

**Entre conformité et autonomie : une analyse de l'évolution de l'exercice de la
domination dans l'administration publique fédérale canadienne**

Isabelle Caron

Thèse soumise à la
Faculté des études supérieures et postdoctorales dans le cadre des exigences
du programme de doctorat en administration publique

École d'études politiques
Faculté des sciences sociales
Université d'Ottawa

À Jean-François

À Gabriel, Juliette et Benjamin

RÉSUMÉ

La notion de domination est peu souvent évoquée dans les écrits spécialisés portant sur l'administration publique contemporaine. Au cours des trente dernières années, les administrations publiques occidentales ont été soumises à maintes réformes administratives visant moderniser leurs structures jugées dépassées, trop lourdes et peu adaptées à la réalité de l'environnement moderne. S'inspirant des pratiques de gestion propres aux organisations privées, ces réformes ont entraîné une transformation des outils de gestion adoptés par les administrations publiques. Mais sous cette quête de souplesse et de flexibilité accrues, se cache également la recherche de nouveaux modes de contrôle visant à assurer une plus grande efficacité et efficacité du secteur public. Cette thèse ravive la notion de domination en l'appliquant dans le contexte des organisations publiques marquées par les nombreuses réformes administratives. Elle cherche à comprendre comment s'exerce la domination par le biais des outils de gestion en matière de finances publiques. Plus spécifiquement, elle vise à saisir la nature de la domination à l'œuvre dans l'administration publique ; à comprendre comment les finances publiques exercent une domination sur l'administration publique ; et à observer l'évolution de l'exercice de la domination dans l'administration publique à la suite de la mise en œuvre d'une nouvelle philosophie de gestion. S'appuyant sur une recherche documentaire, l'étude procède d'abord à l'analyse de contenu des règles encadrant le travail des fonctionnaires et des instruments liés à la gestion financière, afin de comprendre comment ceux-ci influencent l'exercice de la domination au sein des ministères. La recherche s'intéresse ensuite au contenu de l'ensemble des rapports ministériels sur le rendement de cinq ministères fédéraux afin de déterminer si la domination au sein de ces organisations repose davantage sur la conformité ou l'autonomie organisationnelle. Les résultats révèlent non seulement que la domination s'exerce encore surtout par le biais de la conformité organisationnelle, mais que l'importance accordée à celle-ci par les ministères croît constamment au cours de la période étudiée. Par ailleurs, l'analyse montre l'interrelation qui existe entre les règles et les instruments ainsi que l'influence exercée par ceux-ci sur la nature de la domination. Les données révèlent également que la domination s'effectue principalement par le biais de la gestion axée sur les résultats, constituant ainsi un nouveau mode de domination de l'administration publique. Enfin, l'analyse du contenu des instruments indique que l'amenuisement de la frontière entre les sphères administrative et politique ne s'opère pas uniquement par une *politisation* de l'administration, mais également par un processus d'*administratisation* du politique.

REMERCIEMENTS

Un programme de doctorat est une entreprise de longue haleine dont le parcours est rempli d'apprentissages, de révélations, de succès, de réflexions, mais également d'embûches, de doutes, de remises en question et de moments de découragement. Le fait de pouvoir partager les moments de bonheur, mais également les moments plus difficiles avec des proches nous permet de cheminer et de continuer d'avancer. Cette thèse ne se serait jamais écrite sans le soutien que m'ont apporté certaines personnes et je tiens ici à les remercier.

D'abord, sur le plan professionnel, je tiens à remercier mon directeur de thèse, le professeur Christian Rouillard, pour son encadrement, ses précieux conseils et la confiance qu'il m'a témoignée tout au long du processus de rédaction.

Je veux ensuite remercier mon comité de thèse formé des professeurs Jonathan Paquette et Éric Champagne ainsi que les examinateurs externes François Rocher et Francis Garon pour leurs commentaires judicieux et constructifs.

Je tiens aussi à remercier le professeur Martial Pasquier qui était le directeur de l'Institut des hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne, et qui est aujourd'hui vice-recteur à l'Université de Lausanne, pour m'avoir accueilli pendant un an à titre de doctorante invitée. L'année passée à côtoyer des collègues suisses m'a permis de me confronter à une littérature qui autrement me serait restée étrangère. Ce fût une année très enrichissante.

Merci également à Gail Pétrin pour le soutien administratif apporté tout au long du programme de doctorat. Merci d'avoir répondu à mes nombreuses questions avec une patience d'ange et une telle gentillesse.

Sur le plan personnel, je tiens à remercier mon époux Jean-François Savard pour son soutien inconditionnel, même dans les moments de découragement. Merci d'avoir cru en moi, de m'avoir encouragé et de m'avoir écouté. Sans ton soutien et tes encouragements, je n'y serais jamais arrivé.

Merci à mes enfants Gabriel, Juliette et Benjamin pour leur patience et leur compréhension. Avoir une maman qui entreprend des études doctorales n'est pas toujours une chose facile, mais sans le savoir, vous avez m'avez apporté un équilibre et avez contribué à me garder les deux pieds sur terre !

Enfin, merci à mes parents et à mes beaux-parents d'avoir cru en moi et de m'avoir encouragé tout au long du processus. Merci également pour toute l'aide familiale apportée lors des moments plus occupés. Je savais que les enfants étaient entre bonnes mains !

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	III
REMERCIEMENTS	IV
Table des matières	V
Liste des tableaux.....	VII
Liste des figures	VIII
Liste des graphiques.....	IX
INTRODUCTION.....	1
Structure du document	7
CHAPITRE I – ANALYSER LA DOMINATION SOUS L’ANGLE DES FINANCES PUBLIQUES.....	9
Objectifs et question de recherche	13
CHAPITRE II - RECENSION DES ÉCRITS.....	15
L’importance du courant managérialiste en gestion publique	15
La domination dans une perspective structurelle.....	18
La domination sous l’angle de la responsabilisation et des épreuves individuelles	22
La bureaucratie traditionnelle et la bureaucratie libérale.....	28
La domination sous l’angle des instruments de gestion	32
Sommaire des écrits recensés.....	35
CHAPITRE III – CONCEPTUALISER L’ANALYSE DE LA DOMINATION.....	37
Fondements théoriques de la domination	37
La conception wébérienne de la domination bureaucratique.....	41
Les instruments du pouvoir chez Foucault	52
La domination chez Martuccelli	54
Une articulation possible des diverses conceptions de la domination ?.....	58
CHAPITRE IV - MÉTHODOLOGIE.....	65
Posture épistémologique et méthodologique	65
Collecte de données	67
Méthode d’analyse.....	68
Démarche méthodologique.....	69
Choix du terrain étudié et du corpus de l’analyse de contenu	70
Traitement des données.....	72
CHAPITRE V - SITUER LA RECHERCHE.....	76
Situer les rapports ministériels sur le rendement au sein du cycle budgétaire.....	76
Situer la période étudiée dans son contexte élargi.....	80
L’évolution d’une nouvelle philosophie de gestion	80
Un environnement externe houleux.....	83
CHAPITRE VI - L’EXPÉRIENCE DE LA DOMINATION : PRÉSENTATION DES RÉSULTATS.....	88

Les règles et les instruments.....	88
Dominer par les règles.....	89
Dominer par les instruments	98
Flexibilité et contrôle: une difficile union.....	117
Comprendre les expériences de domination.....	123
Entre conformité et autonomie : aperçu général des fréquences des thèmes.....	123
L'évolution de l'autonomie et de la conformité au fil des ans	124
Fréquence de l'autonomie et de la conformité selon le gouvernement au pouvoir	127
Fréquence de l'autonomie et de la conformité selon le greffier du Conseil privé en poste	132
Fréquences de l'autonomie et de la conformité selon les années d'élection.....	135
Fréquences de l'autonomie et de la conformité par ministère.....	136
La granularité des thèmes	154
L'analyse des expériences de domination : les points saillants.....	176
CHAPITRE VII – DISCUSSION ET RÉFLEXIONS SUR L'EXERCICE DE LA DOMINATION.....	178
Comprendre l'exercice de la domination à partir du cadre conceptuel.....	178
La proximité des règles et des instruments.....	180
La hiérarchisation des instruments de gestion	185
L'influence des règles et des instruments sur l'exercice de la domination	188
La nature changeante de la domination.....	190
Retour sur la question et les objectifs de recherche	197
Limites de la recherche.....	200
Conclusion de l'analyse	201
CONCLUSION	203
Bibliographie.....	211
ANNEXE A	223

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 – Synthèse des écrits sur la domination en contexte organisationnel.....	36
Tableau 3.1 - Modes de fonctionnement spécifiques du fonctionnariat moderne selon Weber	49
Tableau 3.2 - Position du fonctionnaire selon Weber	50
Tableau 3.3 – Les dimensions historiques et les facteurs analytiques de la domination.....	55
Tableau 6.1 – Synthèse des principales lois encadrant le travail des fonctionnaires	90
Tableau 6.1 – Calendrier de mise en œuvre de nouveaux instruments rattachés à la gestion financière.....	101
Tableau 6.2 – Synthèse des instruments encadrant le travail des fonctionnaires en ce qui a trait à la gestion des finances publiques entre 1997 et 2016.....	118
Tableau 6.3 – Tableau synthèse des observations tirées de l’analyse des règles et des instruments.....	122
Tableau 6.4 : Synthèse des observations tirées de l’analyse des données	176

LISTE DES FIGURES

Figure 3.1 : Cadre conceptuel.....	64
Figure 4.1 - Thèmes et sous-thèmes.....	74
Figure 5.1 - Le cycle financier du gouvernement fédéral du 1 ^{er} avril au 31 mars.....	79
Figure 6.2 – Évolution des instruments liés à la gestion financière	100
Figure 6.3 – Évolution du système de gestion des dépenses.....	104
Figure 6.4 – Évolution des politiques rattachées à la gestion du rendement.....	107
Figure 6.5 – Évolution de la politique rattachée aux systèmes de gestion financière	108
Figure 6.6– Évolution des politiques rattachées à la responsabilité en matière de gestion financière.....	109
Figure 6.7 – Évolution de la politique sur la vérification interne	110
Figure 6.8 – Évolution des politiques en matière de gestion du risque	111
Figure 6.9 – Évolution de la politique de surveillance financière.....	112
Figure 6.10 – Évolution de la Politique sur la rationalisation des rapports prévus par la loi	113
Figure 6.11 – Évolution du code de valeurs et d'éthique	114
Figure 6.12 – Cadre de responsabilisation de gestion	115
Figure 6.13 – Politique sur le contrôle interne.....	116
Figure 6.14 – Cadre stratégique sur la gestion de la conformité	117
Figure 3.1 : L'exercice de la domination – Cadre conceptuel	178
Figure 7.1 : Cadre conceptuel – L'influence des règles sur les instruments.....	185
Figure 7.2 : Cadre conceptuel – Relation bidirectionnelle entre les règles et les instruments ..	188
Figure 7.3 : Cadre conceptuel – L'influence des règles et des instruments sur les expériences de domination	190
Figure 7.4 : Cadre conceptuel – Les expériences de domination.....	190

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 6.1 : Fréquences des thèmes	124
Graphique 6.2 : Fréquences par année.....	126
Graphique 6.3 : Proportion des fréquences par année	127
Graphique 6.4 : Fréquences par année selon le gouvernement au pouvoir	128
Graphique 6.5 : Fréquences selon le parti politique au pouvoir.....	129
Graphique 6.6 : Proportion des fréquences par ministère sous le gouvernement libéral.....	130
Graphique 6.7 : Proportion des fréquences par ministère sous le gouvernement conservateur	130
Graphique 6.8 : Fréquences par année selon le greffier en poste	133
Graphique 6.9 : Fréquences selon greffier.....	133
Graphique 6.10 : Proportion des fréquences selon le greffier en poste	134
Graphique 6.11 : Fréquences selon les années d'élection.....	135
Graphique 6.12 : Proportion des fréquences selon les années d'élection	136
Graphique 6.13 : Fréquences par année pour Agriculture Canada.....	138
Graphique 6.14 : Proportion des fréquences pour Agriculture Canada.....	141
Graphique 6.15 : Fréquences par année pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada	143
Graphique 6.16 : Proportion des fréquences pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada	145
Graphique 6.17 : Fréquences par année pour Ressources naturelles Canada	146
Graphique 6.18 : Proportion des fréquences pour Ressources naturelles Canada	147
Graphique 6.19 : Fréquences par année pour Pêches et Océans Canada.....	150
Graphique 6.20 : Proportion des fréquences pour Pêches et Océans Canada.....	151
Graphique 6.21 : Fréquences par année pour Anciens Combattants	153
Graphique 6.22 : Proportion des fréquences pour Anciens Combattants	153
Graphique 6.23 : Fréquences des sous-thèmes par année.....	155
Graphique 6.24 : Proportion des fréquences des sous-thèmes par année	159
Graphique 6.26 : Évolution de la proportion de deux sous-thèmes	161

Graphique 6.27 : Fréquences des sous-thèmes par année pour Agriculture et Agroalimentaire Canada.....	164
Graphique 6.28 : Proportion des fréquences des sous-thèmes pour Agriculture et Agroalimentaire Canada.....	164
Graphique 6.29 : Évolution de la proportion des fréquences des sous-thèmes pour Agriculture et Agroalimentaire Canada.....	165
Graphique 6.30 : Fréquences des sous-thèmes par année pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada	167
Graphique 6.31 : Proportion des fréquences des sous-thèmes par année pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada	167
Graphique 6.32 : Évolution de la proportion des fréquences des sous-thèmes pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada	168
Graphique 6.33 : Fréquence des sous-thèmes par année pour Ressources naturelles Canada.	169
Graphique 6.34 : Proportion des fréquences des sous-thèmes par année pour Ressources naturelles Canada	170
Graphique 6.35 : Évolution de la proportion des fréquences des sous-thèmes pour Ressources naturelles Canada	170
Graphique 6.36 : Fréquences des sous-thèmes par année pour Pêches et Océans Canada.....	172
Graphique 6.37 : Proportion des fréquences des sous-thèmes par année pour Pêches et Océans Canada.....	172
Graphique 6.38 : Évolution de la proportion des fréquences pour Pêches et Océans Canada..	173
Graphique 6.39 : Fréquences des sous-thèmes par année pour Anciens Combattants Canada	174
Graphique 6.40 : Proportion des fréquences des sous-thèmes pour Anciens Combattants Canada.....	175
Graphique 6.41 : Évolution de la proportion des fréquences des sous-thèmes pour Anciens Combattants Canada.....	175
Graphique 7.1 : Fréquences par année, nouvelles lois et nouvelles politiques.....	181

INTRODUCTION

À la source de nombreux écrits et de maintes critiques et réflexions, le modèle bureaucratique traditionnel, fortement inspiré des écrits de Weber, demeure aujourd'hui l'archétype bureaucratique évoqué pour comprendre les administrations publiques dans la théorie des organisations (Graeber, 2015). Selon Weber, le pouvoir repose sur la légitimité et celle-ci peut prendre trois formes (qu'il nomme aussi les trois types de domination) : traditionnelle (repose sur des coutumes et des traditions), charismatique (repose sur l'autorité personnelle d'un individu exemplaire ou héroïque) ou rationnelle-légale (repose sur le respect de la loi) (Weber, 1971). Le type pur de la domination rationnelle-légale qui puise sa légitimité dans le respect des normes, des règles et des lois peut être associé à ce que Weber nomme *la direction administrative bureaucratique* (Weber, 1971). Ainsi, les administrations publiques se sont érigées sur la base d'une domination rationnelle-légale prônant une forme de gestion dont les actions découlent du droit et s'appuient sur des principes acceptés par tous les membres de l'organisation (Bagla, 2003). Cette conception traditionnelle de la bureaucratie repose sur la clarté des règles et des procédures et sur la codification des comportements. Ces « routines organisationnelles » ainsi que le renforcement d'une structure hiérarchique pyramidale, où les postes, les fonctions et les obligations de chacun ont clairement été prédéfinis permettent de réduire l'incertitude, l'imprévisibilité et de prévenir les prises de décision arbitraires (Bagla, 2003). Cette structure vise à assurer la conformité des membres aux règles et aux principes de l'organisation.

Si le modèle bureaucratique wébérien constitue l'archétype sur lequel se sont édifiées les administrations publiques contemporaines, il n'en demeure pas moins que celui-ci a été l'objet de nombreuses critiques (Graeber, 2015). Dans son ouvrage *Éthique protestante et esprit du capitalisme*, Weber était le premier à évoquer le danger de ce qui a été traduit par la « cage d'acier », en référence au piège guettant les individus opprimés à l'intérieur d'un système bureaucratique paralysé par le contrôle. Cette critique de la bureaucratie traditionnelle a été

répétée à de nombreuses reprises, soulignant l'incapacité du modèle à faire preuve de flexibilité et à s'adapter aux particularités de l'environnement changeant (du Gay, 2000; Parker, 2002). De surcroît, le modèle bureaucratique traditionnel a également été l'objet de nombreuses réformes, inspirées par la vague néolibérale qui a conquis la sphère publique au cours des trois dernières décennies (Graeber, 2015), entraînant une remise en question des valeurs traditionnelles du secteur public.

Visant à rendre non seulement plus flexibles, mais également plus efficaces et efficaces les administrations publiques, ces réformes administratives ont mené à une importante transformation des pratiques de gestion dans les organisations publiques. Or, sous la quête d'un secteur public plus efficient et mieux habileté à faire face aux aléas de l'environnement moderne, se cache en réalité la volonté d'instaurer de puissants mécanismes de contrôle dans l'appareil administratif dans le but de mieux maîtriser le rendement organisationnel. Cette thèse soutient que la transformation des pratiques de gestion n'a pas nécessairement mené à une plus grande souplesse au sein de l'administration publique, mais plutôt à une transformation des modes de domination opérant dans l'appareil administratif. Reconnaisant que la domination rationnelle-légale est toujours présente dans les administrations publiques, cette thèse explore comment l'émergence des nouveaux modes de domination affecte la façon dont s'exerce la domination. Plus spécifiquement, en s'intéressant à l'administration publique fédérale canadienne, elle cherche à comprendre la nature de la domination qui s'exerce dans l'administration publique, à comprendre comment les finances publiques exercent elles aussi une domination sur l'appareil administratif et à observer l'évolution de l'exercice de la domination dans l'administration publique sur une période de vingt ans.

Cette recherche s'avère importante à la fois pour le champ de l'administration publique et pour ses praticiens. D'abord, la transformation des pratiques de gestion, et encore plus spécifiquement, celles liées à la gestion financière, est au cœur de la plupart des réformes mises en œuvre au cours des trente dernières années au sein du gouvernement fédéral canadien. Et ces transformations ne sont pas anodines. D'un point de vue disciplinaire, il importe de bien

comprendre comment celles-ci s'inscrivent dans un changement paradigmatique majeur au sein de l'administration publique, afin de pouvoir identifier les tendances émergentes, ainsi que les véritables valeurs, priorités et intentions du gouvernement. Cette thèse permet ainsi de situer plus précisément les nouveaux modes de domination au sein d'une plus grande tendance du gouvernement à accroître le contrôle au sein des ministères.

Ensuite, bien que la notion de domination soit au cœur du modèle bureaucratique traditionnel wébérien, celle-ci est peu évoquée dans les écrits spécialisés contemporains dans le champ de l'administration publique, laissant plutôt la place à des concepts plus attrayants comme la gestion axée sur les résultats, la performance organisationnelle, la gestion des talents, le leadership, la mobilisation des employés, et l'*empowerment*. Or, cette thèse souhaite donner un second souffle à la notion de domination en l'abordant dans un contexte contemporain marqué par une diversification des pratiques de gestion au sein des organisations publiques. Ce faisant, elle désire élargir un concept traditionnel au cœur du champ de l'administration publique. Les auteurs qui s'intéressent aujourd'hui à la notion de domination (Courpasson, 1997; Giauque, 2003; Hibou, 2012; Martuccelli, 2003, 2004) l'abordent plutôt dans une perspective individuelle, s'intéressant à la domination exercée sur les individus au sein d'une organisation ou dans la société en général. Cette thèse aborde une perspective différente et originale en s'intéressant non seulement à la domination d'un point de vue organisationnel, mais plus spécifiquement, à la domination organisationnelle qui s'effectue par le biais de la gestion des finances publiques.

De plus, sur le plan pratique, cette recherche s'avère importante puisqu'elle permet aux praticiens de comprendre les effets concrets de l'adoption de certaines pratiques de gestion, surtout en matière de gestion financière, sur les organisations. Comme les règles et les instruments ne sont pas conçus, mis en œuvre, utilisés et évalués par les mêmes individus ou les mêmes groupes, il peut s'avérer difficile de comprendre les effets cumulés des diverses règles et instruments sur les ministères. Cette thèse adopte une approche holistique qui permet d'aborder l'ensemble de ces règles et de ces instruments dans un contexte plus large, afin de bien

comprendre leur interrelation et leurs effets combinés sur la façon dont s'exerce la domination dans les organisations ainsi que les conséquences liées à l'adoption d'un style de gestion axée principalement sur la recherche de résultats.

L'originalité cette thèse repose sur un cadre conceptuel qui mobilise les écrits de Weber sur l'importance des règles dans les bureaucraties, de Foucault sur les instruments du gouvernement, et de Martuccelli sur les expériences de domination. Bien que les écrits spécialisés tendent surtout à opposer la perspective du pouvoir de Weber et de Foucault, et que la perspective de Martuccelli diffère également de celle de Weber et de Foucault, le cadre conceptuel envisage tout de même une articulation des écrits de ces penseurs. Sans chercher à unir les différentes conceptions du pouvoir de ces auteurs, le cadre conceptuel utilise plutôt des éléments propres à chaque auteur afin de constituer un modèle d'analyse complet. Cette combinaison des écrits weberiens, foucaultiens et martuccelliens mène à l'élaboration d'un cadre conceptuel original qui met en relation des notions issues de paradigmes différents.

Le cadre conceptuel propose d'aborder les expériences de domination comme le résultat de l'influence des règles et des instruments du gouvernement. Ces expériences peuvent ainsi être situées sur un spectre opposant la notion de conformité organisationnelle à celle d'autonomie organisationnelle. L'échantillon composé de cinq ministères fédéraux sélectionnés tire ses données des rapports ministériels sur le rendement qui ont été produits par les ministères entre 1997 (date de publication du premier rapport) et 2016. Sur la base du cadre conceptuel, la recherche procède d'abord à l'analyse du contenu des règles, puis à celui des instruments adoptés par le gouvernement au cours de la période étudiée. Puis, afin de mieux comprendre comment évolue l'exercice de la domination au sein des ministères, le contenu des rapports ministériels sur le rendement est analysé en détail. Enfin, la mise en relation des règles, des instruments et des expériences de domination permet de comprendre comment s'articulent les règles et les instruments et comment ceux-ci influencent la nature de la domination exercée dans les ministères. Cette thèse propose une analyse qui n'a jamais été menée sous cette forme dans les écrits spécialisés dans le champ de l'administration publique.

Les résultats révèlent que la domination s'exerce encore surtout par le biais de la conformité organisationnelle au sein des organisations étudiées. Qui plus est, alors que la fréquence de l'autonomie organisationnelle s'avère plutôt stable au cours de la période étudiée, l'importance accordée à la conformité organisationnelle croît toujours graduellement au fil des ans. Les données ont également permis de constater que les règles et les instruments exercent une influence sur l'exercice de la domination. Par ailleurs, l'analyse montre également que les règles et les instruments ne sont pas indépendants et ont tendance à se hiérarchiser au fil du temps afin d'appuyer la nouvelle philosophie de gestion que le gouvernement tente d'insuffler à l'administration publique. Enfin, l'analyse révèle que la domination s'effectue principalement par le biais de la gestion axée sur les résultats, constituant ainsi un nouveau mode de domination de l'administration publique.

Les résultats découlant de cette recherche offrent une perspective originale qui s'oppose aux courants de pensée dominants dans les écrits spécialisés en administration publique portant sur la Nouvelle gestion publique et la gestion axée sur les résultats. Contrairement au message martelé par plusieurs chercheurs (Mazouz & Leclerc, 2010; Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015; Gerrish, 2015) et par les dirigeants gouvernementaux depuis plus de trente ans, une gestion axée sur les résultats ne contribue pas à accroître la marge de manœuvre des gestionnaires. Cette thèse démontre qu'au contraire, ce type de gestion impose plutôt des couches de contrôle supplémentaires au sein des organisations publiques. À défaut d'offrir une plus grande souplesse de gestion dans l'appareil administratif, ces contrôles supplémentaires contribuent à déplacer l'attention des gestionnaires qui repose désormais principalement sur l'importance de se conformer et d'atteindre les objectifs de rendement (sur l'outil comme tel) plutôt que sur les réels effets des résultats recherchés. La quête de l'efficacité est devenue une fin en soi au sein des organisations publiques, au détriment d'une réflexion qui porte sur les effets des résultats. Conséquemment, c'est l'ensemble du système qui, enlisé sous les diverses couches de contrôle, se trouve encore plus rigide et paralysé. Cette recherche démontre en fait que le modèle bureaucratique traditionnel wébérien est toujours aussi pertinent pour comprendre les

organisations publiques, malgré ce que prétendent les écrits dominants dans le champ de l'administration publique.

Cette thèse est aussi importante parce qu'elle révèle ce que nous appelons une *administratisation* du politique qui se traduit par une volonté de la sphère administrative de s'étendre à la sphère politique par le biais du contrôle des résultats. L'analyse du contenu des règles, mais surtout des instruments mis en œuvre par le gouvernement en matière de gestion financière a permis de constater que les responsabilités prévues dans les différentes politiques ont non seulement tendance à s'accroître en nombre et à devenir plus précises et détaillées, mais incombent à des fonctionnaires occupant un poste hiérarchiquement toujours plus élevé. Qui plus est, la Politique sur les résultats de 2016 prévoit des responsabilités précises pour les ministres en matière de gestion des résultats. Ce qui se voulait une pratique de gestion visant à offrir une plus grande souplesse aux gestionnaires est devenue au fil des ans, un instrument permettant d'attribuer des responsabilités précises à certains individus et ensuite de contrôler la conformité de ceux-ci. Dans ses écrits sur les relations entre les fonctionnaires et les politiciens, Donald Savoie soutient que la frontière traditionnelle qui sépare les sphères administrative et politique s'est estompée en raison d'une *politisation* de l'administration publique qui s'est opérée au fil des dernières décennies (Savoie, 2003). D'autres chercheurs canadiens ont également effectué ce constat (Aucoin, 2012; Atkinson, Fulton, & Kim, 2014). Or, cette recherche ne rejette pas la thèse de Savoie et des autres chercheurs selon laquelle l'étanchéité entre le politique et l'administratif tend à s'estomper. Mais contrairement à ces auteurs, elle soutient que le phénomène d'amenuisement de la frontière qui sépare les rôles des politiciens et des administrateurs ne s'effectue pas seulement par une politisation de l'administration publique, mais également par une *administratisation* du politique. Cette thèse offre donc une nouvelle perspective pour aborder les relations entre le politique et l'administratif.

En somme, les constats découlant de l'analyse permettent de contribuer à l'avancement des connaissances dans le champ disciplinaire de l'administration publique de trois façons. D'abord, elle propose un cadre conceptuel pour comprendre comment s'exerce la domination

au sein des organisations publiques. Ce cadre permet de saisir l'interrelation qui existe entre les règles et les instruments mis en œuvre par le gouvernement et de comprendre l'influence des règles et des instruments sur l'exercice de la domination au sein des organisations publiques. Enfin, ce cadre permet de situer la nature de la domination exercée dans les ministères sur un spectre opposant les notions de conformité organisationnelle et d'autonomie organisationnelle.

Ensuite, comme cette thèse s'est penchée spécifiquement sur les effets des règles et des instruments de gestion financière sur la domination organisationnelle, elle permet d'enrichir la compréhension et les connaissances liées aux effets des nouveaux mécanismes de gestion financière (ex. la gestion axée sur les résultats) sur la domination qui s'exerce au sein des ministères. Cette analyse permet ainsi de mieux comprendre concrètement comment ces outils qui se veulent plus souples constituent en réalité de puissants mécanismes de contrôle qui contribuent à accroître davantage la conformité que l'autonomie au sein des organisations publiques. Enfin, la notion d'*administratisation* du politique qu'elle propose jette un nouveau regard sur les relations entre les sphères administrative et politique.

Structure du document

Cette thèse est organisée en sept chapitres. Le chapitre I présente la problématique de recherche en la situant dans le contexte plus large des administrations publiques marquées par les réformes administratives inspirées du courant managérialiste. Le chapitre II propose une recension des écrits en présentant dans un premier temps l'historique du courant managérialiste, puis dans un second temps, les écrits portant sur le concept de domination.

Le chapitre III présente le cadre conceptuel sur lequel repose l'analyse menée dans cette thèse. Celui-ci s'inspire des écrits de Weber sur la domination rationnelle-légale et l'importance des règles, des écrits de Foucault sur le concept de gouvernementalité et l'importance des instruments du gouvernement, et des écrits de Martuccelli sur les expériences de domination. En puisant dans la théorie des organisations, le cadre conceptuel aborde les expériences de

domination à un niveau organisationnel en les plaçant sur un spectre opposant les notions de conformité et d'autonomie.

Le chapitre IV présente la méthodologie empruntée pour cette thèse. Cette recherche repose sur une analyse de type qualitative qui emprunte une démarche inductive. S'appuyant sur une recherche documentaire, l'analyse procède d'abord à l'analyse de contenu des règles encadrant le travail des fonctionnaires et des instruments liés à la gestion financière, afin de comprendre comment ceux-ci influencent l'exercice de la domination au sein des ministères. La recherche s'intéresse ensuite au contenu de l'ensemble des rapports ministériels sur le rendement de cinq ministères fédéraux afin de déterminer si la domination au sein de ces organisations repose davantage sur la conformité ou l'autonomie organisationnelle.

Le chapitre V situe la recherche dans son contexte plus large afin de mieux saisir les éléments d'analyse et d'identifier les éléments susceptibles d'avoir eu un effet sur l'exercice de la domination dans l'administration publique. Le chapitre VI présente les résultats issus de l'analyse des données. Ce chapitre se concentre d'abord sur les résultats découlant de l'analyse du contenu des lois et des politiques. Il s'attarde ensuite plus spécifiquement à l'analyse de la fréquence des thèmes rattachés à la conformité et à l'autonomie, ainsi qu'aux sous-thèmes pour chacun des ministères. Enfin, le chapitre VII propose une discussion ainsi que des pistes de réflexion en lien avec les constats observés à la suite de l'analyse des données.

CHAPITRE I – ANALYSER LA DOMINATION SOUS L’ANGLE DES FINANCES PUBLIQUES

Le néolibéralisme a vu le jour après la Seconde Guerre mondiale en réaction à l’interventionnisme et à l’État social (Anderson, 1996). Avec la publication en 1944 de son ouvrage *The Road To Serfdom*, Hayek jette les bases de l’idéologie néolibérale, qui seront par la suite davantage exposées par la Société du Mont-Pèlerin (qui regroupe alors des penseurs connus dont Popper, Friedman et Lippman) qu’il fonde en 1947. Ces adeptes du néolibéralisme dénoncent tout interventionnisme visant à limiter le libre fonctionnement des mécanismes de marché. Les limitations imposées par l’État constituent, selon cette perspective, une entrave à l’émergence d’un système capitaliste pur, exempt de règles. Ils rejettent également le principe d’égalitarisme en soutenant que l’inégalité est une valeur nécessaire dans les sociétés occidentales (Anderson, 1996). Mais il faut tout de même attendre la récession des années 1970 engendrée par la crise du modèle économique de l’après-guerre avant que l’idéologie néolibérale ne gagne réellement du terrain au sein des gouvernements (Anderson, 1996). En réponse à l’inefficacité perçue des principes keynésiens, l’idéologie néolibérale s’impose parmi les gouvernements capitalistes. C’est donc sur la base de cette idéologie de droite que le gouvernement britannique de Thatcher en 1979, puis l’administration Reagan aux États-Unis en 1980, entreprennent d’importantes réformes gouvernementales qui posent alors les jalons d’une vague ultérieure de réformes au cours des années 1980 et 1990 dans la plupart des pays occidentaux.

Fondées sur l’idéologie néolibérale, ces réformes sont portées par le courant managérialiste qui, s’inscrivant dans une rationalité instrumentale, propose une compréhension du monde qui repose sur les principes de gestion propres à la sphère privée. Le managérialisme découle donc de la conjonction du néolibéralisme et d’idées empruntées aux théories économiques classiques (Giauque, 2006). Le modèle économique théorique classique s’est construit sur la base de fondements qui défendent l’autonomie de l’individu, la rationalité substantive de celui-ci, ainsi que la disponibilité de l’information (Giauque, 2006). Il en résulte une perspective où l’individu, unité d’analyse permettant de comprendre le fonctionnement des

collectivités, est un être individuel et égoïste, dépourvu d'altruisme et ne cherchant qu'à maximiser ses intérêts. À cette perspective de l'individu découlant des théories économiques classiques, peuvent s'ajouter deux autres postulats émanant de deux écoles de pensée en économie (Giauque, 2006). D'abord, selon la théorie de l'agence (*Principle-Agent Theory*), le fonctionnement organisationnel est le résultat de contrats entre les individus qui les amènent à se comporter dans l'intérêt du principal en retour de mesures incitatives. Ensuite, selon la théorie des coûts de transaction (*Transaction Costs Theory*), l'utilisation du marché entraîne toujours un coût d'où la justification de la recherche d'organisations productives (Giauque, 2006). Ainsi, en conjuguant les postulats découlant des théories économiques classiques (autonomie de l'individu, rationalité, disponibilité des informations, importance des mesures incitatives et justification d'organisations productives) aux postulats sous-jacents au néolibéralisme (rejet de l'interventionnisme entraînant une rationalisation des dépenses publiques, libre-marché et rejet de l'égalitarisme), on favorise l'émergence du courant managérialiste dans les gouvernements. De ce fait, le managérialisme a entraîné un rejet du modèle bureaucratique de type wébérien et des valeurs publiques traditionnelles au profit de valeurs propres à la sphère privée comme l'efficience, l'efficacité et l'individualisme.

Les réformes gouvernementales inspirées du mouvement managérialiste ont entraîné le déplacement du point d'équilibre entre l'accent autrefois mis sur le respect des processus et des règles au profit d'un mode de gestion désormais axée sur les résultats et l'efficience. C'est ainsi que de nouveaux principes de gestion sont progressivement apparus dans les administrations publiques. Dès lors, des concepts comme le leadership, l'*empowerment* et la mobilisation organisationnelle, ainsi que l'évaluation et la rémunération de la performance, thèmes propres à la sphère privée, ont conquis la sphère publique se présentant comme de nouveaux principes de gestion permettant une plus grande flexibilité aux gestionnaires (Giauque, 2003). Mais, malgré les efforts pour estomper les différences entre les organisations publiques et privées, des distinctions fondamentales demeurent. Et si le contrôle se veut plus flexible en rejetant l'idée d'un mode de domination reposant sur des règles, il n'en demeure pas moins que celui-ci doit continuer à s'exercer afin d'atteindre les résultats. Comme le souligne Spanou : « les impératifs

de contrôle démocratique, de l'imputabilité et de la responsabilité, qui sont par ailleurs les fondements du professionnalisme et de l'éthique des fonctionnaires primeront sur les impératifs de l'efficience mis en avant par le modèle marchand et de "démocratisation" promise par la nouvelle gouvernance » (Spanou, 2003, p. 109). Si les réformes engendrées par la vague managériale semblent, de premier abord, avoir rejeté les modes de domination traditionnellement associés au modèle bureaucratique de type wébérien au profit de nouvelles contraintes dites plus souples, la domination demeure tout de même présente dans les administrations publiques, même si ses modes se sont transformés. Le managérialisme a donc engendré une instrumentation de gestion très sophistiquée dans les organisations publiques permettant d'assurer un contrôle, là où les modes de gestion se font plus « souples ». La gestion de la performance, les valeurs et l'éthique, ainsi que la reddition de compte et la transparence s'avèrent désormais de puissants modes de domination qui permettent d'encadrer cette *souplesse* supposément accordée aux gestionnaires (Rouillard & Caron, 2016). À ces nouveaux modes de domination, peuvent s'ajouter les finances publiques qui, sans être un nouvel outil de gestion issu du managérialisme, peuvent dans ce contexte être abordées comme un mode de domination qui s'est également transformé dans les organisations publiques.

Dans les écrits issus du champ d'études de l'administration publique, les finances publiques sont la plupart du temps abordées uniquement dans une perspective économique, comptable ou juridique. Or, celles-ci se situent tout de même au cœur du fonctionnement de nos sociétés et leur effet sur le pouvoir, les décisions politiques, l'administration publique, les politiques publiques et les acteurs est considérable (Bezes & Siné, 2011). Aborder les finances publiques sous l'angle du pouvoir constitue donc un angle intéressant pour comprendre comment celles-ci façonnent le jeu politique ainsi que l'ensemble des décisions qui en découlent.

Bezes et Siné proposent trois angles pour aborder les finances publiques comme un mécanisme de pouvoir : 1) luttes de pouvoir et conflits sociaux ; 2) instruments de financement, budgets et politiques publiques ; 3) politiques budgétaires et politiques de la contrainte (Bezes & Siné, 2011). Alors que le premier angle s'intéresse aux divers aspects entourant les « relations,

interactions, rapports de pouvoir et conflits politiques, sociaux et administratifs qui se nouent autour d'enjeux budgétaires et fiscaux », le second angle propose plutôt d'aborder les finances publiques comme un instrument de l'exercice du pouvoir (Bezes & Siné, 2011 ; p. 56). Dans cette seconde perspective, l'impôt et les budgets sont compris comme étant une manifestation du pouvoir politique et un lieu d'institutionnalisation des décisions politiques, comme une affirmation des valeurs choisies et également comme un outil créant des inégalités en distribuant inégalement les capacités d'action au sein de l'appareil d'État (Bezes & Siné, 2011). Enfin, le troisième angle s'intéresse spécifiquement à la façon dont sont gouvernées les finances publiques. Par le biais des politiques budgétaires et des politiques de la contrainte, cet angle permet d'explorer les processus d'élaboration des lois de finances ainsi que la manière dont s'exercent les contraintes, y compris les actions des acteurs et les mécanismes politiques de la contrainte qui permettent son développement et son maintien. Cette dernière perspective permet notamment d'explorer certains modes de l'exercice du pouvoir politique qui sont propres aux politiques restreignant les dépenses publiques. Les auteurs insistent sur l'importance du processus de rationalisation croissante des finances publiques qui découle d'une « professionnalisation et d'une spécialisation croissante des fonctions financières » ainsi que sur l'émergence d'une série d'instruments de gestion, portés par la vague managériale et visant une gestion étroite des ressources financières (Bezes & Siné, 2011 ; p. 85). Mais comme ils le soulignent, « [s]i l'existence d'une contrainte budgétaire n'est pas nouvelle, la focalisation sur la gestion des ressources l'est, et les formes d'organisation de la contrainte se sont développées et raffinées » (Bezes & Siné, 2011 ; p. 86). Toutefois, l'analyse des mécanismes de contrainte issus du courant managériale n'est pas abordée par ces auteurs qui préfèrent se concentrer sur les modalités de l'exercice du pouvoir politique dans son sens plus global.

Cette thèse propose d'aborder les finances publiques comme un mode de domination de l'administration publique (l'appareil bureaucratique). Se faisant, elle se situe entre le second thème (les finances publiques comme instruments de l'action publique) et le troisième thème (les politiques de la contrainte) proposés par Bezes et Siné puisqu'elle s'intéresse à la fois aux finances publiques comme instrument et aux éléments des politiques de la contrainte. D'une

part, les finances publiques comme instrument de l'action publique permettent de saisir quels sont les rapports de pouvoir, les valeurs et les priorités politiques privilégiés par l'État et comment ceux-ci ont un effet sur la fonction publique. D'autre part, aborder les finances publiques sous l'angle des politiques de la contrainte qu'ils privilégient (ou non) permet de comprendre les modes d'exercice du pouvoir et de la domination propre aux politiques visant à restreindre les dépenses ainsi que leur effet sur l'administration publique. Les finances publiques , et encore plus spécifiquement, les documents budgétaires ministériels, constituent donc une perspective particulièrement intéressante non seulement pour comprendre comment s'exerce la domination de l'État sur l'appareil administratif, mais également au sein de celui-ci et de saisir comment cette domination s'est transformée à la suite des nombreuses réformes inspirées du courant managérialiste qui ont entraîné la modernisation des pratiques de gestion dans l'administration publique.

Objectifs et question de recherche

Cherchant à comprendre comment s'exerce la domination au sein de l'administration publique, cette recherche pose la question suivante : *Comment s'exerce la domination à travers les finances publiques dans l'administration publique ?* À cet égard, elle vise trois objectifs spécifiques :

1. Comprendre la nature de la domination qui s'exerce dans l'administration publique ;
2. Comprendre comment les finances publiques exercent une domination sur l'administration publique ;
3. Observer l'évolution de l'exercice de la domination dans l'administration publique à la suite de la mise en œuvre d'une nouvelle philosophie de gestion qui a entraîné des réformes au niveau des pratiques de gestion dans l'administration publique.

La question de recherche ainsi que les trois objectifs poursuivis par cette thèse s'inscrivent dans un contexte plus large qui s'intéresse aux effets du contrôle sur les organisations publiques et sur la capacité des fonctionnaires à effectuer leurs tâches. Cette thèse cherche non seulement à ramener la notion de domination au cœur de l'analyse des organisations publiques contemporaines, mais également à offrir une nouvelle compréhension des mécanismes de contrôle à l'œuvre dans celles-ci, particulièrement ceux qui touchent à la gestion financière, qui va au-delà des thèses dominantes dans les écrits spécialisés en administration publique.

CHAPITRE II - RECENSION DES ÉCRITS

L'importance du courant managérialiste en gestion publique

Les réformes administratives initiées vers la fin des années 1970 ont attiré une attention particulière dans le champ d'études en gestion publique depuis les trente dernières années. La transformation de l'environnement au sein duquel évoluaient alors les fonctions publiques a sans doute constitué l'un des principaux éléments permettant l'émergence du managérialisme dans les administrations publiques (Charbonneau, 2011). C'est donc en réaction à l'inefficacité perçue des principes keynésiens, à la crainte d'une crise financière imminente (Dwivedi & Gow, 1999), à la montée en puissance de l'idéologie néolibérale et au retour des principes scientifiques de l'organisation du travail (Hood, 1989; Pollitt, 1990) que le managérialisme s'immisce dans les administrations publiques. Ainsi, les premiers pas de cette idéologie dans le secteur public se sont manifestés par la mise en œuvre de la réforme administrative élaborée par la première ministre britannique Margaret Thatcher à la fin des années 1970 (Charbonneau, 2011).

Conçue dans un climat économique instable, la réforme des services administratifs britanniques avait comme objectif de réduire le pouvoir de l'administration publique en augmentant le pouvoir politique et améliorant la performance organisationnelle par le biais de pratiques de gestion propres à la sphère privée (Aucoin, 1995). Cette initiative marque un point de rupture dans la conception traditionnelle du pouvoir administratif. Rejetant les prémisses du modèle traditionnel qui prônaient un pouvoir reposant sur une légitimité rationnelle-légale ¹, la réforme administrative britannique insuffle dans la sphère publique une conception du pouvoir désormais axée sur l'atteinte de l'efficience et de l'efficacité. Ce nouveau modèle managérial suscite un intérêt marqué au sein des administrations publiques occidentales et au cours des années suivantes, nombreuses sont celles qui emboîtent le pas à l'Angleterre en adoptant d'importantes réformes de leur appareil administratif.

¹ En référence aux trois types de domination élaborées par Weber : traditionnelle, charismatique et rationnelle-légale.

Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que cette nouvelle tendance s'immisçant dans la sphère publique suscite un intérêt au sein des chercheurs universitaires et induit de nouvelles façons de concevoir la sphère publique non seulement en ce qui concerne la prestation de services, les relations avec les citoyens et avec les divers acteurs, mais également les mécanismes internes de gestion et ultimement, l'exercice du pouvoir. C'est d'abord le phénomène du managérialisme, courant mieux connu sous l'étiquette « Nouvelle gestion publique » ou « New Public Management » qui suscite un intérêt marqué non seulement au sein des écrits spécialisés, mais aussi auprès des administrateurs et des dirigeants politiques. Bien qu'une certaine réflexion sur les similitudes et les différences entre les sphères publiques et privées ait été amorcée au cours des années 1980, notamment par des auteurs comme Perry et Kramer ou Kooiman et Eliasson, c'est Christopher Hood qui propose la notion de « New Public Management » en 1989 pour désigner un ensemble de doctrines administratives marquées par une popularité et un intérêt politique croissants dans les administrations publiques dès la fin des années 1970 (Hood, 1989, Charbonneau, 2011). Faisant état de certaines grandes tendances se dessinant dans les fonctions publiques contemporaines, Hood relève les caractéristiques suivantes : 1) passage des questions de politiques aux enjeux liés à la gestion ; 2) rupture avec les structures organisationnelles propres au modèle bureaucratique traditionnel ; 3) accent sur la réduction des effectifs des organisations publiques ; 4) style de management qui reflète les pratiques traditionnelles du secteur privé ; 5) nouveau style réglementaire visant une réduction des régulateurs en misant sur l'autoréglementation (Hood, 1989).

Cette transformation de la conception de la sphère publique est subséquemment reprise par d'autres auteurs dont Osborne et Gaebler qui publient en 1992 un ouvrage intitulé *Reinventing Government – How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, qui deviendra un best-seller et l'un des ouvrages phares du mouvement de la Nouvelle gestion publique. Les auteurs proposent une transformation de la gestion du secteur public qui consiste à lui insuffler une approche entrepreneuriale lui permettant d'atteindre une plus grande efficacité et d'ainsi contrer l'inertie associée à la structure bureaucratique traditionnelle

(Osborne & Gaebler, 1992). Mais si ces auteurs proposent une approche très entrepreneuriale de l'administration publique, d'autres abordent plutôt le concept de la Nouvelle gestion publique sous un angle différent en insistant sur d'autres éléments que l'esprit entrepreneurial par exemple le mimétisme des mécanismes de marché. Il en résulte une série de principes caractérisant le courant de la Nouvelle gestion publique parfois en opposition les uns avec les autres et qui peut même, dans certains cas, créer des tensions (Charbonneau, 2011). À cet effet, Emery et Giaque ont élaboré une typologie des différents modèles combinant ces principes : 1) modèle de l'efficacité (visé à réduire les coûts de fonctionnement par le biais de l'introduction de mécanismes de marché) ; 2) modèle du downsizing (visé à décentraliser et réduire la taille de la structure par une réduction des effectifs et une contractualisation des services) ; 3) modèle de l'excellence (modernisation par l'introduction de normes de qualité et d'une culture de l'excellence) ; 4) modèle d'orientation vers le service public (valorisation de la qualité des prestations publiques) (Emery & Giaque, 2005).

Bien que les modèles de la Nouvelle gestion publique varient considérablement, insistant sur divers éléments et moins sur d'autres, ils induisent tous une transformation des modes de gestion et de l'exercice du pouvoir. Peter Aucoin, dans un numéro de la revue *Gouvernance* publié en 1990 dédié au phénomène des réformes administratives, souligne que ces réformes reflètent le désir des gouvernements de développer des conceptions d'organisations formelles qui tiennent compte du pouvoir informel diffus au sein des organisations (Aucoin, 1990). Selon l'auteur, ces réformes apportent un changement important au sein de la gestion de l'administration publique, puisqu'elles permettent une plus grande diffusion du pouvoir horizontal et vertical dans les organisations publiques. Plus spécifiquement, elles permettent aux gestionnaires de mieux gérer en leur concédant une autorité formelle accrue. Ainsi, le mouvement de la Nouvelle gestion publique insufflé une nouvelle conception du pouvoir à l'intérieur de la sphère publique. Comme l'affirment Emery et Giaque, « Au-delà d'un ensemble de techniques managériales, la NGP [Nouvelle gestion publique] introduit un changement culturel profond, elle modifie les rôles, compétences et moyens d'intervention attribués aux

dirigeants politiques ainsi qu'aux gestionnaires publics, donc essentiellement leurs sources de pouvoir. » (Emery et Giauque, 2005, p. 92).

Un grand nombre d'écrits en gestion porte sur les diverses techniques managériales issues du courant managérialiste portant notamment sur la gestion axée sur les résultats, la gestion de la performance, la transparence, la reddition de compte, la gestion par projets, la participation publique. Mais parmi l'ensemble de ces écrits, ce sont ceux qui s'intéressent spécifiquement aux nouveaux modes de domination résultant de cette transformation des organisations inspirée par le courant managérialiste qui seront abordés dans ce chapitre, puisqu'ils constituent l'objet de recherche de cette thèse. Or, la domination en contexte organisationnel demeure une notion peu abordée dans les écrits spécialisés contemporains. Comme le soutiennent Delbridge et Ezzamel, bien qu'il s'agisse d'une notion essentielle au cœur de tous les processus de gestion, la domination, davantage abordée sous l'angle du contrôle dans les écrits anglo-saxons, demeure un thème négligé par la plupart des auteurs s'intéressant à la théorie des organisations. Ces auteurs soulignent l'absence de cette notion dans la plupart des manuels (*Handbooks*) propres à ce champ d'études (Delbridge & Ezzamel, 2005). Néanmoins, certains auteurs s'y sont tout de même intéressés et parmi ceux-ci, il est possible d'identifier quatre grands thèmes : 1) la domination dans une perspective structurelle ; 2) la domination sous l'angle de la responsabilisation et des épreuves individuelles ; 3) la bureaucratie traditionnelle et la bureaucratie libérale ; 4) les instruments de gestion comme modes de domination.

La domination dans une perspective structurelle

Les écrits spécialisés comptent un certain nombre d'auteurs qui se sont intéressés à la notion de domination en contexte organisationnel en adoptant une perspective structurelle. C'est notamment le cas de Clegg pour qui la domination est un phénomène structurel qui repose sur des principes essentiels permettant de commander et de définir le champ d'exercice de l'autorité (Clegg, 1975). Chazel note que le premier ouvrage de Clegg s'appuie principalement

sur une critique des principales théories du pouvoir en vogue à qui il reproche de négliger l'importance des règles qui, selon l'auteur, rendent possible l'exercice du pouvoir (Chazel, 1983). Clegg propose d'illustrer la relation entre le pouvoir, les règles et la domination à partir d'un tableau à trois niveaux. Au premier niveau (structure superficielle), l'auteur place le pouvoir qui s'incarne dans des échanges entre les individus. Au second niveau (structure profonde), on y trouve les règles (sans nécessairement distinguer les règles sémantiques visant à interpréter les significations et les règles prescrivant les conduites, soit les normes). C'est au troisième niveau (niveau fondamental) que se situe la domination dont on peut voir le reflet dans l'activité économique. Selon Clegg, c'est d'abord la domination qui définit les règles, qui à leur tour déterminent le pouvoir. Les écrits subséquents de Clegg portent davantage sur une critique des conceptions existantes du pouvoir dans le but de mettre en évidence la pertinence de l'approche marxiste (Clegg, 1979).

