by nursing unit	Nursing unit	Duration of data collection		2011 Annual Result- days	2011 Annual Result- N/D	Calculated by dividing "Total # of days of hospitalization for patients admitted to units (as specified in nursing unit column) by "Total # of patients admitted to the unit during the same period".
	All units (ex. ODC)	12 months		6.8		
	ICU	5 months		15.3	1677/108	
	Int. Med. 2	9 months		10.6	2687/259	
	Int. Med. 1	6 months		10.4	2225/216	
	NICU	12 months		13.8	3494/253	
	CCU	12 months		8	771/968	
	ER-inpatients	12 months		2		
	Private	6 months		6.5	3149/482	
	Surgery 1 (General surgery plus)	4 months		3.5	1194/342	
	Surgery 2 (orthopedics plus)	4 months		2.7	825/307	
	Post Partum	12 months		3.9		
	Post CSU (Open heart plus)	6 months		5.5		
Pediatrics	12 months		5.3	6165/1162		

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments	
Average Length Of Stay by diagnosis	LOS-Diagnosis	Duration of data collection		2011 Annual Result-days		Calculated by dividing "Total # of days of hospitalization" by the "total # of discharges" of each diagnosis.	
	Admitting	LOS- 2 months		1.3		-Hospital monitoring of LOS is important as it is the major contributor to health costs.	
		Uncomplicated Delivery		4.3			
		LOS-hysterectomy	12 months	Not available	9.7		
		LOS-stroke	7 months		7.2		
		LOS-AMI	7 months		14.7		
	LOS-hip fracture	12 months		12.6			
	LOS-CABG	12 months					
Percentage of completed documentation on discharge summaries (signature and code)	Medical Record	Collect baseline data during 2011	Not available	46% (320/689)		<p>Calculated based on the "total # of filled discharge summaries (discharge code + signature)" by the attending physician" by "Total # of audited files"</p> <p>- A sample of around 100 medical files are audited on a monthly basis.</p> <p>Corrective actions:</p> <p>1-Implement accountability measures according to Policy & procedure on "Discharge Discharge report management"</p>	
Percent completeness of admission data	Medical Record	Collect baseline data during 2011	Not available	55%		<p>Calculated by dividing "Total # of files satisfying the criteria (patient's name and mobile # and/or emergency contact #) by "total # of audited files"</p> <p>-A sample of around 100 medical files are audited on a monthly basis.</p>	

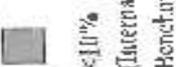
OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percentage of discharge summary and operative report completeness within 14 days of discharge	Medical Record	Collect baseline data during 2011	Not available	<input type="checkbox"/> 67%		<p>Calculated by dividing the "Total # of completed charts within 14 days of discharge" by the "total # of audited files".</p> <p>-5 Medical files are audited on a daily basis. In case of deficiency, a notification letter is sent by email to the concerned physician.</p>

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percent of Drug Return	Pharmacy	 <5% (Internal Benchmark)	Not available	<input type="checkbox"/> 9.3%		<p>Calculated by dividing "the total # of returned drugs" by "the total # of dispensed drugs to the nursing units".</p> <p>-1- reflects adequacy of stock management and medication administration to patients.</p> <p>Knowing that it can't be null but it should be decreased.</p> <p>-Main reasons: dispensing inappropriate medications or continue dispensing discontinued medications due to inadequate communication on the MRSA by the physicians.</p> <p><u>Corrective actions:</u></p> <p>1- At pharmacy level:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reinforce double checking medications before dispensing. - Purchase drugs to dispense medications for all hospital wards, thus avoiding excessive medication supply and errors in drug return. <p>2- At nursing level: Provision of a challenge report to the pharmacy on a daily basis + training on drug return.</p> <p>3- At the medical level: Send reminders to medical staff on ways to discontinue medications.</p>

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percent of inpatient cases that are not done	Physical therapy	 <p><10% (Internal Benchmark)</p>	Not available	 <p>27%</p>		<p>Calculated by dividing the "Total # of inpatient cases that are not done after consult requested" by "total # of physiotherapy consult requested".</p> <p>-The cancellation of requested sessions is due to problems in financial coverage. Most patients are covered for limited # of sessions the rest are paid out of pocket (if afforded by patients).</p> <p>- External factor: Some 3rd parties (MOH, COOP, NSSF) don't approve some of the requests (respiratory, orthopedic, CVA) claiming that patient doesn't need these sessions</p> <p>- Internal factor: If sessions are approved, there is another problem in securing the approval on the same date of discharge.</p> <p>Corrective actions: Revise PP on "Physiotherapy session process from request to discharge" and target problems of getting approval before consult, consult not clear/correct, remove consult documentation in proper fields, patient education and information on options for payment and treatment.</p>