C'est au sein du courant critique sur le management (*Critical Management Studies*) que l'on retrouve le plus de travaux sur la notion de domination en contexte organisationnel. L'approche critique en management a contribué à mettre en évidence les mécanismes de domination souvent camouflés non seulement dans les structures organisationnelles et dans les fonctions managériales traditionnelles, mais également dans les théories organisationnelles traditionnelles. Ce courant intellectuel a entraîné une importante remise en question de la thèse en vogue dans les études organisationnelles issues des années 1960 et 1970, selon laquelle une augmentation de la productivité d'une organisation mènerait automatiquement à une amélioration des conditions sociales (Scherer, 2011). Issus de ce courant de pensée, Barker et Willmott se sont penchés sur l'analyse des structures organisationnelles, ainsi que sur la notion de culture en organisation. D'une façon générale, leurs analyses respectives ont permis de démontrer que celles-ci constituaient en fait de puissants modes de domination et de contrôle au sein des organisations (Barker, 1993; Willmott, 1993). Les travaux de Barker permettent d'illustrer l'évolution du contrôle coercitif à partir d'une approche de valeurs autrefois partagée par les membres de l'organisation à un système de règles normatives devenues de plus en plus rationalisées (Barker, 1993). Sur cette base, Barker rejette l'idée selon laquelle les nouveaux

mécanismes de contrôle au sein des organisations contribueraient à libérer les membres d'une organisation de la « cage de fer » que représente le contrôle coercitif, notion empruntée à Weber. L'auteur soutient qu'au contraire, ce nouveau système de contrôle contribue à solidifier cette cage de fer et à exercer davantage de contraintes sur les individus. D'une façon similaire, Willmott porte un regard critique sur la notion de culture organisationnelle. L'auteur soutient que cette notion contribue à façonner et à réguler la conscience pratique ainsi que les aspirations inconscientes des employés. L'auteur précise que sa critique du culturalisme d'entreprise ne porte pas sur le fait que celui-ci semble nier ou réprimer l'essence de la nature humaine, mais souligne plutôt le fait qu'il favorise des pratiques et des institutions qui suppriment ou entravent inutilement les initiatives émancipatrices des individus (Willmott, 1993). Sur la base de ces réflexions, ces auteurs proposent une transformation des structures organisationnelles, afin de libérer les individus de la suppression et de la marginalisation.

En France, dès la fin des années 1990, le sociologue Pierre Bourdieu se penche sur la dimension symbolique de la domination, et fait ressortir l'importance des structures sociales et mentales dans le maintien des rapports de domination. Bourdieu propose une approche qui diffère notamment des écrits de Weber portant précisément sur la question de la légitimité. Il soutient que « la reconnaissance de la légitimité n'est pas, comme le croit Weber, un acte libre de la conscience claire ; elle s'enracine dans l'accord immédiat entre les structures incorporées, devenues schèmes pratiques [...] et les structures objectives » (Bourdieu, 1997, p. 211). Comme le souligne Messu, Bourdieu s'intéresse spécifiquement « au mécanisme éminemment social par lequel les individus se persuadent de leur légitimité à occuper cette position » en mettant en évidence les mécanismes d'intériorisation et d'extériorisation de la légitimation (Messu, 2012, p. 5). Bourdieu ajoute donc une dimension sociale et psychologique au processus de légitimation webérien. Selon lui, l'idée d'une croyance en la légitimité telle que soutenue par Weber ne contribue pas uniquement à remplir une fonction permettant une relation de domination, elle constitue également un mécanisme psychologique par lequel l'individu adhère au contenu de cette croyance (Bourdieu, 1997). C'est ce qui amène Bourdieu à avoir recours à sa notion d'*habitus* qu'il définit comme une :

loi immanente, déposée en chaque agent par la prime éducation, qui est la condition non seulement de la concertation des pratiques, mais aussi des pratiques de concertation, puisque les redressements et les ajustements consciemment opérés par les agents eux-mêmes supposent la maîtrise d'un code commun et que les entreprises de mobilisation collective ne peuvent réussir sans un minimum de concordance entre l'habitus des agents mobilisateurs [...] et les dispositions de ceux dont ils s'efforcent d'exprimer les aspirations. (Bourdieu, 2000, p. 272) .

Comme l'explique Wagner, l'*habitus* chez Bourdieu constitue l'ajustement naturel et spontané qui s'opère chez chaque individu et qui guide ses pratiques sociales entre « les contraintes qui s'imposent objectivement [...] et [les] espérances ou aspirations subjectives » (Wagner, 2012). L'*habitus* contribuerait en quelque sorte à reproduire les structures sociales dans les structures mentales. La domination, dans une perspective bourdieusienne, s'enracine et se camoufle dans les schèmes de pensée, contribuant à reproduire inconsciemment l'asymétrie caractérisant les rapports sociaux.

François Chazel s'est également penché sur la relation complexe qui existe entre la notion de pouvoir relationnel et la notion structurelle de domination. Prenant appui sur une critique des écrits de Clegg, Lukes et Giddens portant sur le pouvoir, Chazel soutient notamment que « [l]a domination est une propriété *structurelle*, qui est liée à la distribution des ressources et non pas, dans son aspect spécifique, à des principes de légitimation » (Chazel, 1983 ; p. 392). Cette conception diffère considérablement de celle de Weber qui place la légitimité au centre de toute relation de domination. Chazel souligne l'importance de la complémentarité entre le pouvoir et la domination :

La mise en relation du pouvoir avec la domination, du niveau de l'interaction [...] avec celui des structures [...] est essentielle pour saisir ce que certains auteurs ont [...] appelé les deux faces du pouvoir. [...] Cette relation doit être conçue en termes de complémentarité : le pouvoir fait généralement fond sur la distribution asymétrique des ressources constitutives des structures de domination et réciproquement [...] la domination, de son côté, dépend, pour son maintien même, du jeu des relations de pouvoir et de la mise en œuvre des ressources dans l'interaction qu'elles impliquent [...]. Ainsi, la domination *permettrait* le pouvoir qui pourrait avoir pour effet de la *reconstituer* (p. 392-393).

Enfin, Chazel insiste sur le contraste qui existe entre le caractère historique des structures de la domination « qui sont vouées à être transformées ou détruites » et la permanence qui caractérise le pouvoir (p. 393).

Dans un même ordre d'idées, Martuccelli (2003 ; 2004) soutient que la domination s'effectuerait, souvent de façon insidieuse, par le biais des structures en place et ajoute l'idée que celle-ci s'effectue désormais par un processus de responsabilisation des individus qui prennent la charge de leur réussite, mais deviennent également responsables de leur échec. Cette perspective introduit le second thème identifié parmi les écrits, soit celui de la domination sous l'angle de la responsabilisation et des épreuves individuelles.

La domination sous l'angle de la responsabilisation et des épreuves individuelles

Danilo Martuccelli définit la domination comme étant:

un type de rapport social marqué par une dynamique particulière de contrainte et de consentement, défini par l'opposition de deux (ou de plusieurs) acteurs liés par une relation de « causalité » ou de « responsabilité » croisées, instaurant plus ou moins durablement les uns comme « dominants » et les autres comme « dominés » (Martuccelli, 2003 ; p. 3).

Il note deux ruptures dans la conception traditionnelle de la domination. La première rupture concerne le type de subordination. Traditionnellement associée à une subordination personnelle (par exemple la relation maître-esclave), celle-ci est passée à une subordination plutôt impersonnelle (par exemple une soumission à des contraintes imposées par un système, sans responsable direct). La seconde rupture se situe dans la conception de la notion de consentement donné par les dominés. Alors que le consentement s'effectuait simplement dans le cas d'une subordination personnelle, l'assentiment des dominés s'est complexifié et a donné naissance à une panoplie de réflexions concernant notamment la nature de la légitimité (Martuccelli, 2003). Martuccelli note que pendant longtemps, les analyses de la domination n'ont pas dissocié ces deux dimensions de la domination accordant une attention marquée à

l'endroit des processus de légitimation au détriment des facteurs de coercition (subordination) (Martuccelli, 2004). Pour mener une analyse de la domination qui soit plus apte à rendre compte des nouvelles formes et expériences de domination, il faut, selon l'auteur, effectuer une nette distinction entre les deux dimensions et porter une attention particulière aux contraintes.

Selon Martuccelli (2004), la notion de subordination devrait être abordée sous l'angle de la contrainte, plus précisément de l'action contrainte. L'auteur s'inspire ici des écrits de Courpasson qui aborde la contrainte à la fois comme « une limite d'action » et un « déterminant de l'action ». Ce faisant, la contrainte contribue à diminuer les possibilités d'action et à prescrire en partie le contenu de ces actions (Martuccelli, 2004 ; p. 475). Martuccelli ajoute que nous faisons face à un processus de visibilité croissante des contraintes qui se présentent désormais comme étant « transparentes » et « discutées », mais qui en réalité ne sont pas pour le moins contraignantes (Martuccelli, 2004 ; p. 475). Comme le note l'auteur, le fait même de rendre transparentes les contraintes devient un mécanisme de domination en soi : « Les individus ont alors moins le sentiment d'être confrontés à des choses opaques ou occultes que celui de se trouver dépourvus de ressources pour agir face à un système [...] qui déploie devant eux un échantillon aussi large que fermé » (Martuccelli, 2004 ; p. 475). Enfin, l'auteur rejette l'idée que la culture contribue toujours au maintien des pratiques sociales. Il avance plutôt que la domination se serait transformée en conséquence et qu'elle agit désormais en tant que contrainte. Pour l'auteur, la domination ne se camoufle plus, car elle « n'est rien d'autre que la dispersion des événements, des codes, la discontinuité des pratiques, la profusion et l'éclatement des signes rebelles à leur insertion dans un tout organisé » (Martuccelli, 2004 ; p. 476). La société étant caractérisée par diverses représentations dominantes ou non, toujours en concurrence les unes avec les autres, la mise en place d'un système de représentation commun à tous devient de plus en plus problématique. C'est ce qui amène Martuccelli à évoquer la notion d'hégémonie en creux comme « la mise en place de mécanismes divers de domination qui font de moins en moins appel à une soumission par consentement, et de plus en plus l'économie de toute imposition de nature culturelle » (Martuccelli, 2004 ; p. 476).

Selon Martuccelli, la notion de consentement doit également être revue. L'auteur minimise l'importance de l'idéologie dans sa capacité à contribuer à la mise en place d'un système de représentation perpétuant les relations de domination. Comme il en a été question précédemment, l'auteur soutient que les idéologies ne sont plus aussi homogènes ni globales qu'elles l'étaient et par conséquent, qu'elles parviennent très difficilement à s'imposer en tant que système global de représentation ou d'ordre social (Martuccelli, 2004). De plus, il est, selon l'auteur, « de plus en plus difficile de nier la désagrégation d'un système global et unique d'imposition culturelle » (p. 472). Les acteurs sont toujours sollicités par des demandes et des exigences souvent contradictoires : « [s]i la vie sociale est toujours susceptible d'être analysée comme étant sous l'emprise de diverses formes de domination et de contrôle, elles sont désormais rarement synchronisées entre elles » (Martuccelli, 2004 ; p. 472). En outre, les acteurs ne sont pas passifs, mais possèdent aujourd'hui des compétences critiques aboutissant souvent à une contestation et à une résistance à l'égard la domination.

Sur cette base, Martuccelli soutient que nous assistons aujourd'hui à l'émergence d'un nouveau mécanisme de fabrication d'une domination qu'il nomme la responsabilisation :

C'est afin de faire face à cette épreuve généralisée de responsabilisation que l'individu doit toujours être capable de s'« adapter » à toutes les situations ou imprévus. Il s'agit moins alors de « soumission » que d'en appeler l'« initiative » des individus pour qu'ils trouvent la « meilleure » manière d'agir dans la vie sociale (Martuccelli, 2004 ; p. 479).

En fait, le principe de responsabilisation confère aux individus la responsabilité « en tant que conséquence « inévitable » d'une société étant devenue « incertaine ». (Martuccelli, 2004 ; p. 479). Et c'est précisément à ce moment que la responsabilisation se présente comme un mode de domination.

L'analyse de la domination proposée par Martuccelli a soulevé un intérêt marqué chez plusieurs chercheurs, en particulier dans le champ d'étude des relations industrielles. Son modèle d'analyse a été repris par plusieurs auteurs pour aborder divers objets d'études dans ce champ. C'est le cas de Kirouac et Namian qui se sont intéressés à l'étude de la dépression en milieu de travail. Ces auteurs ont cherché à mieux comprendre le phénomène de la détresse

psychologique au travail en se penchant sur l'analyse des rapports de domination. Selon eux, la théorie de Martuccelli offre une perspective très intéressante dans l'analyse de la trajectoire des individus ayant vécu une expérience de dépression. Alors que les stratégies d'intervention actuelles « escamotent les ressorts sociaux de l'apparition d'un tel phénomène [la souffrance au travail] tout en contribuant à la reconduction des mécanismes de responsabilisation et de dévolution à l'œuvre », l'approche de Martuccelli permet d'aborder ce phénomène sous un angle nouveau en « [fournissant] les moyens de rendre compte de la manière dont tend de plus en plus à s'inscrire la domination sur les individualités contemporaines soumises aux différentes épreuves comme celle du travail » (Kirouac & Namian, 2010, p. 51).

Malenfant et ses collaboratrices se sont également intéressés à la domination au travail appliquée spécifiquement à l'employabilité. S'appuyant sur une description des exigences actuelles du travail, les auteurs proposent « une analyse de la domination au travail à partir d'un questionnement des exigences actuelles d'autonomie et d'efficacité au travail » (Malenfant, LaRue, Jetté, & Côté, 2010, p. 54). Les auteures mettent en évidence les épreuves qui marquent la trajectoire des jeunes peu qualifiés qui doivent vivre la pression de la domination à travers la responsabilisation de leurs actes, et donc, des problèmes qu'ils vivent et de leur recherche de solution dans un contexte d'emploi. Le thème des transformations qui ont marqué le monde du travail ces dernières années est repris par D'Amours qui se penche spécifiquement sur le travail indépendant comme cas extrême de responsabilisation (D'Amours, 2010). L'auteure soutient que la responsabilisation permet d'expliquer pourquoi ces travailleurs ne perçoivent pas la précarité et la vulnérabilité de leur situation d'emploi comme un mode de domination et que par conséquent, les initiatives collectives cherchent plutôt à « outiller l'individu dans l'exercice de cette responsabilité individuelle » qu'à améliorer ses conditions de travail (D'Amours, 2010 ; p. 83). Dans le même ordre d'idées, Legault et Chasserio se sont penchés sur les modèles de haute performance chez les professionnels de l'informatique dans les entreprises de services technologiques aux organisations. Leurs recherches ont démontré que dans le cas de ces travailleurs, le risque leur est directement transmis par l'organisation. Mais tout comme l'a noté D'Amours, ceux-ci rejettent toute forme d'initiative collective de peur qu'elle résulte en une

bureaucratisation de leur travail. Selon les auteurs, le modèle de haute performance constitue donc un puissant mode de domination au sein de ce type d'organisation (Legault & Chasserio, 2010).

D'une façon un peu différente, Briand et Bellemare se sont intéressés aux notions de contrôle et d'autonomie du travail des travailleurs du savoir au sein des organisations fonctionnant en équipes. Les auteurs formulent l'hypothèse que :

le contenu de la bureaucratie dépend de sa capacité à contrôler l'activité collective et que c'est précisément sa capacité — ou son impuissance — qui explique sa reproduction et sa transmutation. De ce point de vue, les formes organisationnelles dites « postbureaucratiques » ne sont ni plus ni moins qu'une forme évolutive de la bureaucratie, et les pratiques de gestion qui se succèdent se conçoivent comme des « théories-en-usage » (Briand & Bellemare, 2010, p. 134).

Les auteurs expliquent que la notion de « théories-en-usage » renvoie à « [u]n ensemble de croyances formulées de façon discursive auxquelles adhèrent les acteurs » (Briand et Bellemare, 2011 ; p. 134). Sur cette base, les auteurs soutiennent qu'il ne s'agit pas du déclin du contrôle au sein des organisations bureaucratiques, mais invitent plutôt à revoir les analyses de celui-ci. Les recherches de ces auteurs ont permis de démontrer que bien que l'organisation en équipe permette une part d'autonomie des travailleurs, la domination demeure bien présente dans les organisations qualifiées de « postbureaucratiques ». Selon les auteurs, il s'agit plutôt d'une transformation de la domination « par un remodelage des zones d'autonomie/contrôle » qu'à la disparition de celle-ci (Briand et Bellemare, 2010 ; p. 156).

D'une façon similaire, Biencourt et Jolivet se sont intéressés à l'évolution des formes d'exercice de l'autorité. En appuyant également leurs analyses sur le modèle de Martuccelli, ces auteurs soutiennent que malgré l'évolution des formes d'exercice de l'autorité en contexte organisationnel, la relation employeur-employé demeure toujours une relation hiérarchique. Malgré la mise en place d'un processus plus participatif, les modes d'autorité continuent de bien exercer leur autorité, même si ceux-ci s'avèrent souvent moins visibles (Biencourt & Jolivet, 2010).

Dans le même ordre d'idées, Rouillard et Giroux se sont intéressés aux notions d'éthique et de valeurs dans les organisations publiques. Même s'ils n'utilisent pas le terme « domination », ces auteurs font référence à l'émergence d'une nouvelle forme de contrôle dans les organisations qui s'effectue par le biais des valeurs et de l'éthique. Les auteurs soutiennent que malgré le fait que les réformes administratives prônent une plus grande autonomisation des fonctionnaires en ayant recours aux valeurs et à l'éthique comme mode de régulation des organisations, en réalité, celles-ci ont davantage contribué à encourager l'autocontrôle ainsi que l'autocensure qu'une réelle autonomisation des individus (Rouillard & Giroux, 2005).

Par ailleurs, Fortier soutient que les paradoxes qui entourent les réformes issues de la vague néolibérale ainsi que les discours ambivalents de ces réformes ont contribué à accroître le cynisme chez les fonctionnaires au sein des organisations publiques. Plus spécifiquement, d'une façon semblable aux auteurs précédents, Fortier affirme que l'intention des réformes d'habiliter les fonctionnaires ont finalement créé davantage de confusion : « cette nouvelle orientation crée même une double contrainte, puisque le contrôle, quoique de manière ambivalente, se transforme et s'intensifie » (Fortier, 2003, p. 39). L'auteure réitère la pertinence du modèle bureaucratique traditionnel comme « la forme d'encadrement et de contrôle la plus honnête et la plus transparente pour les employés de l'État » (Fortier, 2003, p. 39).

Rouillard abonde dans le même sens en affirmant que les pratiques de gestion issues des réformes inspirées par le courant managérialiste ont contribué à l'émergence d'une culture de désabusement au sein de l'administration publique. Et ce qui se voulait une solution aux critiques à l'endroit du modèle bureaucratique traditionnel se présente plutôt comme faisant partie du problème lui-même (Rouillard, 2003). Ainsi, selon l'auteur, « le nouveau management public n'est pas tant un facteur d'enrichissement des discours et des pratiques managériels qu'un facteur de confusion » au sein des organisations publiques (Rouillard, 2003, p. 39).

Ces écrits ont permis de mettre en évidence la transformation des notions de domination, de contrôle et de contrainte au sein des organisations contemporaines ainsi que les

limites des nouveaux modes de domination ou mécanismes de contrôle mis en œuvre dans les administrations publiques dans le cadre des réformes administratives inspirées par le courant managérialiste. Encore plus précisément, ces auteurs démontrent comment l'exercice de la domination a évolué pour s'opérer davantage par une responsabilisation croissante des individus. Le thème suivant aborde cette transformation de la domination en contexte organisationnel.

La bureaucratie traditionnelle et la bureaucratie libérale

David Courpasson s'est intéressé à la domination dans un contexte organisationnel en transformation, l'amenant à décrire l'émergence de cette nouvelle forme organisationnelle sous l'expression « bureaucratie libérale ». Dans un premier article publié en 1997, Courpasson propose de réintroduire la notion de contrainte et de la placer au cœur de l'analyse des organisations (Courpasson, 1997). Selon l'auteur, les organisations contemporaines sont marquées par une gestion accrue du risque ainsi que par une décentralisation. Or, dans un tel contexte, ce sont les notions de contrôle et de surveillance qui revêtent un rôle central. Ceci amène Courpasson à qualifier la gestion des organisations contemporaines de « domination douce » (Courpasson, 1997 ; p. 39). L'auteur met en lumière le paradoxe rattaché à cette situation : « le réseau, ensemble assis sur le principe de responsabilité individuelle, de ressources sociales personnelles [...], mais en même temps bâtissant une interdépendance des individus de plus en plus irréversible et contraignante » (p. 40). Et c'est ce qui conduit, selon Courpasson à la construction d'une nouvelle régulation organisationnelle consistant à « objectiver et justifier des modes de gouvernement de plus en plus fondés sur des dimensions de jugement, de subjectivité et de contrôle social » (Courpasson, 1997 ; p. 42). Courpasson propose, quelques années plus tard, une analyse en profondeur de la gouvernance des organisations en s'appuyant sur trois réformes managériales : l'introduction de la segmentation des marchés dans le secteur bancaire, l'introduction du management de projet dans les politiques de gestion et de l'innovation et des personnes, et la logique de compétence (Courpasson, 2000). Les résultats de ses recherches lui permettent de mettre en évidence les effets contraignants du management libéral. Par son

analyse, Courpasson réitère la nature contraignante des structures sociales en accord avec la posture bourdieusienne. Courpasson insiste également sur l'importance des instruments de gestion comme puissants outils de domination, en particulier dans le contexte d'un management libéral qui privilégie le recours à ces instruments. Les résultats de cette transformation du gouvernement des organisations se résument ainsi :

la montée en puissance des rapports sociaux implicites, la déterritorialisation des activités professionnelles, le détachement volontaire des personnes par rapport aux enjeux politiques de l'organisation, se combinent à un mouvement vers la centralisation, où le règne de normes de conduite individualistes est d'autant plus installé qu'il s'appuie sur la menace des averss incertains. Cette forme de domination qui n'est pas absolue puisqu'elle utilise même la réflexivité individuelle pour s'établir affaiblit clairement la communauté que pourrait constituer l'organisation (Courpasson, 2000 ; p. 254).

Cette notion de management libéral est également soulevée dans les écrits de David Giaque. S'intéressant aux organisations publiques dans un contexte marqué par les réformes inspirées des principes du managérialisme, l'auteur se penche sur la transformation de la régulation organisationnelle. Ses recherches le conduisent à identifier un nouveau type de régulation organisationnelle, « la bureaucratie libérale » :

[...] il s'agit d'introduire de nouveaux outils de gestion et de management qui soient susceptibles de répondre rapidement et de manière efficiente aux défis extérieurs. Ces outils et instruments de gestion doivent permettre à l'organisation de développer plus de flexibilité et d'adaptabilité organisationnelles afin de répondre aux fluctuations du marché, à la demande de plus en plus changeante des citoyens-clients [...]. Mais derrière ce discours prônant la diversité, la flexibilité, l'initiative, l'autonomie, la prise de risque, se cachent en fait de puissants mécanismes de mise ne conformité des comportements (Giaque, 2003, pp. 256-257).

Comme le souligne Giaque, le terme même de « bureaucratie libérale » permet d'illustrer le paradoxe qui caractérise cette forme organisationnelle émergente :

un côté très bureaucratique, très hiérarchisé, très contrôlé, des dispositifs de contrôle et de mise en conformité très présents, voire plus nombreux suite à l'introduction des réformes et, d'un autre côté, de nouvelles possibilités, de nouvelles ouvertures représentées notamment par une délégation plus importante de certaines compétences et responsabilités, une plus grande importance accordée à l'innovation et à la prise de risque [...] (Giaque, 2003 ; p. 262).

C'est ce qui permet à l'auteur d'identifier les contraintes souples comme le mécanisme central de régulation au sein de cette nouvelle forme organisationnelle. Néanmoins, cette « souplesse » qui caractérise cette nouvelle forme organisationnelle contribue à créer certaines confusions auprès des membres de la fonction publique qui sont désormais confrontés à des injonctions contradictoires, ce qui a comme effet ultime d'engendrer notamment un processus de démotivation des employés. L'analyse de Giauque permet de mettre en lumière la nécessité de repenser la gestion des ressources humaines à la lumière des transformations récentes qui ont touché les administrations publiques. L'intérêt des recherches de Giauque sur la régulation organisationnelle tient notamment au fait qu'il fait partie des rares auteurs à s'intéresser au thème de la domination au sein des organisations publiques. Alors que la plupart des auteurs abordant ce thème ne font pas de distinction entre les organisations publiques et privées, Giauque procède à une comparaison d'organisations publiques canadiennes et suisses.

D'une façon très semblable à Giauque, Béatrice Hibou s'intéresse au phénomène de bureaucratisation qui a cours dans l'ensemble de la vie sociale. Ses écrits portent principalement sur trois thèmes. D'abord, Hibou met en lumière « l'hybridation » entre les sphères publiques et privées. Selon l'auteur, le fait que les frontières entre les deux sphères soient de plus en plus brouillées permet l'émergence d'un mode de gouvernement central qui envisage l'exercice du pouvoir comme s'étendant au-delà des frontières entre la sphère publique et la sphère privée et reposant sur une adhésion volontaire des individus à des normes diverses (Hibou, 2012). Ensuite, l'aspect imaginaire a envahi la bureaucratisation. Il peut être compris comme « un travail d'abstraction qui entend faire entrer la réalité complexe dans des catégories, des normes, des règles générales et formelles issues d'une pensée qui rationalise la société et le gouvernement des biens, des hommes et des territoires à partir du marché et de l'entreprise » (Hibou, 2012 ; p. 37). Hibou soutient que cette abstraction incite à une distanciation et fait appel à une responsabilité individuelle et contribue à faire de la bureaucratisation, une nouvelle forme de domination. Enfin, Hibou insiste sur l'importance d'analyser ce phénomène de bureaucratisation « par le bas », afin de mieux saisir le fonctionnement des nouvelles pratiques bureaucratiques à travers les logiques et expériences individuelles (Hibou, 2012). Les recherches

de Hibou permettent de mettre en lumière les nouvelles formes de domination qui s'exercent au sein des organisations contemporaines ainsi qu'au sein de la vie sociale.

Adoptant une perspective complètement différente, Reed s'oppose aux critiques concernant le modèle bureaucratique traditionnel wébérien. Selon lui, celles-ci se sont appuyées sur une fausse conception du modèle bureaucratique qui sous-estime la capacité de cette forme organisationnelle à fournir des mécanismes et des pratiques sachant s'adapter aux pressions externes ainsi qu'à un environnement changeant (Reed, 1999). Sans nier les changements récents et actuels qui surviennent au sein des organisations, Reed soutient que ceux-ci se présentent davantage comme un complément au modèle bureaucratique traditionnel, contribuant à sa plus grande polyvalence. Les propos de Reed mettent en lumière la pertinence du modèle bureaucratique traditionnel, ainsi que sa capacité à continuer d'exercer un contrôle intraorganisationnel, malgré la transformation de l'environnement et des outils de gestion. La perspective de Reed est très près de celle mise de l'avant par du Gay, un ardent défenseur du modèle bureaucratique traditionnel. Sans spécifiquement aborder le thème de la domination en contexte organisationnelle, du Gay soutient que le modèle bureaucratique traditionnel s'avère toujours une forme organisationnelle pertinente qui assure l'ordre social ainsi que la saine gestion dans les sociétés démocratiques contemporaines (du Gay, 2000). Ceci n'est pas sans rappeler le texte de Rouillard et Hudon qui montre comment il est possible de réinterpréter de manière critique le concept de gouvernance démocratique sans nécessairement rejeter le modèle bureaucratique traditionnel (Hudon & Rouillard, 2015).

Alors que Hibou soutient que cette transformation de la domination affecte l'ensemble de la société et des rapports sociaux entre les individus, Courpasson, Giauque, Reed, ainsi que Hudon et Rouillard limitent leurs observations aux changements survenus au sein des organisations. Toutefois, les propos de Hibou, Courpasson et Giauque évoquent tous l'émergence d'une nouvelle forme organisationnelle combinant à la fois des nouvelles pratiques de gestion qui se veulent plus souples, à des principes bureaucratiques traditionnels plus rigides. Bien que Reed ainsi que Hudon et Rouillard soutiennent que le modèle bureaucratique

traditionnel demeure toujours une forme organisationnelle pertinente et encore très présente au sein des organisations, ils reconnaissent néanmoins que celui-ci a dû s'adapter pour répondre aux exigences des sociétés contemporaines. Ces auteurs s'entendent donc sur le fait que les organisations de type bureaucratique ont subi d'importants changements affectant leurs modes de gestion. Afin de bien comprendre cette transformation opérant dans les organisations de nature bureaucratique, il est possible d'aborder les rapports de domination sous l'angle des instruments de gestion.

La domination sous l'angle des instruments de gestion

La domination abordée sous l'angle des instruments de gestion constitue le quatrième thème présent au sein des écrits spécialisés. À cet égard, Chiapello et Gilbert se sont penchés sur la sociologie des outils de gestion. Dans leur recension des écrits de ce champ, les auteurs ont identifié trois grandes familles d'approches des instruments de gestion : 1) les approches critiques ; 2) les approches institutionnalistes ; 3) les approches interactionnelles (Chiapello & Gilbert, 2013).

La première famille d'approches réunit les auteurs qui abordent la notion d'instrument de gestion comme des outils servant aux projets de domination et contribuant à des formes d'oppression. Ces approches sont issues des travaux de Karl Marx sur la domination ainsi que de la tradition marxiste. Mais dans un contexte organisationnel plus récent, O'Donnell et ses collaborateurs se sont intéressés aux postulats présents dans les écrits en gestion des ressources humaines. Leur analyse met notamment en lumière le rôle de la culture, des normes et des valeurs véhiculées dans les organisations dans le maintien des rapports de domination (O'Donnell, McGuire, & Cross, 2006). D'une façon similaire, Steffy et Grimes se sont également intéressés à la gestion des ressources humaines dans une perspective critique et ont noté que les diverses fonctions de gestion du personnel telles que la sélection, l'évaluation, la compensation et la formation peuvent à la fois être considérées comme des outils de

domination, mais également comme des instruments pouvant contribuer à l'émancipation et l'autoactualisation des individus (Steffy & Grimes, 1992).

La seconde grande famille d'approches regroupe les écrits abordant les instruments sous un angle institutionnel, en s'attardant spécifiquement au rôle des institutions dans le choix, l'élaboration et les effets de ces instruments de gestion. Ces réflexions découlent des écrits de Michel Foucault sur le pouvoir. Selon Foucault, le pouvoir est global et total et provient de partout et s'exerce toujours en relation avec les autres. Ceci lui permet de définir la notion de gouvernementalité qui résulte d'une rationalisation et d'une technicisation de l'exercice du pouvoir (Foucault, 1984). Pour Foucault, la gouvernementalité renvoie à une rationalité propre au gouvernement d'une population, qui se déploie par le biais des institutions et du savoir scientifique de façon à exercer un pouvoir sur la population qui assure une gestion des relations permettant d'atteindre des objectifs acceptables pour tous (Foucault, 1984). Les techniques du gouvernement (les instruments) constituent donc pour Foucault des pratiques permettant de « constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns par rapport aux autres » (Foucault, 1984 ; p. 728).

La troisième famille d'approches rassemble les travaux qui abordent l'instrument comme « un élément d'organisation des relations des humains entre eux et avec leur environnement » (Chiapello et Gilbert, 2013 ; p. 142). Cette famille d'approches regroupe notamment les travaux de Berry portant sur les effets dominants des instruments, ceux de Latour et Callon s'intéressant aux dispositifs sociotechniques et leurs conditions d'émergence, et enfin ceux de Moisdon qui se penchent sur les effets des dispositifs sur l'action et la mutation des organisations (Courpasson, 2000). Bien que la recension des écrits de Chiapello et Gilbert offre une excellente vue d'ensemble des écrits dans le champ de la sociologie des outils de gestion, il existe une autre classification des écrits qui porte encore plus spécifiquement sur la notion d'instrument, mais dans un contexte d'action publique.

Lascoumes et Simard proposent trois catégories d'approches des instruments d'action publique : 1) les approches s'intéressant aux choix et aux critères de choix des instruments ; 2) les typologies ; 3) les approches institutionnelles (Lascoumes & Simard, 2011). D'abord, la première catégorie d'approches permet de mettre en évidence l'importance des perceptions subjectives ainsi que des processus politiques et institutionnels qui guident le choix des instruments (Hood, 2007; Lascoumes & Simard, 2011). Cette catégorie regroupe notamment les travaux de Linder et Peters qui s'intéressent spécifiquement aux effets des facteurs exogènes et endogènes dans le choix des instruments, ainsi que les travaux d'Ingram, Schneider et DeLeon qui s'attardent au poids des constructions sociales dans le choix et l'élaboration des instruments (Ingram, Schneider, & DeLeon, 2007; Linder & Peters, 1989). La seconde catégorie d'approches rassemble les écrits visant à développer des catégorisations d'instruments dans le but d'identifier leur fonctionnalité (Lascoumes & Simard, 2011). Parmi ceux-ci se trouvent les travaux de Hood et Margetts qui portent sur les fonctions de l'État et ceux de Howlett et Ramesh qui proposent une typologie distinguant seize types d'instruments (Hood & Margetts, 2007; Howlett & Ramesh, 2003). Enfin, un dernier groupe d'approches considère les instruments d'action publique comme des institutions qui fournissent un cadre gouvernant le comportement des acteurs (Lascoumes & Le Galès, 2004). Les travaux de Lascoumes et Le Galès s'inscrivent dans cette perspective et abordent l'instrument d'action publique comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 13). Sous cet angle, les instruments d'action publique ne sont pas neutres, mais porteurs de valeurs, d'une interprétation du social et d'une conception spécifique du mode d'intervention privilégié (Lascoumes & Le Galès, 2004). Cette conception des instruments s'inscrit en prolongement des écrits de Foucault sur la notion de gouvernementalité et permet ainsi d'aborder le pouvoir par le biais des instruments de l'État.

Sommaire des écrits recensés

Cette recension des écrits sur la question de la domination en contexte organisationnel permet de mettre en exergue deux grandes observations. D'une part, les écrits font état de l'émergence d'une nouvelle forme organisationnelle, au sein de laquelle la domination et le contrôle s'exercent d'une façon différente comparativement au modèle bureaucratique traditionnel. Cette nouvelle configuration organisationnelle a entraîné de nouveaux modes de gestion des organisations qui semblent privilégier des contraintes plus souples et un type de domination plutôt axée sur la responsabilisation des individus. D'autre part, malgré l'apparition de cette nouvelle forme organisationnelle, les modes de gestion traditionnels sont encore présents dans les organisations et semblent toujours occuper un rôle primordial dans la gouvernance de celles-ci. Ce chapitre a donc permis de mettre en lumière les observations des divers auteurs sur les transformations s'opérant dans l'exercice de la domination dans les organisations de nature bureaucratique, tout en réitérant l'importance des modes de domination traditionnels. Le tableau 2.1 offre une synthèse des écrits recensés.

Tableau 2.1 – Synthèse des écrits sur la domination en contexte organisationnel

Thèmes	Éléments clés	Auteurs
La domination sous l'angle structurel	- Les structures permettent le maintien des rapports de domination - La domination définit les règles qui rendent possible l'exercice du pouvoir - La domination s'enracine et se camoufle dans les schèmes de pensée - Caractère historique des structures - La rationalisation croissante des règles normatives et la culture organisationnelle contribuent à l'émergence d'une structure plus contraignante	Clegg ; Barker ; Willmott ; Bourdieu ; Chazel ; Martuccelli
La domination sous l'angle de la responsabilisation et des épreuves individuelles	- Notions de subordination et de consentement révisées - La subordination est abordée sous l'angle de l'action contrainte - Le consentement tient compte des compétences critiques des acteurs - Émergence d'une responsabilisation des individus face à leurs actes dans le contexte d'une société de plus en plus incertaine	Martuccelli ; Kirouac et Namian ; Malenfant et coll. ; D'amours ; Legault et Chasserio ; Briand et Bellemare ; Biencourt et Jolivet ; Rouillard et Giroux ; Rouillard ; Fortier
La domination sous l'angle du modèle bureaucratique traditionnel	- Émergence d'un nouveau type de bureaucratie - Paradoxe : souplesse des contraintes, mais contrôle accru - Rejet de la thèse de la fin du modèle bureaucratique traditionnel - Pertinence de la bureaucratie webérienne	Courpasson ; Giauque ; Hibou ; Reed ; Du Gay ; Hudon et Rouillard
La domination sous l'angle des instruments de gestion	- L'instrument au cœur des rapports de domination - L'instrument comme technique de gouvernement - L'instrument comme institution - L'instrument porteur de valeurs - L'instrument au cœur des rapports interactionnels	Chiapello et Gilbert ; O'Donnell ; Steffy et ; Grimes ; Foucault ; Moisdon ; Callon ; Latour ; Lascoumes et Simard ; Lascoumes et Le Galès ; Ingram et coll. ; Linder et Peters ; Hood et Margetts ; Howlett et Ramesh

CHAPITRE III – CONCEPTUALISER L'ANALYSE DE LA DOMINATION

Ce chapitre présente le cadre conceptuel structurant cette recherche. Il s'attarde dans un premier temps à la notion de domination chez trois auteurs classiques : Marx, Durkheim et Aron. Dans un second temps, il propose trois ancrages théoriques. Alors que le premier ancrage théorique fait appel aux écrits de Weber sur les notions de domination, le second mobilise les concepts de gouvernementalité et d'instruments de l'État élaborés par Michel Foucault. Le troisième s'attarde aux écrits de Martuccelli, qui portent sur les expériences de domination. En reconnaissant les difficultés épistémologiques et ontologiques que peut présenter une articulation des écrits de ces auteurs, une dernière section permet de clore ce chapitre en proposant des points de dialogue possibles sur la conception du pouvoir de ces auteurs, ainsi que la pertinence et l'apport du recours à ce cadre théorique pour mener une telle analyse.

Fondements théoriques de la domination

La notion de domination constitue un concept central de l'analyse critique du capitalisme de Karl Marx. Bien que ses écrits aient fait l'objet de nombreuses critiques en raison de sa vision unidimensionnelle de la domination, il n'en demeure pas moins que les écrits de Marx sur la domination comptent sûrement parmi ceux ayant le plus influencé les conceptions actuelles de la domination et du travail (Renault, 2011). Pour Marx, la domination fait référence à « une relation de “subordination” entre des individus et des groupes [...], une relation marquée par la “contrainte” (*Zwang*) par laquelle des individus voient leurs actions soumises, directement ou indirectement, à la volonté de ceux auxquels ils sont subordonnés » (Renault, 2011 ; p. 4). Mais le concept de domination chez Marx demeure incomplet sans l'ajout de la notion de *commandement* ou encore de *soumission*. Ce qu'il faut retenir ici c'est non seulement que la domination selon Marx s'exerce dans les relations entre les individus, mais que celle-ci s'exerce à l'intérieur de structures sociales (Renault, 2011). Ainsi, comme le soutient Renault (2011),

« [l'] originalité de Marx est indéniablement d'avoir ainsi fait remonter les rapports de subordination et de contraintes entre individus à des rapports sociaux clivant le monde social entre classes dominantes et classes dominées. Mais elle tient également au fait

qu'il a souligné que la production et la reproduction de ces rapports sociaux de domination dépendaient de toute une panoplie de mécanismes économiques, de processus de division du travail et de dispositifs technologiques dont les effets se déploient au niveau des interactions singulières. Elle est enfin d'avoir souligné que la permanence des rapports de domination suppose des modes de légitimation et de dissimulation spécifiques. » (p. 4).

Pour Marx, la domination puise sa légitimité dans l'idéologie produite par la classe dominante et qui s'impose à l'ensemble de la société, mais surtout, par une représentation déformée de la réalité présente dans les schémas de pensée et masquant les inégalités présentes dans les rapports de domination (Renault, 2011; Deranty, 2011). La permanence de la domination s'explique donc à la fois par les processus qui la légitiment ainsi que par ceux qui la dissimulent aux yeux des dominés (Renault, 2011).

Alors que l'approche de Marx met l'accent sur le caractère conflictuel et asymétrique des rapports sociaux de classes, les écrits d'Émile Durkheim s'inscrivent plutôt dans une perspective fonctionnaliste qui aborde les notions de contrainte et de domination sous un angle beaucoup moins contraignant et négatif que Marx. Durkheim définit la société comme « un ensemble d'idées, de croyances, de sentiments de toutes sortes, qui se réalisent par les individus (Durkheim, 1974, p. 79) ». La société ne se réduit donc pas à la somme de ses parties, en l'occurrence à l'ensemble des individus qui la composent, mais elle est plutôt le résultat de l'interaction entre ces individus. C'est ce qui amène Durkheim à définir la notion de « faits sociaux » qui « consistent en des manières d'agir, de penser et de sentir, extérieures à l'individu, et qui sont doués d'un pouvoir de coercition en vertu duquel ils s'imposent à lui » (Durkheim, 1894). Pour Durkheim, la contrainte, produit de la société, constitue une force naturelle exogène ayant un pouvoir de coercition et la domination reposerait sur l'intériorisation de celle-ci : « [...] la domination tire donc sa force de l'intériorisation des contraintes qu'elle engendre » (Courpasson, 2000 ; p. 103). Rejetant l'idée d'opposer contrainte et liberté, Durkheim soutient que la contrainte favorise plutôt l'action en assurant le respect des règles collectives. Comme le souligne Courpasson, pour Durkheim, « [...] l'action n'est finalement que l'expérience maîtrisée d'une domination (Courpasson, 2000 ; p. 110).

Alors que Marx et Durkheim abordent la domination comme une constante des rapports sociaux, Raymond Aron explore la domination davantage sous l'angle d'un instrument du gouvernement. Aron affirme que la domination repose à la fois sur la légitimité et sur la menace. Pour Aron, la force d'un système de domination réside dans sa capacité à « comprendre et utiliser les raisons profondes de l'obéissance des gouvernés pour se perpétuer, soit à travers des lois, soit à travers des personnes » (Courpasson, 2000 ; p. 127). Aron propose cinq étapes permettant d'aborder les notions de pouvoir et de domination (Aron, 1972). Premièrement, il aborde la notion de pouvoir en deux temps. D'abord, Aron définit le pouvoir de façon indirecte en soutenant que celui-ci renvoie à la capacité d'un individu ou d'un groupe « de restreindre d'autres personnes ou groupes dans le choix de leur conduite » (Aron, 1972 ; p. 172). Ensuite, en s'inspirant des écrits de Friedrich, il propose une définition plus directe du pouvoir : « certains individus en suivent d'autres » (Aron, 1972 ; p. 172). Cette définition permet de souligner l'aspect dissymétrique des relations (Courpasson, 2000). Deuxièmement, Aron propose une distinction entre les notions de pouvoir et de puissance. Alors que la puissance fait référence à une éventualité, quelque chose de potentiel, le pouvoir renvoie directement à l'acte lui-même. Le pouvoir chez Aron est donc conçu comme une modalité de la puissance, qui elle se veut un concept beaucoup plus général qu'il définit comme suit :

En tant que concept politique, la puissance désigne un rapport entre des hommes, mais comme, simultanément, il désigne un potentiel et non un acte, on peut définir la puissance comme le potentiel que possède un homme ou un groupe d'établir des rapports conformes à ses désirs avec d'autres hommes ou d'autres groupes (Aron, 1972 ; p. 176 ; Courpasson, 2000).

Troisièmement, Aron rappelle que « le dominant est un puissant qui a réussi à stabiliser la relation de commandement/obéissance » (Courpasson, 2000 ; p. 128). Il établit, tout comme Weber, une relation entre puissance et domination en ajoutant que « la domination suppose un certain degré d'institution (sans quoi le dominant n'oserait commander) » (Aron, 1972 ; p. 178). Et cette institutionnalisation s'effectue par le biais d'une légitimité (Aron, 1972 ; Courpasson, 2000). Quatrièmement, Aron remet en question le degré d'absolutisme de la domination et soutient que « la domination des gouvernants n'est pas totale : elle est tributaire en grande partie des rapports de négociation entre l'organisation et ses différents partenaires, bien au-delà

de ses membres » (Courpasson, 2000 ; p. 129). Ainsi, pour Aron, la domination ne peut être totale puisqu'il existe toujours une dispersion de la puissance qui est politiquement nécessaire pour assurer que le pouvoir de menace sur lequel repose la domination puisse être exercé à plus d'un endroit en même temps (Courpasson, 2000). Enfin, en s'attardant aux décisions irréversibles au sein d'une organisation, Aron précise que « même si l'on admet la distribution de la puissance et le caractère non absolu de la domination, le pouvoir devient souvent nécessairement absolu lorsque des décisions irréversibles sont à prendre » (Courpasson, 2000 ; p. 131). Les propos de Courpasson résument bien la pensée d'Aron au sujet de la puissance et de la domination :

Il en ressort que pour Aron, le pouvoir est l'instrument de la domination qui est, quant à elle, la manifestation politique de la puissance. On peut retenir par ailleurs que le maniement de la *puissance* suppose l'ignorance par les autres du moment où le pouvoir va concrètement s'exercer. La puissance est en effet liée très directement à l'exercice d'une *menace* (p. 131).

Ce bref survol des écrits de Marx, Durkheim et Aron sur le thème de la domination a permis de broser à grands traits un portrait des diverses approches classiques de la domination. Bien que la conception de la domination chez ces auteurs diffère considérablement sur certains aspects, il est tout de même possible d'établir quelques similitudes entre les différentes perspectives. D'abord, comme le souligne Courpasson en référence aux écrits de Durkheim et Aron (et les écrits de Marx peuvent ici être ajoutés), ces perspectives de la domination comptent toutes comme point de départ l'idée de l'existence d'une société : « [...] les personnes n'agissent qu'à partir du moment où elles sont capables de lier leur existence à des actes d'adhésion ou de soumission à des institutions, des normes et des valeurs émises en grande partie en dehors de leur volonté » (p. 145). Sous cet angle, la domination assure donc la durabilité des collectivités. Ensuite, selon ces quatre perspectives, la notion de domination est toujours liée à l'existence des gouvernants (Courpasson, 2000). Enfin, à l'exception de la perspective marxiste de la domination, la domination est conçue d'une manière positive, voire souhaitable pour les collectifs et les membres (Courpasson, 2000). À ces trois caractéristiques communes identifiées par Courpasson, il est possible d'ajouter que l'approche aronnienne partage la même conception concernant l'importance du consentement des dominés, de la légitimité de toute relation de domination

ainsi que de la rationalité des individus présents dans les systèmes de pouvoir. En somme, ces auteurs classiques ont jeté les bases des premières conceptualisations de la notion de domination et c'est sur ces bases que se sont appuyés les auteurs contemporains en ramenant le thème de la domination au cœur de nombreuses études dans la théorie des organisations.

La conception wébérienne de la domination bureaucratique

Les écrits de Max Weber ont considérablement marqué la sociologie moderne et leur influence est, un siècle plus tard, toujours notable au sein de plusieurs disciplines des sciences sociales. L'œuvre de Weber est vaste et peut être abordée sous de multiples facettes comme en témoignent les innombrables interprétations (Chazel, 2000; Colliot-Thélène, 2001; Fleury, 2001). Mais bien que Weber se soit intéressé à de nombreux objets d'étude, la recherche d'une compréhension du processus de rationalisation propre à la modernité occidentale se trouve toujours en filigrane dans l'ensemble de son œuvre (Fleury, 2001). En fait, il émet l'hypothèse que la spécificité du monde occidental réside dans la rationalisation, ce qui l'amène à explorer les formes de rationalisation dans les différentes sphères de la vie sociale : « religieuse, juridique, économique, urbaine, politique, voire artistique » (Fleury, 2001, p. 30). La compréhension des divers processus de rationalisation passe notamment pour Weber par la définition d'idéaux-types. Cette méthodologie novatrice et originale permet à Weber de construire une conceptualisation abstraite de certains phénomènes sociaux par le biais de catégories définies selon des critères variables (Fleury, 2001 ; Sintomer, 2015). L'idéal-type de Weber « permet de peindre un tableau du réel qui s'ordonne en fonction de repères abstraits et qui, sans abolir totalement l'ethnocentrisme, parvient à en repousser les limites » (Sintomer, 2015, p. 38). Mais pour pleinement saisir la pertinence de l'élaboration d'idéaux-types par Weber, il est nécessaire de brièvement situer cet auteur sur le plan épistémologique.

Issus d'une époque marquée par une interrogation à l'égard du statut scientifique des sciences économiques et sociales, ou pour utiliser la terminologie de Weber, des « sciences de la culture » (Colliot-Thélène, 2006), les écrits de Weber reflètent une posture antipositiviste, en ce

sens qu'ils « rejette[nt] le positivisme scientiste qui non seulement fait de la science la valeur ultime qui consacrerait la validité des autres activités humaines, mais aussi le lieu où les hommes trouveraient enfin un jour la paix, le bonheur, la justice, etc. » (Freund, 1990, p. 15). En s'opposant au « monisme naturaliste », soit l'idée que la science en général doit élaborer des lois générales, Weber ne dénonce pas tant le calque de l'idéal des sciences de la nature au sein des sciences de la culture, mais davantage « [l'] idéologie scientifique qui représente un moment [...] de l'histoire des sciences de la nature elles-mêmes : celui où la connaissance des lois comme telle fut érigée en objectif ultime de la connaissance scientifique » (Colliot-Thélène, 2006, p. 35). Ainsi, la vision de Weber repose sur le « postulat d'incomplétude » qui rejette l'idée qu'un unique facteur puisse être considéré comme la cause ultime d'un processus historique (Colliot-Thélène, 2006). Selon Weber, bien qu'il soit tout à fait possible de constater certaines régularités, liens logiques ou même relations causales, l'impossibilité d'isoler chaque facteur de causalité empêche la constitution de grandes lois en sciences sociales ou en histoire (Sintomer, 2015). Dans ce sens, « la pensée wébérienne s'inscrit de la sorte dans une logique probabiliste bien plutôt que dans une vision fondée sur une causalité mécaniste » (Sintomer, 2015, p. 19). Weber défend donc un pluralisme causal qui lui permet d'illustrer la complexité des phénomènes sociaux singuliers. Ainsi, le sens donné à l'action est tributaire des perceptions, des jugements et des comportements individuels « ancrés dans des conduites de vie socialement et historiquement déterminées, qui sont les produits de multiples élaborations interindividuelles, de routines 'objectivées', d'exercices psychiques et physiques longuement répétés » (Sintomer, 2015, p. 18). Pour Weber, histoire et sociologie sont indissociables et tout sens donné à l'action doit inévitablement être replacé dans son contexte sociohistorique (Chazel, 2000 ; Sintomer, 2015).