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percentage of days procedures started after 9:00 AM	Cath Lab	Collec: baseline data during 2011	Not available	 78%		<p>Calculated by dividing the "Total # of days when procedures started after 9:00 AM" by "Total # of working days with planned procedures".</p> <p><u>Problems--Corrective actions:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1- <i>Attending physicians are late to name sometimes outside hospital-- Refer issue to CMO</i> 2- <i>Physicians doing early morning rounds on spots do rounds after finishing scheduled cases:</i> 3- <i>Outpatient cases showing up late.</i> <p><i>Reconfirm appointment one day before by phone;</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 4- <i>Late blood test results for outpatient cases-- let all outcases pass by PAU; unit one day before procedure to do all blood tests";</i> 5- <i>CSSD late in providing needed kits-- Discuss with CSSD to replace kits on daily basis before closing the unit";</i>

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percentage of cancelled procedures	Cath lab	Collect baseline data during 2011	Not available	<input type="checkbox"/> 17% (276/1615)		Calculated by dividing the "Total # of cancelled procedures" by "Total # of planned procedures". -Problems- <u>Corrective actions:</u> 1. Attending physicians late in giving approval requests-- secure early approvals for IN and OUI patients 2. Staff not available: Inadequate-- Inform staff patient about the exact type of alert to be used during procedure. 3. Consultant doesn't show up on day of procedure -- Reconfirm appointment one day before by phone. 4. Late blood test results for outpatient cases-- let all outcases pass by PAU unit one day before procedure to do all blood tests* 5. CSSD late in providing needed sets - Discuss with CSSD to replace sets on daily basis before closing the unit or Request extra angiography sets to be stored in the cath lab department*.

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percentage of cancelled procedures	One Day Surgery	Collect baseline data during 2011	Not available	<input type="checkbox"/> 3.1% (30/969) Data collected over 6 months period		Calculated by dividing the "Total # of cancelled surg ca procedures" by "Total # of scheduled surgical procedures". -Problems--Corrective actions: 1-Improve patient education-- Sign a patient education form+ Patient preparation pre-op in the PAU; 2- Problems in the maintenance of machines and air conditioning in OR. Check up of instruments and maintain the conditioner system every month; 3- Instrument and blood suits not ready before OR -- Release a PP to ensure that blood and instrument are ready 1 day before OR;
Percent of delayed OR procedures	Operating Room	<11% (Actual Benchmark)	<input type="checkbox"/> 22%	<input type="checkbox"/> 21% (907/4371)	Slightly decreased by 1%	Calculated by dividing the "Total # of delayed (>20 min) scheduled procedures" by "Total # of scheduled procedures" (excluding open heart surgeries). It includes cases delayed due to previous delays. -Main reasons: surgeon late (23%), late in admission (16%), Anesthesia preparation (14%), Patient preparation (9%), consult (8%), Blood unit not available (7%).

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Average delay time of OR procedures	Operating Room		61 minutes	69 minutes	Slightly increased	Calculated by dividing the "Total delayed time" (20 mins) of scheduled procedures" by "Total # of delayed procedures" (excising open heart surgeries). -% of delayed time 1 (time between scheduled time and patient to OR) is 79% - % of delayed time 2 (time between patient in OR and anesthesia start) is 21%.
Percent of cancelled cases in OR	Operating Room		6%	7% (346/4717)		Calculated by dividing the "Total # of cancelled procedures" by "Total " of scheduled procedures". -Main reasons: 1-Patient not admitted due to unavailability of ICU beds; unavailability of hospital beds (structural factor) - (62%) 2-Medical reason (pt. preparation) (23%) 3- Staff strikes (9%)
Percent of ER cases in OR	Operating Room	Collect baseline data during 2011	Not available	15% (760/5782)		Calculated by dividing the "Total # of ER cases in OR " by "Total # of done procedures". - The majority of the ER cases are OB/GYN cases (e.g. delivery) (47%), followed by general (20%) and orthopedic (12%) surgeries. -26 % of ER cases are during working hrs. and 74 % ER cases outside working hrs. -This is an indicator of the proper utilization of ER services

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percent of rejected/rewashed linen	Laundry	 4.9% (Internal benchmark)	 0.58%			Calculated by dividing "Total Kgs of rewashed/ rejected Linen" by "Total Kgs of washed linen". - The rejected/rewashed linen is mainly due to improper sorting (washing heavy soil linen in a light soil cycle), errors in adding right quantity of detergents and electricity cut off. Corrective actions: 1- Purchase a UPS to prevent discontinuation of electricity * ; 2 Continue training employees on sorting and washing of linen;