C'est dans cette perspective que Weber rejette l'idée que les catégories sociologiques figées dans le temps qui regroupent les cas empiriques constituent un reflet de la réalité (Colliot-Thélène, 2001 ; Sintomer, 2015). Ces catégories, selon Weber, incitent à modéliser les faits historiques de façon à ce qu'ils correspondent au modèle selon lequel ils sont abordés (Colliot-Thélène, 2001). En fait, Weber ne rejette pas l'idée d'avoir recours à des schèmes pour aborder la réalité et reconnaît même la valeur de ceux-ci, mais il dénonce plutôt le caractère « réel » qui

leur est souvent attribué. C'est donc sous cet angle qu'il développe la notion d'idéal-type auquel il aura recours tout au long de son œuvre.

Comme, selon Weber, il s'avère impossible de saisir l'ensemble de la vérité et que par conséquent, la perception de la vérité par le chercheur ne demeure toujours que partielle, l'idéal-type ne peut que refléter certains aspects de la réalité qui sont sélectionnés par celui-ci. Il ne s'agit jamais d'une moyenne de données ou de critères, mais bien d'une sélection de traits qui sont cohérents par rapport à l'objet étudié (Fleury, 2001 ; Sintomer, 2015). Comme le souligne Weber, l'idéal-type doit être abordé comme un « tableau de pensée » :

On obtient un idéaltype en accentuant unilatéralement un ou plusieurs points de vue et en enchaînant une multitude de phénomènes donnés isolément, diffus et discrets, que l'on trouve tantôt en grand nombre, tantôt en petit nombre et par endroits pas du tout, qu'on ordonne selon les précédents points de vue choisis unilatéralement, pour former un tableau de pensée homogène [einheitlich]. On ne trouvera nulle part empiriquement un pareil tableau dans sa pureté conceptuelle : il est une utopie. (Weber, 1965, p. 141)

Il faut alors éviter de confondre la notion d'idéal-type avec l'idée d'un idéal à atteindre. L'idéal-type de Weber ne reflète pas une norme à atteindre, mais plutôt la représentation d'une parcelle de la réalité selon une perspective donnée (Colliot-Thélène, 2006). Il permet uniquement de « favoriser l'intelligibilité du réel, sans porter un jugement de valeur et sans prétendre à aucune validité empirique » (Fleury, 2001, p. 25). Et la notion d'idéal-type s'avère encore très utile aujourd'hui pour la mise en rapport de multiples éléments représentant plusieurs réalités : « Cette carte conceptuelle a avant tout un intérêt heuristique pour mener une recherche sur un moment ' t ', mais aussi dans une perspective diachronique, pour mieux mesurer les directions que prennent les évolutions des dynamiques concrètes et bien loin des visions évolutionnistes sur la succession nécessaire des stades de développement » (Sintomer, 2015, p. 38).

Weber a eu recours à la notion d'idéal-type pour notamment aborder les types de rationalité, les types de capitalisme, les types de religiosité, les types de communalisation ainsi que les types de domination (Fleury, 2001). Mais pour les fins de cette thèse qui s'intéresse à l'exercice de la domination dans les administrations publiques, de l'ensemble de l'œuvre webérienne, c'est précisément les types de domination et de régimes politiques développés par

Weber qui seront retenus et qui permettront d'établir, en relation avec d'autres éléments théoriques abordés subséquemment, le cadre d'analyse structurant cette recherche.

Une partie de l'œuvre weberienne porte donc sur la notion de pouvoir, ce que Weber nomme aussi la domination ou la puissance (Sintomer, 2015). Il définit cette notion dans un sens général comme « [...] la possibilité de contraindre d'autres personnes à infléchir leur comportement en fonction de sa propre volonté [...] » (Weber, 2015, p. 44). Il soutient ainsi que la domination peut prendre diverses formes. Mais, définie comme telle, la notion de domination s'avère trop étendue pour être, selon Weber, scientifiquement utilisable. Par conséquent, malgré l'existence de nombreuses formes de domination, Weber en distingue deux principales qui constituent des pôles opposés :

D'un côté, la domination en vertu d'une configuration d'intérêts (en particulier d'une situation de monopole) et, de l'autre, la domination en vertu d'une autorité (pouvoir de donner des ordres et devoir d'obéissance). [...] La première, dans son type pur, se fonde seulement sur le fait que, en vertu de possessions garanties d'une façon ou d'une autre [...], on tente d'influencer l'action formellement « libre » des dominés [...] », qui n'obéit qu'à leur propre intérêt. La seconde s'appuie en revanche sur le devoir d'obéissance tout court, auquel on fait appel indépendamment de toute motivation et de tout intérêt. (Weber, 2015, pp. 45-46)

Mais tout au long de son ouvrage, lorsqu'il emploie le terme *domination*, Weber fait référence au deuxième type de domination, soit celui qui renvoie au devoir d'obéissance (Sintomer, 2015). Cette distinction entre les deux types de domination se retrouve également dans d'autres écrits de Weber, mais celle-ci semble plutôt prendre la forme d'une dichotomie qui oppose pouvoir et domination, ou encore puissance et domination (Courpasson, 2000 ; Sintomer, 2015). Par exemple, dans *Économie et Société*, Weber fait référence à la puissance comme « [...] toute chance de faire triompher au sein d'une relation sociale sa propre volonté, même contre les résistances, peu importe sur quoi repose cette chance » (Weber, 1995). Mais peu importe la terminologie utilisée par Weber, le concept demeure le même et implique l'idée du devoir d'obéissance. Pour éviter de confondre cette domination au sens restreint avec le pouvoir autoritaire, Weber a recours à la notion de discipline qu'il définit comme « la chance de rencontrer chez une multitude déterminable d'individus une obéissance prompte, automatique

et schématique, en vertu d'une disposition acquise » (Weber, 1995, p. 95). Le concept de domination implique alors nécessairement l'assentiment du dominé et non simplement un changement de comportement à la suite d'une pression externe (Courpasson, 2000 ; Sintomer, 2015). Pour exister, une relation de domination doit être légitime. Le pouvoir est donc conçu ici comme étant une relation entre individus. Cette conception du pouvoir (ou de la domination) chez Weber est en rupture avec la conception du pouvoir *moderne* qui se veut descendante et autoritaire, soit le pouvoir conçu sous l'angle de la souveraineté (Colliot-Thélène, 2001). Dans une perspective wébérienne, la croyance en une légitimité constitue le fondement de toute relation de domination (Courpasson, 2000 ; Sintomer, 2015).

C'est ce que Weber nomme la *direction administrative* qui garantit l'obéissance et la domination. Mais le genre de légitimité à la base de cette domination varie selon le type d'obéissance recherchée et le caractère de l'exercice de la domination. Les actions qui en découlent se modifient également selon le type de légitimité (Weber, 1995). Il s'avère donc essentiel selon Weber de distinguer les formes de domination à partir de leur type de revendication de légitimité. Pour ce faire, Weber s'intéresse aux rapports sociaux modernes connus et présente trois typologies de la domination : 1) la typologie des trois modes de domination légitime; 2) la typologie des régimes politiques ; 3) la dichotomie opposant domination politique et domination hiéocratique (Sintomer, 2015 ; Weber, 2015). Bien que ces typologies puissent être articulées entre elles, il est nécessaire de se rappeler qu'il s'agit simplement de la construction d'idéaux-types, donc de grandes catégories accentuant tantôt plus, tantôt moins, certains aspects de l'objet d'étude. Comme le souligne Weber, l'étude du mode d'administration ne devrait jamais être séparée de l'étude de la domination : « un mode d'administration quel qu'il soit doit être abordé à partir du type de domination auquel il est intrinsèquement lié. » (Chazel, 2000, p. 184). Ainsi, pour les fins de cette thèse, ce sont les typologies des modes de domination et des régimes politiques qui seront retenus afin de constituer un élément fondamental du cadre conceptuel.

Selon Weber, « [l'] existence de toute « domination » [...] est bien entendu tributaire au plus fort degré qu'on puisse imaginer de l'autojustification par l'invocation de ses principes de légitimation » (Weber, 2015, p. 60). Ce qui l'amène à distinguer trois principes de légitimation. D'abord, « la validité d'un système de commandement peut s'exprimer dans un système de *règles rationnelles* instituées (par un pacte ou octroyées), qui apparaissent comme des normes valables pour tous et sont suivies lorsque celui qui, en vertu de la règle, a été « appelé » à exercer le pouvoir de commandement revendique celui-ci » (Weber, 2015, p. 60). Il est alors question d'une domination rationnelle-légale où la légitimité se fonde sur les règles et non sur les personnes (Weber, 2015). Ensuite, si elle se fonde sur l'autorité personnelle, la légitimité peut s'appuyer sur « le caractère sacré de la *tradition*, donc de la coutume, de ce qui a toujours été ainsi, et qui prescrit l'obéissance à l'égard de certaines personnes » (Weber, 2015, p. 60). Il s'agit alors d'une domination traditionnelle. Enfin, la légitimité qui se fonde sur l'autorité personnelle peut également s'appuyer sur une croyance dans le charisme d'un individu, « c'est-à-dire dans la révélation actuelle ou les dons de grâce d'une personne, la croyance dans les sauveurs, prophètes et héros de tous ordres » (Weber, 2015, p. 60). Ces trois types purs de domination ont donné naissance à des régimes politiques de domination: la domination bureaucratique (mode organisationnel fondé sur le droit et les règles), la domination patriarcale (structure s'appuyant sur la domination domestique et l'autorité traditionnelle), la domination charismatique (structure fondée sur l'autorité de personnalités « qui n'est fondée ni rationnellement ni sur la tradition »), et la domination féodale (structure fondée sur le pouvoir du seigneur patrimonial qui fait appel aux trois types de domination légitime: traditionnelle, charismatique et rationnelle-légale) (Weber, 2015, p. 60 ; Sintomer, 2015).

Le point de départ de Weber pour aborder les types de structures rattachées aux diverses formes de légitimité est le type qu'il qualifie de rationnel, soit la domination bureaucratique. Les dominations patrimoniale, charismatique et féodale sont toujours présentées par Weber en comparaison avec la domination bureaucratique et constituent ainsi, dans cette perspective, des régimes politiques moins rationnels, étant fondées sur d'autres éléments que la rationalité et la loi. Ainsi, selon la perspective webérienne, le degré de rationalisation de ces formes d'exercice

du pouvoir se mesure à partir du degré d'exclusion des « considérations de la personne » (Colliot-Thélène, 2006, p. 78). Et la domination bureaucratique constitue l'incarnation d'une forme typique d'exercice du pouvoir permettant de suivre cette règle de neutralisation des considérations relatives aux personnes, considérées comme irrationnelles (Colliot-Thélène, 2006). Les principales caractéristiques de la bureaucratie renvoient directement à son type spécifique de domination (rationnelle-légale) (Chazel, 2000) et reposent donc sur la conformité à la règle formelle et impersonnelle, garantissant ainsi la prévisibilité :

Le règlement « objectif » signifie au premier chef, dans ce cas, un règlement « sans considération de la personne », obéissant à des règles prévisibles. « Sans considération de la personne », c'est aussi le slogan du « marché » et, de façon générale, de toute poursuite d'intérêts économiques stricto sensu. [...] Pour la bureaucratie moderne, c'est le second élément, l'existence de « règles bien définies », qui constitue le facteur vraiment déterminant. La spécificité de la culture moderne, mais surtout de son infrastructure technico-économique, requiert précisément cette « calculabilité » du succès. (Weber, 2015, p. 85).

Weber souligne la supériorité technique de la structure bureaucratique qui se présente comme l'aboutissement du processus de rationalisation occidentale du politique et « [cette] victoire de la rationalité formelle du calculable sur toutes les espèces pensables de rationalité matérielle est incontestablement le fil conducteur de l'interprétation webérienne de l'histoire comparée des sociétés anciennes et modernes » (Colliot-Thélène, 2001, p. 121). Mais, comme le rappelle Weber, ce type pur de structure administrative ne peut être compris sans son arrière-plan historique, au risque de l'interpréter dans son sens absolu (Chazel, 2000). Pour Weber, la bureaucratie est donc la structure sociale la plus puissante et également la plus difficile à démanteler :

« Une fois que la bureaucratisation de l'administration est entièrement réalisée, une forme de rapports de domination est instaurée qui, en pratique, est inattaquable » (Weber, 2015, p. 101). Ni les fonctionnaires ni les dominés ne peuvent échapper ou même se passer de l'appareil bureaucratique puisque celui-ci « [...] repose sur une formation professionnelle, sur une spécialisation technique et une division du travail, et sur l'exercice immuable de fonctions partielles que les agents ont l'habitude de pratiquer, dont ils possèdent une maîtrise virtuose et dont la synthèse est planifiée. » (Weber, 2015, p. 101).

Ainsi, la domination bureaucratique possède des modes de fonctionnement spécifiques qui lui sont propres : un principe de compétences d'autorités clairement définies, un principe de la hiérarchie des fonctions, une gestion administrative fondée sur des documents écrits, une formation des fonctionnaires spécialisée et approfondie, un temps de travail des fonctionnaires constant et limité, et un savoir-faire particulier des fonctionnaires (connaissance approfondie des règles) (Weber, 2015). Dans ce contexte, Weber décrit spécifiquement la position du fonctionnaire en soulignant d'abord le fait que la fonction de celui-ci s'avère avant tout une profession nécessitant « l'acceptation d'un *devoir* spécifique *de loyauté envers la fonction*, en échange de la garantie d'un revenu d'existence assuré. » (Weber, 2015, p. 66). En ce qui concerne le fonctionnaire comme tel, Weber indique que celui-ci jouit d'une certaine considération sociale en vertu de son statut de fonctionnaire, est nommé par une instance (et non élu) pour une durée habituellement indéterminée (poste à vie), reçoit un dédommagement sous la forme d'un salaire (qui ne doit pas être conforme à son rendement, mais à son statut de fonctionnaire) et peut bénéficier d'une carrière qui lui permet de progresser au sein de la hiérarchie et d'éventuellement accéder à des postes supérieurs et plus importants (Weber, 2015). Les tableaux 3.1 et 3.2 résument les spécificités des modes de fonctionnement du fonctionnariat moderne et la position du fonctionnaire selon la conception wébérienne.

Tableau 3.1 - Modes de fonctionnement spécifiques du fonctionnariat moderne selon Weber

Règles	Est en vigueur le principe de compétences d'autorité bien définies, ordonnées, de façon générale, par des règles, en l'occurrence les lois ou les règlements administratifs.
Hiérarchie	Est en vigueur le principe de la hiérarchie des fonctions et de l'échelle des instances, c'est-à-dire un système ordonné régissant de manière bien définie la hiérarchie des autorités supérieures et inférieures, dans lequel les niveaux inférieurs sont contrôlés par les niveaux supérieurs – un système qui offre aux dominés, selon une règle établie, la possibilité d'en appeler à une instance supérieure contre une autorité inférieure.
Documents écrits	La gestion administrative moderne se fonde sur des documents écrits (actes) dont sont conservés les originaux ou des copies, et requiert une équipe de fonctionnaires subalternes et de scribes de tous ordres. L'ensemble des fonctionnaires qui travaillent dans une instance, à partir d'un appareil de biens matériels et d'actes écrits, forme un « bureau » (souvent appelé « comptoir » dans les entreprises privées).
Formation professionnelle	L'activité administrative, ou du moins toute activité administrative spécialisée (c'est celle-ci qui est spécifiquement moderne), présuppose normalement une formation spécialisée approfondie.
Temps de travail fixe des fonctionnaires	Lorsque l'appareil administratif est pleinement développé, l'activité administrative proprement dite absorbe toute la force de travail du fonctionnaire, sans préjudice du fait que son temps de travail obligatoire au bureau peut être constant et limité.

Source : Weber, 2015, pp. 63-66.

Tableau 3.2 - Position du fonctionnaire selon Weber

Le fonctionnement est une profession	I. Obligation de suivre un cursus de formation bien défini, qui monopolise la totalité de la force de travail pendant une période assez longue, et de se soumettre à des examens spécialisés, faisant l'objet d'une réglementation générale, comme condition préalable à l'embauche. II. L'entrée en fonction est considérée, y compris dans l'économie privée, comme l'acceptation d'un devoir spécifique de loyauté envers la fonction, en échange de la garantie d'un revenu d'existence assuré. III. Pour le caractère spécifique de cette forme moderne de loyauté envers la fonction, il est décisif que, dans son type pur, elle n'instaure pas une relation avec une personne [...], mais qu'elle s'applique à une finalité objective impersonnelle.
Forme de la position personnelle du fonctionnaire	I. Même le fonctionnaire moderne, qu'il soit public ou privé, aspire toujours à une certaine considération sociale, à des égards spécifiques pour le niveau élevé de son « statut », et, le plus souvent, il jouit d'une telle considération auprès des dominés. Sa position sociale est garantie par des règlements qui fixent l'ordre hiérarchique et, pour les fonctionnaires politiques, par des dispositions particulières du droit pénal qui punissent les « offenses faites aux fonctionnaires » et le « dénigrement » des autorités publiques et religieuses. II. Le type pur du fonctionnaire bureaucratique est nommé par une instance à laquelle il est subordonné. Un fonctionnaire élu par les dominés n'est plus une figure purement bureaucratique. III. Dans les structures bureaucratiques publiques et celles qui sont les plus proches de la fonction publique, mais aussi, de plus en plus, dans d'autres types de structures, les postes sont normalement occupés à vie : cette règle de fait est présumée y compris dans les cas où le licenciement ou la confirmation périodique dans le poste peuvent avoir cours. IV. Le fonctionnaire reçoit en règle générale un dédommagement pécuniaire qui revêt la forme d'un salaire normalement fixe et d'une assurance pour la vieillesse (retraite). En principe, le salaire n'est pas évalué proportionnellement au rendement, comme l'est une rétribution ; il est bien plutôt « conforme au statut » du fonctionnaire, autrement dit tributaire de la nature des fonctions remplies (le « rang ») et, le cas échéant, de la durée de sa carrière. V. Étant donné l'ordre hiérarchique des autorités, la « carrière » du fonctionnaire va des postes inférieurs, moins importants et moins bien payés, aux postes supérieurs.

Source : Weber, 2015, pp. 66-72.

La structure de domination bureaucratique décrite par Weber constitue un mode de domination qui s'applique non seulement à l'État, mais également aux entreprises privées et à l'Église (Chazel, 2000 ; Fleury, 2001). Mais selon Weber, c'est la bureaucratie « qui crée pour la première fois une base jurisprudentielle pour l'application d'un droit rationnel et systématisé d'un point de vue conceptuel, fondé sur des « lois » » (Weber, 2015, p. 86). Ainsi, Weber

caractérise l'État de droit par deux piliers : « [...] la formalisation juridique, qui introduit la loi comme norme à prétention universelle, abstraite et impersonnelle [...] qui garantit l'égalité entre les individus » et « un corps de fonctionnaires déliés de tout rapport d'allégeance personnelle et recrutés en vertu de leur qualification vérifiée par un examen et sanctionnée par un diplôme » (Fleury, 2001, p. 99). Pour Weber, les concepts de droit et de rationalité sont intimement liés puisque c'est par le droit que la rationalité trouve son expression la plus pure (Rocher, 1986). Le droit constitue donc « le mode le plus rationnel d'institutionnalisation du pouvoir sous la forme de la domination ; c'est en lui que la domination trouve sa légitimation la plus rationnelle. » (Rocher, 1986, p. 41). C'est précisément l'importance accordée au droit et aux règles par Weber comme le cœur de la structure de domination bureaucratique qui est mobilisée dans cette thèse.

Les administrations publiques occidentales se sont donc érigées sur cette base, prônant une forme de gestion dont les actions découlent du droit et s'appuient sur des principes acceptés par tous les membres de l'organisation (Bagla, 2003). Mais depuis les trente dernières années, les administrations publiques occidentales ont été l'objet de nombreuses réformes administratives. Ces réformes gouvernementales, sous le joug de la vague managériale, ont entraîné le déplacement du point d'équilibre entre l'accent autrefois mis sur le respect des règles et des processus au profit d'un mode de gestion désormais axée sur les résultats et l'efficacité. Conformément à l'approche wébérienne, l'évolution sociohistorique des administrations publiques s'avère un élément crucial pour comprendre l'évolution des modes de domination dans les administrations publiques occidentales contemporaines. Le modèle bureaucratique wébérien constitue alors un excellent point de départ pour observer les effets de la transformation de ces modes de domination sur l'exercice du pouvoir dans les administrations publiques. Les modes de domination constituent ainsi les instruments techniques de l'État qui lui permettent d'assurer sa domination et s'avèrent du coup une avenue intéressante pour aborder l'objet d'étude. Mais cette problématisation des instruments de l'action publique demeure, dans les écrits de Weber, à l'état embryonnaire puisque l'auteur ne fait que poser les jalons d'une toute première conception de leur rôle (Lascoumes & Le Galès, 2004). C'est ici que les écrits de Foucault sur les instruments du pouvoir permettent de compléter l'approche wébérienne sur la

domination bureaucratique et constituant du fait même, le second ancrage théorique de ce cadre conceptuel.

Les instruments du pouvoir chez Foucault

L'œuvre générale de Michel Foucault présente une critique des normes sociales et des institutions qui exercent un pouvoir sur la société. Bien que les réflexions de Foucault abordent de nombreux thèmes, c'est précisément le concept de gouvernementalité qui sera retenu pour constituer le second ancrage théorique de cette thèse.

Alors que les grands débats idéologiques des années 1960-1970 portent sur l'essence de l'État, sur les facteurs de sa légitimité ou encore sur son idéologie, Foucault se démarque en soutenant que la question centrale concerne plutôt l'étatisation de la société, soit le « développement d'un ensemble de dispositifs concrets, de pratiques par lesquels s'exerce matériellement le pouvoir » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 20). L'œuvre de Foucault est donc en partie marquée par la recherche d'une compréhension des diverses formes de rationalité organisant les pouvoirs qui s'exercent au sein de la société. Pour Foucault, le pouvoir est partout et provient de partout, et il s'exerce toujours en relation avec les autres : « c'est le nom qu'on prête à une situation stratégique complexe dans une société donnée » (Foucault, 1976, p. 123). Cette conception du pouvoir chez Foucault se démarque d'une conception plus traditionnelle concevant plutôt le pouvoir comme descendant et autoritaire, obéissant sous la menace d'une sanction. Au contraire, pour Foucault, le pouvoir s'exerce horizontalement par le biais de techniques visant à cadrer les individus et orienter leurs conduites à distance (Lascoumes & Le Galès, 2004).

Foucault fait lui aussi une distinction entre les notions de pouvoir et de domination, bien que celle-ci diffère de celle proposée par Weber. Pour Foucault, « [l]e pouvoir serait [...] la dénomination juridique de la domination » (Colliot-Thélène, 2001, p. 282). Il soutient que le discours juridique, considéré par plusieurs comme étant au cœur de la légitimité du pouvoir, a

eu comme effet de « dissoudre, à l'intérieur du pouvoir, le fait de la domination » (Foucault, 1997, p. 24). En d'autres termes, le discours juridique camouflerait la domination qui s'exerce par le biais de divers instruments de l'État. L'approche de Foucault vise donc à dévoiler la fonction du droit comme instrument de domination et par le fait même, à révéler les mécanismes de domination à l'œuvre dans tout pouvoir (Colliot-Thélène, 2001). Ceci l'amène à élaborer le concept de gouvernementalité qui regroupe trois dimensions :

Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe de pouvoir qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument essentiel les dispositifs de sécurité. Deuxièmement, par "gouvernementalité", j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de "gouvernement" sur tous les autres : souveraineté, discipline, et qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'appareils spécifiques de gouvernement, et, d'autre part, le développement de toute une série de savoirs. Enfin par « gouvernementalité », je crois qu'il faudrait entendre le processus, ou plutôt le résultat du processus par lequel l'État de justice du Moyen Âge, devenu aux XVe et XVIe siècles État administratif, s'est retrouvé petit à petit « gouvernementalisé » (Foucault, 2004, pp. 111-112).

La notion de gouvernementalité permet à Foucault d'identifier un nouveau type de rationalité politique qui émerge à partir du XVIIe siècle et qui témoigne d'un changement radical dans l'exercice du pouvoir résultant d'une rationalisation et d'une technicisation (Lascoumes et Le Galès, 2004). En s'appuyant sur « une série d'appareils spécifiques de gouvernement et un ensemble de savoirs, plus précisément de systèmes de connaissance », cette nouvelle rationalité politique entraîne une transformation de la conception du pouvoir : « Il ne s'agit plus de conquérir et de posséder, mais de produire, de susciter, d'organiser la population afin de lui permettre de développer toutes ses propriétés. » (Lascoumes et Le Galès, 2004. p. 19). Ceci amène Foucault à introduire les notions d'instrumentation et de technologie gouvernementale. La conception foucauldienne du pouvoir comporte ainsi trois niveaux : les relations stratégiques, les techniques du gouvernement et les états de domination (Foucault, 1984). Les relations stratégiques renvoient à des « [...] jeux stratégiques entre libertés – qui font que les uns essaient de déterminer la conduite des autres, à quoi les autres répondent en essayant de ne pas laisser

déterminer leur conduite ou en essayant de déterminer en retour la conduite des autres – et les états de domination, qui sont ce qu'on appelle d'ordinaire le pouvoir » (Foucault, 1984, p. 729). Toutefois, « les « états de domination » sont caractérisés par le fait que le rapport stratégique s'est stabilisé dans les institutions et que la mobilité, la réversibilité et l'instabilité de l' 'action sur une autre action', sont limitées. » (Maurizio, 2000). Foucault situe les techniques du gouvernement entre les relations stratégiques et les états de domination (Maurizio, 2000). Il définit ces techniques comme un ensemble de pratiques pouvant « constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns par rapport aux autres » (Foucault, 1984, p. 728). Et Foucault insiste sur l'importance d'étudier les techniques du gouvernement, afin de bien saisir l'exercice du pouvoir et place même au centre de son programme sur la gouvernementalité, l'analyse de ces pratiques : « L'analyse de ces techniques est nécessaire, parce que c'est très souvent à travers ce genre de techniques que s'établissent et se maintiennent les états de domination » (Foucault, 1984, p. 728 ; Lascoumes & Le Galès, 2004). Ainsi, pour Foucault, l'étude des techniques et instruments du gouvernement mène à mieux comprendre comment l'action publique oriente les relations entre le politique (y compris l'administratif) et la société civile, ainsi qu'entre les individus (Lascoumes, 2004). C'est précisément cette notion d'instruments du gouvernement proposée par Foucault par lesquels s'exerce le pouvoir de l'État sur les individus qui est mobilisée dans cette thèse.

La domination chez Martuccelli

Selon Martuccelli, il existe deux mécanismes d'inscription subjective de la domination qui correspondent au mécanisme par lequel s'inscrit la domination auprès des dominés ou encore au processus de fabrication d'une domination ou à la nature de l'adhésion du dominé. D'une part, la domination peut s'effectuer par le biais de l'assujettissement du dominé. Selon l'auteur, « [t]ant que la domination était comprise essentiellement comme un équilibre imparfait entre les contraintes et le consentement, son seul et unique mécanisme d'inscription était l'assujettissement » (Martuccelli, 2004 ; p. 477). Mais aujourd'hui, Martuccelli soutient qu'on

assiste à la mise en place d'un autre mécanisme d'inscription subjective de la domination, soit la responsabilisation.

Afin de rendre compte des diverses formes de domination à l'œuvre, Martuccelli procède à un croisement entre les deux dimensions historiques de la domination, soit la subordination et le consentement d'une part, et deux facteurs analytiques de la domination, soit l'assujettissement et la responsabilisation d'autre part. Le tableau 3.3 présente le croisement des dimensions historiques et des facteurs analytiques de la domination.

Tableau 3.3 – Les dimensions historiques et les facteurs analytiques de la domination

	Consentement	Subordination (contrainte)
Assujettissement	inculcation	implosion
Responsabilisation	injonction	dévolution

Source : Martuccelli, 2004 ; p. 480.

Cette matrice lui permet d'identifier quatre idéaux types de la domination : 1) l'inculcation (imposition d'une culture) ; 2) l'implosion (aliénation) ; 3) l'injonction (ordre formel) ; 4) la dévolution (modèle conséquentialiste). Selon Martuccelli, pendant longtemps la domination s'est exercée par le biais de l'inculcation ou de l'implosion. Toutefois, il est aujourd'hui essentiel selon l'auteur, sans nier leur pertinence dans toute analyse de la domination, de « prendre acte de la consolidation de nouvelles figures de domination et surtout du poids croissant des processus multiformes d'injonction et de dévolution. On assiste moins à une "transition" simple qu'à la mise en place d'un tableau élargi d'expériences » (Martuccelli, 2004 ; p. 493).

C'est sur la base de cette réflexion que Martuccelli propose une reconceptualisation de la domination en cinq temps. En s'appuyant sur une critique des deux courants d'analyse principaux en matière de domination (la domination comme système ainsi que l'idée de la fin de la notion de domination), l'auteur propose donc premièrement de continuer à aborder la domination sous l'angle structurel, mais de la penser en termes d'états sociaux (Martuccelli,

2010). En d'autres mots, l'auteur propose de délaisser une conception hiérarchique de la domination et de plutôt l'aborder à travers les expériences personnelles de domination vécues par les divers acteurs qui peuvent comporter des similitudes, et ce peu importe leur position hiérarchique :

Il s'agit donc moins d'additionner les attributs des acteurs (classe, âge, sexe, ethnie) que de parvenir à construire analytiquement des expériences similaires de domination en dépit de la diversité positionnelle apparente des acteurs. Étudier les dominations ordinaires suppose donc d'être capable de rendre compte des processus par lesquels les épreuves se diffractent dans différents états sociaux, afin de cerner les manières dont les acteurs s'acquittent ou non de leurs épreuves (Martuccelli, 2006 ; p. 26).

Deuxièmement, Martuccelli propose de reconsidérer les contraintes. Comme il en a été question précédemment, leur caractère mouvant ainsi que leur irrégularité de fonctionnement les empêchent d'être homogènes, durables et stables (Martuccelli, 2006). En outre, il ne faut pas non plus négliger la marge de manœuvre des acteurs ou pour reprendre les termes de Martuccelli, « la face active d'une situation passive de domination » (Martuccelli, 2006 ; p. 27). Pour Martuccelli, l'action n'est possible qu'en raison de « la profonde malléabilité des faits sociaux et leur irrépressible élasticité » (Martuccelli, 2006 ; p. 27). L'auteur soutient que pour expliquer le maintien de la domination, il a d'un côté été question de « contraintes, assujettissement, dispositions, intériorisation des schémas de pensée, idéologies, légitimations, servitudes volontaires... », et de l'autre, du résultat de calculs rationnels des acteurs dans une logique utilitariste (p. 27). Or, pour Martuccelli :

la domination fait figure paradoxale à la fois de repoussoir moral et d'évidence sociologique. La prise en considération de la malléabilité résistante du social rend moins énigmatique sa permanence. En dépit des contraintes qu'il subit, l'individu éprouve, de la manière la plus charnelle, une dimension irréductible d'initiative. (Martuccelli, 2006 ; p. 27).

Troisièmement, Martuccelli propose d'aborder la domination sous l'angle de la protection. Selon lui, il est primordial de « cesser de la concevoir exclusivement comme une capacité d'action envers autrui, et de la regarder aussi, parfois même davantage, comme la capacité des acteurs à se mettre à l'abri de certains risques » (Martuccelli, 2006 ; p. 28). Ainsi, la domination devrait être abordée à partir de la capacité des acteurs à construire des mécanismes de protection et non seulement par leur capacité à maîtriser les événements.

Quatrièmement, Martuccelli soutient que les différentes formes de contrôle du monde social sont rarement synchronisées entre elles. Comme il en a été question précédemment, l'auteur rejette l'idée selon laquelle la domination reposerait directement sur une imposition culturelle précise. Cette absence d'imposition culturelle unitaire mène à la fois à ce que Martuccelli nomme « l'hégémonie en creux », ainsi qu'à une série de processus de responsabilisation individuelle : « Autrement dit, en l'absence d'une imposition culturelle d'ensemble face à laquelle se dresser, cette exigence revient sous forme d'attribution à un individu dangereusement sur-responsabilisé » (Martuccelli, 2006, p. 30). L'auteur souligne l'ambivalence du processus par lequel on accorde une reconnaissance accrue à la marge d'action des individus, mais ceux-ci voient du même coup diminuer leurs protections en vertu de l'accroissement de leur propre responsabilisation : « Le processus est d'autant plus insidieux que l'acteur n'a plus la possibilité de se dresser contre une idéologie à contours précis, mais qu'il est soumis à devoir affronter constamment ce qui lui est présenté comme les conséquences de ses actes passés. » (Martuccelli, 2006 ; p. 31). Ainsi, la responsabilisation se présente comme « un principe d'inscription subjective de la domination obligeant les individus à intérioriser, sous forme de faute personnelle, leur situation d'exclusion ou d'échec » (Martuccelli, 2006 ; p. 30).

Enfin, Martuccelli insiste sur l'importance de transformer la nature de la critique à l'endroit de la domination. Bien qu'il soit toujours pertinent de dévoiler les rapports de domination dans le but de susciter une prise de conscience et une éventuelle action collective, ces analyses demeurent, selon l'auteur, incomplètes puisqu'elles négligent des dimensions importantes de la domination. L'auteur rejette ainsi une approche globale de la domination « selon laquelle il était nécessaire d'interpréter non seulement les principales formes d'action collective en relation avec les grands axes de la domination sociale, mais celles-ci à partir de leur contestation effective » (Martuccelli, 2006 ; p. 32). Il faut, selon Martuccelli, plutôt tenir compte d'un grand nombre de situations de domination vécues au quotidien et qui ne sont pas nécessairement liées à des formes de contestation.

Cette thèse mobilise la définition de la domination proposée par Martuccelli. La perspective proposée l'auteur s'avère particulièrement intéressante pour aborder l'objet d'étude. En effet, l'idée de ne pas concevoir la domination uniquement en termes hiérarchiques se prête bien à l'étude des pratiques de gestion comme mode de domination, puisque ces pratiques de gestion n'opèrent pas nécessairement un contrôle hiérarchique, celui-ci pouvant également s'exercer de façon horizontale ou même provenir de la base (ex. : attentes des citoyens à l'égard du rendement des organisations publiques). De plus, Martuccelli insiste sur le fait que la domination doit également être abordée à partir de la marge de manœuvre des acteurs qui, en fait, permet son exercice. Cette perspective est particulièrement pertinente dans un contexte qui laisse miroiter une plus grande marge de manœuvre des acteurs. Cette thèse s'intéresse précisément à cette supposée marge de manœuvre portée par les réformes administratives. Enfin, Martuccelli soutient que les situations de domination ne sont pas toujours liées à des formes de contestation. Ces propos s'avèrent très pertinents pour cette thèse qui s'intéresse à des modes de domination qui se veulent subtils et qui ne soulèvent pas nécessairement de contestation. Mais l'intérêt principal des propos de Martuccelli pour cette thèse réside dans l'idée que les modes de domination se sont transformés au fil du temps.

Une articulation possible des diverses conceptions de la domination ?

Issus d'écoles de pensée et d'époques différentes, les écrits de Weber et de Foucault ont été l'objet de nombreuses comparaisons visant parfois à les distinguer radicalement, et d'autres fois à identifier les ressemblances possibles entre les deux œuvres. À cette opposition Weber-Foucault souvent évoquée dans les écrits spécialisés, s'ajoute la perspective de Martuccelli qui diffère également de celle de Weber et de Foucault. Sans nier les différences fondamentales de la conception du pouvoir chez Weber, chez Foucault et chez Martuccelli, cette thèse ne vise pas à entreprendre une comparaison détaillée de ces œuvres. Néanmoins, une articulation entre les écrits de ces penseurs est tout de même ici envisagée, afin de constituer le cadre conceptuel. L'objectif ne consiste aucunement à réunir ou amalgamer ces notions de pouvoir, mais plutôt à utiliser des éléments propres à chaque auteur, afin de constituer un cadre d'analyse complet.

Cette combinaison des écrits wébériens, foucaaldiens et martuccelliens résulte en l'élaboration d'un cadre conceptuel plutôt éclectique qui met en relation des notions issues de paradigmes différents². Or, une telle approche permet d'élargir la perspective dans laquelle est abordé l'objet d'étude et d'éviter une analyse trop restreinte de l'exercice du pouvoir dans les administrations publiques. Il s'avère donc tout à fait pertinent de s'attarder un moment sur les possibles divergences et convergences de ces auteurs et sur la pertinence d'avoir recours à leur pensée respective sur la question du pouvoir pour constituer le cadre conceptuel de cette thèse.

Les conceptions du pouvoir chez Weber et chez Foucault diffèrent sur plusieurs points qui rendent, pour plusieurs, le rapprochement entre les deux œuvres problématiques (Jimenez-Anca, 2012). Par exemple, la conception ontologique du pouvoir diffère considérablement entre ces auteurs. Pour Foucault, le pouvoir est omniprésent et ce principe d'omniprésence est présenté dans ses généalogies comme le fondement ontologique qui prévaut lors des transitions historiques. Donc, même si le pouvoir est abordé historiquement par Foucault, sa généalogie repose sur l'idée qu'il y a toujours eu du pouvoir et qu'il y en aura toujours, car il n'y a que du pouvoir (Jiménez-Anca, 2012). Pour Foucault, personne n'échappe au pouvoir et toute vie ou toute existence en dehors du pouvoir est impossible. D'une façon différente, le pouvoir chez Weber est multidimensionnel et résulte non seulement d'une force historique, mais surtout, de relations et d'alliances avec d'autres forces historiques. Ces conflits multidimensionnels résultent, selon Weber, d'une pluralité de forces (et non une seule force historique comme le soutient Foucault) et de valeurs dans la société contemporaine (Jiménez-Anca, 2012). Chez Martuccelli, le pouvoir dans les sociétés modernes ne s'exerce plus uniquement par le biais des diverses contraintes qui, comme Foucault le soutient, laissent peu ou pas de marge de manœuvre

² L'éclectisme analytique (*analytic eclecticism*) est une posture intellectuelle qui encourage tout effort visant à compléter, engager et utiliser de façon sélective des notions théoriques issues de diverses traditions de recherche afin d'élaborer des arguments complexes portant sur des problèmes de fond et intéressants à la fois les chercheurs et les praticiens. Les chercheurs s'inscrivant dans ce courant présentent trois traits généraux. D'abord, ils s'inscrivent dans le prolongement de la philosophie du pragmatisme en cherchant un rapprochement entre le monde de la politique et la pratique, en minimisant les clivages et les présomptions d'incommensurabilité métaphysiques insolubles et en encourageant une quête marquée par un engagement concret, le dialogue inclusif, et un esprit de faillibilisme. Ensuite, ils formulent des problèmes plus larges que les problèmes étroitement délimités posés par les adeptes des traditions de recherche; ainsi, l'enquête éclectique se penche sur les problèmes qui évaluent plus spécifiquement le désordre et la complexité des dilemmes auxquels sont confrontés les acteurs concrets du "monde réel". Enfin, en explorant ces problèmes, les approches éclectiques proposent des histoires causales complexes qui dégagent, traduisent, et recombinent sélectivement les composantes analytiques, notamment les mécanismes causaux, à partir de théories explicatives, de modèles et de récits enchâssés dans les traditions de recherche rivales. (Sil & Katzenstein, 2010, p. 411) [traduction libre]

aux acteurs, ni même la possibilité d'y soustraire. Au contraire, comme le souligne Leloup, « [l]a conception du pouvoir proposée par Martuccelli découle de la représentation du social qu'il construit, un social qui ne serait plus ordonné ou rigide, mais bien élastique, et qui se décline au travers d'une série de consistances variables. » (Leloup, 2013, p. 100). Pour Martuccelli, le pouvoir ne s'exerce donc pas de manière unilatéralement hiérarchique, mais plutôt d'une façon multidirectionnelle à différents niveaux du social (Leloup, 2013).

Une autre des différences majeures entre Weber, Foucault et Martuccelli concerne la place du droit dans la conception du pouvoir. Pour Weber, le droit est central dans son modèle de domination bureaucratique, puisque c'est par le droit que la rationalité trouve son expression la plus pure (Colliot-Thélène, 2001 ; Rocher, 1986). Or, pour Foucault, la question du droit est secondaire. Le discours juridique remplit une fonction de camouflage des relations de domination qui s'exercent plutôt par le biais des techniques et instruments de l'État (Colliot-Thélène, 2001). À travers la notion de gouvernementalité, Foucault insiste davantage sur le rôle des instruments qui sont omniprésents et par lesquels le pouvoir s'exerce. La notion de droit est abordée différemment par Martuccelli qui soutient que la notion d'individu s'est développée dans la modernité à partir de deux vecteurs : le vecteur économique et le vecteur juridique. D'une part, le vecteur économique a permis aux individus de devenir des travailleurs libres en leur permettant de vendre leur force de travail. D'autre part, le vecteur juridique a permis le développement de droits individuels qui confèrent une existence et une valeur centrale aux individus dans la modernité et qui impose du fait même « la représentation d'un sujet muni d'une liberté fondatrice le rendant responsable de tous ses actes » (Martuccelli, 2005). Pour Martuccelli, c'est donc par le biais des facteurs économiques et juridiques que les acteurs deviennent des individus. Le droit revêt ainsi une place fondamentale chez Martuccelli, mais c'est la notion de domination qui se vit par le biais des expériences individuelles qui se trouve au cœur de ses réflexions.

Trois éléments fondamentaux peuvent être retenus des écrits de Weber, Foucault et Martuccelli, afin d'aborder l'objet d'étude de cette thèse. D'abord, la notion de droit ou de règles

comme source de légitimité de la domination dans les organisations bureaucratiques mobilisée par Weber. Ensuite, le concept d'instrument de Foucault qui permet de saisir les mécanismes par lesquels s'exerce la domination. Enfin, l'idée proposée par Martuccelli selon laquelle la domination se vit à travers une série d'expériences individuelles.

Une précision ici s'impose sur la conception de Martuccelli à l'égard de l'exercice de la domination. Pour l'auteur, en s'attardant aux expériences individuelles de domination, il est possible d'observer deux mécanismes bien distincts d'inscription de la domination : l'assujettissement et la responsabilisation des individus. Cette opposition des modes d'exercice de la domination concerne spécifiquement la domination individuelle. Or, cette thèse s'intéresse plutôt à la domination qui s'exerce au sein d'une organisation en tant que collectivité et non à celle qui s'exerce de façon individuelle sur chacun des acteurs qui compose l'organisation. Le modèle martuccellien des mécanismes d'inscription de la domination pose donc certains défis conceptuels pour étudier l'exercice de la domination à une échelle collective. Afin de pallier cette difficulté conceptuelle, nous proposons de puiser dans la théorie des organisations qui s'intéressent spécifiquement à la relation entre l'environnement et l'organisation. Bien que la relation entre l'organisation et son environnement ait fait l'objet de plusieurs perspectives théoriques, il est possible de dégager deux grands courants qui opposent leur conception de cette relation. D'abord, selon la perspective écologique des relations entre l'environnement et l'organisation, l'environnement constitue le principal déterminant de l'activité organisationnel (Hannan & Freeman, 1977; Aldrich, 1979). Dans cette perspective, l'organisation ne possède aucune autonomie puisque « [l'] environnement est considéré comme étant plus ou moins une externalité intraitable, un contexte prédéfini qui, en finalité, établit ce qui est faisable en termes organisationnels » (Yami, 2006, p. 92). Sous cet angle, agir stratégiquement pour une organisation relève des activités internes qui consistent « à faire correspondre les capacités organisationnelles avec les demandes environnementales » (Yami, 2006 : 92). Cette conception de la relation entre l'environnement et l'organisation fait appel à la notion de conformité qui renvoie à l'idée de se soumettre à des règles, qu'elles soient formelles ou non, de ressembler à un modèle de référence. La conformité peut être définie selon plusieurs perspectives. Par

exemple, en psychologie sociale on la définit comme « l'idée qu'une personne *modifie* sa position dans la direction de celle du groupe après avoir été exposée à la pression de ce groupe » (Levine & Zdaniuk, 2014, p. 25). Dans une perspective organisationnelle, c'est souvent la notion de conformité réglementaire qui est mobilisée. Celle-ci renvoie « [au] fait pour une entreprise de se soumettre aux exigences d'une loi, d'un texte réglementaire, ou de toute norme émanant d'un organisme doté d'un pouvoir de cet ordre, et dont le non-respect pourrait être sanctionné par un juge ou une autorité de régulation » (Roquilly & Collard, 2009, p. 12). Mais comme le soulignent Roquilly et Collard, cette vision est réductrice et il est important de préciser que la notion de normes dépasse le champ strictement juridique, puisque l'organisation est soumise à plusieurs autres systèmes exerçant une régulation sur ses membres et ses activités : les valeurs, les obligations morales et sociales, les codes de conduite et d'éthique, les normes déontologiques, les guides de bonnes pratiques (Roquilly et Collard, 2009). Sur cette base, nous définissons donc la conformité organisationnelle comme le fait, pour une organisation de se soumettre à des normes, qu'elles soient formelles ou non, qui lui sont imposées par divers systèmes à la fois internes et externes.

Ensuite, la relation entre l'environnement et l'organisation peut également être abordée sous une perspective de choix stratégique « qui considère que les organisations sont des acteurs autonomes disposant d'une considérable latitude et liberté d'exercer le "choix stratégique" » (Yami, 2006 : 92). Cette perspective met l'accent sur la capacité des individus et des groupes composant les organisations à prendre des décisions, qui servent parfois leurs propres intérêts, et qui influencent l'évolution de ces organisations (Child, 1997). En s'attardant plus spécifiquement aux acteurs qui composent l'organisation, la perspective du choix stratégique, conçoit l'évolution des organisations comme le produit de la décision des acteurs, et non seulement comme un processus de sélection environnemental passif. Les acteurs clés jouent un rôle déterminant en initiant, façonnant et dirigeant les orientations stratégiques de l'organisation vers l'environnement. Ainsi, à la différence de la perspective écologique, les relations entre l'environnement et l'organisation sont vues comme étant dynamiques (Child, 1997). Cette conception des relations entre l'organisation et l'environnement fait appel à la notion

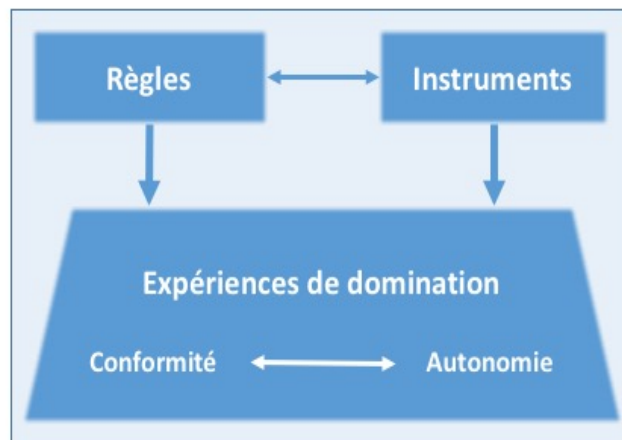
d'autonomie organisationnelle qui peut être définie comme la liberté d'une organisation de prendre ses propres décisions en ce qui concerne l'utilisation de ses ressources internes sans se référer aux demandes ou aux attentes des partenaires potentiels (Olivier, 1991).

Cette thèse aborde donc la domination sous l'angle des expériences, conformément aux écrits de Martuccelli. Toutefois, contrairement aux écrits de ce dernier sur les modes d'inscription de la domination, ceux retenus pour le cadre conceptuel de cette thèse sont issus des théories des organisations qui abordent la relation entre l'environnement et l'organisation. Au lieu d'opposer, comme le propose Martuccelli, les notions d'assujettissement et de responsabilisation comme les mécanismes d'inscription subjective de la domination qui s'applique davantage à l'échelle individuelle, nous proposons plutôt d'opposer les notions de conformité et d'autonomie qui s'avèrent mieux adaptées à l'étude de l'exercice de la domination à l'échelle collective telle qu'une organisation.

En revenant à l'objet d'étude, soit les finances publiques, il est possible de les aborder à la lumière de ces notions. Selon les éléments conceptuels exposés précédemment, la domination se comprend à travers les expériences (Martuccelli) qui se situent sur un spectre opposant la conformité et l'autonomie. Mais ces expériences sont conditionnées par des règles (Weber) et des instruments (Foucault) qui agissent sur elles et qui façonnent la façon dont s'exerce la domination (qui se situe entre la conformité et l'autonomie). Dans le cas qui nous intéresse, les finances publiques sont comprises comme un mécanisme de domination de l'administration publique. Cette domination se vit à travers des expériences. Ici, les rapports produits par l'administration publique concernant la gestion des finances constituent une représentation des expériences de domination. Ces expériences sont façonnées à la fois par les règles de l'administration publique régissant les finances publiques (lois, politiques, directives, etc.) ainsi que par des instruments mis en place pour s'assurer de la mise en œuvre des règles et de la saine gestion des finances publiques (architecture d'activités de programmes, gestion par résultats, cadre de responsabilisation de gestion, etc.). Et finalement, la domination s'exerce soit par des

mécanismes de conformité ou par des mécanismes d'autonomie. La figure 3.1 illustre le cadre conceptuel élaboré pour cette recherche.

Figure 3.1 : Cadre conceptuel



CHAPITRE IV - MÉTHODOLOGIE

Posture épistémologique et méthodologique

Cette thèse adopte une approche qui mobilise des pratiques propres à la recherche qualitative. Ce type de recherche s'inscrit dans un paradigme holistique et « considère la réalité comme une construction humaine qui reconnaît la subjectivité comme étant au cœur de la vie sociale et conçoit son objet en termes d'action-signification des acteurs » (Mukamurera, Lacourse, & Couturier, 2006, p. 111). Les définitions de la recherche qualitative sont nombreuses. Alors que certains chercheurs la définissent comme tout type de recherche qui produit des observations sans avoir recours à des procédures statistiques ou de quantification (Strauss & Corbin, 1998), pour d'autres, elle renvoie plus spécifiquement à la signification, aux concepts, aux définitions, aux caractéristiques, aux métaphores, aux symboles et aux descriptions des choses (Berg, 1998). Paillé et Mucchielli spécifient que « [l'] analyse qualitative est l'une des formes particulières de cet acte de nommer, en ce qu'elle *re-présente* des données textuelles en les transposant d'une manière qui fait sens, compte tenu d'une problématique » (Paillé & Mucchielli, 2012, p. 25). La recherche qualitative a donc pour finalité de comprendre les phénomènes sociaux en leur donnant un sens (Van Manen, 1990; Mukamurera, Lacourse, & Couturier, 2006).

Sur le plan épistémologique, la perspective qualitative propose une distinction entre la réalité épistémique (la connaissance de la réalité par le chercheur) et la réalité empirique (qui existe indépendamment du chercheur). Elle reconnaît que la réalité épistémique est une construction humaine, conditionnée par le contexte et l'histoire ainsi que par la perception du chercheur. En ce sens, la recherche qualitative reconnaît et valorise la subjectivité du chercheur comme outil de production des connaissances. De plus, elle aborde la vie quotidienne comme un ancrage permettant une compréhension de la réalité à travers le point de vue des acteurs (Anadón & Guillemette, 2007). Enfin, elle encourage la construction partagée des connaissances résultant de l'interaction entre les chercheurs et les acteurs et qui sont teintées des valeurs propres à chacun (Anadón et Guillemette, 2007).