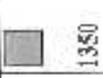
OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percent attendance of attending physicians on schedule	OPD	Collect baseline data during 2011	Not available	<input type="checkbox"/> 71%		Calculated by dividing the "Total # of attending physicians attended according to schedule" by "Total # of schedules attending physicians". - This indicator provides information on follow up on patients, execution of teaching activities and management of OPD resources. -Corrective actions: 1- Release a PP to ensure physicians attendance for patient care and teaching activities as apology if unable to attend. 2- Send reminders to physicians on appointments. 3- Send performance reports to CMO
Average time in the workshop to repair a medical equipment	Biomedical Engineering Division	<input type="checkbox"/> 1.2 days (Internal Benchmark)		<input type="checkbox"/> 1.4 days		Calculated by dividing the "Total # of days to close CERs" by "total number of CERs during the period under study". -There is a delay in repairing some equipment and delay time get the spare parts needed in repair due to the purchasing procedure.

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Percent of closed CERFs	Biomedical Engineering Division	90-100% (Internal Benchmark)		93% (n=1904 closed CERFs)		Calculated by dividing the "Total # of closed CERFs" by "total number of CERFs during the period under study".
Volume of Radiology Services	Medical Imaging			30,950 tests (Ratio of IN/OUT is 2:1)		This indicates trends in the volume of radiology services and the optimal utilization of hospital resources. -This number should be compared to allocated budget on an annual basis to identify growth opportunities. -The number includes MRI, CT, mammography, ultrasound and x-ray.
Volume of Laboratory Services	Laboratory			549,710 tests (Ratio of IN/OUT is 4.3 to 1)		This indicates trends in the volume of laboratory services and the optimal utilization of hospital resources. -This number should be compared to allocated budget on an annual basis to identify growth opportunities.
Volume of OPD and private clinics services			32,441	27,753	Decreased by 17%	

OPERATIONS-22

Key Performance Indicator (KPI)	Section/ Division/ Department	Scale for comparison	2010 Annual Result	2011 Annual Result	Evaluation 2010-2011	Comments
Number of diffused documents	Quality	Not applicable		 1350		This includes the documents, policies and procedures, guidelines, job descriptions and protocols audited and diffused as controlled copies by the Quality Division from 2009 to date. -These comprise around 90% of documents required by accreditation standards -Some documents require more resources for diffusion (e.g. multidisciplinary documents may be diffused to all hospital units) -Optimal return can be achieved with the provision of the following: 1- Sufficient and continuous availability of resources (paper, photocopier machine, orderly) 2- Better compliance from departments and divisions to policy and procedure of document control.

Résumé en français

Cette recherche a pour objet l'étude de la problématique de la transformation organisationnelle dans le contexte des organisations publiques au Liban. Elle porte plus particulièrement sur l'amélioration de la qualité des services publics dans les organisations publiques. La qualité est le fer de lance de la stratégie de développement de la satisfaction des usagers.

Cette recherche montre que le cadre théorique et méthodologique de l'analyse socio-économique contribue à améliorer le fonctionnement des organisations. Les prescriptions que nous formulons se déclinent à partir des concepts de la « qualité des services », de la « transformation organisationnelle », et de la « satisfaction des usagers ». Le modèle d'intervention proposée par cette approche consiste à définir les conditions d'une possibilité du changement, et à conduire les transformations du management et du fonctionnement de l'organisation, dans ses infrastructures, qui permettront d'atteindre les objectifs ou la mise en œuvre d'une politique d'une plus grande satisfaction de l'utilisateur.

Mots clés : Organisation publique - transformation organisationnelle – qualité - services publics – satisfaction – usagers - analyse socio-économique.

Résumé en anglais

This research has as objective to study the problematic of the organizational transformation in the context of the public organizations in Lebanon. It is more particularly about the improvement of the quality of public services in the public organizations. The quality is the spearhead of the strategy of the development of users' satisfaction.

This research shows that the theoretical and methodological scope of the socioeconomic analysis has contributed to improve the functioning of the organizations. The instructions that we formulate are stated on the basis of the notions of the “services quality”, of the “organizational transformation” and of the “users' satisfaction”. The model of the suggested intervention by this approach does not consist anymore of seizing the quality on the basis of the goals to reach and to obtain from the required transformations, but to define the conditions of change possibility, and to lead the transformations of the management and of the functioning of the organization, in its infrastructures, which will permit to reach the goals or to perform a policy of a bigger satisfaction of the user.

Keywords: Organization – public – organizational transformation – quality – public services – satisfaction – users – socioeconomic analysis.