Toute démarche de recherche peut s'inscrire dans une approche de type inductive ou déductive. Bien que la recherche qualitative soit habituellement associée à une approche de nature inductive, celle-ci peut également adopter dans certains cas une approche de type hypothético-déductive (Hyde, 2000). Ces deux types d'approches s'inscrivent dans des démarches de recherche opposées. D'une part, l'approche déductive consiste à tester sur le terrain des éléments théoriques ou conceptuels que le chercheur possède *a priori* afin de confirmer ou d'informer les hypothèses de causalité préliminaires. Comme le soulignent Huberman et Miles (1991), « [c]es unités d'analyse sont d'abord opérationnalisées, puis mises en correspondance avec un ensemble de données de terrain » (p. 238). D'autre part, l'approche inductive procède inversement en identifiant des phénomènes récurrents sur le terrain et en décelant progressivement des relations de causalité qui pourront éventuellement être rattachées à des éléments théoriques ou conceptuels (Huberman & Miles, 1991). Cette thèse adopte une exploration des données à partir d'une démarche méthodologique de type essentiellement inductive. Celle-ci peut être définie comme :

un ensemble de procédures systématiques permettant de traiter des données qualitatives, ces procédures étant essentiellement guidées par les objectifs de recherche. Elle s'appuie sur différentes stratégies utilisant prioritairement la lecture détaillée des données brutes pour faire émerger des catégories à partir des interprétations du chercheur qui s'appuie sur ces données brutes (Blais & Martineau, 2006, p. 2).

Selon Thomas, l'objectif principal de l'approche inductive est de permettre aux résultats de la recherche d'émerger des thèmes fréquents, dominants ou significatifs qui sont inhérents aux données brutes, sans restriction imposée par des structures méthodologiques rigides (Thomas, 2006). La notion de sens est donc directement au cœur de l'analyse inductive (Blais et Martineau, 2006).

Toutefois, l'approche inductive comporte certaines limites qui restreignent sa portée (Glaser, 1978; Anadón & Guillemette, 2007; Strauss & Corbin, 1998). D'abord, il faut reconnaître que le chercheur aborde inévitablement son terrain en s'appuyant sur des éléments théoriques qui lui permettent de sélectionner son échantillon. La relation entre le chercheur et le terrain n'est jamais ainsi complètement inductive (Anadón et Guillemette, 2007). Ensuite, il est faux de croire que le chercheur a la capacité de faire complètement fi de sa subjectivité qui teinte sa

façon d'aborder un phénomène. Par conséquent, les résultats de recherche ne découlent jamais totalement d'une analyse *a posteriori* (Guillemette, 2006). Enfin, les données font toujours l'objet d'une interprétation à la fois par les acteurs, puis par le chercheur qui doit tenir compte de cet univers théorique (Anadón et Guillemette, 2007; Strauss et Corbin, 1990). Ainsi :

[...] toute approche généralement inductive implique nécessairement des moments de déduction sans perdre son caractère essentiellement inductif, celui-ci provenant de l'orientation fondamentale qui consiste à étudier les phénomènes à partir de l'expérience propre des acteurs. (Anadón et Guillemette, 2007 : 33).

Cette recherche s'inscrit dans une démarche inductive. Elle vise donc à observer, à partir des données recueillies, comment s'exerce la domination au sein de l'administration publique à partir de thèmes émergeant des données, et de constater s'il est possible ou non de tirer, sur la base de ces observations, des constats plus généraux sur la domination en général.

Collecte de données

La collecte de données s'est effectuée par le biais d'une recherche documentaire. La recherche documentaire consiste à recueillir des données à partir de documents disponibles. Selon Cresswell, cette méthode a comme avantage de permettre au chercheur d'avoir accès au « langage » des auteurs. Elle constitue également une méthode non intrusive qui permet une collecte plus rapide des données que les autres méthodes qualitatives (ex. : entrevues, questionnaires, observation) (Cresswell, 2014). Comme les documents colligés sont du domaine public, cela ne soulève pas de préoccupations particulières liées à l'éthique. Cette méthode exige tout de même du chercheur d'être en mesure de repérer les sources documentaires et d'y accéder.

Méthode d'analyse

S'inscrivant dans une approche méthodologique qualitative et inductive, cette thèse a recours à l'analyse de contenu comme méthode d'analyse. L'analyse de contenu peut être définie comme « un ensemble de techniques d'analyse des communications » (Bardin, 1996, p. 35). Comme le précise Bardin, l'analyse de contenu n'est pas un seul instrument, mais plutôt « [...] un éventail d'outils; ou plus précisément, d'un même outil, mais marqué par une grande disparité dans les formes [...] » (Bardin, 1996, p. 35). Il existe plusieurs types d'analyse de contenu. Alors que Duraïappah et Bhardwaj identifient deux grandes catégories d'analyse de contenu (l'analyse de type thématique ou conceptuelle et l'analyse relationnelle) (Duraïappah & Bhardwaj, 2007), Bardin distingue six types d'analyse de contenu: l'analyse **catégorielle** (découpage du texte en unités et classification des unités en catégories), l'analyse de l'**évaluation** (mesure des attitudes exprimées), l'analyse de l'**énonciation** (analyse du discours comme « processus d'élaboration où s'affrontent les motivations, désirs, investissements du sujet et les contraintes imposées par le code de la langue et les conditions de production » (p. 224), l'analyse **propositionnelle du discours** (identification de l'univers référentiel des acteurs), l'analyse de l'**expression** (relation entre « le type de discours et les caractéristiques du locuteur ou de son environnement ») (p. 255), et l'analyse des **relations** (co-occurrences, analyse structurale, analyse du récit, analyse du discours) (Bardin, 1996). Afin de traiter les données, cette thèse a recours à l'analyse thématique (ou conceptuelle ou catégorielle selon la dénomination).

Comme l'indique Bardin, « [...] la catégorisation a pour objectif premier [...], de fournir par condensation une représentation simplifiée des données brutes » (Bardin, 1996, p. 152). Le choix de l'analyse thématique repose sur le fait que celle-ci permet un découpage du texte en diverses catégories et que c'est en catégorisant les divers thèmes, qu'il est possible de dégager des grandes tendances dans le contenu des documents à savoir, en ce qui a trait à cette thèse, si les organisations présentent un discours qui reflète davantage une conformité aux règles ou encore leur propre autonomie.

Démarche méthodologique

Miles, Huberman et Saldaña abordent l'analyse qualitative sous l'angle de trois grands flux simultanés d'activités : 1) la condensation des données ; 2) la présentation des données ; 3) la formulation et la vérification de conclusions (Miles, Huberman, & Saldaña, 2013). D'abord, la condensation des données consiste à sélectionner, simplifier, coder et transformer les données de façon à faciliter leur présentation et leur traitement éventuel (Miles & coll., 2013). Comme le souligne Sadaña, le codage permet d'ordonner les données, de les classer et de les catégoriser afin de les organiser pour faciliter l'observation de certaines tendances. En ce sens, le codage fait appel à la fois au raisonnement du chercheur, ainsi qu'à son intuition afin de déterminer quelles données peuvent et doivent être regroupées (Sadaña, 2009). Ensuite, la présentation des données vise à les organiser graphiquement de façon à faciliter leur traitement, leur compréhension et leur analyse (Miles & coll., 2013). Cette étape permet de déterminer si un nouveau codage est nécessaire afin de permettre une organisation plus efficace des données. Enfin, l'étape de formulation et la vérification de conclusions se concentre sur l'analyse et l'interprétation des données pour formuler et vérifier les conclusions. Les auteurs précisent que ces trois étapes ne s'effectuent pas de façon linéaire et séquentielle, mais plutôt de façon simultanée ou itérative. Les conclusions émergent tout au long des phases de condensation et de présentation des données et peuvent alors être vérifiées lors de la troisième étape, ce qui peut éventuellement donner lieu à une nouvelle condensation et une nouvelle présentation des données et de nouvelles conclusions.

Le processus d'analyse emprunté par cette thèse correspond aux trois étapes décrites par Miles et ses collaborateurs, mais s'est effectué par le biais de deux processus distincts : analyse du contenu des règles et des instruments et analyse du contenu des rapports sélectionnés pour cette recherche. Les deux processus ont suivi les étapes de Miles et ses collaborateurs. Dans un premier temps, les documents étudiés ont été compilés à la suite d'une recherche sur le Web. Les lois ont été identifiées à partir de la liste des lois en vigueur disponible sur le site Web de Justice Canada. Les instruments ont été collectés à partir d'un répertoire d'outils de politiques disponible sur le site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Les rapports

ministériels sur le rendement ont été téléchargés à partir du répertoire des documents et des rapports produits par le gouvernement du Canada.

Les données ont ensuite été organisées de façon à faciliter leur compréhension et leur analyse, conduisant ainsi à la troisième étape, celle de la formulation de conclusions, puis à leur vérification. Comme le soulignent Miles et ses collaborateurs, le processus d'analyse qualitative des données est itératif et en ce sens, les données, leur présentation, leur analyse et les conclusions qui sont tirées par le chercheur se construisent et se modifient à mesure que la recherche progresse. Il ne s'agit aucunement d'un processus séquentiel figé et rigide. Le va-et-vient entre les différentes phases est au contraire essentiel pour tout chercheur qualitatif : « on admet de plus en plus qu'une dynamique itérative est plus féconde et qu'elle « colle » mieux à la réalité du processus » (Mukamurera et coll., 2006, p. 111).

Choix du terrain étudié et du corpus de l'analyse de contenu

Cette recherche s'intéresse au cas de l'administration publique fédérale canadienne. Deux raisons justifient ce choix. D'abord, celle-ci ayant été l'objet de nombreuses réformes intensives au cours des trente dernières années³, elle se présentait comme un cas intéressant et pertinent pour étudier l'exercice de la domination dans les organisations publiques fédérales à la suite des réformes. Ensuite, la proximité et la familiarité de la chercheuse avec l'administration publique fédérale canadienne⁴ facilitaient l'accès aux documents, l'existence de ceux-ci ainsi que la façon de leur accéder en ligne étant déjà connus par la chercheuse. Enfin, la chercheuse possédait une compréhension approfondie du contexte social et organisationnel dans lequel les discours ont été pensés, créés et diffusés, contribuant à enrichir l'analyse.

³ La section *Situer le cas* passe en revue les grands changements survenus au sein de l'administration publique fédérale canadienne au cours des 20 dernières années.

⁴ La chercheuse a occupé pendant 13 ans plusieurs postes d'analyste principale des politiques et d'analyste de recherche dans deux agences centrales, dans deux ministères et dans un conseil de recherche au sein du gouvernement fédéral canadien.

La collecte de données s'est effectuée en plusieurs temps. En ce qui concerne le processus d'analyse des règles et des instruments, en parcourant la liste de toutes les lois en vigueur sur le site Web de Justice Canada, nous avons d'abord identifié les lois qui encadrent le travail des fonctionnaires au gouvernement fédéral. Cette sélection incluait à la fois des lois déjà existantes avant la période étudiée dans cette thèse ainsi que des lois qui ont été adoptées pendant la période étudiée. Ensuite, en parcourant la liste du répertoire des outils adoptés par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, nous avons identifié les instruments liés à la gestion financière ou susceptibles d'influencer la gestion financière au sein des ministères. Cette étape a permis d'identifier les instruments qui étaient en place dès le début de la période étudiée ainsi que les instruments qui ont été adoptés au cours de cette période. Cet exercice a également permis de dresser un portrait de l'évolution de ces instruments sur une période de vingt ans. Ensuite, nous avons procédé à l'analyse du contenu de ces lois et instruments afin de dégager l'évolution des thèmes au fil du temps. La section suivante présente plus en détail cette analyse.

En ce qui concerne l'analyse des rapports, nous avons procédé à la collecte des documents en téléchargeant les *Rapports ministériels de rendement* à partir du site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Ensuite, nous avons procédé à l'extraction de l'information par l'entremise d'une analyse du contenu des rapports, en ayant recours au logiciel NVivo comme la section suivante l'explique plus en détail. Depuis 1996, les organismes fédéraux canadiens sont tenus de produire un *Rapport ministériel de rendement* sur une base annuelle. Ces rapports constituent d'importants outils de reddition de comptes puisqu'ils fournissent des données essentielles au sujet des résultats escomptés et des résultats atteints, des indicateurs de rendement, des prévisions en matière de ressources humaines et des priorités ministérielles (Rouillard & Caron, 2016). En fait, ces rapports constituent le mécanisme par lequel les ministères construisent et diffusent le discours relatif à la gestion des finances publiques à l'intérieur de l'administration publique.

Cette thèse a procédé à l'analyse des rapports pour un certain nombre de ministères. Le choix des ministères étudiés s'est effectué sur la base de quatre critères. D'abord, ceux-ci devaient se

classer dans le quartile supérieur des plus grands ministères en termes d'effectifs. La taille du ministère constitue une donnée importante indiquant l'importance relative de l'organisation⁵. Ensuite, afin de pouvoir observer l'évolution du concept de domination, seuls les ministères ayant produit des rapports dès la mise en œuvre du projet pilote en 1997 obligeant 78 ministères et organismes à publier annuellement un *Rapport sur les plans et priorités* et un *Rapport ministériel sur le rendement* ont été retenus. Conséquemment, les ministères ou organismes ayant été créés ultérieurement ont été retranchés de la liste. Puis, afin d'éviter que l'évolution du concept de domination soit influencée par des changements majeurs qui seraient survenus au sein d'un ministère, seuls ceux ayant présenté une stabilité au cours des 15 dernières années ont été sélectionnés. La stabilité ministérielle a été mesurée en calculant le pourcentage de variation des effectifs de chaque ministère entre 2000 et 2015⁶. Ce calcul repose sur les données démographiques produites annuellement par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (Canada, 2016c). Enfin, les ministères sélectionnés devaient ne pas avoir été l'objet d'un scandale ou d'une réforme majeure ayant transformé de façon substantielle l'organisation au cours de la période étudiée.

Seuls cinq ministères répondaient à tous ces critères de sélection et ont par conséquent été retenus pour cette recherche : Industrie Canada, Pêches et Océans, Ressources naturelles Canada, Agriculture Canada et Anciens combattants Canada. Cela signifie que l'échantillon a inclus un total de cent rapports ministériels sur le rendement couvrant la période 1997-2016.

Traitement des données

Le traitement des données s'est déroulé en trois temps. D'abord, nous avons procédé à l'analyse du contenu des règles et des instruments qui avaient préalablement été identifiés. Les

⁵ Ce classement a été effectué à l'aide des données démographiques produites par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour l'année 2015 (Canada, 2016c).

⁶ La stabilité ministérielle a été mesurée en calculant le pourcentage de variation d'effectifs du ministère entre 2000 et 2015. Les ministères sélectionnés présentaient tous des pourcentages de variation d'effectifs inférieurs ou équivalents à 15% entre 2000 et 2015.

règles et instruments ont été organisés de façon à ce qu'il soit possible de bien comprendre leur évolution respective. Des tableaux illustrant les relations entre les règles ainsi qu'entre les instruments ont été développés. Le contenu des règles et des instruments a été analysé afin de déceler les changements apportés au contenu au fil de l'adoption de nouvelles règles ou de nouveaux instruments. Puisque cette thèse s'intéresse à l'exercice de la domination, l'analyse a procédé à une comparaison des sections portant sur l'objectif de la règle ou de l'instrument, sur les résultats attendus, sur les exigences et les responsabilités.

Ensuite, nous avons procédé à l'analyse du contenu des rapports. Afin d'identifier les principaux thèmes rattachés à la notion de conformité ou d'autonomie au sein des rapports, à l'aide du logiciel NVivo 11, une analyse de la fréquence de tous les mots contenus dans les 100 rapports sélectionnés a été effectuée⁷. Comme cette thèse emprunte une approche inductive, le fait de procéder d'abord à l'analyse de la fréquence de tous les mots a permis aux thèmes les plus fréquemment évoqués dans les documents d'émerger. À partir des mots les plus fréquents, il a été possible d'identifier les mots liés aux notions d'autonomie ou de conformité. Mais avant de sélectionner ces mots, tous les « mots d'arrêt » (*stop words*) qui donnent une structure à la phrase sans toutefois lui apporter une signification particulière (ex. : pour, de, le) ont été supprimés afin d'épurer les données (Kwartler, 2017).

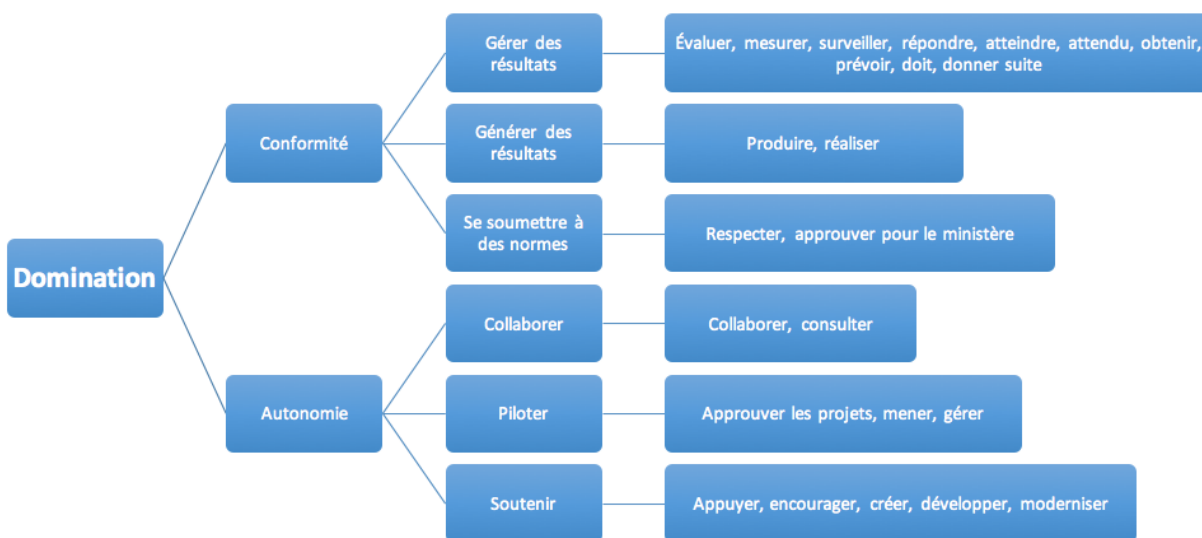
L'analyse s'est concentrée sur les verbes d'action. Cette thèse s'intéressant aux expériences de domination, nous croyons que celles-ci peuvent être observées par le biais d'actions spécifiques. Ces actions s'incarnent dans des verbes d'action. De plus, les mots clés (ex. : le terme *résultats*) sont également associés à des verbes d'action (ex. : gérer). Par conséquent, l'utilisation des verbes d'action a permis de capturer les mots clés, tout en

⁷ Bien que certains puristes pourraient soutenir que des analyses de fréquences de mots et de ratios font partie d'une approche quantitative et non purement qualitative, nous soutenons au contraire que malgré le recours à des calculs de fréquences et à l'utilisation de ratios, l'approche préconisée dans cette thèse ne s'inscrit pas dans une approche quantitative, ni dans une approche mixte, mais bien dans une approche qualitative. En effet, selon Cresswell (2014), les méthodes quantitatives sont essentiellement fondées sur des analyses statistiques et appellent à une interprétation statistique des données. De plus, les méthodes statistiques exigent l'usage d'instruments de collecte de données tels que les sondages ou des expériences. Or, selon Cresswell, les méthodes qualitatives sont fondées sur l'analyse de données provenant de textes ou d'image et leur interprétation se base sur la recherche de thèmes ou de schémas récurrents. Ainsi, malgré l'usage de quelques chiffres, la stratégie de recherche adoptée dans cette thèse s'inscrit résolument dans une approche qualitative.

permettant d'éviter le double codage (ex. : coder à la fois *gérer* et *résultats*), ce qui aurait contribué à fausser les résultats.

L'analyse de la fréquence des mots a permis d'identifier les mots les plus significatifs contenus dans les 100 rapports. Seuls les mots avec une fréquence égale ou supérieure à 200 ont été sélectionnés. Une fréquence de 200 représentait 0,01% de la fréquence totale. Une fréquence inférieure à 0,01% signifie que le mot est trop peu fréquent pour avoir un impact significatif sur l'analyse. Une fréquence de 200 signifie que le mot apparaît en moyenne deux fois par rapport. Ceci a permis de générer une liste de 1800 mots à partir de laquelle tous les verbes d'action appartenant aux champs lexicaux de l'autonomie ou de la conformité ont été sélectionnés. Un total de 52 verbes d'action pertinents a été utilisé pour coder les documents. Ces verbes ont ensuite été agrégés à leur racine non conjuguée (ex. : évalué = évaluer), ce qui a permis de dresser une liste de 24 verbes d'action pertinents qui ont été combinés en six catégories : trois verbes rattachés à la notion de conformité et trois verbes rattachés à la notion d'autonomie. La figure 4.1 présente les thèmes et les sous-thèmes identifiés.

Figure 4.1 - Thèmes et sous-thèmes



Comme l'indique la figure 4.1, le thème de l'autonomie est composé des thèmes suivants :

- Collaborer
- Piloter
- Soutenir

D'une façon similaire, le thème de la conformité est composé des thèmes suivants :

- Gérer des résultats
- Générer des résultats
- Se soumettre à des normes

À l'aide de NVivo, un cas a été créé pour chacun des cinq ministères. Un cas constitue un niveau d'analyse déterminé comme « entité de référence pour effectuer l'analyse des données ». Chaque cas réunissait l'ensemble des rapports du ministère. Chaque rapport s'est vu attribuer une série de caractéristiques (année, parti au pouvoir, greffier en poste, année d'élection ou non) et sur cette base, une série de requêtes ont été lancées à l'aide de l'assistant de requêtes NVivo. Les requêtes constituent des demandes d'exécution de commandes spécifiques. Elles incluent par exemple, une demande d'encodage, une comparaison d'encodage, une recherche textuelle, etc. Ces requêtes ont permis de croiser les cas (et leurs caractéristiques) avec les thèmes et les sous-thèmes préalablement identifiés. Les données ont ensuite été exportées en Excel afin de produire des graphiques qui ont soutenu l'analyse des résultats qui est présentée au chapitre VI.

La dernière étape du traitement des données a consisté à mettre en relation les résultats issus de l'analyse du contenu des règles et des instruments avec les résultats issus de l'analyse de la fréquence des thèmes et des sous-thèmes rattachés aux notions de conformité et d'autonomie. Le chapitre VII présente une discussion sur les résultats obtenus en lien avec le cadre conceptuel proposé au chapitre III.

CHAPITRE V - SITUER LA RECHERCHE

Avant de procéder à la description des résultats, il s'avère essentiel de dresser un portrait du contexte propre à cette étude. Pour bien comprendre l'importance des rapports ministériels sur le rendement, il importe de d'abord les situer à l'intérieur du cycle financier du gouvernement du Canada. Puis, afin d'identifier les éléments clés ayant pu influencer ces rapports, l'évolution de la nouvelle philosophie de gestion insufflée dans l'appareil administratif au cours de la période étudiée est relatée. Enfin, pour saisir comment certains éléments de l'environnement externe ont pu influencer certaines décisions de gestion à l'intérieur de la fonction publique, il est primordial de retracer ces principaux événements survenus dans l'environnement politique au cours de la période étudiée.

Situer les rapports ministériels sur le rendement au sein du cycle budgétaire

Au Canada, le cycle financier du gouvernement fédéral comporte deux processus distincts, mais tout de même interreliés : les voies et moyens ainsi que les subsides. Alors que les travaux des voies et moyens permettent au gouvernement d'exposer sa politique économique (le Budget) et de prélever des fonds aux contribuables par le biais de mesures fiscales en prévision des dépenses, les travaux des subsides permettent au gouvernement d'obtenir l'approbation par le Parlement de ses prévisions annuelles de dépenses qui seront affectées sous forme de crédits aux divers ministères et organismes afin que ceux-ci puissent mettre en œuvre les programmes déjà approuvés par le Parlement (budget des dépenses) (O'Brien & Bosc, 2009).

Les travaux des voies et moyens s'amorcent avec le dépôt de la politique budgétaire au Parlement par le ministre des Finances. Ce dépôt s'effectue généralement entre les mois de février et avril. L'exposé budgétaire qui s'effectue habituellement lors du dépôt du Budget présente les orientations politiques du gouvernement et établit ses priorités financières, sociales et économiques pour l'exercice financier à venir (1^{er} avril au 31 mars) (Madore, 2006; Maslove, 2015). Il constitue pour le gouvernement l'occasion de dresser un portrait de la situation

économique du Canada, d'annoncer des changements aux taux d'imposition ainsi qu'aux structures fiscales, de dévoiler les nouveaux programmes de dépenses et d'aborder la situation financière du gouvernement (Tellier, 2015; Maslove, 2015). L'exposé budgétaire est suivi du dépôt d'un projet de loi d'exécution du Budget, de motions visant à adopter la politique budgétaire du gouvernement et le projet de loi, puis de quatre jours de débat en Chambre menant à un vote consistant à accepter ou à rejeter la politique budgétaire (O'Brien & Bosc, 2009). Ce vote constitue une mesure de confiance envers la Chambre, ce qui signifie qu'un rejet de la politique budgétaire proposée pourrait éventuellement entraîner la dissolution de la Chambre. Bien que l'exposé budgétaire constitue en quelque sorte une tradition annuelle permettant au gouvernement de présenter ses grandes orientations politiques et économiques, en vertu du Règlement de la Chambre des communes du Canada, celui-ci n'est pas tenu de présenter une politique budgétaire annuelle. L'adoption de mesures fiscales pourrait aussi bien se faire tout au long de la session par le biais de l'adoption d'une motion des voies et moyens (O'Brien & Bosc, 2009).

Les travaux des subsides suivent un processus différent que ceux des voies et moyens. Sur l'avis des ministres, le gouvernement dépose à la Chambre ses prévisions annuelles de dépenses (plan des dépenses et Budget des dépenses), afin que celle-ci puisse l'étudier et l'approuver. Alors que le plan des dépenses constitue la Partie I du Budget principal des dépenses, le Budget des dépenses compose la Partie II. Contrairement à l'exposé budgétaire qui ne constitue pas une obligation, en vertu du Règlement de la Chambre des communes du Canada, le gouvernement est tenu de déposer un budget principal des dépenses au plus tard le 1^{er} mars de chaque année, permettant ainsi aux divers comités permanents de la Chambre d'étudier le budget en vue de son adoption par la Chambre au plus tard le 31 mai (Article 81(4) (5)) (O'Brien & Bosc, 2009). Seules les Communes ont le pouvoir d'approuver les crédits nécessaires permettant de répondre aux besoins du gouvernement. Ces crédits donnent l'autorisation au gouvernement de puiser dans le Trésor public pour s'acquitter de ses obligations financières (O'Brien et Bosc, 2009; Madore, 2006; Tellier, 2015). Mais comme l'exercice fiscal ne débute que le 1^{er} avril et que l'adoption du Budget principal des dépenses ne se fait qu'en juin, afin de permettre au

gouvernement d'utiliser les fonds pendant que les parlementaires procèdent à une analyse détaillée du Budget principal des dépenses, le gouvernement doit obtenir des crédits provisoires. L'octroi de cette avance de fonds se fait par le dépôt du projet de loi de crédits no 1 (Crédits provisoires pour le budget principal des dépenses) qui doit être approuvé habituellement au plus tard le 26 mars (Madore, 2006).

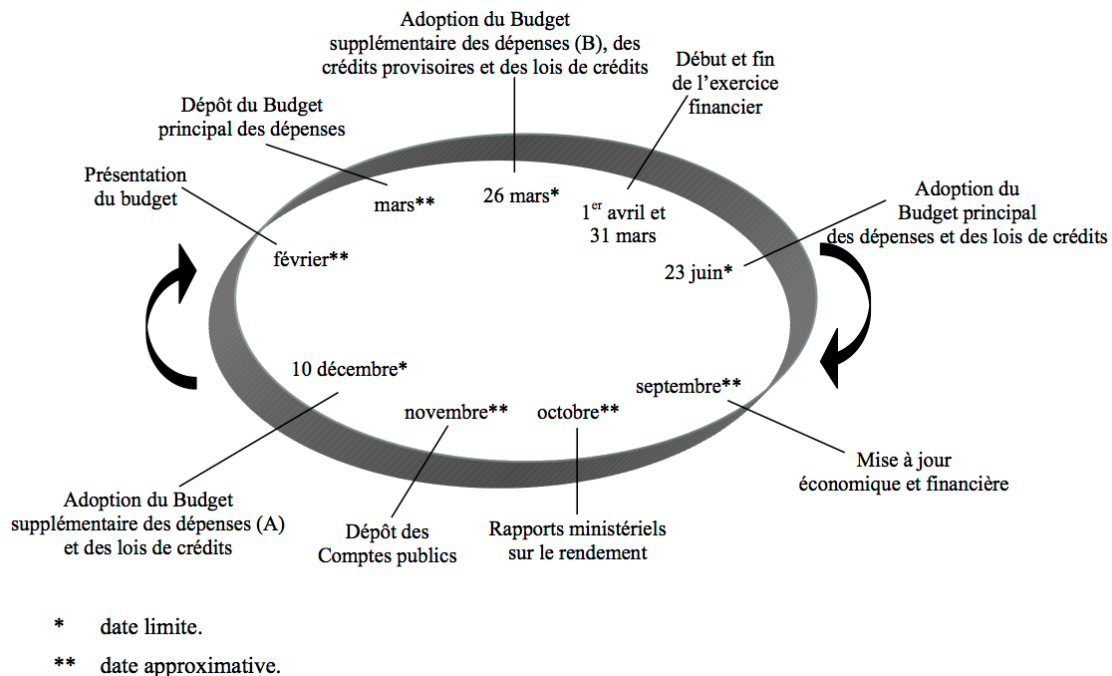
Comme il s'avère difficile de prévoir l'ensemble des dépenses pour une année entière, le gouvernement peut modifier les plans de dépenses et obtenir des fonds supplémentaires pour des dépenses non prévues en déposant un Budget supplémentaire des dépenses en juin, en décembre et en mars (Loi de crédits No 3, No 4, No 5 – Crédits pour le budget supplémentaire des dépenses) (Tellier, 2015).

Toute mesure fiscale annoncée dans la politique budgétaire est susceptible d'affecter la nature du travail au sein des ministères et organismes, afin que ceux-ci se conforment à cette mesure. Les crédits accordés aux ministères et organismes peuvent donc fluctuer en fonction du contenu de la politique budgétaire du gouvernement. Ainsi, bien que les travaux des voies et moyens ainsi que ceux des subsides constituent deux processus budgétaires distincts remplissant des fonctions différentes, ceux-ci ne sont absolument pas indépendants. Et il est essentiel de tenir compte de ces deux processus pour bien saisir le processus financier du gouvernement du Canada.

Alors que l'exercice financier du gouvernement se termine le 31 mars, le cycle budgétaire se poursuit au-delà de cette date. Jusqu'en 1997, le Budget principal des dépenses comprenait une Partie III qui présentait les dépenses du ministère. En 1997, une motion a été adoptée par le Chambre des communes remplaçant ce document par la publication pour tous les ministères de deux documents : un *Rapport sur les plans et priorités* et un *Rapport sur le rendement* (O'Brien & Bosc, 2009). Ainsi, depuis 1997, chaque ministère et organisme doit, au plus tard le 31 mars, présenter un *Rapport sur les plans et priorités*, et à l'automne, l'ensemble de ses transactions financières pour l'exercice financier précédent en déposant au Parlement un *Rapport ministériel*

sur le rendement. Ce dernier document compare les résultats atteints par le ministère au rendement attendu ainsi qu'aux résultats qui étaient promis dans le *Rapport sur les plans et priorités* ainsi que dans le Budget principal des dépenses (Madore, 2006). Les rapports ministériels sur le rendement constituent donc de précieux documents qui permettent de comprendre comment s'effectuent la gestion financière et la gestion sur le rendement à l'intérieur des ministères.

Figure 5.1 - Le cycle financier du gouvernement fédéral du 1^{er} avril au 31 mars



Source : Division de l'économie, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement

Enfin, le cycle budgétaire se conclut avec le dépôt des Comptes publics du Canada, préparés annuellement par le Receveur général du Canada et publiés en trois volumes. Alors que le volume I présente les états financiers consolidés vérifiés du gouvernement ainsi que des informations financières et analyses additionnelles, le volume II s'attarde aux opérations financières du gouvernement par portefeuille ministériel. Le volume III fournit des informations

et analyses supplémentaires (Canada, 2016f). La figure 5.1 présente le cycle budgétaire du gouvernement fédéral.

Situer la période étudiée dans son contexte élargi

L'évolution d'une nouvelle philosophie de gestion

Dès 1989, une initiative intitulée *Fonction publique 2000* est lancée avec l'objectif de moderniser la gestion des ressources humaines en accordant davantage de pouvoirs aux gestionnaires, jetant ainsi les bases d'une nouvelle philosophie de gestion dans la fonction publique fédérale canadienne (Bourgault, 2010). Les fondements de cette nouvelle philosophie sont repris par le Président du Conseil du Trésor dès 1995 dans son rapport annuel au Parlement au sein duquel il s'engage à intégrer les résultats des ministères et agences aux activités de gestion au sein du gouvernement fédéral (Canada, 1995a).

En 1997, le rapport annuel du greffier du Conseil privé met en lumière certains problèmes touchant la fonction publique fédérale, dont le fait que celle-ci est perçue par un nombre toujours croissant d'employés comme un milieu de travail peu attirant (Stillborn, 1998). Le rapport souligne notamment les possibles conséquences liées à ce problème : difficulté d'attraction, de rétention et de motivation du personnel dans les années à venir et ultimement, incapacité de répondre aux attentes et besoins des élus ainsi que des citoyens (Stillborn, 1998). En réponse à cette situation, le gouvernement lance l'initiative *La Relève* avec l'objectif de « construire ' une institution moderne et vigoureuse, capable d'utiliser pleinement les talents de ceux qui la composent ', et possédant les compétences et la motivation nécessaires pour relever les défis de l'avenir » (Stillborn, 1998). Parallèlement, en 1997, dans la foulée des efforts de modernisation de l'appareil administratif, le gouvernement entreprend de moderniser sa fonction de contrôleur en misant notamment sur un élargissement des normes et des pratiques permettant d'inclure non seulement des renseignements financiers dans la mesure du rendement, mais également des données non financières liées aux résultats (Bourgault, 2010). Cette initiative sera de courte durée et associée à divers scandales, mais il n'en demeure pas moins que les principes qui en

découleront formeront les piliers de la nouvelle philosophie de gestion du gouvernement fédéral canadien (Bourgault, 2010). C'est notamment cette initiative qui donnera naissance au *Cadre de responsabilisation* dont il sera question plus loin.

En 2000, la Présidente du Conseil du Trésor publie un rapport intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* dans lequel elle réaffirme son engagement concernant la gestion par résultats (Canada, 2000). Ce rapport revêt une importance cruciale puisqu'il est à la base de la révision de plusieurs instruments du gouvernement (politiques, directives, cadres, etc.) et de l'adoption de nombreux nouveaux instruments. Ce rapport marque un point tournant dans les pratiques de gestion du gouvernement fédéral qui seront désormais toujours articulées autour de la gestion par résultats.

À la suite du lancement de l'initiative *La Relève* et de la publication du rapport *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, plusieurs initiatives diverses seront initiées par le gouvernement de façon à appuyer ces deux documents et surtout à mettre en œuvre la nouvelle philosophie de gestion du gouvernement marquée par la recherche d'une plus grande flexibilité et autonomie pour les gestionnaires et par une gestion axée sur les résultats. Notamment, en 1998, dans le cadre de *La Relève*, le Réseau du Leadership a été créé afin d'encourager le développement des compétences rattachées au leadership parmi les gestionnaires de la fonction publique. Cette initiative s'inscrit également dans la nouvelle philosophie de gestion du gouvernement. En 2003, le gouvernement adopta la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* avec l'objectif de transformer et moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Cette loi a entraîné la modification de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la *Loi sur le Centre canadien de gestion* qui est devenue la *Loi sur l'École de la fonction publique du Canada*. Elle a également mené à l'adoption d'une nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (remplaçant celle de 1985) ainsi que d'une nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (remplaçant celle de 1967). L'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* illustre bien la volonté du

gouvernement de revoir, moderniser et simplifier ses pratiques de gestion dans l'appareil administratif.

Toujours en 2003, le gouvernement fédéral a établi le *Cadre de responsabilisation de gestion* qui vise à évaluer les pratiques de gestion et le rendement dans les organismes fédéraux. Cet instrument du gouvernement est alors perçu comme « un outil essentiel de surveillance [...] qui permet de veiller à ce que les ministères et les organismes fédéraux soient correctement gérés, qu'ils soient redevables, et que les ressources soient allouées de manière à obtenir des résultats » (Canada, 2016b). Puis la même année, le gouvernement a adopté un premier *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* afin de mettre de l'avant les valeurs et l'éthique comme des outils essentiels permettant de guider et appuyer les fonctionnaires (Canada, 2003a).

En 2005, alors que l'importance accordée au leadership dans l'administration publique prenait de l'ampleur, le gouvernement publia un profil des compétences clés en leadership permettant d'identifier les comportements attendus de la part des leaders. Puis en 2007, le Réseau du leadership se transforma pour devenir le Secteur du leadership et de la gestion des talents au sein de l'ancienne *Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique* devenue en 2009 le *Bureau du dirigeant principal des ressources humaines au Secrétariat du Conseil du Trésor*. La décision de créer un secteur spécifiquement dédié au leadership dans la fonction publique illustre bien l'importance accordée par le gouvernement à cette notion (Rouillard & Caron, 2016).

Aussi, en 2005, à la suite de l'engagement pris dans le Plan d'action sur la responsabilité, le *Secrétariat du Conseil du Trésor* lança une initiative de renouvellement de ses politiques ayant l'intention d'en réduire d'au moins de moitié le nombre (Canada, 2011d). Cette initiative avait comme objectif « d'éclaircir les responsabilités de gestion et les obligations de responsabilisation des ministres et des administrateurs généraux, d'établir une distinction claire entre leurs fonctions et celles des spécialistes fonctionnels de la collectivité financière et de créer une infrastructure de politiques intégrée, simplifiée et renforcée » (Canada, 2011d). En 2006, le

gouvernement adopte la *Loi fédérale sur la responsabilité* qui comporte certaines dispositions spécifiques à l'intention des ministères afin de renforcer la vérification et la responsabilisation de ces derniers (Canada, 2006). Plus spécifiquement, la loi précise les rôles et les responsabilités des sous-ministres et des administrateurs généraux ainsi que les possibles sanctions, afin de renforcer la fonction de vérification interne au sein des ministères.

Au cours des années qui ont suivi, le Secrétariat a procédé à la révision de ses politiques le menant à en annuler certaines, à en fusionner d'autres, ainsi qu'à modifier considérablement le contenu de certaines autres. Dans le cadre de l'initiative de renouvellement des politiques et à la suite de l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, le Bureau du contrôleur général a lancé une revue de la série de politiques sur la gestion financière procédant à l'examen et l'analyse de plus de 160 instruments de politique de gestion financière de façon à « créer une infrastructure de politiques intégrée, simplifiée et renforcée » (Canada, 2011d). Cet exercice a mené à la modification de plusieurs instruments de politiques entre 2006 et 2011. Les nouvelles politiques résultant de cette initiative sont porteuses de la nouvelle philosophie de gestion du gouvernement qui prône une gestion axée sur les résultats permettant une plus grande flexibilité pour les fonctionnaires. Toutefois, d'une façon paradoxale, celles-ci s'avèrent également beaucoup plus prescriptives et contraignantes pour les fonctionnaires. En somme, les années 1997 à 2016, soit la période étudiée par cette thèse, sont clairement marquées par l'évolution d'une nouvelle philosophie de gestion dans l'administration publique fédérale canadienne qui se manifeste à travers les diverses lois et les instruments et pratiques de gestion que le gouvernement fédéral met en place au cours de cette période.

Un environnement externe houleux

La période 1997-2016 est marquée par de nombreux événements politiques qui ont eu des répercussions sur la fonction publique canadienne, ainsi que sur les pratiques de gestion en place dans l'appareil administratif. L'année 1997, moment de la publication des premiers rapports ministériels sur le rendement, marque la fin d'une période de compressions intenses

dans l'administration publique fédérale. Faisant face à une importante accumulation de déficits et une dette sans précédent, le gouvernement fédéral entreprit de redresser ses finances à partir de 1990 (Vieira, 2014). En 1993, le gouvernement conservateur de Kim Campbell procède à une importante transformation de l'appareil gouvernemental en réduisant considérablement le nombre de ministères (32 à 23), en abolissant tous les postes de ministres d'État et en mettant fin aux travaux de six comités du Cabinet (Charih, 1999). Ces premières réformes ont pavé la voie à une nouvelle vague lancée par le gouvernement libéral de Jean Chrétien, dont « l'Examen des programmes » annoncé dans le Budget de 1994 qui visait à « consacrer les ressources amoindries dont dispose le gouvernement à la satisfaction des besoins les plus prioritaires ainsi qu'aux secteurs dans lesquels le gouvernement fédéral est le mieux placé pour assurer la prestation des services » (Canada, 2008e). L'objectif principal de cette initiative était d'« assurer la prestation la plus efficace et la plus efficiente des programmes et services appropriés au rôle du gouvernement fédéral au sein de la fédération » (Canada, 2008e). Cette revue de programme a entraîné une réduction des effectifs de l'ordre de 45 000 emplois (phase 1) et 10 000 autres emplois (en 1996 lors de la phase 2) en plus d'une compression des dépenses liées aux programmes de plus de 10,4 milliards de dollars (Charih, 1999). Cette importante réforme administrative a également entraîné de « [nouvelles pratiques de] recouvrement des coûts, la diminution des transferts sociaux aux provinces, la dévolution des responsabilités à ces dernières et au secteur privé et l'annonce de la commercialisation et de la privatisation de certaines activités » (Charih, 1999 : 6). Les rapports ministériels sur le rendement sont donc publiés pour la première fois au lendemain de ces importantes réductions d'effectifs et compressions budgétaires.

En 1999, une vérification interne menée au sein du ministère des Ressources humaines et Développement Canada (maintenant Emploi et développement social Canada) révèle le recours à des pratiques de gestion douteuses pour des projets financés dans le cadre d'un programme de subvention de 1 milliard de dollars (Cooper & Ogata, 2004). Bien qu'il n'ait pas été possible de prouver qu'une utilisation frauduleuse des fonds ait véritablement eu lieu

(Sutherland, 2001), il n'en demeure pas moins que la confiance des citoyens à l'endroit des pratiques de gestion en place dans l'appareil administratif a été ébranlée.

Quelques années plus tard, le *scandale des commandites* éclate au sein du gouvernement fédéral canadien. La vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, publie en 2004 un rapport détaillé présentant les résultats de la vérification du programme fédéral des commandites révélant que plus de 100 millions de dollars ont été versés en commissions et honoraires fictifs ou trop élevés à des agences publicitaires proches des libéraux fédéraux, dans le but de promouvoir l'unité canadienne (Boisvert, 2011). C'est ce qui donne lieu au *scandale des commandites*. Ce rapport détaillé approfondissait un premier rapport publié par la vérificatrice générale en 2002 qui relevait déjà des failles importantes dans les processus d'attribution des fonds dans le cadre de ce programme. Ce scandale financier ébranla considérablement le Parlement, particulièrement le parti libéral du Canada. Le premier ministre de l'époque, Jean Chrétien, quitta le pouvoir en décembre 2003. Son successeur, Paul Martin, ordonna en 2004, la tenue d'une commission d'enquête dirigée par le juge John Gomery. Les conclusions de cette commission d'enquête mèneront à l'arrestation de plusieurs individus liés au scandale. Peu après la publication du rapport de 2004, de nouvelles élections générales ont été tenues et après avoir formé un gouvernement majoritaire pendant plus de 10 ans, le parti libéral est réélu pour former un gouvernement minoritaire. La Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery) poursuivit ses activités jusqu'en juin 2005, mettant au jour les pratiques frauduleuses de plusieurs personnes clés dans l'administration publique canadienne. La confiance du public envers le gouvernement a été considérablement ébranlée au cours de cette période. Le climat étant donc propice à la tenue d'élections pour le gouvernement conservateur, les partis d'opposition renversent le gouvernement minoritaire libéral en novembre 2005. Les élections ont été tenues en janvier 2006 et le parti conservateur remporta le plus grand nombre de sièges, formant ainsi un gouvernement minoritaire, le premier gouvernement conservateur après plus de 12 ans de règne libéral.

Les Conservateurs prirent le pouvoir dans un contexte marqué par la méfiance des citoyens à l'endroit du gouvernement. De plus, ayant promis de « faire le ménage au Parlement, par la présentation d'un projet de loi sur l'imputabilité fédérale » (Radio-Canada, 2006), Stephen Harper, chef du parti conservateur, entreprit la mise en œuvre de plusieurs nouveaux mécanismes de contrôle dans l'administration publique, contribuant ainsi à renforcer la tendance amorcée à miser davantage sur la gestion par résultats tout en instaurant des instruments de politiques plus prescriptifs et restrictifs.

L'année 2007 fut marquée par les débuts de la crise financière mondiale qui prit naissance aux États-Unis avec l'éclatement de la bulle immobilière artificielle, ainsi que le nombre trop élevé de prêts hypothécaires à haut risque (*subprime*) accordés (Fédération des chambres immobilières du Québec, 2009). C'est en 2008 que la crise économique commença véritablement à se faire sentir au Canada (Le Devoir, 2008). Après avoir nié pendant plusieurs années la récession sévissant au pays, le premier ministre Stephen Harper présenta, en 2009, le premier budget déficitaire du gouvernement fédéral en 12 ans, reconnaissant enfin les difficultés financières qui touchaient le Canada (Canada, 2009b). Les années subséquentes ne sont pas plus faciles sur le plan financier et entraînent une période d'austérité au sein du gouvernement fédéral canadien. En 2008, le parti conservateur sous la direction de Stephen Harper fut réélu comme gouvernement minoritaire. Des élections fédérales furent tenues en 2011. Les conservateurs furent réélus une troisième fois et formèrent enfin un gouvernement majoritaire.

En 2012, face à la situation économique toujours difficile au Canada, le gouvernement conservateur de Stephen Harper entreprit une réforme de l'administration publique fédérale incluant une réduction des effectifs de l'ordre de 16 220 postes de fonctionnaires sur une période d'un an (Canada, 2013b). Les coupures ont touché plusieurs ministères et agences fédérales dont l'Agence canadienne d'inspection des aliments, le ministère de la Défense nationale, Emploi et Développement social Canada, Transport Canada, Bibliothèque et Archives Canada et le Bureau du Conseil privé (Caron & Roberge, 2018). D'importantes coupes budgétaires dans le budget de Radio-Canada ont également mené à une réduction de la programmation et l'annulation de

certaines séries télévisées, d'émissions de radio et de la couverture de nouvelles et de sports (CBC, 2012).

En octobre 2015, après presque 10 ans de règne conservateur, le parti libéral du Canada, sous la direction de Justin Trudeau, fut élu et forme maintenant un gouvernement majoritaire. Toutefois, la période étudiée par cette thèse se terminant en 2016, les effets de ce changement de gouvernement et de philosophie ne peuvent être véritablement observés dans cette étude. Il n'en demeure pas moins que cette thèse est marquée non seulement par l'évolution d'une nouvelle philosophie de gestion qui entraîne une transformation majeure des pratiques de gestion à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, mais également par un environnement externe tumultueux qui influence ces mêmes pratiques de gestion ainsi que les nouveaux instruments mis en œuvre par le gouvernement.

CHAPITRE VI - L'EXPÉRIENCE DE LA DOMINATION : PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

Le cadre conceptuel présenté précédemment précise que trois éléments fondamentaux peuvent être retenus des écrits de Weber, Foucault et Martuccelli pour aborder l'objet d'étude de cette thèse, soit les règles, les instruments et les expériences de domination. Ce chapitre présente les résultats de recherche liés à l'analyse de l'exercice de la domination. La première section de ce chapitre est consacrée à la présentation et l'analyse des règles et des instruments destinés à la gestion financière qui ont été mis en œuvre par le gouvernement fédéral canadien depuis 1997, année de publication des premiers rapports ministériels sur le rendement. La seconde section s'attarde plus spécifiquement aux diverses expériences de domination à l'intérieur des cinq ministères étudiés en présentant les résultats issus de l'analyse textuelle des rapports ministériels sur le rendement. Cette analyse permet de mettre en lumière l'importance accordée à la conformité et à l'autonomie au sein de la fonction publique ainsi que dans ces rapports au fil des ans, et, ultimement, de mieux saisir comment s'exerce la domination au sein de ces ministères.

Les règles et les instruments

Comme il en a été question dans la section portant sur le cadre conceptuel, cette recherche soutient que la domination se comprend à travers les diverses expériences qui se situent sur un spectre opposant la conformité et l'autonomie. Et ces expériences de domination sont conditionnées par des règles et des instruments qui agissent sur elles et qui façonnent la façon dont s'exerce la domination. Cette section se penche spécifiquement sur l'étude des règles et des instruments rattachés à la gestion financière, qui ont été mis en œuvre par le gouvernement fédéral, et ayant pu façonner l'exercice de la domination au sein des ministères.

En s'appuyant sur les écrits de Weber, le cadre conceptuel sur lequel repose l'analyse de cette thèse affirme que les règles et la notion de droit constituent une source de la légitimité de la domination dans les organisations bureaucratiques. Selon Weber, les administrations publiques se sont érigées sur la base du droit en prônant une forme de gestion dont les actions découlent des lois et s'appuient sur des principes reconnus par tous les membres de l'organisation (Bagla, 2003). Bien que les réformes administratives inspirées par la vague managériale aient pu contribuer à modifier cette source de légitimité de la domination, les lois constituent toujours l'un des fondements de la domination dans les administrations publiques.

L'administration publique fédérale canadienne compte de nombreuses lois qui visent plus spécifiquement à encadrer l'ensemble des facettes du travail des fonctionnaires. Bien que le travail de ces derniers soit également contraint par l'ensemble des lois qui régulent les activités de l'administration publique (ex. : la *Loi sur les pêches*, la *Loi canadienne sur la santé*, la *Loi de l'impôt sur le revenu*, etc.) cette thèse s'intéresse plus précisément aux lois qui visent spécifiquement à baliser le travail des fonctionnaires dans l'administration publique.

Le gouvernement fédéral canadien compte 11 lois qui encadrent directement le travail des fonctionnaires au sein de l'appareil administratif :

- *Loi sur les langues officielles (1969)*
- *Loi sur la gestion des finances publiques (1985)*
- *Loi sur la rémunération du secteur public (1991)*
- *Loi sur l'équité en matière d'emploi (1995)*
- *Loi sur la modernisation de la fonction publique (2003)*
- *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (2003)*
- *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral (2003)*
- *Loi sur l'École de la fonction publique (2003)*
- *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (2005)*
- *Loi fédérale sur la responsabilité (2006)*
- *Loi sur l'équité dans la rémunération du secteur public (2009)*

Il existe d'autres lois qui touchent les fonctionnaires (*Loi sur la pension de la fonction publique*, *Loi sur le gouverneur général*, *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*, etc.),

mais celles-ci ne régissent pas directement le travail quotidien de tous les fonctionnaires. Le tableau 6.1 présente une synthèse des principales lois encadrant le travail des fonctionnaires.

Tableau 6.1 – Synthèse des principales lois encadrant le travail des fonctionnaires

Loi	Année	Fonctions de la loi
<i>Loi sur les langues officielles</i>	1969	Cette loi oblige le Conseil du Trésor à coordonner les programmes liés aux langues officielles dans les organisations fédérales.
<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>	1985	Fondement du cadre juridique qui régit la gestion financière et la responsabilisation des organisations fédérales. Énumère les principes fondamentaux qui guident la manière d'effectuer les dépenses au gouvernement. Présente la procédure à suivre en ce qui concerne le contrôle interne des fonds affectés aux organisations fédérales et pour la préparation des Comptes publics.
<i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique fédérale</i>	1985	Cette loi a été révisée et remplacée par une nouvelle <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> en 2003. Cette loi établit la façon dont le gouvernement embauche et gère ses employés.
<i>Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral</i>	1985	Cette loi a été révisée et remplacée par une nouvelle <i>Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral</i> en 2003.
<i>Loi sur la rémunération du secteur public</i>	1991	Cette loi détermine la rémunération dans le secteur public.
<i>Loi d'équité en matière d'emploi</i>	1995	Cette loi vise à s'assurer que tous les Canadiens et Canadiennes ont le même accès au marché du travail. Cette loi oblige aussi les employeurs à prendre des mesures pour assurer une représentation adéquate des membres des quatre groupes désignés : femmes, Autochtones, personnes handicapées et membres des minorités visibles.
<i>Loi sur la modernisation de la fonction publique</i>	2003	Cette loi a comme objectif de transformer et moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Cette loi a entraîné la modification de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> (en ce qui a trait aux pouvoirs et responsabilités), de la <i>loi sur le Centre canadien de gestion</i> qui est devenue la <i>Loi sur l'École de la fonction publique du Canada</i> . Elle a aussi entraîné l'adoption d'une nouvelle <i>loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> qui remplace la version de 1985 (changements en matière de dotation, d'emploi et d'activités politiques), ainsi que l'adoption d'une nouvelle <i>Loi sur les relations de travail dans la fonction publique</i> qui remplace l'ancienne loi de 1967 (changements concernant les relations de travail, les négociations collectives et la résolution de conflits) (Canada, 2011c).

<i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique (nouvelle version)</i>	2003	La loi de 2003 remplace celle de 1985. Cette loi définit les rôles et responsabilités de la Commission de la fonction publique en matière de nominations et de mutations de l'emploi dans la fonction publique, précise les délégations de pouvoir aux administrateurs généraux, encadre les processus d'enquêtes et de plaintes relatives aux nominations ainsi que le rôle de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral, encadre la participation des fonctionnaires à des activités politiques.
<i>Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral (nouvelle version)</i>	2003	Cette loi encadre les négociations collectives entre le Conseil du Trésor et les syndicats de la fonction publique. Cette loi encadre les relations de travail entre l'employeur (le Conseil du Trésor) et les employés.
<i>Loi sur l'École de la fonction publique</i>	2003	Adoptée à la suite de la <i>Loi sur la modernisation de la fonction publique</i> , elle remplace la <i>Loi sur le Centre canadien de gestion</i> . Elle reconnaît légalement la création de l'École de la fonction publique qui résulte d'une fusion du Centre canadien de gestion, de Formation et perfectionnement Canada et de Formation linguistique Canada.
<i>Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles</i>	2005	Adoptée à la suite du scandale des commandites survenu au gouvernement fédéral, cette loi protège les employés du secteur public fédéral des représailles pouvant découler de la divulgation d'actes répréhensibles graves dans le milieu de travail.
<i>Loi fédérale sur la responsabilité</i>	2006	L'objectif de cette loi est d'accroître la responsabilisation, la transparence et la surveillance des activités gouvernementales. Cette loi réforme le financement des partis politiques, interdit les contributions secrètes aux candidats politiques, renforce le rôle du commissaire à l'éthique, renforce la <i>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes</i> , garantit la transparence de la budgétisation, encadre les nominations, protège les fonctionnaires divulgateurs, renforce les pouvoirs du vérificateur général et la fonction de vérification et de responsabilisation dans les ministères.
<i>Loi sur l'équité dans la rémunération du secteur public</i>	2009	Vise à garantir le droit fondamental du salaire égal pour un travail de valeur égale dans le secteur public fédéral.

Les lois constituent des règles adoptées par un ensemble d'élus selon des procédures spécifiques qui sont elles aussi prescrites par des lois (Swaigen, 2005). Les lois créent des cadres qui guident les actions des individus afin de s'assurer que les nombreuses activités complexes qui caractérisent la société sont menées d'une façon honnête, efficace et efficiente (Swaigen, 2005).

Ainsi, les lois encadrent l'action en fournissant des principes et des procédures qui doivent être suivies. Les politiques et autres instruments de l'État (règles, cadres, normes, etc.) découlent des lois et constituent les moyens dont se dote le gouvernement pour atteindre ses objectifs. Les lois sont beaucoup plus stables que les politiques et les instruments. Elles peuvent être modifiées, mais les processus d'amendement sont longs et complexes. À l'opposé, les politiques et instruments peuvent être modifiés beaucoup plus aisément, afin de refléter le programme du gouvernement.

Au moment de la publication des premiers rapports ministériels sur le rendement en 1997, six lois encadrant spécifiquement le travail des fonctionnaires étaient déjà en vigueur : *Loi sur les langues officielles*, *Loi sur la gestion des finances publiques*, *Loi sur l'emploi dans la fonction publique fédérale*, *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, *Loi sur la rémunération du secteur public*, *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La *Loi sur les langues officielles* adoptée en 1969 proclame l'anglais et le français comme les langues officielles au Canada. Les nombreuses dispositions prévues par cette loi permettent notamment aux fonctionnaires fédéraux de travailler dans la langue de leur choix dans les régions désignées « bilingues ». La loi oblige également le gouvernement à fournir des services bilingues dans ces régions. La *Loi sur les langues officielles* encadre donc le travail des fonctionnaires en ce qui concerne la langue de travail ainsi que la langue de prestation de services (Canada, 2017f).

Ensuite, la *Loi sur la gestion des finances publiques* instaure un cadre de gestion financière précis et détermine clairement la responsabilisation des organisations fédérales en la matière. Cette Loi énumère les principes fondamentaux qui sont à la base de la gestion des dépenses au gouvernement fédéral en présentant une procédure claire et précise qui doit être suivie pour le contrôle interne des fonds qui sont affectés aux organisations fédérales et pour la préparation des Comptes publics (Canada, 2017b).

La *Loi sur la rémunération du secteur public* détermine le salaire versé aux fonctionnaires. Cette loi est modifiée à mesure que les conventions collectives sont signées par le Conseil du

Trésor et les divers représentants syndicaux (Canada, 2017d). Cette loi constitue un outil essentiel pour éviter les décisions arbitraires concernant le salaire attribué aux fonctionnaires évitant ainsi toute forme de collusion et de favoritisme et contribuant à préserver la neutralité des fonctionnaires.

Enfin, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* oblige les employeurs (le Conseil du Trésor dans le cas présent) à mettre en place les mesures nécessaires permettant une représentation adéquate des membres des quatre groupes désignés (femmes, autochtones, personnes handicapées et membres des minorités visibles) parmi les effectifs des ministères et organismes fédéraux (Canada, 2017e).

La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ainsi que la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* étaient déjà en vigueur en 1997, mais comme il en sera question dans les prochains paragraphes, celles-ci ont été considérablement transformées après l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

Entre 1997 et 2016, sept nouvelles lois encadrant le travail des fonctionnaires ont été adoptées. Bien que les lois n'évoluent habituellement pas très rapidement, la période étudiée s'avère intéressante pour cette recherche puisqu'elle est marquée par l'adoption ou la modification de plusieurs lois. L'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* en 2003 a entraîné plusieurs changements juridiques dans les lois encadrant le travail des fonctionnaires. Cette loi, qui avait comme objectif principal de moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale canadienne, a notamment entraîné des modifications à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, l'adoption de la *Loi sur l'École de la fonction publique* en vertu de laquelle l'École a été créée, la révision majeure de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* (Canada, 2011c).

La *Loi sur l'École de la fonction publique* a remplacé la *Loi sur le Centre canadien de gestion*. Elle prévoit la création de l'École de la fonction publique qui résulte d'une fusion du Centre canadien de gestion, de formation et de perfectionnement Canada et de Formation linguistique Canada. L'École a comme mission « d'offrir un vaste éventail de possibilités d'apprentissage et d'établir une culture axée sur l'apprentissage dans la fonction publique » (Canada, 2015a). La création de l'École a permis de rassembler en seul endroit l'ensemble des formations prodiguées aux fonctionnaires, contribuant ainsi à uniformiser l'apprentissage et la culture dans la fonction publique fédérale canadienne.

La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* de 2003 remplace celle adoptée en 1985. Cette loi définit les rôles et les responsabilités de la Commission de la fonction publique du Canada en matière de nominations et de mutation dans la fonction publique. Elle précise également les délégations de pouvoir prévues pour les administrateurs généraux. Elle encadre les processus d'enquêtes et de plaintes relatives aux nominations, ainsi que le rôle de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral canadien. Enfin, elle encadre la participation des fonctionnaires à des activités politiques (Canada, 2017e).

La nouvelle *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* encadre la façon dont se déroulent les négociations collectives entre le Conseil du Trésor (comme employeur) et les divers syndicats de la fonction publique fédérale. Cette loi encadre étroitement les relations de travail entre l'employeur et les employés et prévoit les procédures à suivre en cas de grief (Canada, 2017g).

La période étudiée est également marquée par l'adoption de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Comme il en a été question précédemment, le scandale des commandites ainsi que la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery) ont entraîné l'adoption d'une série de mesure visant à encadrer plus étroitement l'utilisation des deniers publics afin d'éviter qu'un scandale de la sorte se produise de nouveau au sein du gouvernement fédéral canadien.

La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* constitue l'une de ces mesures. Cette loi vise à protéger les employés du secteur public fédéral de toutes représailles possibles qui pourraient découler de la divulgation d'actes répréhensibles graves dont ils ont été témoins dans leur milieu de travail (Canada, 2017c).

La *Loi sur la responsabilité fédérale* a également été adoptée à la suite du scandale des commandites et de la commission d'enquête qui a suivi. Cette loi a comme objectif premier d'accroître la responsabilisation, la transparence et la surveillance des activités du gouvernement fédéral canadien. Elle modifie notamment les règles concernant le financement des partis politiques, elle interdit les contributions secrètes aux candidats politiques, elle accorde au commissaire à l'éthique un rôle plus puissant, elle renforce la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, elle améliore et garantit la transparence de la budgétisation, elle encadre clairement les nominations et renforce les pouvoirs du vérificateur général du Canada et de la fonction de vérification et de responsabilisation dans tous les ministères et organismes fédéraux (Canada, 2006). Cette loi instaure de nombreux mécanismes de contrôle régissant le travail des fonctionnaires à l'intérieur des ministères et organismes fédéraux.

Enfin, la *Loi sur l'équité dans la rémunération du secteur public* garantit le droit fondamental du salaire égal pour un travail de valeur égal dans le secteur public fédéral, prévenant ainsi les abus et l'exploitation sur la base de critères autres que ceux rattachés au mérite (Canada, 2017h).

La période étudiée est ainsi marquée par l'adoption de plusieurs nouvelles lois ainsi que par la révision majeure de deux lois qui encadrent le travail des fonctionnaires, en plus des lois qui étaient déjà en vigueur en 1997, au moment de la publication des premiers rapports de rendement ministériel. On peut constater que bien que l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* avait comme objectif de «[...] favoriser l'innovation et [...] permettre une plus grande souplesse dans un système enlisé dans les points de détail et les processus », en réalité, les autres lois et nouvelles dispositions légales qui en découlent contribuent souvent

davantage à instaurer une plus grande conformité et uniformité à l'intérieur de la fonction publique (Canada, 2011c). Par exemple, les modifications de la *Loi sur la gestion des finances publiques* délèguent aux administrateurs des pouvoirs supplémentaires : « [...] les administrateurs généraux ont dorénavant la responsabilité de déterminer les besoins en matière d'apprentissage et de perfectionnement, de décerner des prix, d'établir les normes de discipline et de déterminer les pénalités. » (Canada, 2011c). Les nouveaux pouvoirs des administrateurs généraux ainsi que les responsabilités qui y sont rattachées sont énumérés et précisés dans la nouvelle version de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Conséquemment, la marge de manœuvre des administrateurs généraux n'est pas nécessairement élargie, mais les exigences à leur endroit sont plus nombreuses et plus précises. Et comme il en sera question dans la section suivante, plusieurs politiques en matière de gestion financière ont été considérablement modifiées au cours des années qui ont suivi l'amendement de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui a eu lieu à la suite de l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

Dans le même ordre d'idée, la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui découle de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* vise également à octroyer une plus grande flexibilité aux fonctionnaires :

[l]a délégation de pouvoirs vise à fournir aux gestionnaires la « marge de manœuvre dont ils ont besoin pour effectuer la dotation, et pour gérer et diriger leur personnel de manière à obtenir des résultats pour les Canadiens. En contrepartie, les responsabilités des gestionnaires et les attentes à leur égard sont plus grandes [...]. (Canada, 2011c).

Comme le spécifie le Rapport sur l'examen de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (2003) publié par le gouvernement en 2011, « [c]es attentes sont maintenant appelées les « valeurs » [...] ». Les valeurs dont il est question font référence aux valeurs qui figurent dans le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*. Celui-ci énumère « les valeurs et les comportements que doivent adopter les fonctionnaires dans toutes les activités liées à l'exercice de leurs fonctions professionnelles » (Canada, 2011c). Ces valeurs et les comportements qui en découlent sont donc en quelque sorte prescrits par le code et ne laissent pas nécessairement place à une grande flexibilité de la part des fonctionnaires. Des comportements dictés par des

valeurs peuvent tout de même sembler moins prescriptifs que lorsque ceux-ci sont clairement identifiés dans un document officiel. Mais plusieurs années après l'adoption de cette nouvelle version de la loi, force est de constater que cette marge de manœuvre pour les gestionnaires qui devait s'instaurer par le biais des comportements dictés par des valeurs ne s'est jamais réalisée.

Comme le soutient le rapport d'examen de la loi (2011) :

[I]a Commission a indiqué que la rapidité de la dotation n'a pas réellement augmenté en cinq ans. Les intervenants ont à cet égard proposé de nombreuses explications : renseignements, formation et systèmes ou outils inappropriés ; rôles, responsabilités et exigences mal définis ; lourdeur des politiques ministérielles et des processus d'approbation ; nombre élevé des candidats ; crainte de l'issue des vérifications de la CFP⁸, crainte que des plaintes soient déposées. ».

La Loi n'a jamais atteint son objectif d'offrir aux gestionnaires une plus grande latitude en matière de dotation et de gestion. Et comme le soutient le rapport d'examen, les responsabilités octroyées à d'autres institutions (comme la Commission de la fonction publique) ont contribué à paralyser le système puisque les gestionnaires craignaient de ne pas répondre au niveau de conformité exigé par celles-ci. Ironiquement, la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* semble avoir ajouté un niveau supplémentaire de conformité aux ministères et organismes fédéraux. La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a également entraîné l'adoption d'une nouvelle *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*. Cette nouvelle loi établit de nouvelles procédures et pratiques en termes de relations de travail, définissant encore plus précisément et étroitement les rôles de chacun et les processus prévus. Ici aussi, les nouvelles dispositions légales découlant de la loi n'ont pas contribué à accroître la marge de manœuvre des fonctionnaires, créant au contraire, davantage de contraintes.

L'exploration des diverses lois en vigueur et adoptées ou amendées pendant la période à l'étude permet de constater que les lois qui encadrent le travail des fonctionnaires imposent inévitablement des limites et des balises qui réduisent considérablement la liberté d'action des fonctionnaires, et ce, même si certaines lois ont comme objectif d'accroître cette liberté d'action (comme c'est le cas pour la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*). La période étudiée

⁸ CFP : Commission de la fonction publique

est aussi marquée par l'adoption ou la modification majeure de plusieurs lois qui viennent ajouter des mécanismes de contrôle supplémentaires dans la fonction publique. Et ces nouvelles lois entraînent l'adoption d'instruments qui permettent leur mise en œuvre. La section suivante s'intéresse plus précisément aux principaux instruments qui ont été adoptés entre 1997 et 2016.

Dominer par les instruments

Selon Foucault, il est essentiel d'étudier les instruments du gouvernement, afin de mieux saisir comment ceux-ci orientent l'action publique ainsi que les relations entre le politique, la société civile et les individus (Foucault, 1984). À la différence des lois, les instruments peuvent être modifiés plus facilement et plus rapidement afin de refléter le programme du gouvernement. Bien que la période étudiée dans cette thèse soit marquée par la mise en œuvre de nombreux instruments découlant des lois abordées dans la section précédente, cette section s'attarde aux instruments qui affectent la gestion financière au gouvernement fédéral au niveau ministériel. Les instruments qui traitent de la gestion financière à un niveau intraministériel ou individuel ne sont pas abordés ici (ex. : Politique sur la petite caisse). Il s'avère important de spécifier que bien que la notion d'instrument puisse être définie de diverses façons, en fonction du cadre conceptuel mobilisé dans cette thèse, la notion d'instrument est abordée ici dans un sens plutôt large et renvoie à la conception de Foucault selon laquelle les instruments constituent des techniques du gouvernement qui permettent de « constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns par rapport aux autres (Foucault, 1984; p. 728). Ainsi, pour cette thèse, en référence à la classification du Secrétariat du Conseil du Trésor, seuls les instruments de politique (ou outils de politique pour utiliser le terme emprunté par le SCT) les plus élevés hiérarchiquement et liés à la gestion financière au niveau ministériel ont été retenus dans l'analyse⁹.

⁹ La terminologie empruntée par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) diffère quelque peu de celle utilisée dans cette thèse. L'utilisation des termes « instruments », « politiques » et « outils » varie dans les divers documents produits par le SCT. Dans sa documentation sur le cadre des politiques, le SCT fait référence aux politiques et outils de politique. Afin d'illustrer la différence entre les divers outils ainsi que l'ordre hiérarchique de chacun par rapport aux autres, le SCT propose un tableau détaillé des outils de politiques. Or, ce tableau classe les politiques comme des outils de politique, ce qui contribue à créer une certaine confusion. De plus, les instruments sont également classés dans une catégorie distincte et même si le SCT ne les définit

Entre 1997 et 2016, il est possible de répertorier un total de 39 instruments rattachés à la gestion financière ministérielle. Au cours de cette période, plusieurs instruments ont été fusionnés et des nouveaux instruments ont également été mis en œuvre. La figure 6.2 présente l'évolution des instruments rattachés à la gestion financière. Alors que les instruments en vert constituent de nouveaux instruments adoptés par le gouvernement, ceux en jaune résultent de la modification d'anciens instruments ou de la fusion de plusieurs instruments. Cette figure permet de comprendre l'évolution des instruments au fil des ans et de voir comment ceux-ci ont été fusionnés les uns aux autres pour former de nouveaux instruments plus englobants. Il est intéressant de constater qu'au cours de cette période, un total de 29 nouveaux instruments ont été adoptés par le gouvernement. Même si plusieurs de ces instruments résultent de la fusion ou de l'amendement d'anciens instruments, les instruments mis en œuvre demeurent tout de même de nouveaux instruments puisque, comme il en sera question plus loin dans cette section, le contenu des nouveaux instruments varie souvent considérablement de celui des instruments qu'il remplace.

pas comme tels, le SCT semble les considérer comme des dispositifs permettant la mise en œuvre des politiques. Ils sont placés en bas de la hiérarchie selon la classification du SCT. Le tableau présentant la structure et la description des outils de politique est présenté à l'Annexe A.

Figure 6.2 – Évolution des instruments liés à la gestion financière¹⁰

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2110	2111	2112	2113	2114	2115	2116	
Système de gestion des dépenses (1995)										Système de gestion des dépenses actualisé (2007)										
Politique de prise en charge de services de l'État par des fonctionnaires (1996)										Politique en matière de présentation de rapports au SCT sur les institutions fédérales et sur les sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts (2007)										Politique sur les résultats (2016)
Devenir un organisme de service spécial (1998)																				
Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes (1995)					Politique sur les différents modes de prestation de services (2002)															
Chapitres 1-1, 1-2, 3-1 et 3-2 du volume « Examen » du Manuel du Conseil du Trésor (1994)					Politique d'évaluation (2001)					Politique sur l'évaluation (2009)										
Structure de planification, de rapport et de responsabilisation (1996)					Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats (2005)					Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats (2008)		Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats (2010)								
Systèmes et contrôles financiers (1996)										Politique de gérance des systèmes de gestion financière (2010)										
Obligation de rendre compte en matière de gestion financière (1991)										Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière (2009)										
Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur (1996)																				
Politique sur la rationalisation des rapports (1994)										Lignes directrices sur la rationalisation des rapports prévus par la loi et déposés devant le Parlement (2008)										
Chapitres 1 et 2 du volume « Examen » du Manuel du Conseil du Trésor (1994)					Politique sur la vérification interne (2001)					Politique sur la vérification interne (2006)					Politique sur la vérification interne (2012)					
Politique sur la gestion des risques (2001)										Cadre stratégique de gestion du risque (2010)										
Cadre de gestion intégrée du risque (2001)																				
Politique sur la surveillance active (2001)										Cadre des politiques de gestion financière (2010)										
Cadre de responsabilisation de gestion (2003)																				
Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique (2003)										Code de valeurs et d'éthique du secteur public (2001)										
Politique sur le contrôle interne (2009)																				
Cadre stratégique gestion de la conformité (2009)																				
Norme comptable 1.1 du Conseil du Trésor – Politique et principes (2001)										Pol. sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports (2011)										
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	

¹⁰ Ce tableau n'inclut pas le rapport intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, puisqu'à la différence des politiques qui demeurent actives pendant plusieurs années, ce rapport a été publié à un moment précis. Ce tableau illustrant la durée de vie des divers instruments, il n'était pas possible de rendre compte visuellement de ce rapport.

même si le Cadre de responsabilisation de gestion existait déjà depuis 1997, la publication du rapport *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* a mené à une transformation majeure de ce cadre en 2003. Comme le soutient le rapport d'évaluation quinquennale du Cadre de responsabilisation de gestion publié en 2009 par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, ce nouveau cadre « a réuni en un seul outil un éventail d'initiatives d'amélioration de la gestion au SCT qui avaient alors été lancées dans la foulée de la publication en mars 2000 du document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* » (Canada, 2009a, p. 63).

Le rapport publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2000 intitulé *Des Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* constitue l'un des premiers engagements formels du gouvernement fédéral à moderniser la gestion dans l'appareil administratif, afin de l'orienter davantage vers la gestion des résultats. Comme la présente section le démontre, la publication de ce rapport a entraîné l'élaboration de plusieurs nouvelles politiques ou la révision d'autres politiques afin de les orienter davantage vers la gestion de résultats ainsi que la mise sur pied de mécanismes de vérification pour s'assurer de l'atteinte des résultats. Ces observations illustrent bien le fait que le nouveau mode de gestion dorénavant axée sur les résultats, privilégié par le gouvernement fédéral, s'est incarné à travers l'élaboration et la mise en œuvre des divers instruments à partir de 2001.

D'une façon similaire, comme l'illustre également le tableau 6, la période 2007-2011 est marquée par la mise en œuvre de plusieurs instruments. En tout, 14 instruments liés à la gestion financière ont été adoptés au cours de cette période. La prolifération de nouveaux instruments pendant cette période peut s'expliquer de deux façons. D'une part, le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé en 2005 une initiative de renouvellement de ses politiques visant à réduire d'au moins de moitié le nombre de politiques en place. Dans le cadre de cette importante initiative qui s'est étalée sur plusieurs années, 160 instruments de politique de gestion financière ont été revus afin de « créer une infrastructure de politiques intégrée, simplifiée et renforcée » (Canada, 2011d). Cela peut donc expliquer pourquoi la période 2007-2011 est marquée par l'adoption et

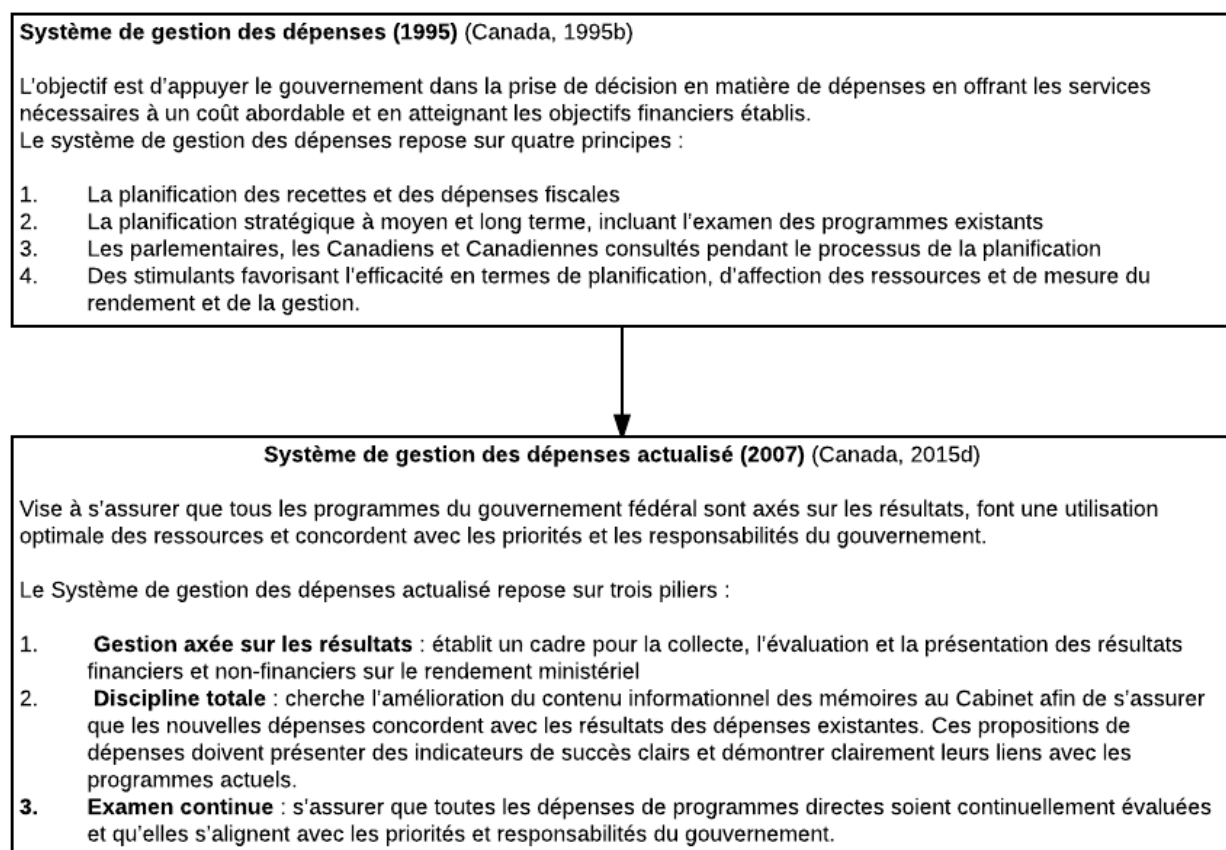
la mise en œuvre d'autant d'instruments. D'autre part, à un niveau politique plus général, cette période se caractérise par l'élection d'un nouveau gouvernement conservateur en 2006, après une longue période de règne libéral et surtout, après une période ponctuée d'un important scandale politique et administratif¹¹. L'élaboration et l'adoption de nouvelles politiques liées à la gestion financière témoignent ainsi de l'engagement du gouvernement conservateur à assainir la gestion des finances publiques et à prévenir qu'un scandale similaire ne se reproduise. Comme il en sera question dans les prochains paragraphes, les nouveaux instruments adoptés par le gouvernement s'avèrent au bout du compte plus restreignants et plus prescriptifs que ceux qu'ils ont remplacés, et ce, même si en arrière-plan, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* adoptée en 2003 avait l'objectif de « permettre une plus grande souplesse dans un système enlisé dans les points de détail et les processus » (Canada, 2011c). Il s'avère donc intéressant de s'attarder plus spécifiquement à la transformation du contenu des instruments de l'État liés à la gestion financière entre 1997 et 2016 afin de saisir comment ces instruments influencent la façon dont s'exerce la domination dans l'administration publique. Les prochaines figures présentent une synthèse du contenu des divers instruments permettant de saisir l'évolution de ces instruments au fil du temps.

La figure 6.3 présente l'évolution du système de gestion des dépenses au gouvernement fédéral. Comme le démontre la figure, celui-ci a été actualisé en 2007 et la nouvelle version se démarque largement de la version initiale de 1995. D'abord, alors que l'objectif du système de 1995 visait à appuyer le gouvernement dans la prise de décision en matière financière, l'objectif du système actualisé de 2007 vise spécifiquement à « s'assurer que tous les programmes du gouvernement fédéral sont axés sur les résultats » (Canada, 2015d). La distinction entre les deux objectifs est notable et reflète l'orientation gouvernement vers une gestion désormais axée sur les résultats. Il est également intéressant de noter qu'alors que la version du système de gestion des dépenses de 1995 se présente comme un outil visant à appuyer les ministères, la version actualisée de 2007 recherche davantage la conformité des ministères en matière de gestion du rendement. Autre distinction intéressante : les piliers sur lesquels reposent ces systèmes de

¹¹ En référence au scandale des commandites survenus en 2004. Voir l'explication au chapitre V.

gestion ont été complètement modifiés dans la version du système de 2007. Alors que la version initiale du système de gestion des dépenses repose sur l'importance d'une bonne planification des dépenses, la version actualisée de 2007 met l'accent sur les résultats et sur l'importance de la surveillance et de la conformité. Ce changement n'est pas anodin. Il reflète la volonté du gouvernement de transformer son système de gestion, et en particulier, son système de gestion des finances afin de l'orienter spécifiquement vers une gestion axée sur les résultats et une gestion de la conformité et de la surveillance pour assurer l'atteinte des résultats.

Figure 6.3 – Évolution du système de gestion des dépenses



Puisque le gouvernement a transformé les fondements de son système de gestion financière afin de mettre l'accent sur la gestion des résultats, la conformité et la surveillance, il n'est pas surprenant de constater que les politiques rattachées à la gestion du rendement ont

également été modifiées au fil des ans afin de refléter cette nouvelle orientation du gouvernement. La figure 6.4 présente l'évolution des politiques rattachées à la gestion du rendement. Il est d'abord intéressant de noter la volonté du gouvernement au fil des ans de regrouper les politiques et instruments d'un même domaine afin d'éventuellement les fusionner au sein d'une seule grande politique. Autre constat frappant : la volonté du gouvernement de fusionner toutes ces politiques sous la notion de résultats. La gestion des résultats devient le pivot central de la structure de gestion du gouvernement. Ce faisant, la notion d'évaluation ne constitue plus une politique en soi, mais devient plutôt une composante de la gestion par résultats. Et les notions de diversification des modes de prestation, d'organismes de service spécial et de présentation de rapports au Parlement sur les organismes et institutions dans lesquels le Canada détient des intérêts disparaissent avec l'adoption de la Politique sur les résultats en 2016.

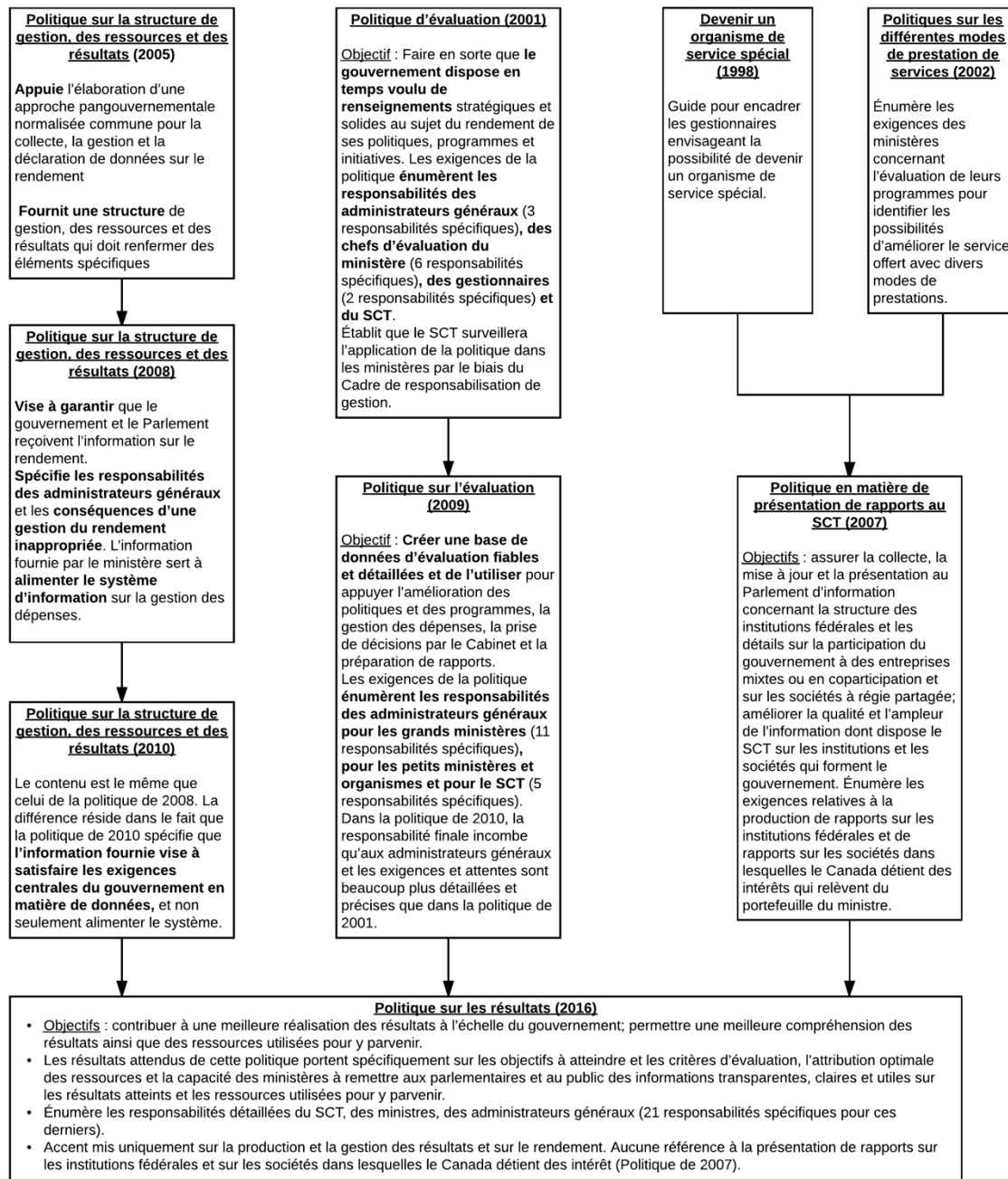
Il est aussi intéressant de constater qu'au fil du temps, ces politiques sur la gestion du rendement deviennent de plus en plus prescriptives. Par exemple, alors que la Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats de 2005 cherche à appuyer « l'élaboration d'une approche pangouvernementale normalisée commune pour la collecte, la gestion et la déclaration de données sur le rendement » (Canada, 2005b), la version de 2008 « vise à garantir que le gouvernement et le Parlement reçoivent l'information sur le rendement » (Canada, 2008d). De plus, la version de 2008 spécifie les responsabilités qui incombent aux administrateurs généraux ainsi que les conséquences d'une gestion du rendement inappropriée. Et bien que la version de cette politique publiée en 2010 soit très semblable à celle de 2008, celle-ci spécifie que l'information fournie par les ministères et agences doit satisfaire aux exigences du gouvernement central en matière de données (Canada, 2012c). D'une façon similaire, la Politique d'évaluation de 2001 vise à s'assurer que le gouvernement dispose des renseignements nécessaires concernant le rendement de ses programmes (Canada, 2001b). La version de 2009 cherche plutôt à créer une base de données détaillée d'informations de façon à ce que les renseignements sur les programmes soient toujours aisément accessibles par le gouvernement (Canada, 2012d). En ce qui concerne les responsabilités spécifiques à l'intention des ministères,

la politique de 2009 comprend un plus grand nombre d'exigences et celles-ci sont spécifiées en fonction de la taille du ministère ou de l'agence. Par exemple, alors que la politique de 2001 comprend trois responsabilités spécifiques pour les administrateurs généraux, celle de 2009 en compte un 11 (Canada, 2012d).

La Politique sur le rendement de 2016 est non seulement spécifiquement centrée sur la gestion par résultats, mais elle s'avère également plus prescriptive. En effet, cette politique porte précisément sur les objectifs qui doivent être atteints en matière de rendement et sur les critères d'évaluation. Il ne s'agit pas simplement de constituer une base de données qui peut être aisément utilisée par le gouvernement ou le Parlement, mais bien d'établir les objectifs de rendement et de déterminer clairement la façon de mesurer l'atteinte de ces objectifs. L'approche diffère largement de celles préconisées dans les politiques précédant l'adoption de celle-ci (Canada, 2016h).

Et en plus d'être plus prescriptive, la Politique sur les résultats confère des responsabilités de plus en plus spécifiques qui incombent à des individus en poste à un niveau hiérarchiquement toujours plus élevé. En effet, cette politique énumère les responsabilités qui incombent aux administrateurs généraux, mais également aux ministres, qui ne sont pas des fonctionnaires (la politique prévoit trois responsabilités précises pour les ministres). Pour la première fois en matière de rendement, le gouvernement a adopté une politique qui s'applique non seulement à l'administration, mais également à la sphère politique, étendant les responsabilités en matière de résultats non seulement aux fonctionnaires et hauts fonctionnaires, mais également aux élus.

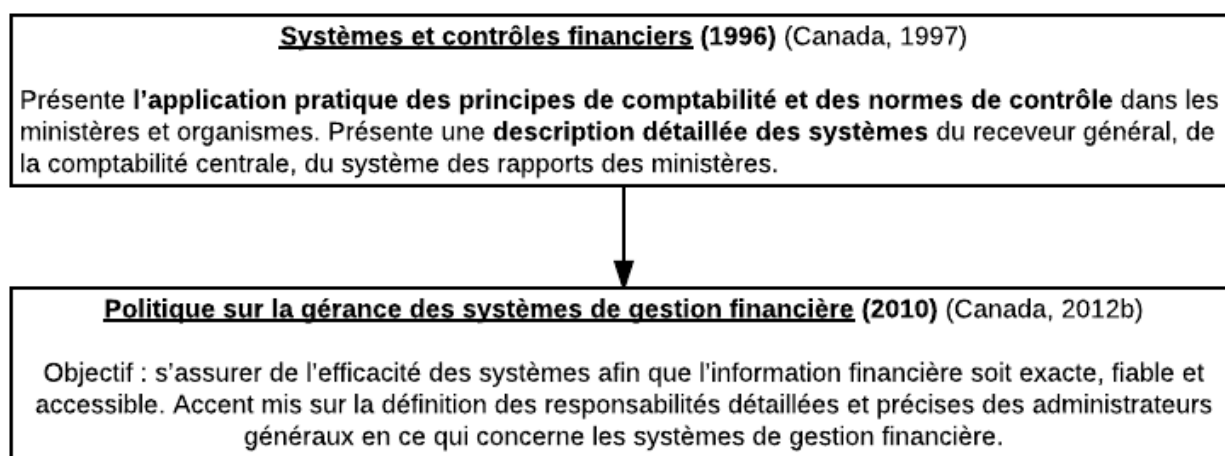
Figure 6.4 – Évolution des politiques rattachées à la gestion du rendement



D'une façon similaire, comme le présente la figure 6.5, la Politique sur la gérance des systèmes de gestion financière s'avère plus prescriptive que les Systèmes et contrôles financiers mis en place en 1996. Par exemple, la version de 1995, qui n'est pas réellement une politique, mais plutôt un document d'information, présente l'application des principes de comptabilité et

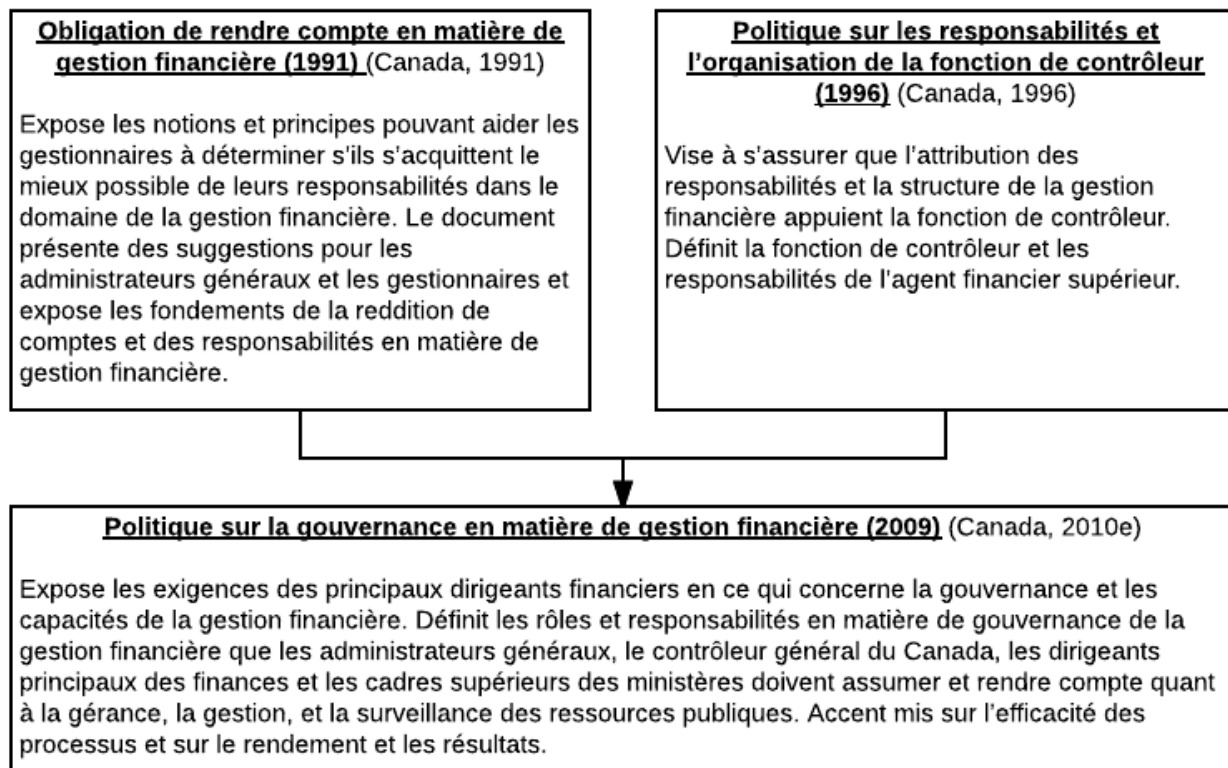
des normes au gouvernement fédéral. D'une façon complètement différente, la politique de 2010 a comme objectif de s'assurer de l'efficacité des systèmes en définissant clairement les responsabilités des intervenants en matière de gestion financière.

Figure 6.5 – Évolution de la politique rattachée aux systèmes de gestion financière



La figure 6.6 présente l'évolution des politiques rattachées à la responsabilité en matière de gestion financière. Il est également possible d'observer la même tendance à rendre plus prescriptives les politiques les plus récentes. En effet, l'Obligation de rendre des comptes en matière de gestion financière mise en œuvre en 1991 expose les notions et principes pouvant aider les gestionnaires à s'acquitter le mieux possible de leurs responsabilités en matière de gestion financière. La Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur de 1996 vise quant à elle à définir la fonction de contrôleur ainsi que les responsabilités de l'agent financier supérieur. Toutefois, la Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière qui remplace ces deux politiques expose spécifiquement les exigences des dirigeants financiers et spécifie les responsabilités qui incombent aux divers intervenants en matière de gestion financière en mettant l'accent sur l'efficacité des processus, ainsi que le rendement et les résultats.

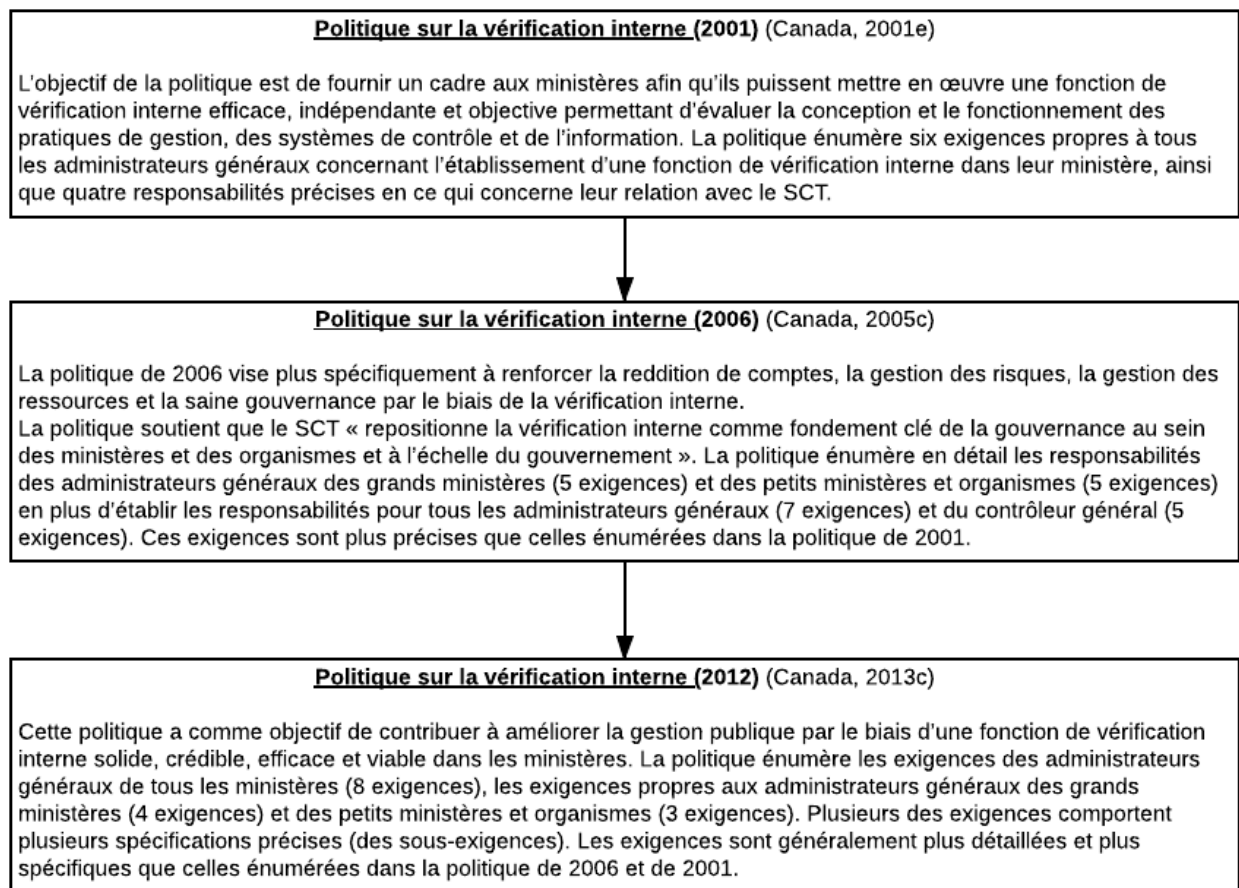
Figure 6.6– Évolution des politiques rattachées à la responsabilité en matière de gestion financière



La fonction de vérification interne s’est également vue accorder davantage d’importance dans le système de gestion du gouvernement fédéral au fil des ans. La figure 6.7 présente l’évolution de la politique sur la vérification interne. Comme l’indique cette figure, la Politique sur la vérification interne de 2001 vise simplement à fournir un cadre permettant de mettre en œuvre une fonction de vérification interne efficace, indépendante et objective au sein de l’administration publique fédérale canadienne. Il s’agit des balbutiements de la fonction de vérification au sein des ministères et agences. Or, la Politique sur la vérification interne de 2006 est beaucoup plus détaillée et prescriptive. Elle vise spécifiquement à renforcer la reddition de comptes, la gestion des risques et des ressources et la saine gouvernance par l’entremise d’une solide fonction de vérification interne au sein des ministères et agences. La politique de 2006 énumère des responsabilités spécifiques qui incombent aux intervenants en matière de vérification. Mais, par le biais de la Politique sur la vérification interne de 2012, la fonction de

vérification devient en quelque sorte l'outil essentiel permettant d'assurer une saine gestion des finances (qui repose sur la gestion des résultats). Ainsi, la politique de 2012 a comme objectif d'améliorer la gestion publique par le biais de la fonction de vérification interne. Dans cette version de la politique, les responsabilités qui incombent aux principaux intervenants en matière de vérification interne sont plus nombreuses et beaucoup plus spécifiques.

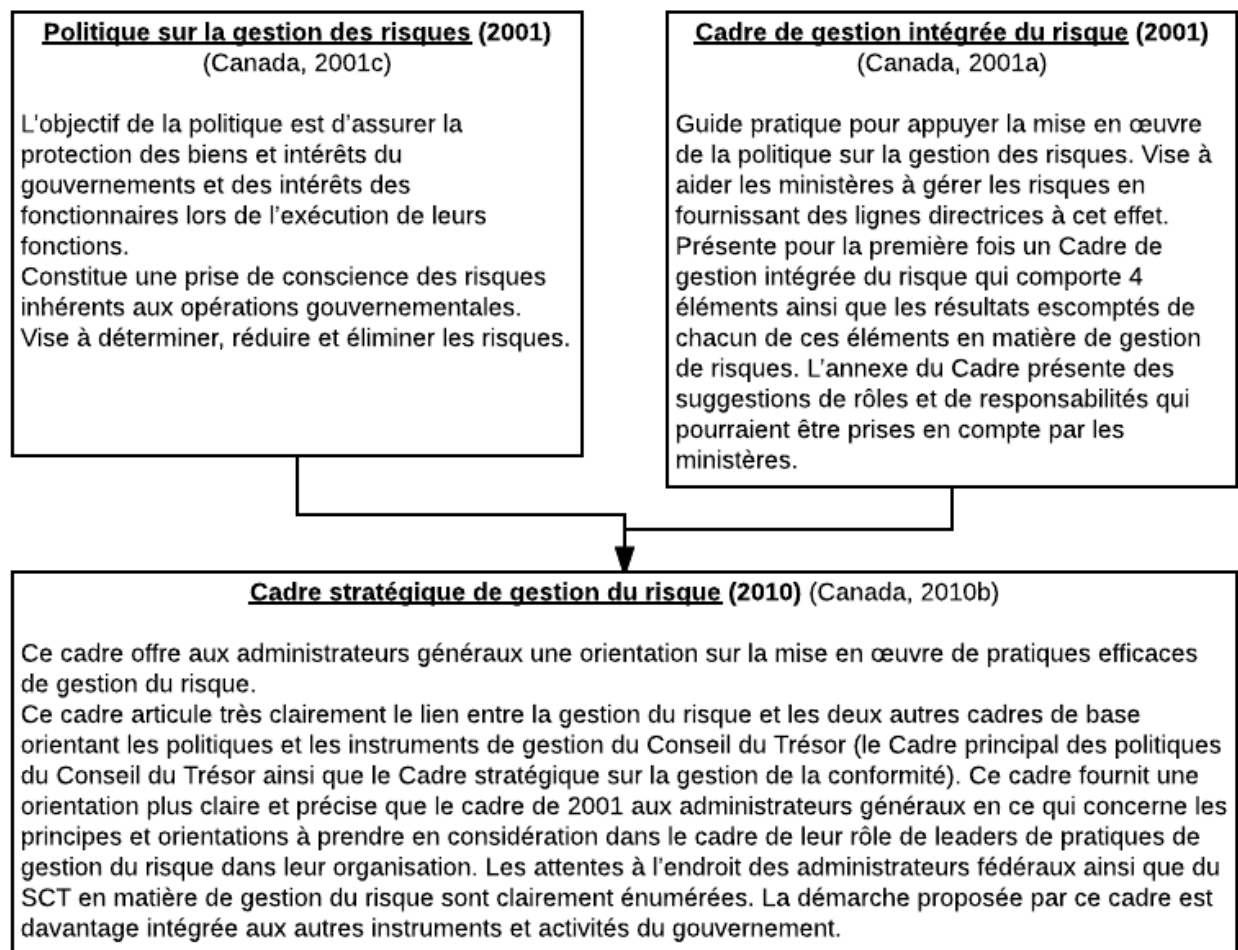
Figure 6.7 – Évolution de la politique sur la vérification interne



La gestion du risque a également évolué au fil des ans au sein du gouvernement fédéral canadien. En 2001, le gouvernement a mis en œuvre deux instruments visant à encadrer la gestion du risque : la Politique sur la gestion du risque ainsi que le Cadre de gestion intégrée du risque. Ces deux outils constituent une première prise de conscience du gouvernement des risques inhérents aux activités gouvernementales ainsi que des conséquences que ces risques

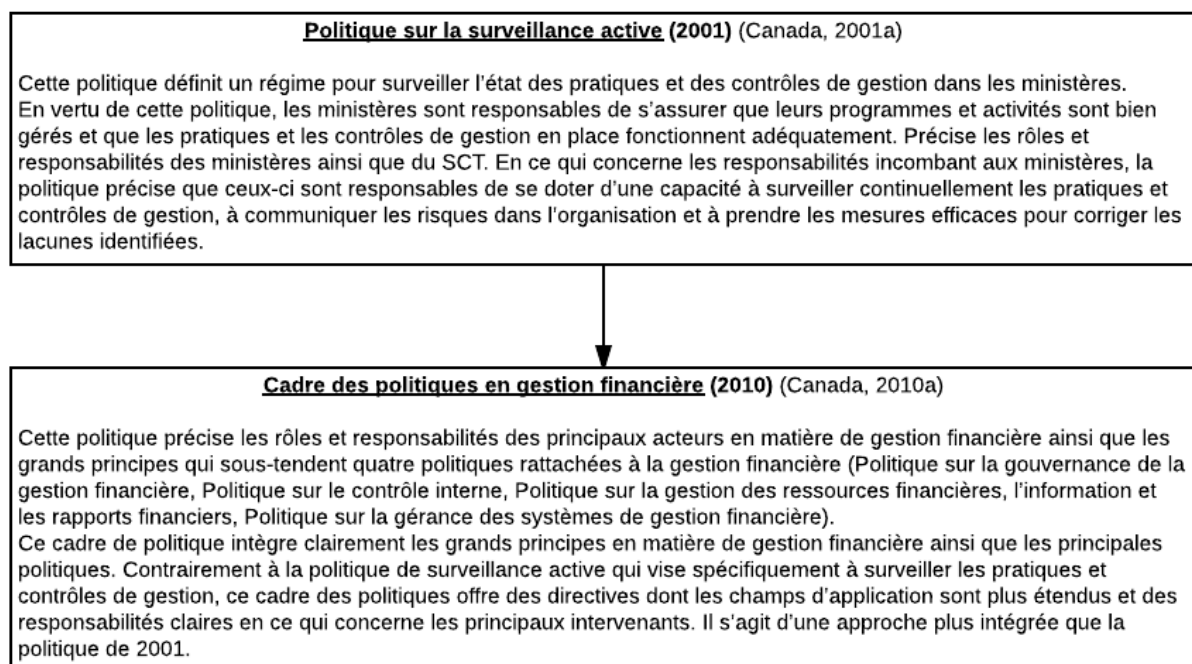
peuvent entraîner. Conséquemment, la Politique et surtout le Cadre avaient comme objectif d'aider les ministères à gérer les risques. Ces deux instruments ont été fusionnés en 2010 pour constituer le Cadre stratégique de gestion du risque. Ce nouvel instrument vise à encadrer la gestion du risque au sein des ministères et agences. Il articule clairement le lien qui existe entre le Cadre principal des politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor et le Cadre stratégique sur la gestion de la conformité. Dans ce nouveau cadre, les attentes à l'endroit des intervenants en matière de gestion du risque sont clairement énumérées et le cadre présente une démarche clairement intégrée aux autres instruments du Secrétariat du Conseil du Trésor. La figure 6.8 présente l'évolution des instruments en matière de gestion du risque au gouvernement fédéral.

Figure 6.8 – Évolution des politiques en matière de gestion du risque



Au gouvernement fédéral canadien, ce qui constituait la Politique de surveillance active est devenu en 2010, le Cadre des politiques en gestion financière. Contrairement à la Politique de surveillance active qui portait spécifiquement sur la surveillance des pratiques et des contrôles de gestion dans les ministères, le nouveau Cadre des politiques en gestion financière comporte un champ d'application plus étendu. Il précise les responsabilités qui incombent aux intervenants ainsi que les grands principes rattachés à quatre politiques en matière de gestion financière : Politique sur la gouvernance de la gestion financière, Politique sur le contrôle interne, Politique sur la gestion des ressources financières, l'information et les rapports financiers, Politique sur la gérance des systèmes de gestion financière). Ce cadre ne remplace pas ces quatre politiques, mais il offre plutôt une approche qui permet d'intégrer ces diverses politiques, ce que la Politique sur la surveillance active qu'il remplace n'offrait pas. La figure 6.9 présente l'évolution de la politique de surveillance financière.

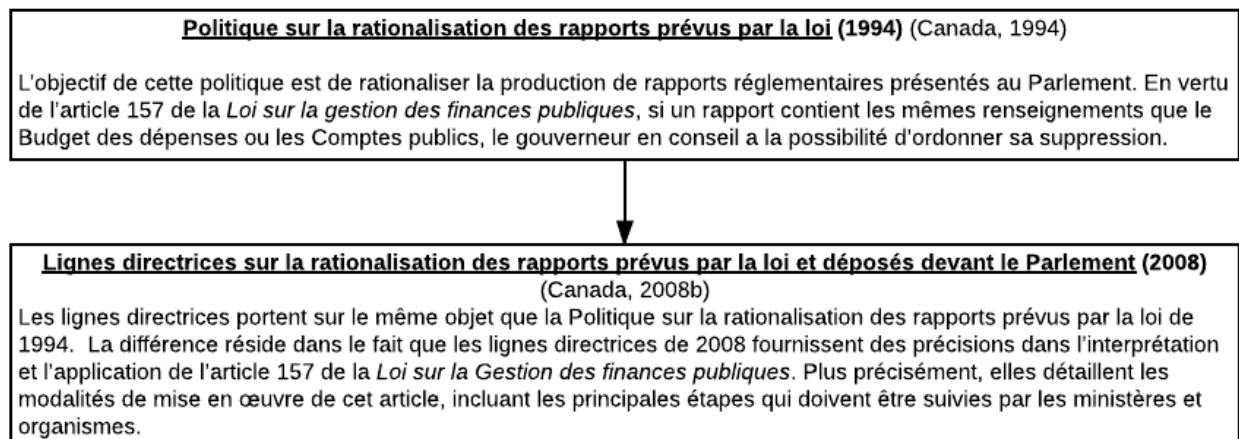
Figure 6.9 – Évolution de la politique de surveillance financière



En 1994, le gouvernement fédéral canadien a adopté la Politique sur la rationalisation des rapports prévus par la loi afin de systématiser la présentation de rapports au Parlement. Ainsi,

l'article 157 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* stipule que si un rapport contient les mêmes renseignements que le Budget des dépenses ou que les Comptes publics, le gouvernement en conseil a le pouvoir de supprimer ce rapport, de façon à éviter dédoublement des renseignements présentés au Parlement. En 2008, le gouvernement a mis en œuvre des lignes directrice à cet égard en précisant l'interprétation de l'article 157 de la *Loi sur les finances publiques* en ce qui concerne la mise en œuvre de celui-ci. Ces lignes directrices précisent les étapes qui doivent être suivies par les ministères et organismes afin de se prévaloir de cet article.

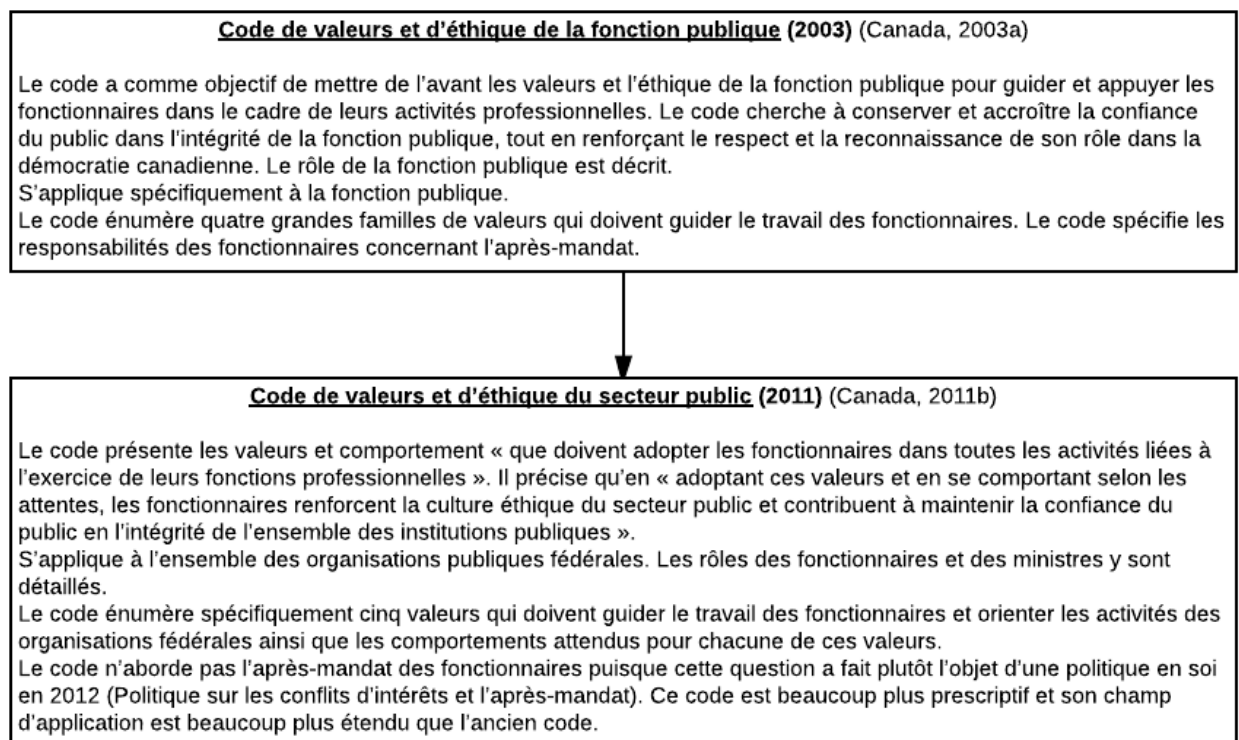
Figure 6.10 – Évolution de la Politique sur la rationalisation des rapports prévus par la loi



En 2003, le gouvernement fédéral a adopté le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique. Ce premier cadre avait comme objectif de mettre de l'avant les valeurs et l'éthique comme des outils essentiels permettant de guider et d'appuyer les fonctionnaires. Ce code énumérait quatre grandes familles de valeurs qui devaient guider les comportements des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. En 2011, le gouvernement fédéral a adopté le nouveau Cadre de valeurs et d'éthique du secteur public. Celui-ci, dont le champ d'application s'étend désormais à l'ensemble des institutions publiques fédérales, présente les valeurs et comportements « que doivent adopter les fonctionnaires dans toutes les activités liées à l'exercice de leurs fonctions professionnelles » afin de contribuer à renforcer la culture éthique du secteur public et maintenir la confiance du public dans les institutions publiques. Ce code énumère clairement les rôles des fonctionnaires et des ministres ainsi que les cinq valeurs qui

doivent obligatoirement guider le travail des fonctionnaires et orienter les activités des organisations fédérales. Les comportements attendus pour chacune des valeurs sont détaillés. Alors que le code de 2003 se présentait comme un outil visant à offrir des repères aux fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, le nouveau cadre adopte une approche différente en dictant clairement les valeurs auxquelles doivent adhérer les fonctionnaires et les élus ainsi que les comportements associés à chacune de ces valeurs. La figure 6.11 présente l'évolution du code de valeurs et d'éthique au gouvernement fédéral canadien.

Figure 6.11 – Évolution du code de valeurs et d'éthique



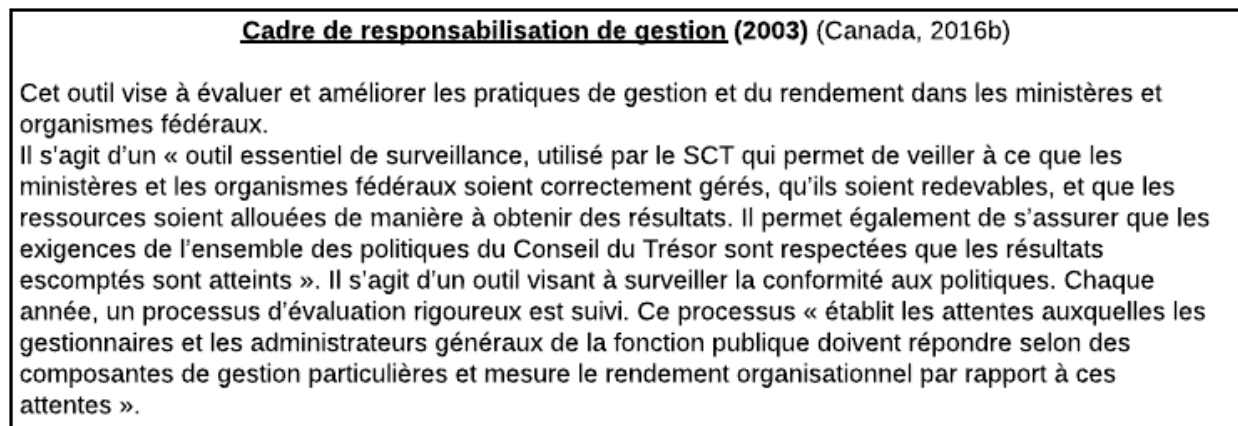
Les figures 6.12, 6.13 et 6.14 présentent trois instruments qui ont été mis en œuvre par le gouvernement fédéral en 2003 et en 2009. Ces trois instruments n'ont pas été fusionnés ou remplacés par d'autres instruments, mais ils constituent des instruments distincts qui introduisent certaines mesures de contrôle dans l'appareil administratif fédéral. C'est notamment le cas du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG). En fait, cet instrument est le résultat de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur lancée 1997 par le Groupe

de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada. Toutefois, la forme du CRG était complètement différente à l'époque. Au début de l'année 2003, le secrétaire du Conseil du Trésor a perçu le CRG « comme un outil qui lui permettait d'avoir des 'conversations fondées sur des faits' avec ses collègues sous-ministres au sujet de leurs ministères et de leurs principaux problèmes et préoccupations en matière de gestion » (Canada, 2009a, p. 62). Cet outil est donc devenu l'outil principal permettant des échanges avec les ministères sur des enjeux liés à la gestion. Or, plus tard en 2003, le CRG a été considérablement modifié :

[i]l est passé d'une nouvelle collection d'idées au sujet de la gestion cherchant un appui, à un cadre par lequel le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada essaierait d'inculquer à l'ensemble de la fonction publique fédérale l'importance de la modernisation de la fonction de contrôleur (Canada, 2009a, p. 63).

Par l'entremise du CRG, le gouvernement fédéral a donc instauré un nouveau mécanisme de contrôle visant à évaluer les pratiques de gestion et de rendement au sein des ministères et agences. La figure 6.12 présente une description de cet instrument.

Figure 6.12 – Cadre de responsabilisation de gestion



Le gouvernement fédéral a adopté en 2009 une politique sur le contrôle interne qui fait partie du Cadre des politiques en gestion financière. Cet instrument vise spécifiquement à instaurer un système de contrôle interne afin d'atténuer les risques liés à la gestion des ressources publiques au sein des ministères (Canada, 2010f). Cette politique énumère les

responsabilités des intervenants en matière de contrôle interne et est étroitement liée à la Politique sur la vérification interne et à la Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière. Cette politique constitue un instrument supplémentaire de gestion financière mis en œuvre par le gouvernement en 2009. La figure 6.13 présente une description de cette politique.

Figure 6.13 – Politique sur le contrôle interne

Politique sur le contrôle interne (2009) (Canada, 2010f)

Cette politique vise à s'assurer que les risques rattachés à la gestion des ressources publiques soient gérés adéquatement grâce à des contrôles internes efficaces. Elle s'assure de la mise sur pied d'un système ministériel de contrôle interne pour atténuer les risques dans le ministère.

La politique énumère les responsabilités de l'administrateur général à l'égard du contrôle interne ainsi que les rôles de l'administrateur général, du Contrôleur général en matière de surveillance et de production de rapports. Cette politique est rattachée à la Politique sur la vérification interne et la Politique sur la gouvernance de la gestion financière.

En 2009, le gouvernement a mis en œuvre un Cadre stratégique sur la gestion de la conformité. Ce cadre, jumelé avec le Cadre principal des politiques du Conseil du Trésor ainsi que le Cadre de gestion du risque, constitue le fondement de l'architecture des politiques du Conseil du Trésor en établissant « [...] les principes de gestion de la conformité s'appliquant à tous les instruments de l'ensemble de politiques du Conseil du Trésor » (Canada, 2010c). Ce cadre permet de s'assurer de la clarté des règles et du respect de celles-ci par les fonctionnaires. Il prévoit également les recours et sanctions possibles en cas de non-conformité. Cet instrument, mis en œuvre en 2009, s'inscrit dans la même philosophie de contrôle que les autres instruments développés au cours de la même période. La figure 6.14 présente le Cadre stratégique sur la gestion de la conformité.

Figure 6.14 – Cadre stratégique sur la gestion de la conformité

Cadre stratégique sur la gestion de la conformité (2009) (Canada, 2010c)

Ce cadre vise à définir les rôles du Conseil du Trésor, de son portefeuille et autres institutions pertinentes dans la surveillance et la gestion de la conformité aux exigences juridiques et exigences du Conseil du Trésor. Il énumère clairement les responsabilités des administrateurs généraux pour la gestion de la conformité, du Portefeuille du Conseil du Trésor. Le cadre spécifie en détails la marche à suivre pour les administrateurs généraux ainsi que le Portefeuille du Conseil du Trésor en cas de non-conformité. Le portefeuille du Conseil du Trésor inclut le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que l'École de la fonction publique du Canada.

Flexibilité et contrôle: une difficile union

La section précédente avait comme objectif d'effectuer un survol des principales lois ainsi que des instruments du gouvernement qui façonnent l'exercice de la domination au sein de l'administration publique. Cet exercice a mené à plusieurs constats. D'abord, l'étude des lois encadrant le travail des fonctionnaires a permis de constater qu'en dépit d'une forte volonté d'assouplir et de simplifier les règles encadrant le travail des fonctionnaires, on note que la période étudiée est marquée par l'adoption et l'amendement de plusieurs lois qui ajoutent des couches supplémentaires de contrôle ainsi qu'une plus grande complexité liée à la gestion interne. Conséquemment, les instruments qui découlent de ces lois imposent également des mécanismes de contrôle supplémentaires, complexifiant ainsi l'atteinte d'une plus grande flexibilité pour les fonctionnaires. Dans le même sens, les instruments qui sont renouvelés au fil des ans, ainsi que les nouveaux instruments adoptés par le gouvernement ont tendance à être toujours de plus en plus prescriptifs, précis, détaillés et pointus. Cette réalité n'est pas une mauvaise chose en soi. Il est normal, et même souhaitable que le gouvernement cherche constamment à améliorer sa gestion et à prévenir les possibles fraudes et abus en spécifiant les responsabilités de chacun et en instaurant des règles supplémentaires qui éclairent certaines zones grises. Mais il n'en demeure pas moins que ces précisions et ces prescriptions nouvelles introduisent inévitablement des nouvelles contraintes pour les fonctionnaires. De plus, les responsabilités énoncées dans les instruments incombent à des postes hiérarchiquement toujours plus élevés. L'atteinte de résultats est donc devenue une préoccupation à tous les

niveaux de l'administration et même au niveau des élus. Ce changement constitue une transformation fondamentale des pratiques de gestion au sein de l'administration publique.

Cette analyse des lois et des instruments permet également de constater l'importance toujours croissante accordée à la gestion par résultats, au rendement et à la vérification. La publication du rapport *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* en 2000 constitue ainsi un moment charnière dans l'approche de gestion privilégiée par le gouvernement. C'est à partir de ce moment que la gestion par résultats est devenue la pierre angulaire de la bonne gestion dans l'administration publique fédérale. Dès lors, l'ensemble du système de gestion a été revu, afin de s'aligner avec la gestion par résultats. L'atteinte de résultats est devenue l'objectif ultime du gouvernement fédéral. L'ensemble des instruments du gouvernement a été révisé, afin de refléter cette nouvelle façon de gérer. Ce qui est intéressant de noter c'est le fait que la vision du gouvernement axée sur la gestion par résultats s'est véritablement incarnée par l'adoption ou l'amendement de lois et d'instruments qui sont venus influencer la façon dont s'exerce la domination dans l'administration publique. Les instruments et les règles adoptées par le gouvernement n'étaient pas neutres, ils étaient porteurs d'une idéologie. Ils ont également permis au gouvernement de formaliser la gestion par résultats. Le tableau 6.2 présente une synthèse des instruments en matière de finances publiques au gouvernement fédéral et le tableau 6.3 résume les principaux constats découlant de l'analyse des lois et des instruments.

Tableau 6.2 – Synthèse des instruments encadrant le travail des fonctionnaires en ce qui a trait à la gestion des finances publiques entre 1997 et 2016

	Instrument	Année	Fonction	Remplacé par :
1	Système de gestion des dépenses	1995	Appuyer le gouvernement dans la prise de décision en matière de dépenses.	Système de gestion des dépenses actualisé (2007)
2	Devenir un organisme de service spécial	1998	Fournir un encadrement aux fonctionnaires concernant les organismes de services spéciaux (Canada, 1998).	Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les institutions fédérales et sur les sociétés

				dans lesquelles le Canada détient des intérêts (2007)
3	Rapport <i>Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement fédéral</i>	2000	Présenter un nouveau cadre de gestion modifiant la façon dont les ministères et organismes gèrent et mettent en œuvre leurs programmes et leurs services (Canada, 2000)	S/O
4	Politique sur la surveillance active	2001	Définir un régime pour surveiller l'état des pratiques et des contrôles de gestion dans l'ensemble du gouvernement (Canada, 2001d)	Cadre des politiques de gestion financière (2010)
5	Politique sur la vérification interne	2001	Confirmer le repositionnement de la fonction de vérification interne en tant que fournisseur de services d'assurance auprès des cadres supérieurs des ministères (Canada, 2001e).	Politique sur la vérification interne (2006)
6	Politique sur la gestion des risques	2001	Protéger les biens et les intérêts du gouvernement, et certains intérêts des fonctionnaires durant l'exécution des opérations gouvernementales (Canada, 2001c).	Cadre stratégique de gestion du risque (2010)
7	Cadre de gestion intégrée du risque	2001	Renforcer les pratiques de gestion du risque dans la fonction publique (Canada, 2001a)	Cadre stratégique de gestion du risque (2010)
8	Politique d'évaluation	2001	Clarifier le rôle de l'évaluation au sein du cadre de gestion du gouvernement (Canada, 2001b).	Politique sur l'évaluation (2009)
9	Politique sur les différents modes de prestation de services	2002	Encadrer l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux modes de prestation de services destinés aux citoyens (Canada, 2002b).	Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les institutions fédérales et sur les sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts (2007)
10	Cadre de responsabilisation de gestion	2003	Évaluer les pratiques de gestion et du rendement dans les ministères et organismes fédéraux (Canada, 2016b)	Toujours en vigueur
11	Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique	2003	Présenter les valeurs et l'éthique de la fonction publique pour guider le travail des fonctionnaires (Canada, 2003a).	Code de valeurs et d'éthique du secteur public (2011)

12	Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats	2005	Appuyer l'élaboration d'une approche pangouvernementale commune pour la collecte, la gestion et la déclaration de données financières et non-financières sur le rendement (Canada, 2005b).	Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats (2008)
13	Politique sur la vérification interne	2006	Renforcer la reddition de comptes, la gestion des risques, la gestion des ressources et la saine gouvernance (Canada, 2005c).	Politique sur la vérification interne (2012)
14	Système de gestion des dépenses actualisé	2007	Vise à s'assurer que tous les programmes du gouvernement fédéral sont axés sur les résultats, font une utilisation optimale des ressources et concordent avec les priorités et les responsabilités du gouvernement. Repose sur la gestion axée sur les résultats, la discipline totale et l'examen continue (Canada, 2015d)	Toujours en vigueur
15	Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les institutions fédérales et sur les sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts	2007	Assurer la collection, la mise à jour et la présentation au Parlement d'information concernant la structure des institutions et sociétés fédérales (Canada, 2008c).	Politique sur les résultats (2016)
16	Lignes directrices sur la rationalisation des rapports prévus par la loi et déposés devant le Parlement	2008	Éclairer les fonctionnaires dans l'interprétation et l'application de l'article 157 de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> qui vise à intégrer ou rationaliser la production de rapports destinés au Parlement (Canada, 2008b).	Toujours en vigueur
17	Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats	2008	Appuyer l'élaboration d'une approche pangouvernementale commune pour la collecte, la gestion et la déclaration de données financières et non-financières sur le rendement (Canada, 2005b). Cette politique s'applique à tous les ministères et toutes les organisations fédérales (Canada, 2008d).	Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats (2010)
18	Politique sur l'évaluation	2009	Énoncer les attentes envers les ministères en ce qui concerne une évaluation objective de leurs dépenses de programmes	Politique sur les résultats (2016)

			directes et utiliser ces renseignements pour orienter les décisions concernant l'affectation des ressources afin d'améliorer des politiques et des programmes et pour produire des rapports (Canada, 2012d).	
19	Politique sur le contrôle interne	2009	Exposer les exigences relatives au système ministériel de contrôle interne, incluant les contrôles internes sur l'établissement de rapports financiers (Canada, 2010f).	En vigueur jusqu'en 2016
20	Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière	2009	Exposer les exigences des principaux dirigeants financiers en ce qui concerne la gouvernance et les capacités de la gestion financière (Canada, 2010e).	En vigueur jusqu'en 2016
21	Cadre stratégique sur la gestion de la conformité	2009	Définir les rôles du Conseil du Trésor, de son portefeuille et des institutions dans la surveillance et la gestion de la conformité aux exigences juridiques et aux exigences des politiques du Conseil du Trésor (Canada, 2010c).	Toujours en vigueur
22	Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats	2010	Offrir une approche commune aux ministères pour la désignation de programmes et pour la collecte, la gestion et la déclaration de données financière et de données relatives aux résultats (Canada, 2012c).	Politique sur les résultats (2016)
23	Politique sur la gérance des systèmes de gestion financière	2010	Identifier les responsabilités liées au système de gestion financière pour assurer une solide gestion financière et un contrôle interne rigoureux des ressources publiques (Canada, 2012b).	En vigueur jusqu'en 2016
24	Cadre stratégique de gestion du risque	2010	Orienter les administrateurs généraux dans la façon de mettre en œuvre des pratiques efficaces de gestion des risques à tous les niveaux de leur organisation (Canada, 2010b).	Toujours en vigueur
25	Cadre des politiques de gestion financière	2010	Présenter les exigences des principaux acteurs dans le domaine de la gestion financière et énoncer les principes clés (Canada, 2010a).	En vigueur jusqu'en 2016

26	Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers	2011	Appuyer la planification, la budgétisation, la surveillance et la production de rapports de gestion des fonds publics (Canada, 2010d).	En vigueur jusqu'en 2016
27	Code de valeurs et d'éthique du secteur public	2011	Décrire les valeurs et les comportements attendus qui orientent les fonctionnaires dans toutes les activités liées à leurs fonctions professionnelles (Canada, 2011b).	Toujours en vigueur
28	Politique sur la vérification interne	2012	Établir les responsabilités des administrateurs généraux des ministères qui s'appliquent à l'audit interne; établir le rôle et les responsabilités du contrôleur général du Canada (Canada, 2013c).	En vigueur jusqu'en 2016
29	Politique sur les résultats	2016	Établir les exigences fondamentales de la responsabilité ministérielle fédérale canadienne concernant l'information sur le rendement et l'évaluation, tout en soulignant l'importance des résultats dans la prise de décisions liées à la gestion, aux dépenses et aux rapports publics (Canada, 2016h).	Toujours en vigueur

Tableau 6.3 – Tableau synthèse des observations tirées de l'analyse des règles et des instruments

Il existe une volonté du gouvernement d'assouplir les règles et instruments afin de permettre une plus grande marge de manœuvre aux fonctionnaires et gestionnaires
La période 1997 -2016 est marquée par l'adoption et l'amendement de plusieurs lois encadrant le travail des fonctionnaires ainsi que par l'adoption de nouveaux instruments ou le renouvellement d'instruments existants découlant de ces lois.
À travers ses nouvelles lois et ses nouveaux instruments, le gouvernement accorde une importance toujours croissante à la gestion par résultats.
Les nouvelles lois ainsi que les nouveaux instruments sont toujours plus prescriptifs que les anciens et énumèrent toujours un nombre croissant de responsabilités pour les intervenants.
Les nouvelles lois ainsi que les nouveaux instruments comprennent des responsabilités qui incombent à des individus hiérarchiquement toujours plus élevés, voire même à des élus.
La prolifération des lois et des instruments au cours de la période étudiée a entraîné un accroissement et un resserrement des mécanismes de contrôle dans l'appareil administratif fédéral.

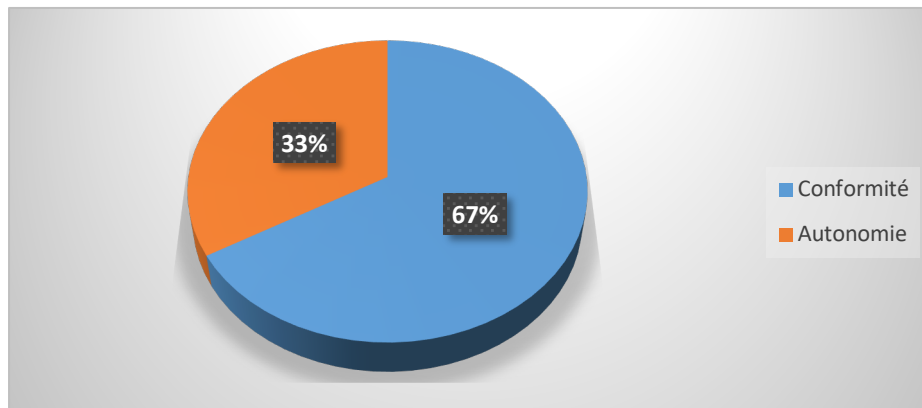
Comprendre les expériences de domination

Martuccelli soutient que la domination se comprend à travers les expériences individuelles, en s'attardant spécifiquement aux nouvelles formes que prend celle-ci ainsi qu'aux contraintes qui limitent la marge de manœuvre des acteurs (Martuccelli, 2004). Puisque cette analyse s'intéresse à l'exercice de la domination à un niveau organisationnel, le cadre conceptuel propose d'aborder les expériences de domination sur un spectre opposant la notion d'autonomie organisationnelle à celle de conformité organisationnelle. Cette section présente les résultats de l'analyse des données qui cherche à comprendre comment s'exerce plus spécifiquement cette domination au sein de l'administration publique fédérale canadienne. Pour ce faire, nous procédons maintenant à l'analyse du contenu de l'ensemble des rapports ministériels sur le rendement de cinq ministères fédéraux.

Entre conformité et autonomie : aperçu général des fréquences des thèmes

D'une façon globale, comment s'exerce cette domination dans l'ensemble des ministères étudiés? Une première analyse de la fréquence des thèmes pour les cinq ministères à l'étude démontre que la notion de conformité est nettement plus présente dans les rapports ministériels sur le rendement que celle d'autonomie. En effet, alors que 67% des thèmes identifiés dans les rapports sont liés à la notion de conformité, seulement 33% de ceux-ci renvoient à l'autonomie. Le graphique 6.1 présente la fréquence de la conformité et de l'autonomie pour les cinq ministères étudiés.

Graphique 6.1 : Fréquences des thèmes



Ce graphique permet d'illustrer l'importance relative de la conformité comparativement à l'autonomie dans l'ensemble des rapports étudiés. Cette première observation générale n'est pas sans importance puisqu'elle permet de constater que la notion de conformité est deux fois plus présente que celle d'autonomie dans les cent rapports analysés. Malgré les nombreuses réformes administratives inspirées du courant de la Nouvelle gestion publique qui ont été mises en œuvre dans l'administration publique fédérale canadienne et qui visaient un assouplissement des contrôles, afin de permettre une plus grande marge de manœuvre des gestionnaires, l'importance de la conformité demeure encore très présente au sein des rapports officiels produits par les ministères fédéraux. La notion de conformité revêt donc toujours une importance particulière dans le mode de fonctionnement des ministères fédéraux.

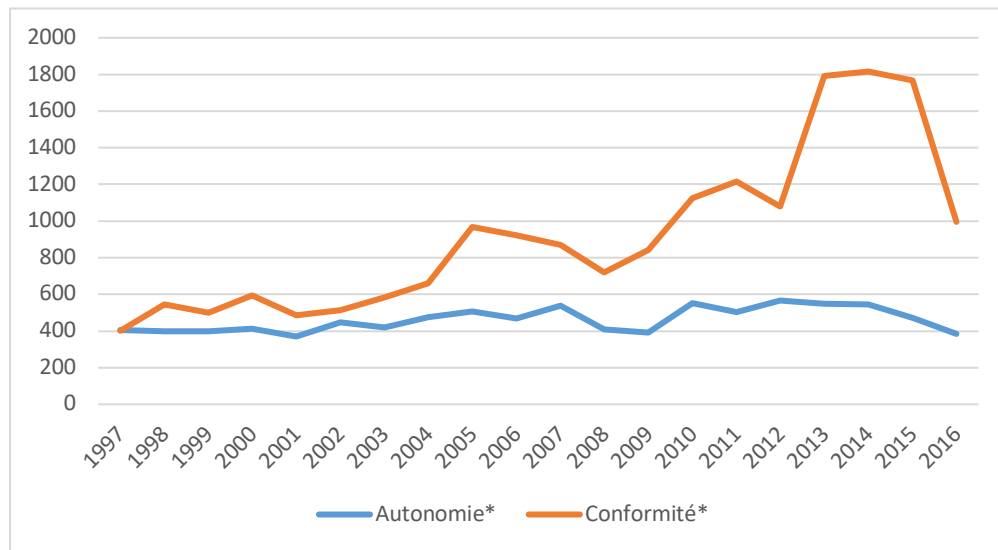
L'évolution de l'autonomie et de la conformité au fil des ans

La distribution des fréquences de l'autonomie et de la conformité au fil des ans pour les cinq ministères étudiés permet d'illustrer l'évolution de ces thèmes sur une période de vingt ans. Comme l'illustre le graphique 6.2, la distribution des thèmes par année permet d'abord de constater non seulement l'importance relative de la conformité par rapport à l'autonomie, mais également l'accroissement graduel de la fréquence de la conformité au fil des ans. Cela contraste avec la fréquence de l'autonomie qui apparaît être relativement stable tout au long des vingt

années étudiées. En fait, le graphique démontre que malgré un discours sur l'administration publique insistant sur l'importance d'accroître la marge de manœuvre des organisations publiques ainsi que des fonctionnaires (Fortier, 2010), dans les faits, les rapports officiels présentent un discours de plus en plus axé sur la conformité, et non sur l'autonomie.

Le graphique 6.2 permet également de constater qu'il existe une relation entre l'autonomie et la conformité. Même si d'une façon générale, l'autonomie paraît demeurer relativement stable au fil des ans, la fréquence de ce thème connaît tout de même une légère variation sur une période de vingt ans. En fait, la courbe légère de l'autonomie suit celle beaucoup plus prononcée de la conformité : lorsque l'autonomie s'accroît, la conformité s'accroît également; lorsque l'autonomie décroît, la conformité suit la même tendance. Cette observation s'avère particulièrement intéressante puisqu'elle démontre que toute tendance à accroître l'autonomie organisationnelle entraîne également une tendance à accroître les mesures de conformité. Ainsi, la mise en œuvre de mesures visant à accroître l'autonomie organisationnelle ne se traduit pas nécessairement pas une plus grande autonomie de l'organisation, du moins dans les rapports officiels produits par ces organisations. Cette constatation est intéressante parce que lorsqu'il est question des réformes organisationnelles inspirées par le courant de la Nouvelle gestion publique, le discours entourant ces réformes fait habituellement l'éloge des mécanismes mis en œuvre visant à accroître l'autonomie de l'organisation ainsi que de ses membres, mais insiste rarement sur les mécanismes de conformité qui ont parallèlement été mis en œuvre.

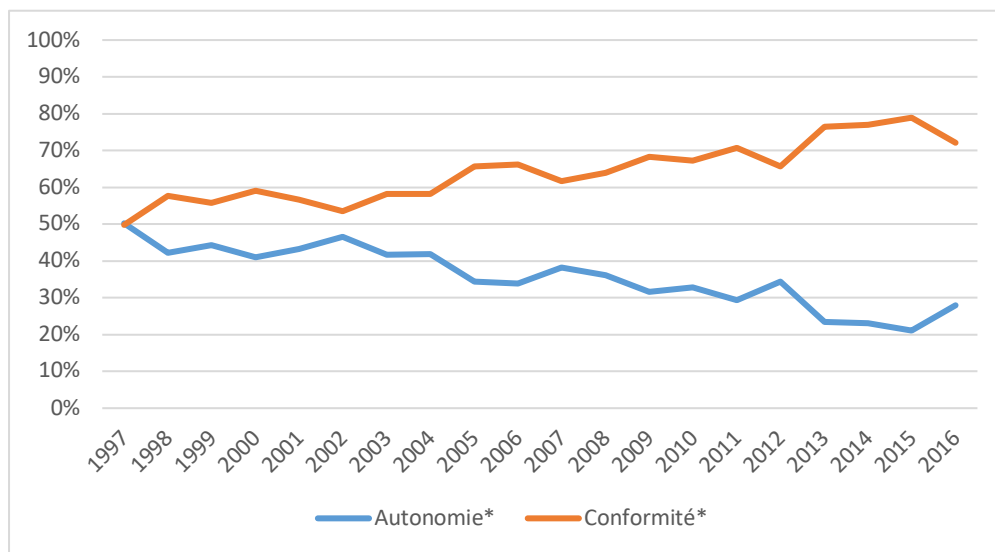
Graphique 6.2 : Fréquences par année



Le fait de constater qu’il existe une relation entre l’autonomie et la conformité démontre également l’importance d’étudier les notions d’autonomie et de conformité en relation l’une avec l’autre, afin de dresser un portrait détaillé de leur évolution dans les cinq ministères sélectionnés, sur une période de vingt ans. Dans cette perspective, puisque le nombre total des fréquences de l’ensemble des rapports varie d’une année à l’autre, il s’avère pertinent de comparer la proportion des fréquences par année. Pour permettre une comparaison sur un dénominateur commun, la fréquence de chaque thème a été divisée par le total des fréquences de l’année calculant ainsi la proportion de chaque fréquence par année (en pourcentage). Le graphique 6.3 présente la proportion des fréquences pour l’ensemble des ministères sélectionnés sur une période de vingt ans. Ce graphique illustre clairement le lien qui existe entre l’autonomie et la conformité dans les rapports étudiés. La relation entre ces thèmes est inversement proportionnelle : lorsque la proportion de la fréquence de l’autonomie diminue, la proportion de la fréquence de la conformité augmente et vice versa. Mais ce qui est encore plus intéressant, c’est l’évolution des deux courbes dans le graphique 3. Au fil des ans, alors que la proportion de la conformité augmente presque constamment, la proportion de l’autonomie diminue continuellement. Cela signifie que toute proportion gardée, la conformité prend

toujours plus d'importance dans les rapports officiels étudiés au fil des ans, alors que l'importance accordée à l'autonomie diminue constamment au fil des ans.

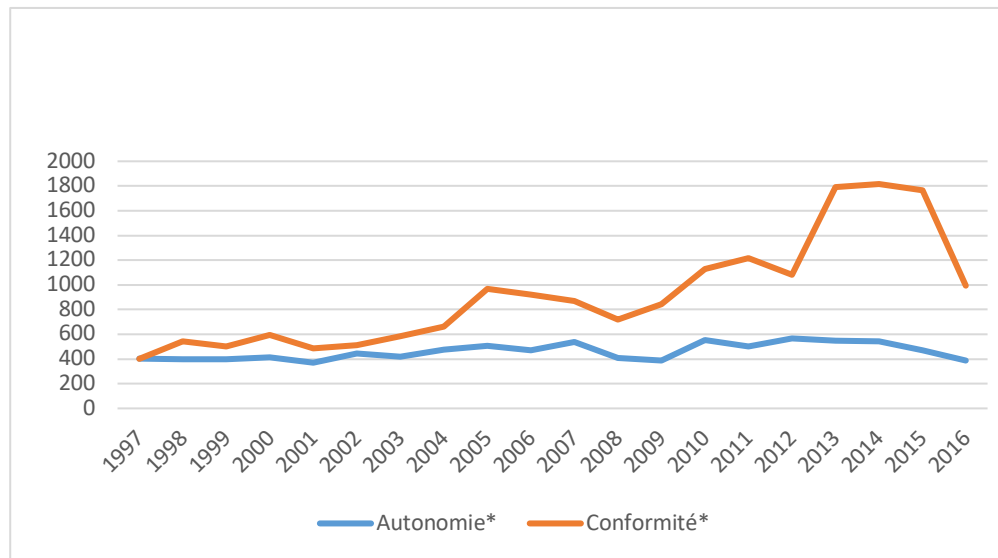
Graphique 6.3 : Proportion des fréquences par année



Fréquence de l'autonomie et de la conformité selon le gouvernement au pouvoir

Le graphique 6.4 présente l'évolution de la conformité et de l'autonomie au fil des ans, selon le gouvernement au pouvoir. Les flèches noires indiquent la tenue d'une élection fédérale. Alors que la fréquence de l'autonomie varie très peu en fonction du gouvernement au pouvoir, le graphique indique clairement une fréquence plus élevée de la conformité sous le règne conservateur. Toutefois, certaines nuances doivent être apportées à ce constat.

Graphique 6.4 : Fréquences par année selon le gouvernement au pouvoir

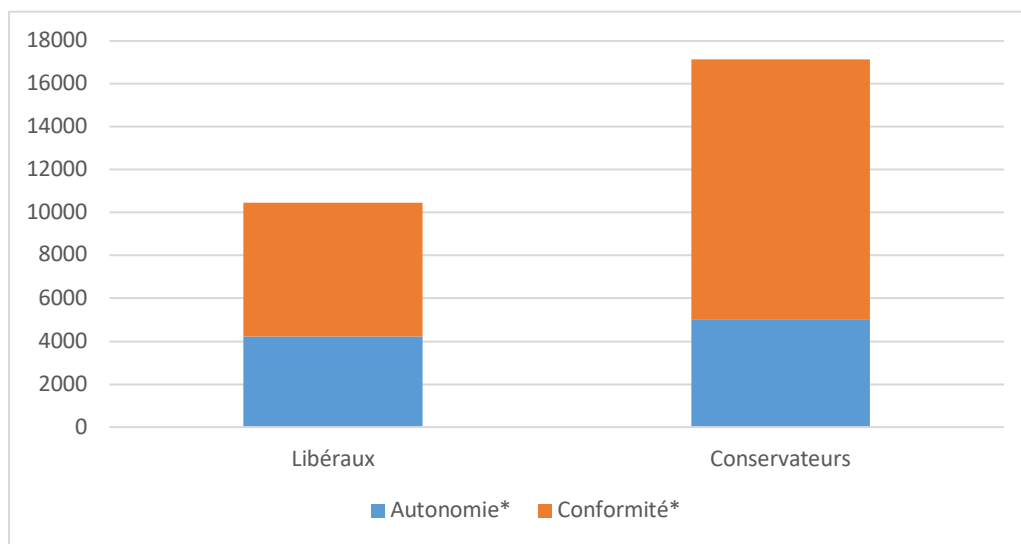


En effet, bien que la conformité connaisse un important accroissement sous le gouvernement conservateur, il faut noter que cet accroissement s'était déjà amorcé à la fin du règne des libéraux, juste après l'élection fédérale tenue en juin 2004. Rappelons que cette époque est marquée par le scandale des commandites qui ébranle considérablement le gouvernement libéral ainsi que la confiance des citoyens envers le gouvernement fédéral en général¹². Tentant de redorer l'image du gouvernement et de rétablir la confiance des citoyens envers les institutions gouvernementales fédérales, le gouvernement libéral de Paul Martin (entre 2004 et 2006) et le gouvernement conservateur qui lui succède mettent en œuvre de nombreux mécanismes de contrôle au sein de l'appareil administratif afin d'éviter qu'un tel scandale financier se reproduise. Sous cet angle, il n'est pas surprenant que la conformité soit davantage présente sous le gouvernement conservateur. Mais ce qui est intéressant, c'est de constater que la fréquence de la conformité tombe abruptement dès l'élection du gouvernement libéral de Justin Trudeau en 2015. Or, afin de pouvoir constater une nette tendance à la baisse de la conformité sous l'ère libérale de Justin Trudeau, il faudrait pouvoir analyser davantage de rapports, mais ceux-ci ne sont pas encore disponibles. Néanmoins, la distribution des fréquences

¹² Voir le chapitre V pour plus de détails.

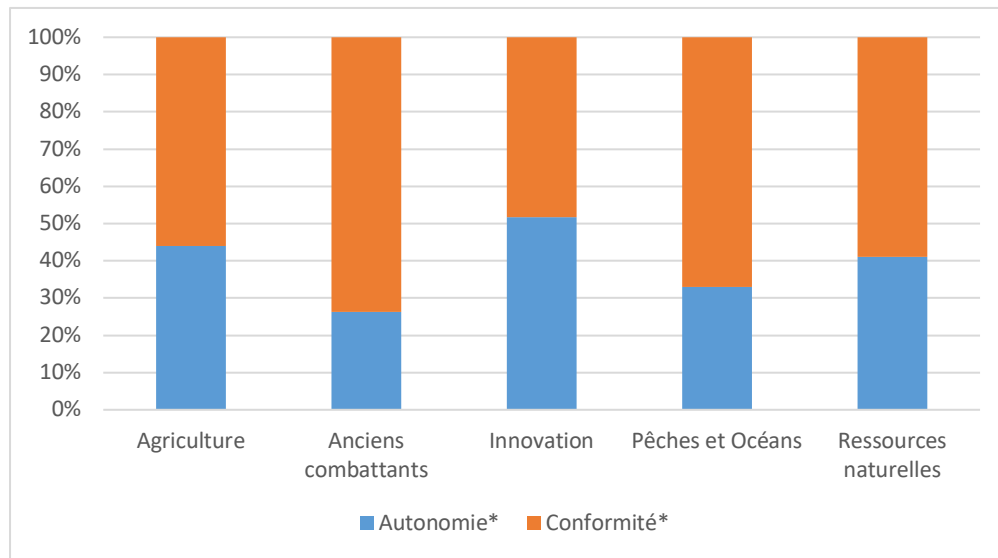
de l'autonomie et de la conformité au fil des ans selon le gouvernement au pouvoir permet de constater que la conformité demeure beaucoup plus présente lorsque le gouvernement conservateur est au pouvoir, même si cette tendance ait pu être influencée par le contexte politique. Le graphique 6.5 présente la fréquence de l'autonomie et de la conformité selon le parti politique au pouvoir. Alors que la fréquence de l'autonomie est très similaire chez les libéraux et les conservateurs, le graphique montre clairement que la notion de conformité est beaucoup plus présente dans les rapports lorsque le parti conservateur est au pouvoir.

Graphique 6.5 : Fréquences selon le parti politique au pouvoir

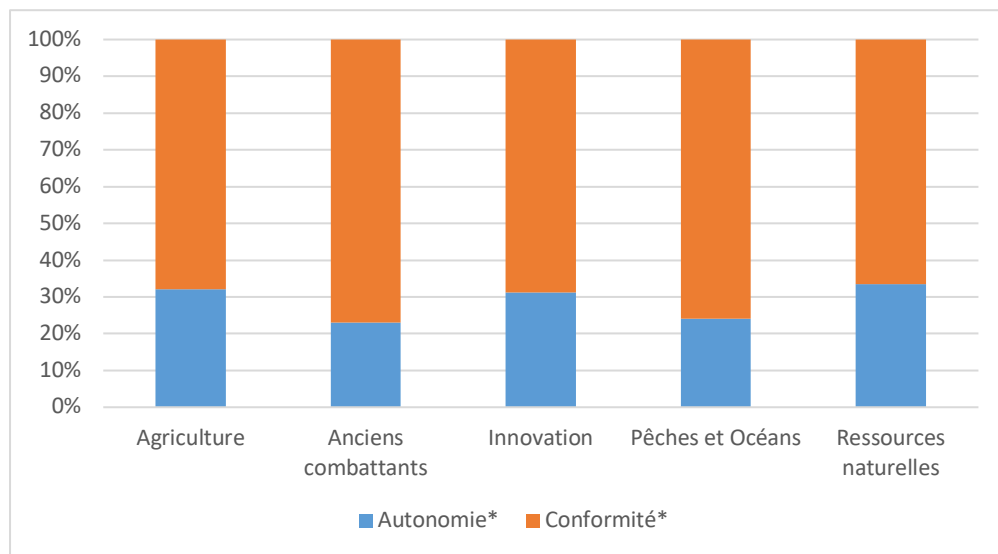


Si la notion de conformité est plus présente sous le règne conservateur, il s'avère intéressant de comparer l'importance de la conformité et de l'autonomie pour chaque ministère étudié en fonction du gouvernement au pouvoir. Les graphiques 6.6 et 6.7 présentent la proportion de la fréquence par ministère selon le parti politique au pouvoir. La comparaison de ces graphiques permet d'illustrer l'importance accrue de la conformité chez les Conservateurs, comparativement à l'époque libérale, et ce pour tous les ministères à l'étude. Inversement, l'autonomie, beaucoup moins présente lors du règne conservateur, prend davantage d'importance sous le règne libéral.

Graphique 6.6 : Proportion des fréquences par ministère sous le gouvernement libéral



Graphique 6.7 : Proportion des fréquences par ministère sous le gouvernement conservateur



D'une façon générale, ces graphiques démontrent que c'est au sein du ministère des Anciens Combattants que le thème de la conformité est le plus présent, et ce peu importe le gouvernement au pouvoir. Il faut dire que la nature du mandat de ce ministère diffère de celui des autres ministères, puisque contrairement aux autres, le mandat du ministère des Anciens

Combattants ne l'oblige pas à transiger avec l'industrie¹³. Le Ministère sert davantage une clientèle composée d'anciens combattants et d'autres civils ayant droit à des prestations spécifiques. Les activités du ministère découlent de la mise en application des lois et règlements qui visent à fournir des prestations à sa clientèle bien définie. Cela peut donc expliquer pourquoi la conformité est davantage présente au sein de ce ministère.

D'une façon complètement différente, c'est au sein d'Agriculture Canada, d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada et de Ressources naturelles Canada que le thème de l'autonomie est le plus fréquent, bien que celui-ci soit quand même beaucoup moins présent lors de l'époque du gouvernement conservateur. Tout comme pour le ministère des Anciens Combattants, la nature des activités de ces ministères peut expliquer l'importance de l'autonomie. En effet, afin de remplir leur mandat respectif, ces ministères doivent interagir et collaborer étroitement avec l'industrie, ce qui nécessite dans la plupart des cas, une certaine autonomie de la part du ministère. Cela peut donc expliquer pourquoi l'autonomie est plus présente au sein des rapports produits annuellement par ces ministères.

Cette comparaison de la proportion des fréquences selon le parti politique au pouvoir permet également de constater que la variation de la proportion des fréquences entre les divers ministères est beaucoup plus importante chez les Libéraux alors que chez les Conservateurs, la proportion des fréquences ne varie que très légèrement entre les ministères. Ainsi, d'une façon générale, ces graphiques permettent d'illustrer le fait que la conformité est davantage présente lors du règne conservateur dans tous les ministères étudiés, et ce, dans une proportion très similaire. D'une façon très différente, chez les Libéraux, la proportion des fréquences varie beaucoup entre les divers ministères. Sous le règne libéral, alors que la conformité est nettement plus présente au sein des rapports de certains ministères, dans d'autres ministères, c'est l'autonomie qui prend davantage d'importance, comparativement à la proportion des fréquences de l'autonomie dans d'autres ministères. Par exemple, le graphique 6.6 démontre

¹³ Le terme *industrie* réfère aux compagnies et entreprises privées dans un domaine économique particulier. Il n'inclut pas les groupes ou les associations communautaires.

clairement que c'est au sein du ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique que le thème de l'autonomie est le plus présent sous le gouvernement libéral. Cela peut s'expliquer du fait que pendant le mandat des Libéraux (1993 à 2006), ce ministère a été appelé à se concentrer sur le développement des nouvelles technologies, afin de permettre à l'industrie canadienne d'être à la fine pointe des découvertes dans ce domaine. Pour ce faire, le ministère a considérablement appuyé l'industrie canadienne, ce qui nécessitait de la flexibilité et de l'autonomie de la part de celui-ci et cela se reflète dans les fréquences de la notion d'autonomie au sein des rapports annuels produits par ce ministère.

Fréquence de l'autonomie et de la conformité selon le greffier du Conseil privé en poste

Premier dirigeant de la fonction publique fédérale canadienne, le greffier du Conseil privé a comme rôle principal de :

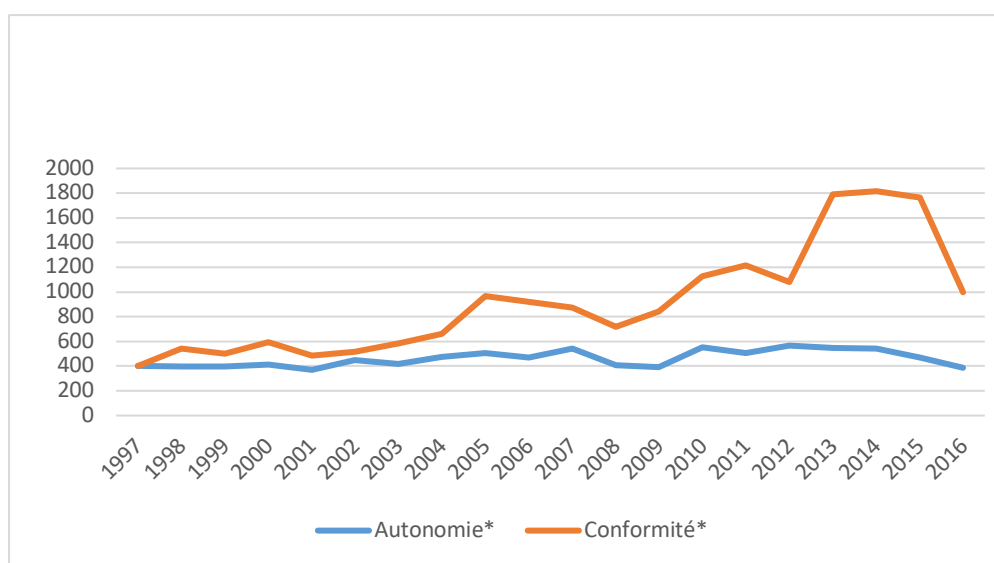
fourn[ir] des conseils et un soutien professionnels et impartiaux au premier ministre, sur toutes les questions de politiques et opérationnelles susceptibles d'avoir des répercussions sur le gouvernement fédéral. [...] [L]e greffier du Conseil privé s'assure que le gouvernement du Canada dispose de toute la capacité nécessaire en matière de politiques, de gestion et de ressources humaines pour élaborer, en faveur des Canadiens, des programmes et des services de haute qualité, puis en assurer la prestation (Canada, 2016d).

En vertu de l'importance du rôle du greffier dans la mise en œuvre du programme du gouvernement au pouvoir, il s'avère pertinent d'analyser les données en fonction des greffiers qui ont été au pouvoir entre 1997 et 2016, afin de déterminer s'ils ont exercé ou non une influence sur les expériences de domination dans l'appareil administratif.

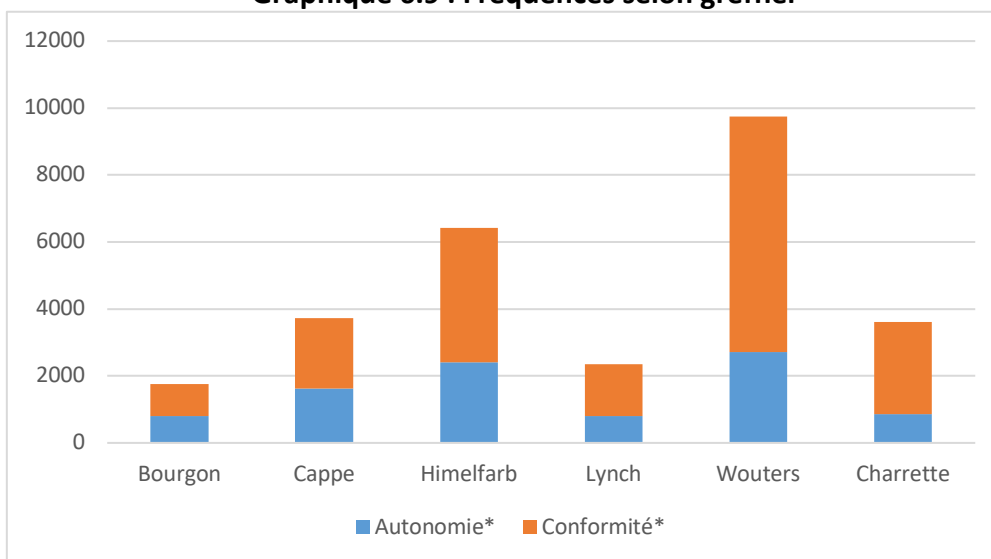
L'analyse des fréquences de l'autonomie et de la conformité dans les rapports étudiés selon le greffier au pouvoir permet de constater que la longueur du mandat d'un greffier favorise la fréquence du thème de la conformité au sein des rapports étudiés. Le graphique 6.8 présente la distribution des fréquences de l'autonomie et de la conformité entre 1997 et 2016 selon le greffier en poste. Les noms en rouge indiquent que les greffiers ont été nommés par un gouvernement libéral alors que les noms en bleus indiquent qu'ils ont été nommés par un

gouvernement conservateur. Comme le démontre le graphique 6.8, plus le mandat du greffier est long, plus la notion de conformité s'accroît pendant la période du mandat. C'est notamment le cas des greffiers Alex Himelfarb (nommé par les Libéraux) et Wayne G. Wouters (nommé par les Conservateurs). Le graphique 6.9 montre également à quel point la notion de conformité est fréquente dans les rapports étudiés lors des mandats de ces deux greffiers. En contrepartie, la fréquence de l'autonomie est plutôt stable, peu importe le greffier en poste.

Graphique 6.8 : Fréquences par année selon le greffier en poste

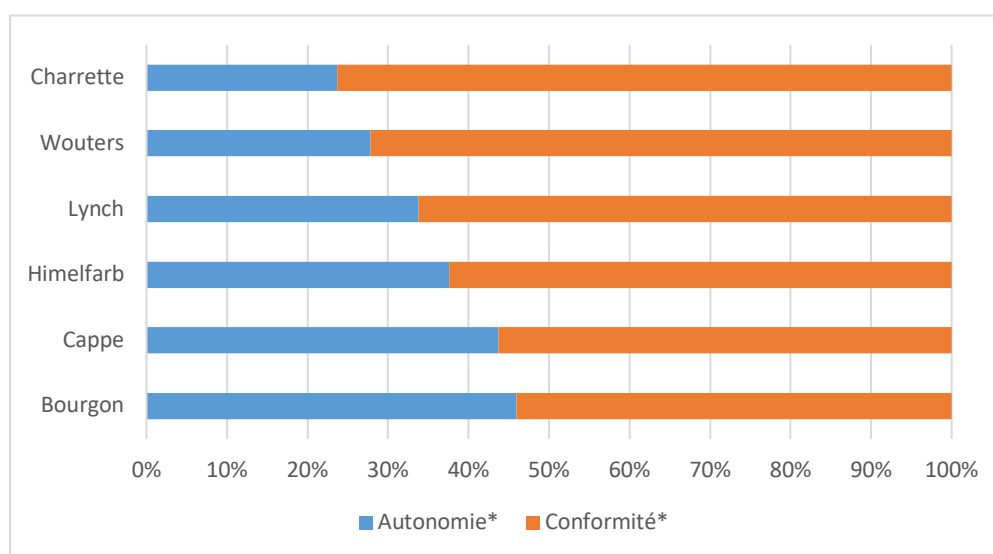


Graphique 6.9 : Fréquences selon greffier



Étant donné que le nombre total des fréquences de l'ensemble des rapports varie d'une année à l'autre, il s'avère pertinent de comparer la proportion de ces fréquences par année selon le greffier en poste. Pour permettre une comparaison sur un dénominateur commun, la fréquence de chaque thème a été divisée par le total des fréquences de l'année. Toute proportion gardée, l'analyse de la proportion des fréquences de l'autonomie et de la conformité selon le greffier en poste révèle un accroissement constant de la fréquence de la conformité au fil des ans et inversement, une diminution constante de la fréquence de l'autonomie pendant la même période. Mais ce qui est intéressant, c'est de constater que le greffier en poste n'a pas un véritable effet sur la fréquence de l'autonomie et de la conformité puisque cette évolution est constante à mesure que se succèdent les greffiers, et ce, peu importe le parti politique, qui les a nommés (Graphique 6.10).

Graphique 6.10 : Proportion des fréquences selon le greffier en poste



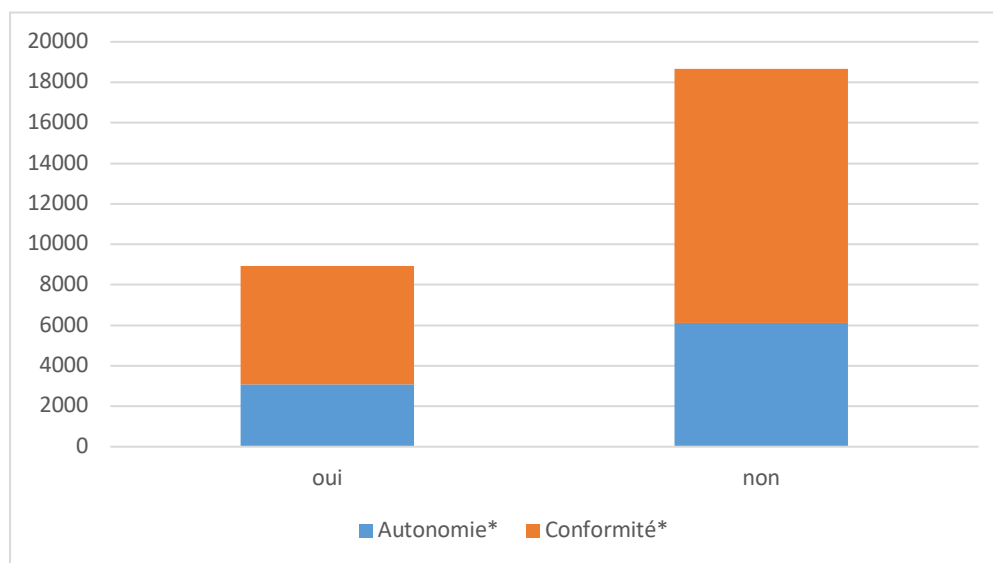
Ainsi, les graphiques 6.8, 6.9 et 6.10 ne permettent pas de tirer de solides conclusions quant à l'influence du greffier en poste sur la fréquence de l'autonomie et de la conformité dans les rapports ministériels sur le rendement. Toutefois, les légères baisses de la fréquence de la conformité observées lors de la nomination d'un nouveau greffier à la suite d'un changement de gouvernement permettent tout de même d'illustrer le fait que le greffier constitue une courroie

de transmission importante entre le gouvernement au pouvoir et la fonction publique en s'assurant que le programme du gouvernement au pouvoir, ainsi que ses façons d'opérer sont respectés et mis en œuvre au sein de l'administration publique.

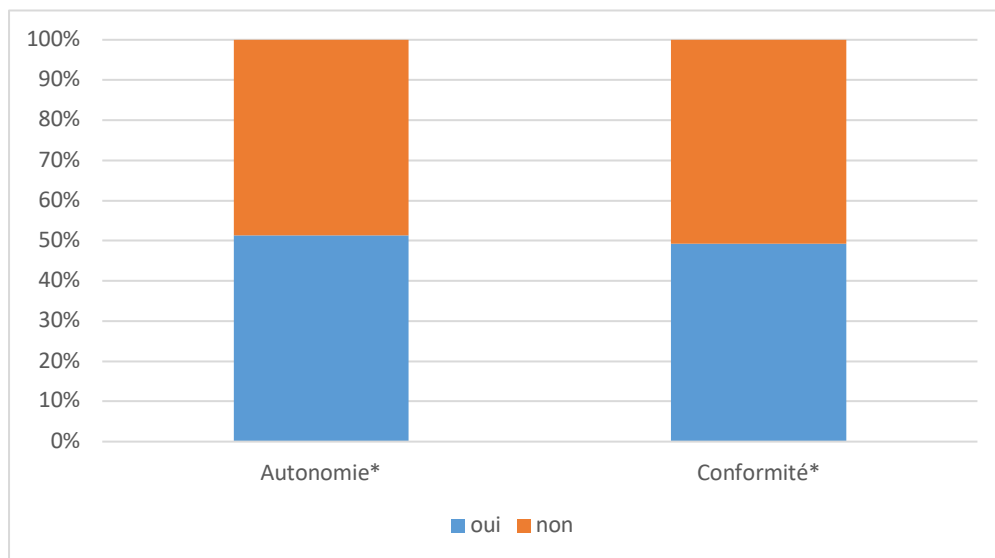
Fréquences de l'autonomie et de la conformité selon les années d'élection

Si les données étudiées démontrent que le greffier en poste n'a pas une influence notable sur la fréquence de l'autonomie et de la conformité au sein des rapports étudiés, il peut être pertinent de s'interroger à savoir si le gouvernement au pouvoir a tendance à augmenter l'autonomie des ministères, ou au contraire, à augmenter la conformité des ministères, afin de se faire réélire lors d'une année électorale. Le graphique 6.11 présente la fréquence de l'autonomie et de la conformité lors des années d'élection comparativement aux années non électorales. Mais comme la fréquence totale de ces thèmes varie au cours des rapports, le graphique 6.12 offre une vue plus juste des données en présentant la proportion de l'autonomie et de la conformité en fonction des années électorales ou non électorales.

Graphique 6.11 : Fréquences selon les années d'élection



Graphique 6.12 : Proportion des fréquences selon les années d'élection



Comme le démontre le graphique 6.12, les années électorales n'ont pas un véritable effet sur la fréquence de l'autonomie ou de la conformité. Cela signifie donc que pendant la période étudiée, le gouvernement n'a pas nécessairement cherché à accroître l'autonomie ou la conformité en vue de sa réélection.

Fréquences de l'autonomie et de la conformité par ministère

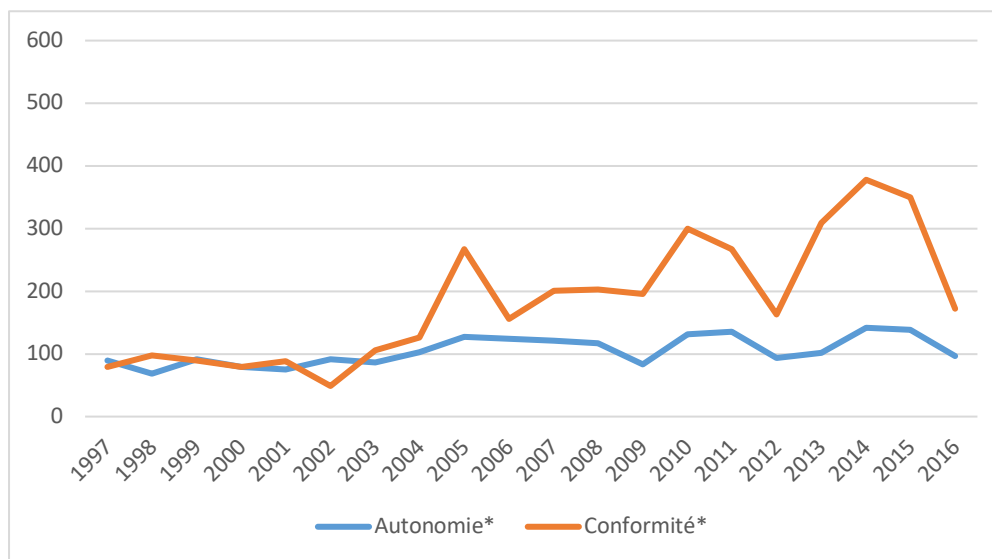
Les résultats présentés jusqu'ici portent sur l'ensemble des cinq ministères étudiés. Or, il s'avère pertinent d'explorer plus en détail la fréquence de l'autonomie et de la conformité pour chaque ministère sélectionné, afin de voir s'il est possible d'observer les mêmes tendances dans chaque cas étudié et de comprendre comment les événements et les caractéristiques propres à chaque ministère peuvent influencer la fréquence de l'autonomie et de la conformité dans les documents officiels sur le rendement ministériel.

Créé en 1868, le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire est responsable des politiques relatives à l'agriculture, aux revenus agricoles, à la recherche et au développement, à l'inspection, à la réglementation des animaux et des végétaux et au développement en milieu rural. Les activités touchent à la fois les agriculteurs, les consommateurs et les marchés agricoles, incluant l'ensemble des phases de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits (Canada, 2016k). Au moment de sa création en 1968 jusqu'en 1919, le ministère de l'Agriculture était responsable des soins de santé au Canada. En 1919, le gouvernement a créé le ministère de la Santé (Santé Canada) permettant ainsi à Agriculture Canada de se concentrer sur des activités plus directement rattachées à l'agriculture (Canada, 2012a). En 2013, dans la foulée de la réforme de l'administration publique et des coupures entreprises par le gouvernement conservateur, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, qui faisait alors partie du ministère de l'Agriculture, a été transférée au portfolio de la santé (Canada, 2013a). Le mandat d'Agriculture et Agroalimentaire Canada l'oblige à travailler en étroite collaboration avec plusieurs partenaires et agences incluant la Commission canadienne du lait, la Commission canadienne des grains, la Commission de révision agricole du Canada, le Conseil des produits agricoles du Canada et Financement agricole Canada (Canada, 2016j). La nature des activités du ministère nécessite également une étroite collaboration avec plusieurs organisations et organismes issus de ce secteur de l'industrie (Canada, 2016j).

Comme l'illustre bien le graphique 6.13, la distribution des fréquences des thèmes de l'autonomie et de la conformité entre 1997 et 2016 diffère légèrement de la distribution des fréquences pour l'ensemble des ministères. En fait, bien que la variation de la fréquence du thème de l'autonomie soit légèrement plus importante pour Agriculture Canada, la véritable différence se situe plutôt dans la distribution de la fréquence du thème de la conformité. Plus spécifiquement, la chute de la fréquence de la conformité qu'il est possible d'observer en 2002 est propre à ce ministère, puisque bien qu'il soit possible d'observer une légère diminution de la fréquence de la conformité pour les autres ministères, aucun autre n'enregistre une diminution

aussi marquée de ce thème en 2002. Il faut donc s'attarder à l'environnement propre à ce ministère pour comprendre cette particularité dans sa fréquence de la conformité.

Graphique 6.13 : Fréquences par année pour Agriculture Canada



L'année 2002 pour le ministère de l'Agriculture a principalement été marquée par deux événements qui ont eu une influence sur la façon dont s'exerce l'autonomie et la conformité au sein du ministère. D'abord, après avoir fait l'objet d'une entente de principe entre les provinces et les territoires en 2001, un premier Cadre stratégique pour l'agriculture a été ratifié en 2002. (Canada, 2002a). Ce Cadre initié par le ministère avait comme objectif de permettre une « action intégrée entre les cinq éléments principaux du Cadre, à savoir la salubrité et la qualité des aliments, l'environnement, la science et l'innovation, le renouveau et la gestion des risques d'entreprise [et assurer] au secteur une plate-forme solide à partir de laquelle il pourra maximiser les débouchés économiques sur le marché international » (Canada, 2002a, p. 1). Le Cadre stratégique pour l'agriculture a été renouvelé à quelques reprises au cours des vingt années suivantes, mais il n'en demeure pas moins que celui de 2002 constitue une première initiative de la sorte au Canada « qui vis[ait] à faire du Canada le chef de file mondial de la salubrité et de la qualité des aliments ainsi que de la protection de l'environnement » (Canada, 2002a, p. 1). Ainsi, l'élaboration et la ratification de ce premier cadre ont nécessité d'importantes négociations entre

les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que de nombreuses consultations auprès des principaux intervenants du secteur. Cette période particulière constitue une forte expérience d'autonomie, qui était nécessaire afin de permettre de mener à terme les négociations avec les autres paliers de gouvernement et de tenir les consultations avec les intervenants, ce qui explique que les termes associés à l'autonomie tout au long du rapport de 2002 ressortent beaucoup plus, comparativement à ceux associés à la conformité. Même si ce cadre a été renouvelé à quelques reprises, les années subséquentes ne sont pas marquées d'une aussi grande expérience d'autonomie, puisqu'il s'agissait toujours d'un renouvellement du cadre, et non de l'élaboration initiale comme en 2002.

Ensuite, en 2001 et 2002, le Canada a connu une période de sécheresse particulièrement dévastatrice qui s'est étendue d'un bout à l'autre du pays. La production agricole canadienne a abruptement chuté entraînant des pertes de plus de 3,6 milliards de dollars (dont 2 milliards seulement pour 2002) (Canada, 2016a). Les effets sur le secteur agricole et sur l'économie canadienne ont été désastreux : diminution du produit national brut de 5,8 milliards de dollars pour 2001 et 2002, dont 3,6 milliards de dollars seulement pour 2002; perte de 41 000 emplois dans ce secteur, dont 24 000 emplois en 2002; pour la première fois en 25 ans, enregistrement de revenus agricoles nuls ou négatifs pour plusieurs provinces canadiennes; rareté de la production animale et agricole; dégradation du sol (Canada, 2016a). Cette importante période de sécheresse a également eu des répercussions sur d'autres secteurs de l'industrie canadienne comme « la transformation des produits agricoles, les approvisionnements en eau, les loisirs, le tourisme, la santé, la production d'hydroélectricité, les transports et l'industrie forestière » (Canada, 2016a).

Cette situation d'urgence a nécessité des mesures d'intervention de la part des diverses instances gouvernementales, dont Agriculture et Agroalimentaire Canada, afin d'offrir un soutien à ce secteur de l'industrie. À cet effet, le rapport ministériel sur le rendement d'Agriculture et Agroalimentaire Canada de 2002 souligne l'importance du rôle joué par le ministère pour

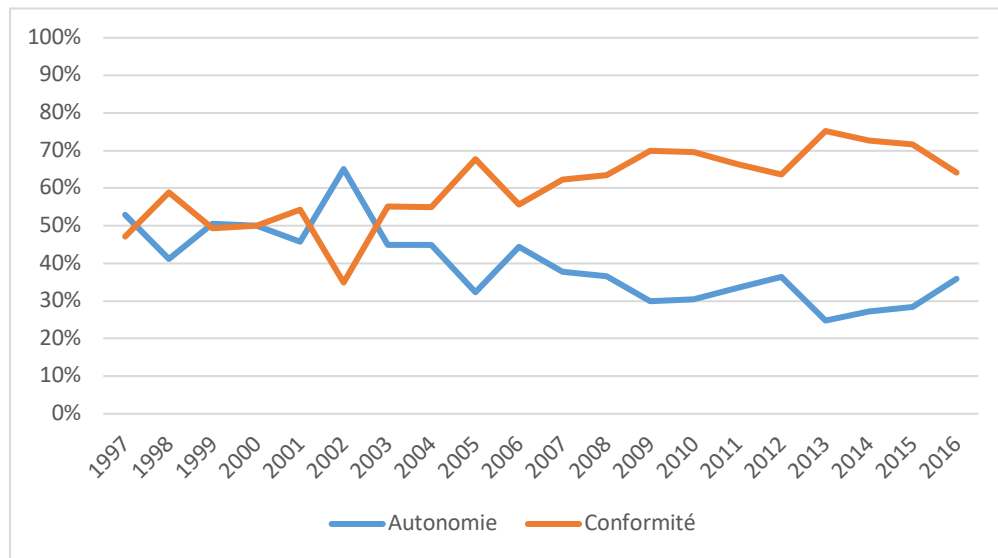
appuyer le secteur ainsi que les mesures mises en place par le ministère afin d'atténuer les risques et les répercussions des périodes de sécheresse :

Les initiatives visant à développer des approvisionnements en eau sûrs et sécuritaires, à améliorer les méthodes de gestion des terres et à élaborer des outils de gestion des risques financiers démontrent que nous veillons à assurer la sécurité économique à long terme des régions touchées par la sécheresse (Canada, 2002a, p. 22).

Afin de pouvoir intervenir et apporter un soutien au secteur agricole, il était nécessaire pour le ministère de bénéficier d'une plus grande autonomie. Ainsi, cette période qui est marquée par une fréquence plus importante des thèmes liés à l'autonomie et à une diminution de la fréquence des thèmes liés à la conformité peut s'expliquer également par le besoin du ministère d'une certaine liberté d'action lui permettant d'intervenir dans une situation de crise.

À l'exception des différences notables en 2002, entre les résultats propres au ministère de l'Agriculture et ceux des autres ministères, les données pour les autres années demeurent très similaires à celles observées pour l'ensemble des ministères. Comme l'illustre le graphique 6.13, bien que les courbes pour l'autonomie et la conformité pour Agriculture Canada soient légèrement plus accentuées que celles qui représentent les résultats de l'ensemble des ministères, les tendances demeurent toutefois les mêmes. Le graphique 6.14 représente la proportion des fréquences de l'autonomie et de la conformité par année pour Agriculture et Agroalimentaire Canada. Ce graphique permet de constater qu'à l'exception de l'année 2002 où l'autonomie occupe une place plus importante que la conformité dans le rapport étudié, il existe également au sein de l'ensemble des rapports étudiés pour ce ministère, une nette tendance à accroître la conformité et à décroître l'autonomie au fil des ans. Ces résultats concordent avec les résultats observés précédemment pour l'ensemble des ministères étudiés.

Graphique 6.14 : Proportion des fréquences pour Agriculture Canada



Innovation, Sciences et Développement économique Canada

Créé en 1892, le ministère du Commerce est devenu en 1969 le ministère de l'Industrie et du Commerce, puis le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la technologie en 1990, Industrie Canada en 1995 et enfin le ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique en 2015 (Canada, 2015c). Ce ministère fait aujourd'hui partie du portefeuille de l'Innovation, Science et Développement économique qui regroupe un total de 17 ministères et organismes fédéraux¹⁴ ayant comme objectif commun d'« instaurer une économie du savoir dans toutes les régions du Canada et faire progresser le programme d'emploi et de croissance du gouvernement » (Canada, 2016i). Plus spécifiquement, Innovation, Sciences et Développement économique Canada a pour mandat « de contribuer à rendre l'industrie du pays plus productive et plus concurrentielle dans l'économie mondiale, et d'améliorer ainsi le bien-être social et

¹⁴ En 2017, le portefeuille d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada se compose de : l'Agence canadienne de développement économique du Nord, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, l'Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario, l'Agence spatiale canadienne, la Banque de développement du Canada, la Commission du droit d'auteur Canada, le Conseil canadien des normes, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, le Conseil national de recherche du Canada, Destination Canada, Développement économique du Canada pour les régions du Québec, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Statistique Canada, et le Tribunal de la concurrence (Canada, 2016i).

économique des Canadiens » (Canada, 2016e). Ainsi, comme l'indiquent les responsabilités officielles du ministère, la nature de ses activités l'oblige à travailler conjointement avec les industries canadiennes ainsi que les citoyens :

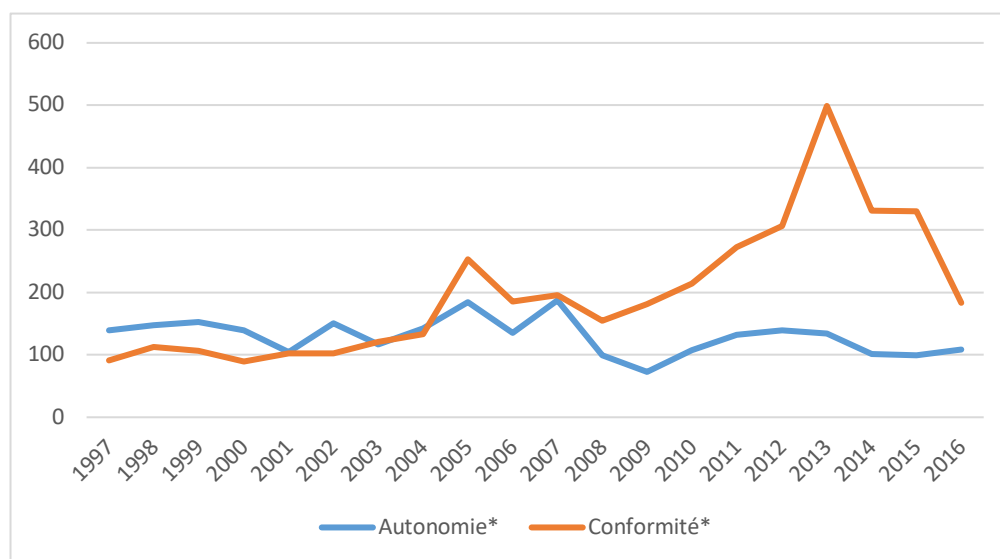
Innovation, Sciences et Développement économique Canada est un ministère composé de nombreuses entités ayant des mandats distincts et des activités de programme très variées, fondées en grande partie sur des partenariats. Le ministère intervient dans une vaste gamme de dossiers liés à l'industrie et à la technologie, aux échanges, au commerce, à la science, à la consommation, aux sociétés par actions et aux valeurs mobilières, à la concurrence et aux restrictions au commerce, aux poids et mesures, à la faillite et à l'insolvabilité, à la propriété intellectuelle, à l'investissement, à la petite entreprise et au tourisme (Canada, 2016e).

Si la nature des activités du ministère l'oblige à travailler en étroite collaboration avec l'industrie, l'analyse des données révèle que la conformité occupe également une place importante au sein des rapports ministériels sur le rendement de ce ministère. Comme l'illustre le graphique 6.15, la distribution des fréquences de l'autonomie et de la conformité par année pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada diffère légèrement de la distribution de la fréquence de ces mêmes thèmes pour l'ensemble des ministères. En fait, la principale différence se situe entre 1997 et 2004, période pendant laquelle l'autonomie est plus importante que la conformité dans les rapports de ce ministère. Il faut toutefois noter que le 12 décembre 2003, le gouvernement libéral a apporté des modifications à la structure de ce ministère en transférant notamment les responsabilités de plusieurs organismes au nouveau ministère du Commerce international (Canada, 2004)¹⁵. Industrie Canada a donc cessé ses activités relatives au commerce qui ont plutôt été regroupées au sein du nouveau ministère. Jusqu'en décembre 2003, le commerce constituait un des objectifs stratégiques du ministère qui visait à « travailler avec les Canadiens à accroître la part du Canada sur les marchés mondiaux » (Canada, 2003b). Cet objectif stratégique nécessitait une certaine autonomie de la part du ministère, afin de permettre une collaboration avec les citoyens et les industries. Mais le transfert

¹⁵ Les organismes transférés au ministère du Commerce international en décembre 2003 sont les suivants : « Partenaires pour l'investissement au Canada ; le Centre des occasions d'affaires internationales (Secteur de l'industrie) ; la Direction de l'intégration du commerce (Secteur des opérations) ; les Centres du commerce international répartis dans les régions (Secteur des opérations) ; les segments de la Direction générale de la politique du commerce et d'investissement internationaux, connus sous le nom de Direction de la politique du commerce industriel, ainsi que les segments relatifs à l'investissement de la Direction de la politique d'investissement internationale, sauf ceux s'occupant de l'application de la *Loi sur Investissement Canada* (Secteur de la politique). » (Canada, 2004, p. 5).

de ce domaine à un autre ministère a contribué à diminuer la nécessité de cette autonomie et donc, la fréquence comme en témoigne le graphique 6.15.

Graphique 6.15 : Fréquences par année pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada

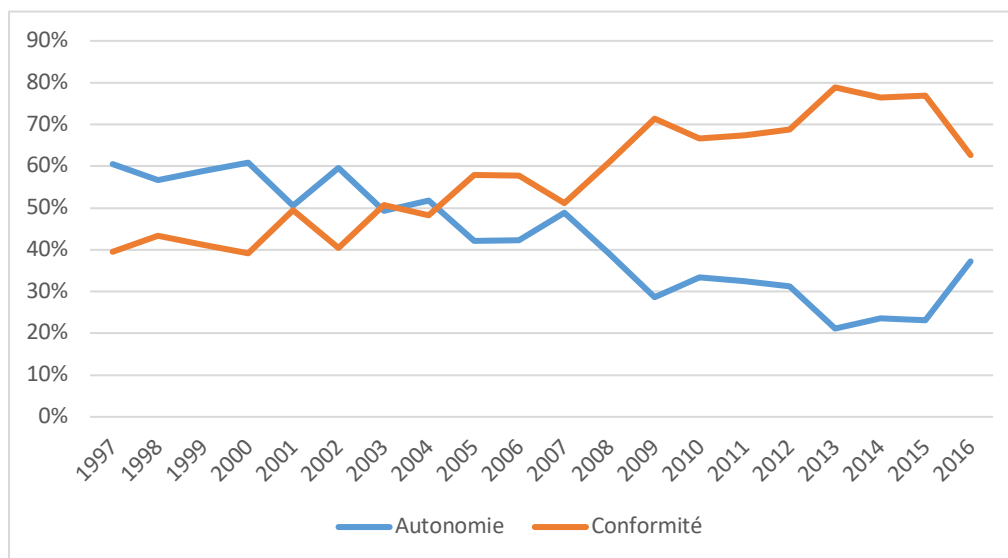


De plus, comme il en a été question précédemment, entre 1997 et 2004, le ministère a été appelé à se concentrer énormément sur le développement des nouvelles technologies, afin de permettre à l'industrie canadienne d'être à la fine pointe des découvertes dans ce domaine, ce qui nécessitait de la flexibilité et de l'autonomie de la part de celui-ci. Dès 1998, Industrie Canada met sur pied une initiative pancanadienne, *Un Canada branché*, qui visait à permettre au plus grand nombre de Canadiens possible, un accès à Internet. Or, en 2004, même si le développement des nouvelles technologies continue d'être en pleine évolution, le ministère a déjà investi énormément d'efforts et de ressources et c'est à ce moment que certains programmes, faisant partie de l'initiative *Un Canada branché* et visant à accroître la connectivité au Canada viennent à échéance. C'est notamment le cas du programme *Premières nations sur Rescol* qui visait à « combler le fossé numérique dans un segment de la population canadienne qui vit en général dans les régions rurales et éloignées » ainsi que le Programme d'accès communautaire (PAC) qui avait comme objectif de « procure[r] aux Canadiens un accès public

abordable à Internet et les compétences nécessaires pour s'en servir efficacement » (Canada, 2007b). En 2003, le ministère a lancé une évaluation des principaux programmes faisant partie de l'initiative *Un Canada branché* et à la suite de cette évaluation, le ministère a obtenu des fonds supplémentaires permettant de poursuivre ces deux programmes (Canada, 2004).

Ceci dit, malgré le fait que les nouvelles technologies demeurent toujours en pleine évolution, l'année 2004 représente en quelque sorte une année charnière pour le ministère, c'est-à-dire qu'après avoir déployé des efforts et ressources considérables pour établir les fondements essentiels en matière de connectivité au pays, le ministère passe à une seconde étape de l'initiative en évaluant les programmes en place et déterminant les prochaines étapes à entreprendre. Comme le *Rapport sur le rendement* de 2004 l'indique, « [a]près avoir progressé vers ses objectifs en matière de connectivité, Industrie Canada continue de travailler à la création de l'infrastructure canadienne des services à large bande [...] » (Canada, 2004, p. 22). Il faut noter que le Canada est, en 2004, déjà classé au deuxième rang mondial pour la quatrième année consécutive selon le Conference Board du Canada en ce qui a trait à la connectivité (Canada, 2004). À la lumière de ces faits, on constate que l'autonomie qui était initialement essentielle pour appuyer les industries à développer l'infrastructure nécessaire pour assurer la connectivité des Canadiens et à s'adapter à ces changements technologiques n'est plus aussi cruciale à cette étape. Ainsi, les données permettent de constater que le transfert à un nouveau ministère des activités liées au commerce combiné à la position du Canada en matière de connectivité en 2004 ne requiert plus autant d'autonomie de la part du ministère et peuvent expliquer la diminution soudaine de ce thème dans les fréquences à partir de 2004. Le graphique 6.16 qui présente la proportion de chaque thème par année permet de bien illustrer cette diminution soudaine de la fréquence de l'autonomie dans les rapports étudiés à partir de 2004.

Graphique 6.16 : Proportion des fréquences pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada

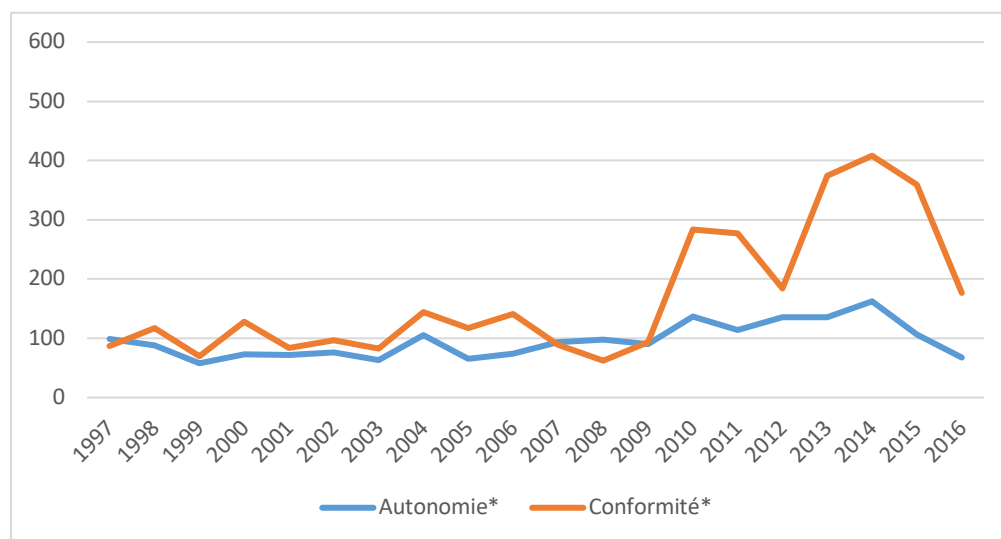


Ressources naturelles Canada

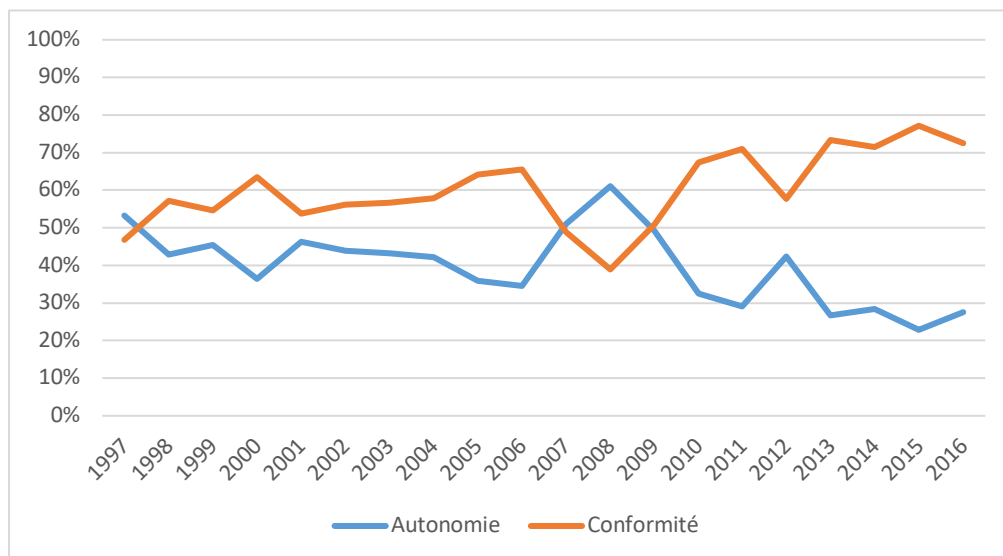
Ressources naturelles Canada trouve ses racines dans la Commission géologique du Canada, mise sur pied en avril 1842. Cette Commission « a jeté les fondations à l’origine du succès de nos secteurs d’exploitation des ressources naturelles » (Canada, 2013d). Au cours des années qui ont suivi, le mandat de cette commission s’est élargi et a donné naissance à plusieurs organismes gouvernementaux (Canada, 2013d). En 1995, Ressources naturelles Canada a été créé à la suite de la fusion du ministère de l’Énergie, des Mines et des Ressources, ainsi que du ministère des forêts. Ressources naturelles Canada devient alors l’organisme responsable de la gestion des ressources naturelles du pays. Le ministère « cherche à renforcer le développement et l’utilisation responsables des ressources naturelles du Canada et la compétitivité des produits tirés des ressources naturelles du pays » (Canada, 2017j). Plus spécifiquement, le ministère « élabore des politiques et des programmes qui renforcent la contribution du secteur des ressources naturelles à l’économie et améliorent la qualité de vie de tous les Canadiens et Canadiennes » (Canada, 2017j).

L'analyse des fréquences de l'autonomie et de la conformité dans les rapports ministériels sur le rendement de Ressources naturelles Canada montre des tendances intéressantes. Le graphique 6.17 présente la distribution des fréquences de l'autonomie et de la conformité au fil des ans pour Ressources naturelles Canada et afin de contrôler la variation de la taille des rapports au fil des ans, le graphique 18 illustre la proportion des fréquences de ce ministère au fil des ans. Le graphique 6.17 montre qu'il n'y a que peu de variation dans la fréquence de l'autonomie et de la conformité entre 1997 et 2007-2008. Par contre, les années 2007 et 2008 sont marquées par une importante baisse de la fréquence de la conformité, ainsi qu'une hausse de l'autonomie. Cette baisse de la fréquence de la conformité apparaît également dans les graphiques 6.2 et 6.3 qui présentent les résultats pour l'ensemble des ministères étudiés. Toutefois, celle-ci s'avère beaucoup moins prononcée que celle pour Ressources naturelles Canada. Le graphique 6.18 permet encore mieux d'illustrer ce changement soudain dans la fréquence de l'autonomie et de la conformité.

Graphique 6.17 : Fréquences par année pour Ressources naturelles Canada



Graphique 6.18 : Proportion des fréquences pour Ressources naturelles Canada



L'année 2007 est marquée par les débuts de la crise financière mondiale qui prend naissance aux États-Unis dans l'éclatement de la bulle immobilière artificielle ainsi que le nombre trop élevé de prêts hypothécaires à haut risque (*subprime*) accordés (Fédération des chambres immobilières du Québec, 2009)¹⁶. Cette crise prend de l'ampleur au cours des mois qui suivent et mène à la chute soudaine du dollar américain (Canada, 2008f). Comme le souligne le ministère dans son *Rapport sur le rendement* de 2008 :

[c]e tableau des facteurs fondamentaux solides des ressources mondiales a été assombri par la chute vertigineuse de la valeur du dollar américain – la devise utilisée pour le commerce des produits de base – par rapport à de nombreuses autres devises et notamment le dollar canadien. Comme la mise en valeur des ressources nationales se traite en dollars canadiens – dont la valeur est plus élevée que celle du dollar américain – la hausse des prix mondiaux des ressources au cours de l'exercice 2007-2008 a été moins favorable au Canada qu'il ne le semblait a priori (Canada, 2008f, pp. 21-22).

L'un des principaux secteurs canadiens affectés par les effets de la crise économique mondiale et encore plus spécifiquement par la chute du dollar américain est sans contredit le secteur des ressources naturelles en raison de sa proximité du marché américain, ainsi que des nombreuses transactions avec les États-Unis qui s'effectuent annuellement. Afin de pouvoir

¹⁶ Voir le chapitre V pour plus de détails.

réagir adéquatement à cette situation, une plus grande autonomie du ministère a été nécessaire, ce qui se reflète dans les données des graphiques 6.17 et 6.18. Évidemment, une crise économique ne touche pas uniquement le secteur des ressources naturelles, mais la distribution des fréquences de l'autonomie et de la conformité pour les autres ministères ne reflète pas ce besoin soudain d'autonomie d'une façon aussi marquée. Il faut noter que les ministères sélectionnés pour cette recherche ont peut-être moins été immédiatement touchés par cette crise ou ont moins nécessité d'autonomie en raison de la nature de leurs activités, comme c'est le cas pour Agriculture et agroalimentaire Canada et Pêches et Océans Canada. Toutefois, cette diminution de la fréquence de la conformité et cette hausse de l'autonomie est également présente dans les résultats pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada (graphiques 6.15 et 6.16). Mais comme c'est le cas pour l'ensemble des ministères, bien que la crise économique se poursuive jusqu'en 2011-2012, dès 2009, l'importance de l'autonomie diminue et c'est la conformité qui devient plus présente dans le rapport du ministère. Ce phénomène peut s'expliquer du fait que les ministères les plus touchés par la crise économique ont momentanément eu besoin d'autonomie pour réagir rapidement aux conséquences de cette crise. Parallèlement, comme en témoigne le *Seizième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada* produit par le greffier du Conseil privé, à partir de 2009, le gouvernement fédéral a mis en place des mesures plus globales pour l'ensemble des ministères :

En effet, le monde n'a pas connu depuis plus de 60 ans pareille récession synchronisée. Dans de telles circonstances, l'économie canadienne n'échappe pas à la récession, qui se caractérise par des pertes d'emplois et une chute de la confiance des entreprises, des investisseurs et des ménages. En collaboration avec les autres pays, ainsi qu'avec les provinces, le gouvernement du Canada a pris des mesures budgétaires pour stabiliser le système financier et stimuler l'économie. (Canada, 2009d, p. 1).

Ainsi, en raison de la nature des activités de Ressources naturelles Canada, la situation économique difficile a affecté les activités du ministère qui a momentanément requis davantage d'autonomie afin de pouvoir mieux réagir à cette crise.

Anciennement connu comme le ministère de la Marine et des Pêcheries, Pêches et Océans Canada a officiellement été créé en 1868. Ce ministère est responsable « de gérer la pêche et de protéger les étendues d'eau du Canada » (Canada, 2017i). Le ministère inclut depuis 1995 la Garde côtière canadienne, qui « est responsable des services et des programmes qui contribuent directement à la sécurité, à la protection et à l'accessibilité des voies navigables du Canada » (Canada, 2017a). Depuis 2005, la Garde côtière canadienne « a été officiellement déclarée « organisme de service spécial » du ministère des Pêches et Océans » (Canada, 2017a). Pêches et Océans Canada a comme mission de contribuer à mettre sur pied « des secteurs maritimes et des pêches économiquement prospères, des écosystèmes aquatiques durables et des eaux sécuritaires et sécurisées » (Canada, 2017i).

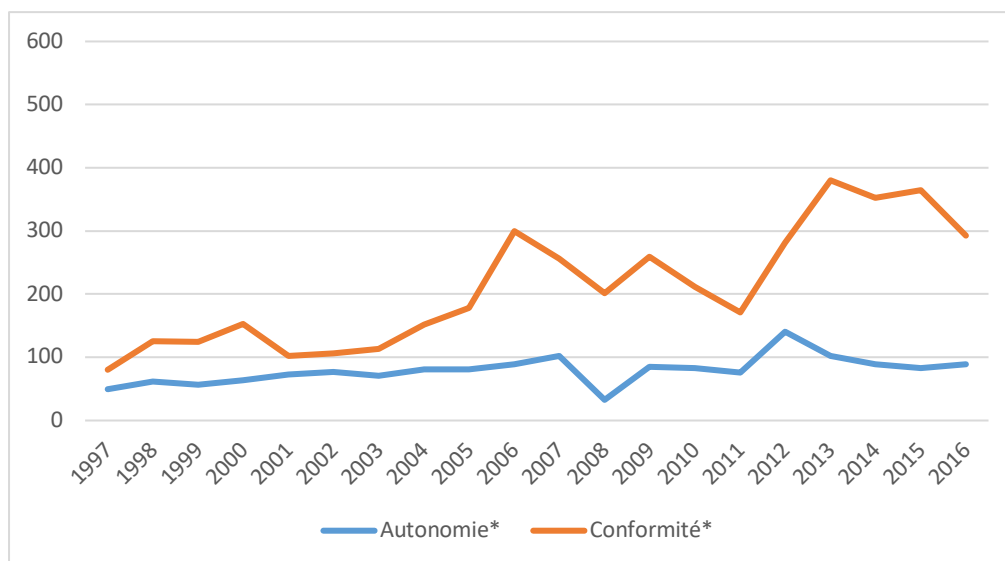
Les fréquences de l'autonomie et de la conformité dans les rapports ministériels sur le rendement de Pêches et Océans Canada présentent des résultats intéressants. Le graphique 6.19 illustre la fréquence de l'autonomie et de la conformité pour Pêches et Océans Canada entre 1997 et 2016 et le graphique 6.20 présente les proportions des fréquences de l'autonomie et de la conformité pour ce ministère au fil des ans. Il est intéressant de constater que les résultats présentés dans les graphiques 6.19 et 6.20 suivent presque exactement la même tendance que les fréquences de l'ensemble des ministères étudiés. Cela signifie que l'autonomie et la conformité au sein de ce ministère sont surtout influencées par les événements politiques généraux qui affectent l'ensemble des ministères (par exemple, le scandale des commandites, des changements de gouvernement ou de nouvelles orientations en matière de pratiques de gestion) et moins par des événements qui auraient affecté plus particulièrement les activités propres au ministère. Il faut dire que le mandat de Pêches et Océans diffère de celui d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, d'Innovations, Sciences et Développement économique Canada et de Ressources naturelles Canada. Les responsabilités de ces ministères exigent d'être capables de fournir une réponse rapide en cas d'urgence, ce qui les rend plus vulnérables aux variations de leur environnement. En revanche, les activités de Pêches et Océans Canada concernent davantage l'innovation, le soutien aux exportations et à la recherche. Ces activités sont

généralement plus stables et moins sensibles aux événements qui surviennent dans l'environnement immédiat¹⁷. Plus spécifiquement, Pêches et Océans Canada a comme objectifs:

[d'appuyer] la croissance économique vigoureuse de notre industrie des pêches et de notre secteur maritime en soutenant les exportations et ne favorisant un commerce maritime sécuritaire ; [appuyer] l'innovation au moyen de la recherche dans des secteurs en expansion tels que l'aquaculture et la biotechnologie ; [contribuer] à maintenir un environnement propre et sain ainsi que des écosystèmes aquatiques durables grâce à la protection de l'habitat, à la gestion des océans, ainsi qu'à la recherche sur les écosystèmes (Canada, 2017i).

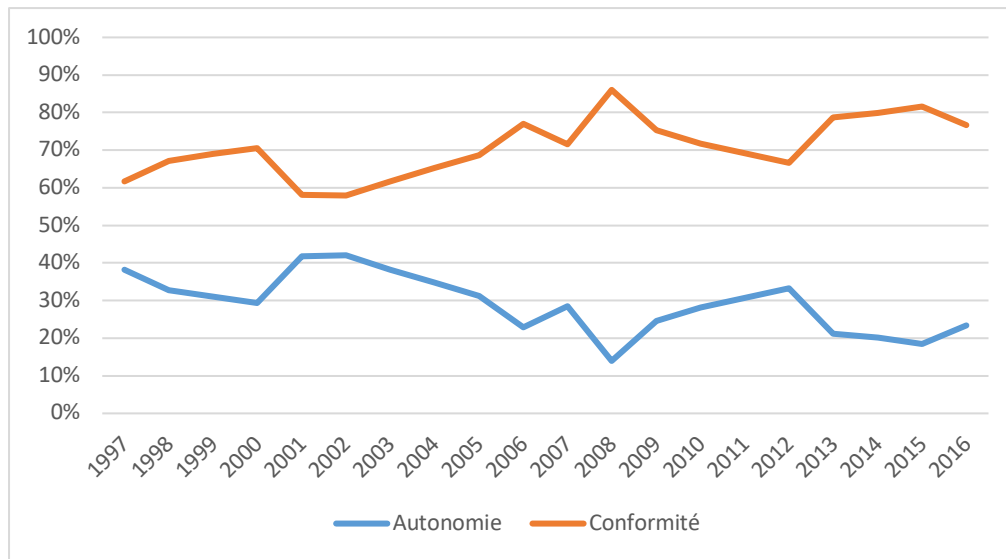
Ces objectifs ciblent davantage des activités à long terme qui sont moins susceptibles de nécessiter une intervention ponctuelle du ministère comparativement aux responsabilités qui incombent à Agriculture et Agroalimentaire Canada, à Innovation, Sciences et Développement économique Canada et à Ressources naturelles Canada. Ainsi, tout comme pour les fréquences de l'ensemble des ministères étudiés, il est possible d'observer une hausse presque constante de la conformité et inversement, une diminution presque constante de l'autonomie au fil des ans. Le ministère suit les tendances moyennes observées pour l'ensemble des ministères étudiés.

Graphique 6.19 : Fréquences par année pour Pêches et Océans Canada



¹⁷ Par exemple, dans le cas d'un déversement de pétrole qui affecterait de manière soudaine les cours d'eau au Canada, même si l'écosystème des poissons est touché, la responsabilité immédiate d'intervenir incombera à Environnement Canada et non à Pêches et Océans Canada.

Graphique 6.20 : Proportion des fréquences pour Pêches et Océans Canada



Anciens Combattants Canada

Créé en 1918 à la suite de la Première Guerre mondiale, le ministère de la Réinsertion des militaires devient le ministère des Anciens Combattants en 1928. Ce ministère a pour mission de :

[f]ournir des services et des avantages axés sur le client qui soient exemplaires et adaptés aux besoins des anciens combattants, de nos autres clients et des familles de ceux-ci, de manière à reconnaître les services qu'ils ont rendus au Canada et à graver dans la mémoire de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes le souvenir de leurs réalisations et de leurs sacrifices (Canada, 2015b).

D'une façon plus concrète, ce ministère est responsable de gérer divers programmes destinés aux anciens combattants dont « [l]es pensions d'invalidité, des allocations, des services de représentation et de conseils juridiques, des soins médicaux et [les activités de] commémoration » (Canada, 2015b).

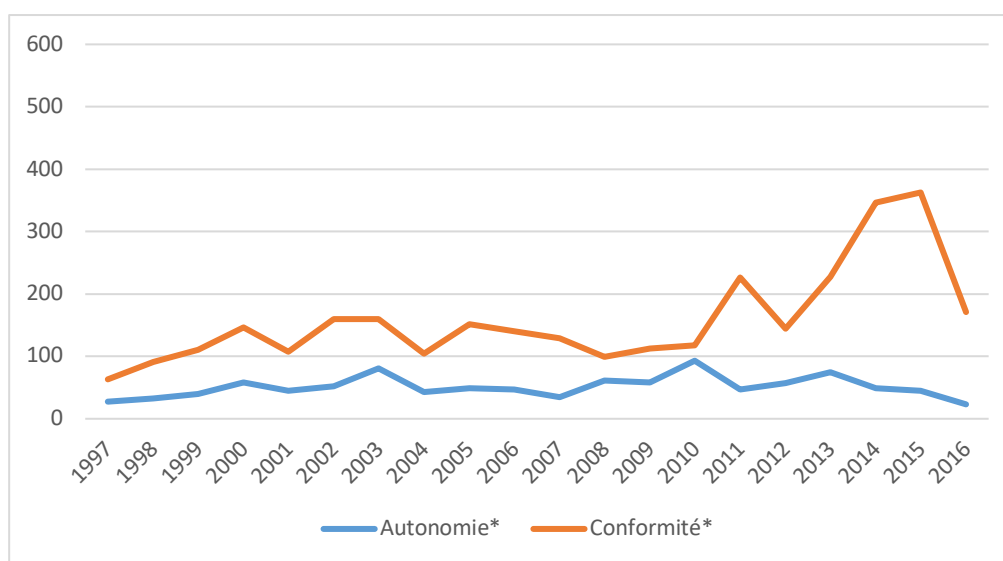
Les activités d'Anciens Combattants Canada demeurent somme toute relativement stables, les responsabilités du ministère ne changeant pas véritablement au fil des ans. Peu importe l'environnement externe, le ministère remplit les mêmes fonctions liées au soutien

envers les anciens combattants, les autres clients et les familles de ceux-ci. Cette stabilité peut être observée dans les graphiques 6.21 et 6.22 qui présentent respectivement la distribution des fréquences au fil des ans ainsi que la proportion des fréquences des thèmes annuellement. Comme il est possible de le constater, les fréquences de l'autonomie et de la conformité ne varient que très peu entre 1997 et 2008. Toutefois, cette relative stabilité prend fin en 2008, comme l'illustre plus clairement le graphique 6.22. Entre 2008 et 2010, l'autonomie prend davantage d'importance que la conformité au sein des rapports publiés par le ministère. Ceci peut s'expliquer du fait que pour la première fois depuis le début de la publication des rapports ministériels sur le rendement en 1997, le Budget de 2007 du gouvernement conservateur, ainsi que le discours du Trône de 2007 accordent une importance particulière à Anciens Combattants Canada. Dans son discours présentant la politique budgétaire de 2007, le gouvernement conservateur annonce des investissements majeurs, dont un montant de 60 millions de dollars, pour bonifier l'*Indemnité d'opérations en campagne pour les soldats*, la mise sur pied de cinq nouveaux centres pour les anciens combattants « afin d'aider les membres des Forces canadiennes et leurs familles à composer avec les blessures liées au stress et rapportant à leur service militaire », la création d'un poste d'ombudsman pour le ministère, le financement de l'amélioration des droits des anciens combattants (Canada, 2007a, p. 23). En tout, le gouvernement injecte 19 millions de dollars en 2007-2008, puis 20 millions supplémentaires par la suite afin d'appuyer ces nouvelles mesures et de s'assurer que les services offerts par le ministère respectent les normes énoncées dans la *Déclaration des droits des anciens combattants* publiée en 2007 à la suite de consultations avec des organisations d'anciens combattants (Canada, 2007a). Le gouvernement conservateur réitère son engagement financier auprès du ministère des Anciens Combattants dans le discours du Trône d'octobre 2007 (Canada, 2008a).

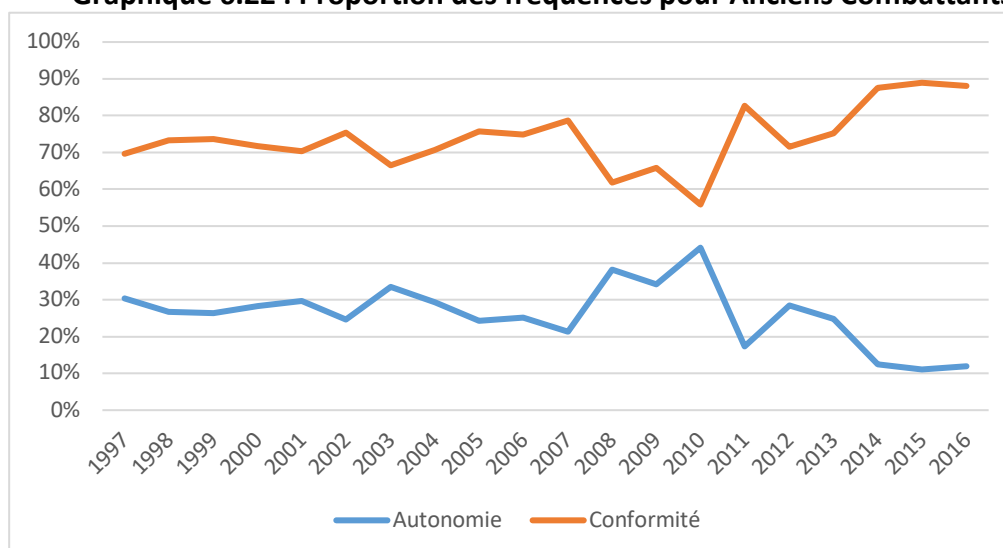
Étant donné la relative stabilité des activités de ce ministère qui s'avère peu soumis aux événements de l'environnement global, ces investissements majeurs constituent un changement important pour le ministère. La mise sur pied de ces initiatives a nécessité une certaine autonomie de la part d'Anciens Combattants Canada afin de poursuivre ses activités tout en menant de front ces nouveaux mandats. Ce besoin d'autonomie se traduit par une plus grande fréquence des thèmes liés à l'autonomie dans les rapports produits par le ministère entre 2008

et 2010. La fréquence des thèmes pour les années subséquentes à 2010 est très similaire aux résultats constatés pour l'ensemble des ministères. Après avoir bénéficié de l'autonomie nécessaire pour mettre en place les initiatives annoncées en 2007, l'importance de la conformité s'est accrue, s'assurant ainsi de mettre sur pied les contrôles nécessaires pour que les services offerts par le ministère respectent les normes énoncées dans la *Déclaration des droits des anciens combattants*, activité importante de conformité.

Graphique 6.21 : Fréquences par année pour Anciens Combattants



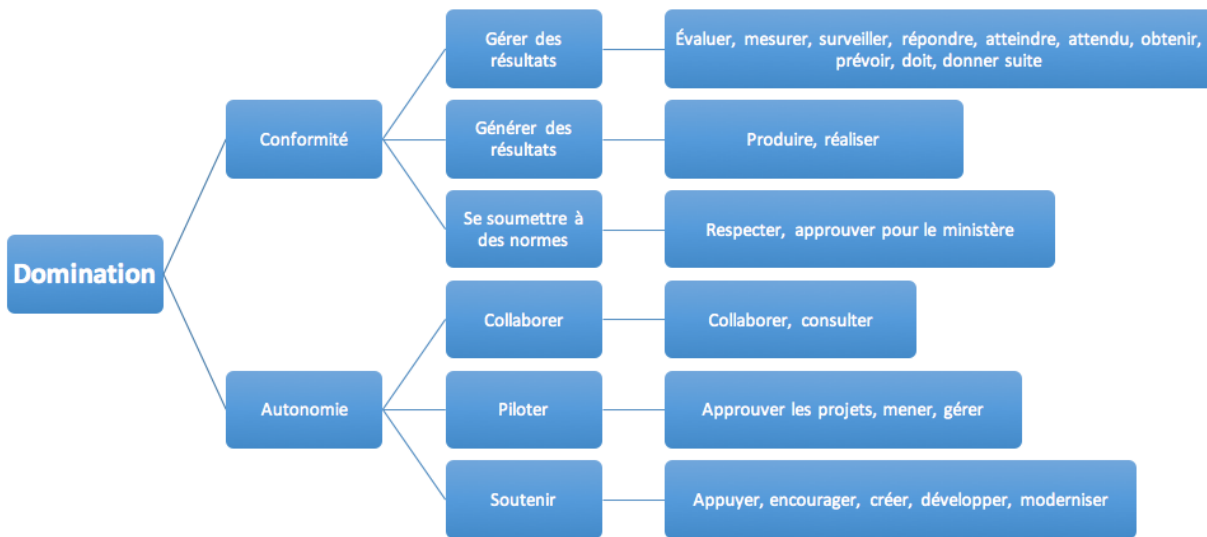
Graphique 6.22 : Proportion des fréquences pour Anciens Combattants



La granularité des thèmes

Les résultats présentés jusqu'ici portaient sur la fréquence de deux thèmes : l'autonomie et la conformité. Ces deux thèmes sont issus de l'agrégation de six sous-thèmes et de 24 verbes d'action. Cette section a permis d'explorer plus précisément la distribution des sous-thèmes qui composent les deux thèmes principaux. La figure 4.1, présentée précédemment dans le chapitre IV, rappelle la combinaison des thèmes, des sous-thèmes et des verbes d'action.

Figure 4.1 : Thèmes et sous-thèmes



Comme l'indique la figure 4.1, le thème de l'autonomie est composé des thèmes suivants :

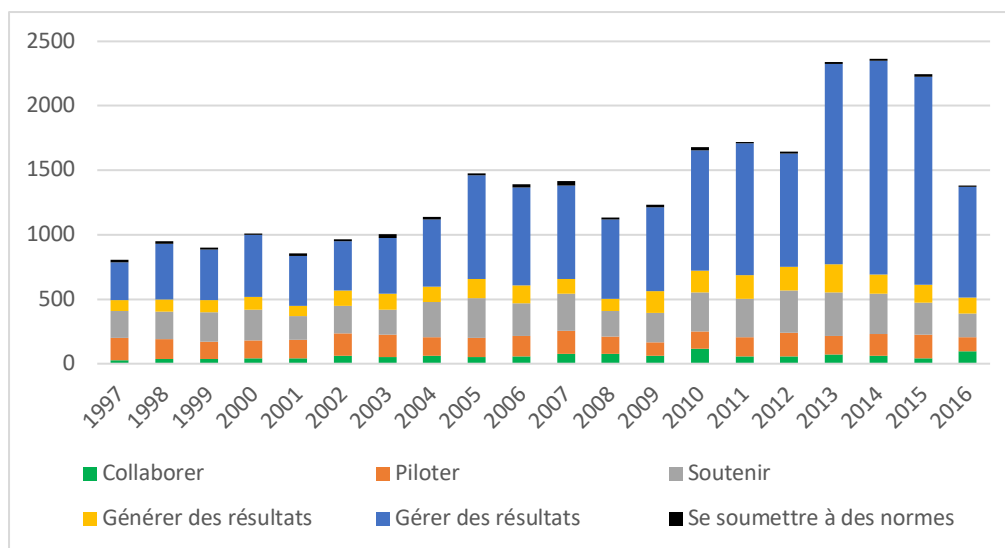
- Collaborer
- Piloter
- Soutenir

D'une façon similaire, le thème de la conformité est composé des thèmes suivants :

- Gérer des résultats
- Générer des résultats
- Se soumettre à des normes

Afin de mieux saisir la distribution de ces six sous-thèmes au fil des ans, et d'identifier lesquels exercent davantage d'influence dans la fréquence de l'autonomie et de la conformité, les fréquences de ces six sous-thèmes par année sont illustrées dans le graphique 6.23. Les graphiques 6.24 et 6.25 présentent respectivement la proportion des fréquences des sous-thèmes par année ainsi que la distribution de la proportion des fréquences des sous-thèmes au fil des ans.

Graphique 6.23 : Fréquences des sous-thèmes par année



En ce qui a trait au thème de la conformité, les données démontrent que c'est clairement le sous-thème *gérer les résultats* qui s'avère le plus présent au sein des rapports, marquant un écart important avec la fréquence des autres sous-thèmes. Ce sous-thème étant lié au thème de la conformité, on soutient que la gestion des résultats dans les ministères occupe une place centrale dans les rapports, contribuant également à accroître l'importance de la conformité. En d'autres mots, les données démontrent que la conformité ministérielle s'effectue surtout par le biais de la gestion par résultats.

Cette constatation peut sembler banale étant donné que les rapports étudiés constituent des rapports sur le rendement ministériel. Or, comme il s'agit d'une analyse textuelle, c'est l'expression « gérer des résultats » qui revient textuellement le plus souvent dans les documents

au fil des ans. Cela illustre bien l'importance primordiale accordée au processus comme tel. Il faut souligner que ce sous-thème est composé des verbes d'action suivants : « évaluer », « mesurer », « surveiller », « répondre », « atteindre », « attendu », « obtenir », « prévoir », « doit », « donner suite ». Ce sont ces verbes qui s'avèrent les plus présents au sein des rapports. Pourtant, comme le mentionne la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor, par le biais de la gestion des résultats, le gouvernement cherche à « contribuer à une meilleure réalisation des résultats à l'échelle du gouvernement permettre une meilleure compréhension des résultats que le gouvernement cherche à atteindre et atteint ainsi que des ressources utilisées pour y parvenir » (Canada, 2016h). L'objectif ultime de la gestion axée sur les résultats demeure l'amélioration de l'efficacité des ressources publiques (OCDE, 2017), et non la mesure et l'évaluation des résultats. L'instrument comme tel ne constitue pas une fin en soi. Cependant, la prédominance de ce sous-thème au sein des rapports suggère que l'objectif ultime des ministères et de ces rapports demeure la gestion axée sur les résultats, c'est-à-dire, l'outil lui-même et la fréquence aussi importante de ce sous-thème révèle bien la priorité accordée à l'instrument comme tel.

Le second sous-thème lié au thème de la conformité renvoie à l'action de *générer des résultats*. Ce sous-thème, beaucoup moins présent que la gestion des résultats varie tout de même de façon assez importante au fil des ans. Enfin, le troisième sous-thème lié au thème de la conformité fait référence à l'idée de *se soumettre à des normes*. Comme l'indique le graphique 6.23, ce troisième sous-thème est très peu présent dans les données. Cela ne signifie pas que les ministères étudiés ne se soumettent pas aux normes qui leur sont imposées, mais démontre plutôt que dans les rapports étudiés, la conformité ministérielle est davantage liée à l'idée de *gérer les résultats* et non de *se soumettre à des normes*. En fait, en gérant des résultats, les ministères se soumettent à des normes puisqu'ils doivent mesurer des indicateurs de rendement et atteindre des cibles précises en termes de rendement. Toutefois, même si tous les ministères sont soumis à des normes (administratives, légales ou autres), cette obligation n'est pas perçue dans les rapports comme une contrainte normative, mais plutôt comme un objectif à atteindre dans le cadre de la gestion du rendement. Par exemple, les normes de services constituent une

catégorie d'indicateurs de rendement pour Ressources naturelles Canada (Canada, 2010g). La mise en œuvre de « règlements et de politiques, normes et directives » constitue également un résultat attendu en termes de rendement pour Pêches et Océans Canada (Canada, 2016g). La soumission aux normes imposées aux ministères est ainsi devenue une partie intégrante des indicateurs de rendement ministériel, et ne semble plus une obligation indépendante.

Comme l'indique le graphique 6.23, en ce qui a trait au thème de l'autonomie, c'est la capacité de *soutenir* qui s'avère le sous-thème le plus fréquent. Ainsi, les données révèlent que l'autonomie ministérielle s'effectue surtout par le biais du soutien et de l'appui que les ministères offrent à leur clientèle, activité nécessitant une certaine marge de manœuvre, et donc d'autonomie, pour les ministères. Par exemple, Agriculture et Agroalimentaire Canada s'engage à « soutenir le secteur par des initiatives qui lui permettent d'adopter une approche de gestion plus systématique à la prise des décisions sur les risques pour l'environnement et qui l'aident à définir des mesures correctives appropriées » (Canada, 2011a, p. 22). Abondant dans le même sens, Innovation, Sciences et Développement économique Canada souligne l'importance de soutenir les industries afin de stimuler l'économie canadienne : « [...] il faut que le gouvernement appuie la commercialisation de manière soutenue, ainsi que la diffusion et l'adoption de technologies et de procédés novateurs » (Canada, 2005a, p. 4). Et comme il en a été question dans la section précédente décrivant les fréquences de l'autonomie et de la conformité pour chacun des ministères étudiés, le soutien ministériel revêt un rôle primordial en période de crise (par exemple, lors d'inondations, d'une catastrophe naturelle ou encore lors d'une crise économique).

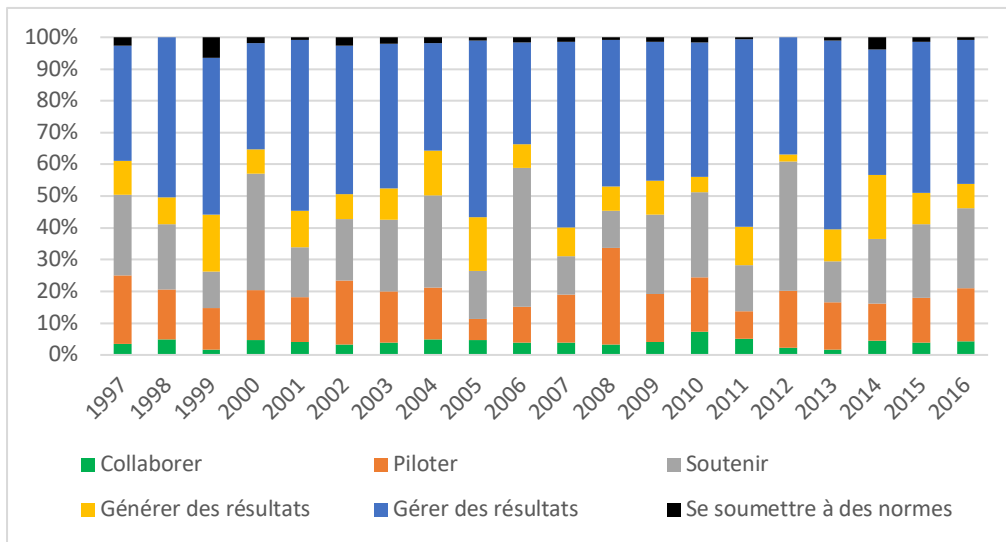
Le second sous-thème lié au thème de l'autonomie renvoie à la capacité du ministère de *piloter* ses propres projets. Bien que ce sous-thème soit moins fréquent que le *soutien* dans les rapports étudiés, la capacité de *piloter* d'un ministère demeure tout de même importante au fil des ans. L'affirmation du leadership d'un ministère revient souvent lorsqu'il est question de piloter des projets, développer des politiques ou des meilleures pratiques ou encore en faire la promotion : « Le Ministère affirme son leadership en travaillant à l'élaboration et à la promotion

des meilleures pratiques de gestion économiquement durables qui servent le mieux les intérêts d'un secteur rentable, du gouvernement et du grand public » (Canada, 2002a, p. 22).

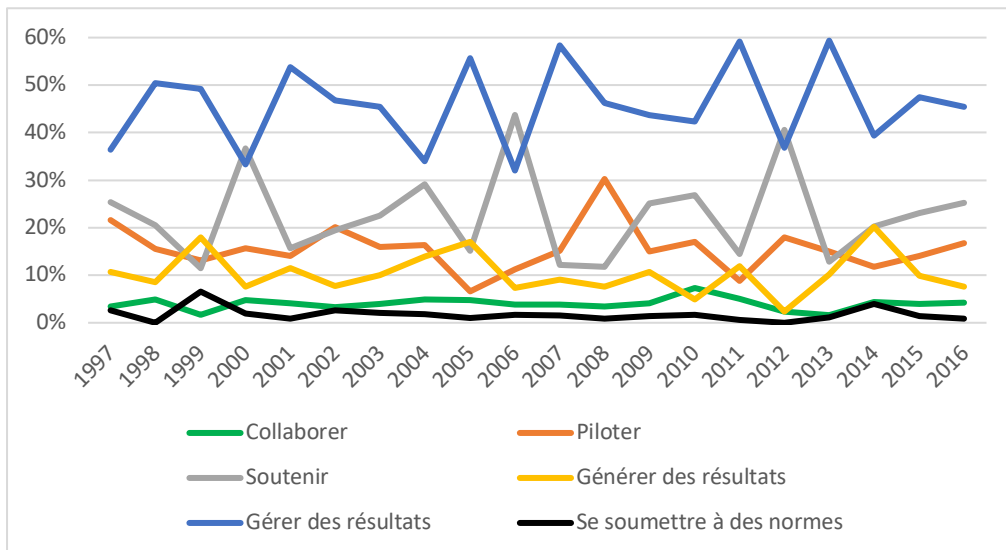
Enfin, le troisième sous-thème lié au thème de l'autonomie renvoie à la capacité du ministère de *collaborer* avec ses divers partenaires. Ce thème est peu fréquent au sein des rapports étudiés. Il renvoie aux verbes d'action *collaborer* et *consulter*. Bien qu'il soit question à plusieurs reprises de consultations avec les divers partenaires, comparativement aux autres sous-thèmes, la collaboration demeure moins fréquente. En fait, lorsqu'il est question de collaboration, les rapports font souvent davantage mention de l'appui qu'offrent les ministères aux industries en travaillant conjointement avec eux : « [...] RNCan appu[ie] la collaboration des principaux décideurs du Canada » (Canada, 2011e, p. 33) ; « Avec la collaboration de Sécurité publique Canada et des fournisseurs de services de télécommunications, Industrie Canada a cherché à mettre en œuvre les objectifs [...] » (Canada, 2014c, p. 41).

Les graphiques 6.24 et 6.25 présentent la proportion des fréquences des sous-thèmes au fil des ans. Alors que le graphique 6.24 permet de voir plus clairement la distribution des sous-thèmes pour chaque année, le graphique 6.25 présente la variation de ces sous-thèmes entre 1997 et 2016. Ces deux graphiques permettent d'une part d'observer l'évolution de chaque sous-thème au fil des ans et d'autre part, d'explorer la relation qui existe entre plusieurs de ces sous-thèmes.

Graphique 6.24 : Proportion des fréquences des sous-thèmes par année



Graphique 6.25 : Évolution de la proportion des sous-thèmes

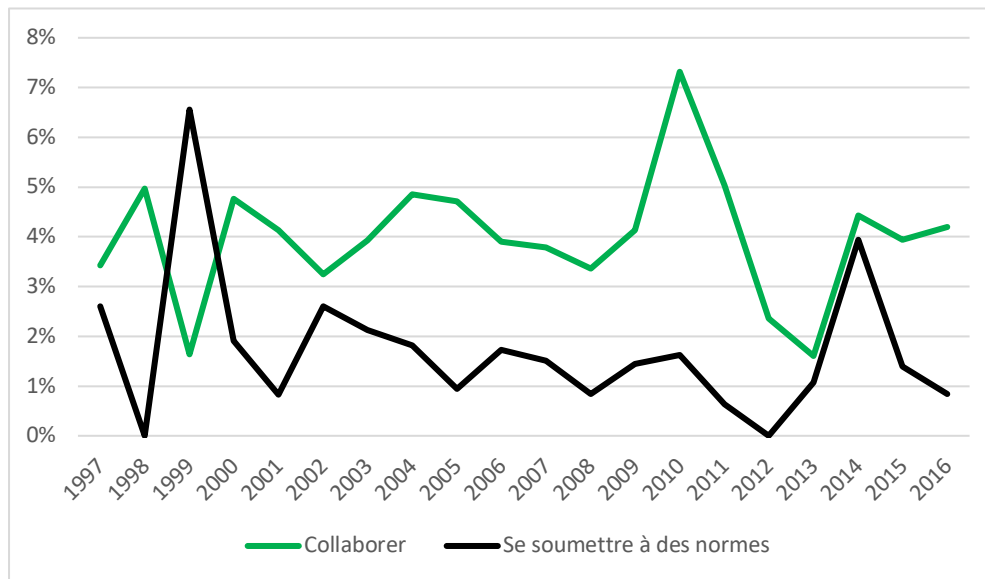


Dans un premier temps, bien que les tableaux 6.24 et 6.25 indiquent clairement la prédominance du sous-thème *gérer les résultats*, le graphique 6.25 ne permet pas d'observer un accroissement graduel et constant de ce sous-thème au fil des ans. Même si d'une façon générale, la fréquence de ce sous-thème augmente légèrement entre 1997 et 2016, son évolution n'est pas constante, mais plutôt saccadée et change considérablement d'une année à

l'autre. Ce constat est intéressant puisque dans le contexte où la gestion axée sur les résultats a pris de plus en plus d'ampleur dans les activités gouvernementales à la suite de la mise en œuvre des nombreuses politiques administratives au fil des ans, la proportion dédiée à ce sous-thème dans la distribution des fréquences n'affiche pas une augmentation aussi constante.

Dans un second temps, le graphique 6.25 révèle qu'il existe une relation d'opposition entre les sous-thèmes *gérer des résultats* et *soutenir*, les deux sous-thèmes les plus fréquents. Chaque fois que la proportion de la fréquence associée à la gestion des résultats diminue, celle associée à la capacité du ministère de soutenir l'industrie augmente. Cette relation d'opposition s'observe également entre les sous-thèmes *piloter* et *générer des résultats*. Les sous-thèmes *collaborer* et *se soumettre à des normes* étant moins fréquents, la variation de la proportion des fréquences de ces deux sous-thèmes est plus difficile à observer lorsque celle-ci utilise la même échelle que les autres. Le graphique 6.26 présente donc la variation de la proportion des fréquences de ces deux sous-thèmes sur une différente échelle. Les données indiquent qu'il existe généralement une relation d'opposition entre les sous-thèmes *collaborer* et *se soumettre à des normes*, bien que certaines années ces deux sous-thèmes ne soient pas complètement opposés. Il faut toutefois noter que le fait que l'échantillon de ces deux sous-thèmes soit considérablement plus petit que celui des autres sous-thèmes fait en sorte que les données liées à ces deux sous-thèmes sont davantage sujettes à de petites variations ainsi qu'à des erreurs.

Graphique 6.26 : Évolution de la proportion de deux sous-thèmes



Il est enfin possible de constater que les sous-thèmes *gérer des résultats* et *générer des résultats*, tous deux liés au thème de la conformité suivent la même tendance, et il en est ainsi pour les sous-thèmes *soutenir* et *piloter*, liés au thème de l'autonomie. Le sous-thème *se soumettre à des normes* suit une tendance similaire, mais non identique à celle des autres sous-thèmes liés à la conformité et il en est de même pour le sous-thème *collaborer*, lié au thème de l'autonomie. Encore une fois, la taille de l'échantillon pour ces deux sous-thèmes peut expliquer cette différence. Mais le fait de pouvoir généralement observer une tendance similaire entre les sous-thèmes liés au même thème indique une certaine uniformité dans la composition des thèmes et confirme ainsi la pertinence de jumeler ces sous-thèmes à leur thème principal respectif.

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Les données propres à Agriculture et Agroalimentaire Canada révèlent que la fréquence et la distribution des sous-thèmes de ce ministère diffèrent de celles pour l'ensemble des ministères étudiés. Alors que le graphique 6.27 présente les fréquences des sous-thèmes par année, le graphique 6.28 illustre la proportion de la fréquence de chaque sous-thème par année,

et le graphique 6.29, l'évolution de la proportion de la fréquence des sous-thèmes. Tout comme pour les résultats de l'ensemble des ministères, les données indiquent que c'est également le sous-thème *gérer des résultats* qui est le plus fréquent au sein des rapports étudiés. Toutefois, à la différence des résultats pour l'ensemble des ministères, le sous-thème *piloter* est pratiquement aussi fréquent dans les rapports que le sous-thème *soutenir*. En fait, en termes de proportion, les graphiques 6.28 et 6.29 illustrent bien l'importance du sous-thème *piloter*, surtout à partir de 2002. Le graphique 6.29 montre une hausse importante de la fréquence de ce thème en 2002, suivi d'une diminution au fil des ans. Mais malgré cette diminution, la notion de *piloter* demeure très importante, puisqu'elle constitue souvent le second thème le plus fréquent dans les données de ce ministère. Alors que la notion de *soutenir* s'avère le second sous-thème le plus important dans les résultats pour l'ensemble des ministères, le graphique 6.29 révèle une évolution de la proportion de la fréquence de ce sous-thème bien différente en ce qui concerne Agriculture et Agroalimentaire Canada. En effet, il est possible de constater une hausse en 1999, suivie d'une presque constante diminution au fil des ans. Pendant plusieurs années, ce sous-thème occupe le troisième rang en importance dans les données de ce ministère, jusqu'en 2010 où il présente alors une importance similaire à celle accordée au sous-thème *piloter*.

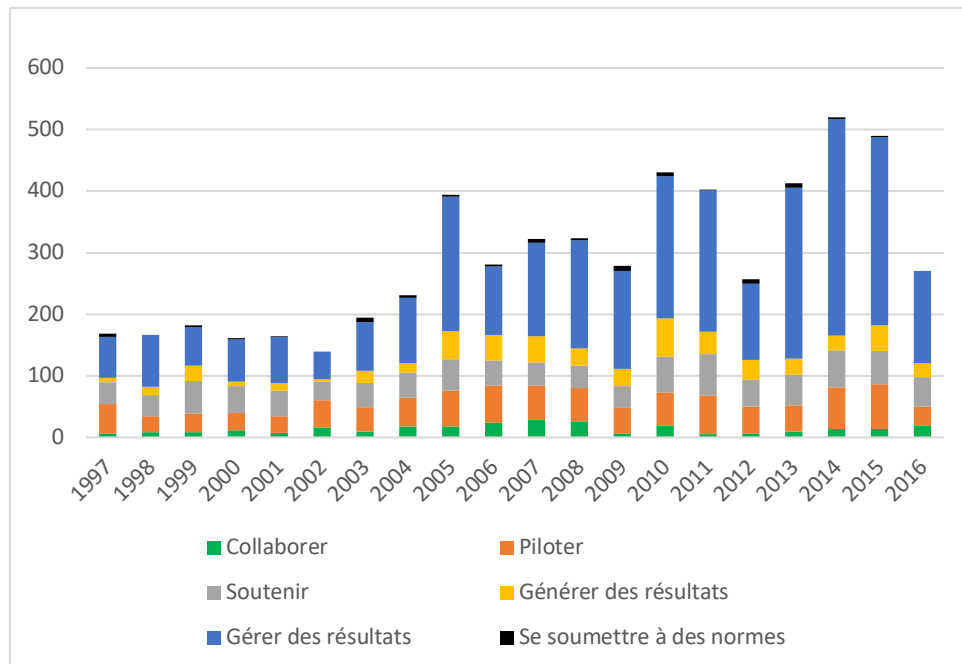
Que révèlent donc la distribution et l'évolution de ces sous-thèmes pour Agriculture et Agroalimentaire Canada ? Il faut rappeler qu'en 2002, deux événements nécessitant une certaine autonomie ministérielle sont survenus. D'abord, le ministère a ratifié un premier Cadre stratégique pour l'agriculture qui a requis d'importantes négociations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que de nombreuses consultations auprès des principaux intervenants du secteur. Ensuite, l'importante période de sécheresse qu'a connue le Canada en 2001 et 2002 a nécessité l'intervention et le soutien du ministère à l'égard de l'industrie agricole canadienne. Les données s'avèrent particulièrement intéressantes pour comprendre comment s'est exercée l'autonomie du ministère.

Le graphique 6.29 montre que l'année 2002 est marquée par une baisse importante du sous-thème *gérer des résultats* et une hausse des sous-thèmes *piloter* et *collaborer*. Par contre,

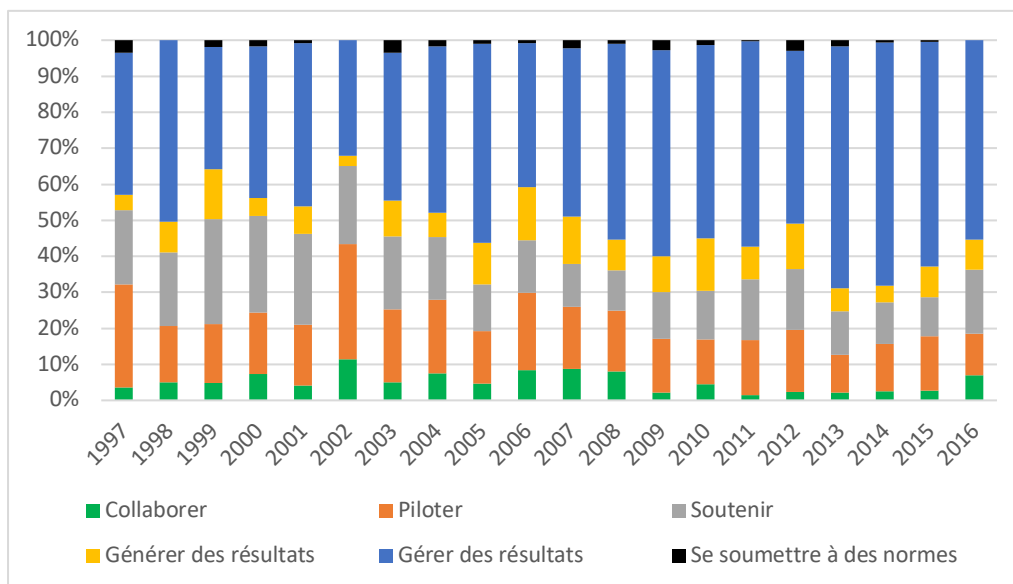
le sous-thème *soutenir*, déjà à la baisse depuis 2000, continue de diminuer en 2002. Cela signifie que l'autonomie du ministère s'est effectuée surtout par le biais du pilotage par le ministère de projets ou de programmes ainsi que par la collaboration avec les divers partenaires. Ce résultat n'est pas surprenant en ce qui concerne la ratification du Cadre stratégique pour l'agriculture, lequel nécessitait un leadership de la part du ministère ainsi qu'une importante collaboration avec les partenaires. Or, dans le cas de la sécheresse qui a sévi en 2001 et 2002, il aurait été logique de constater une hausse du soutien, mais cela n'est pas le cas. Ainsi, les données montrent que l'aide apportée à l'industrie s'est davantage effectuée par le biais du pilotage de projets et de programmes visant à venir en aide à l'industrie, ainsi que par le biais de la collaboration avec le secteur, le ministère n'insistant pas spécifiquement sur son rôle de soutien dans les rapports étudiés.

L'étude des sous-thèmes propres à Agriculture et Agroalimentaire Canada permettent donc de constater que pour ce ministère, la conformité s'effectue principalement par la gestion des résultats et que l'autonomie s'exerce surtout par le pilotage de projets et de programmes, par la collaboration avec les partenaires ainsi que par le soutien, bien que l'importance accordée à celui-ci décroisse au fil des ans.

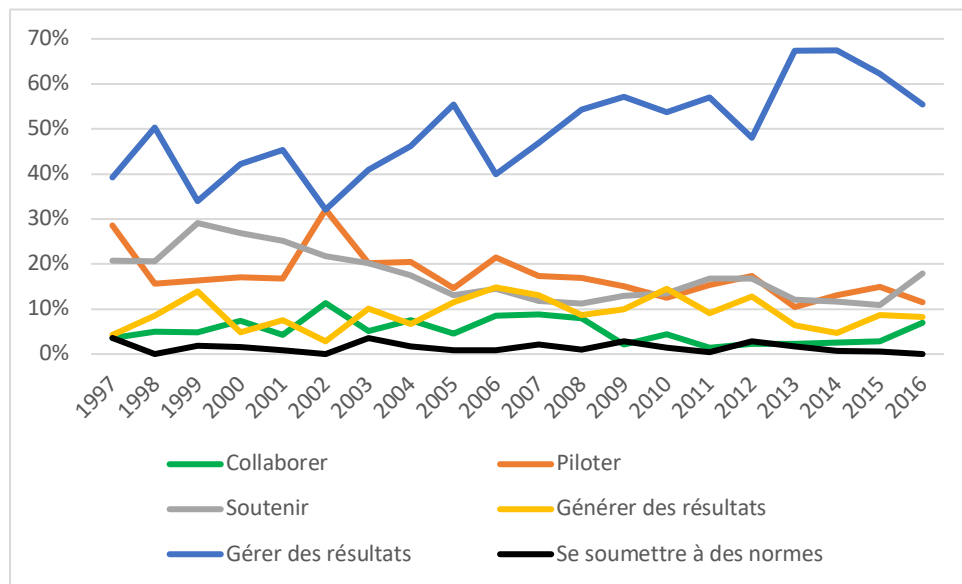
Graphique 6.27 : Fréquences des sous-thèmes par année pour Agriculture et Agroalimentaire Canada



Graphique 6.28 : Proportion des fréquences des sous-thèmes pour Agriculture et Agroalimentaire Canada



Graphique 6.29 : Évolution de la proportion des fréquences des sous-thèmes pour Agriculture et Agroalimentaire Canada



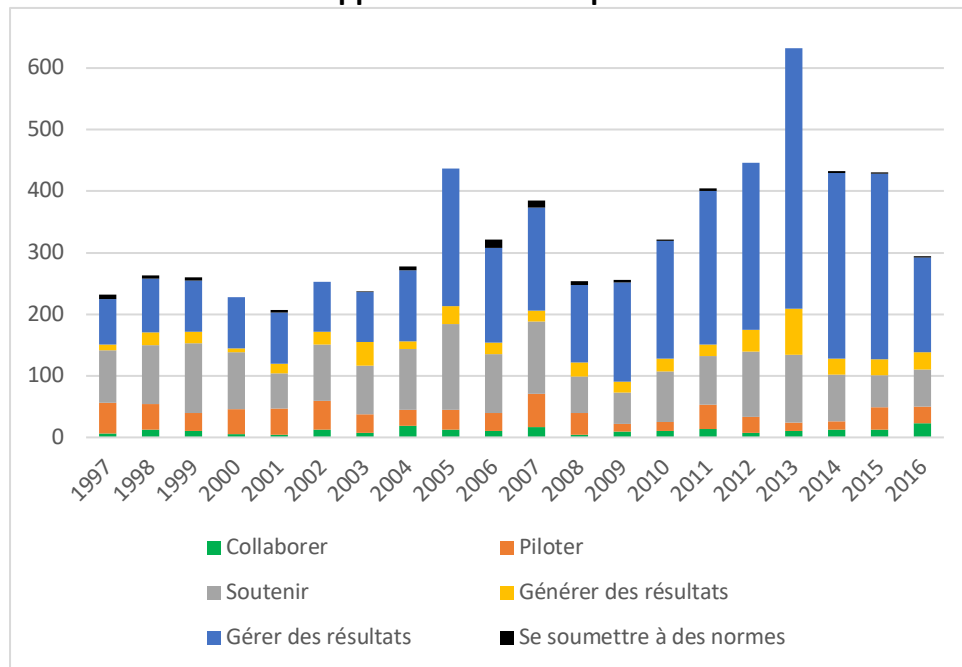
Innovation, Sciences et Développement économique Canada

D'une façon similaire aux résultats observés pour l'ensemble des ministères, les données révèlent que les sous-thèmes *gérer des résultats* et *soutenir* s'avèrent les plus fréquents dans les rapports produits par Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Le graphique 6.30 présente les fréquences de ces sous-thèmes et les graphiques 6.31 et 6.32 illustrent respectivement la proportion et l'évolution de la proportion des fréquences pour ce ministère.

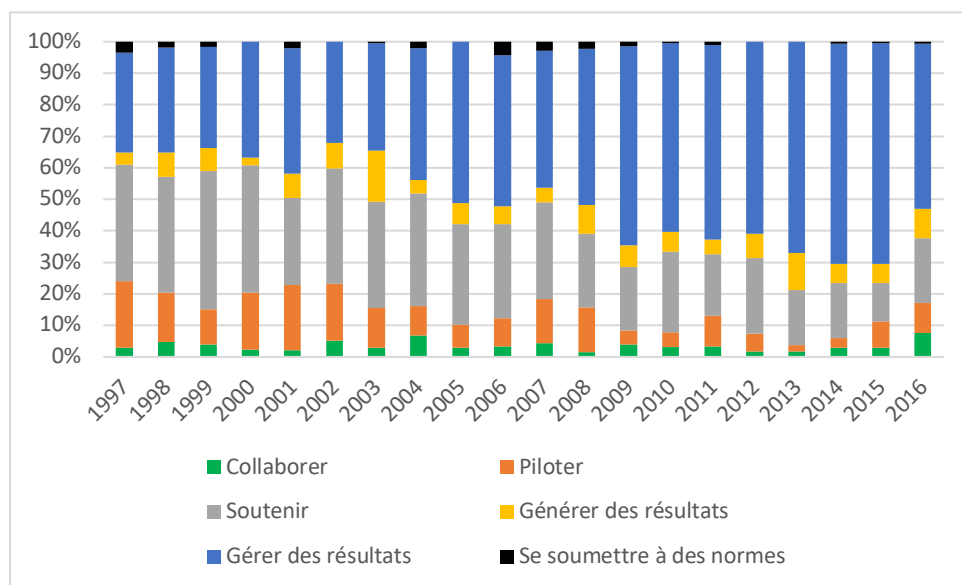
Les données montrent que jusqu'en 2004, le *soutien* occupe une place tout autant, ou parfois même plus importante que la gestion des résultats dans les rapports de ce ministère, sauf pour l'année 2001 où l'importance accordée au pilotage de projets ou de programmes a considérablement augmenté, alors que l'importance accordée au soutien a accusé une baisse. À partir de 2004, le *soutien* et le *pilotage* perdent de l'importance au sein des rapports, au profit de la gestion des résultats dont l'importance s'accroît d'une façon presque constante jusqu'en 2015.

Les données révèlent ainsi que l'autonomie dont a joui le ministère entre 1997 et 2004 s'est surtout exercée par le biais du *soutien* et du *pilotage*, puis à partir de 2004, l'accent est mis sur la conformité qui s'est exercée par le biais de la gestion des résultats. Comme il en a été question précédemment, dès la fin des années 1990, Innovation, Sciences et Développement économique Canada a été appelé à se concentrer énormément sur le développement des nouvelles technologies afin de permettre à l'industrie canadienne d'être à la fine pointe des découvertes dans ce domaine, ce qui a nécessité de la flexibilité et de l'autonomie de la part du ministère. Il a notamment lancé son initiative pancanadienne *Un Canada branché* en 1998. À partir de 2004, le ministère procède à une revue de ses programmes et décide d'en renouveler un certain nombre. Les années qui suivent ne sont pas marquées par l'arrivée de changements technologiques aussi fondamentaux transformant les façons de faire de l'industrie. Ainsi, il n'est pas surprenant de constater que jusqu'en 2004, le *soutien* et le *pilotage* des projets et des programmes par le ministère s'avèrent les sous-thèmes les plus fréquents puisque l'autonomie du ministère s'exerce alors par le biais du *soutien* et du *pilotage*. À partir de 2004, l'industrie ne nécessitant plus autant de *soutien* et de *pilotage*, le ministère se concentre davantage sur la *gestion des résultats*, comme l'illustre le graphique 6.32. Il est donc possible d'affirmer que pour Innovation, Sciences et Développement Canada, l'autonomie s'exerce par le *soutien* et le *pilotage* alors que la conformité repose sur la *gestion des résultats*.

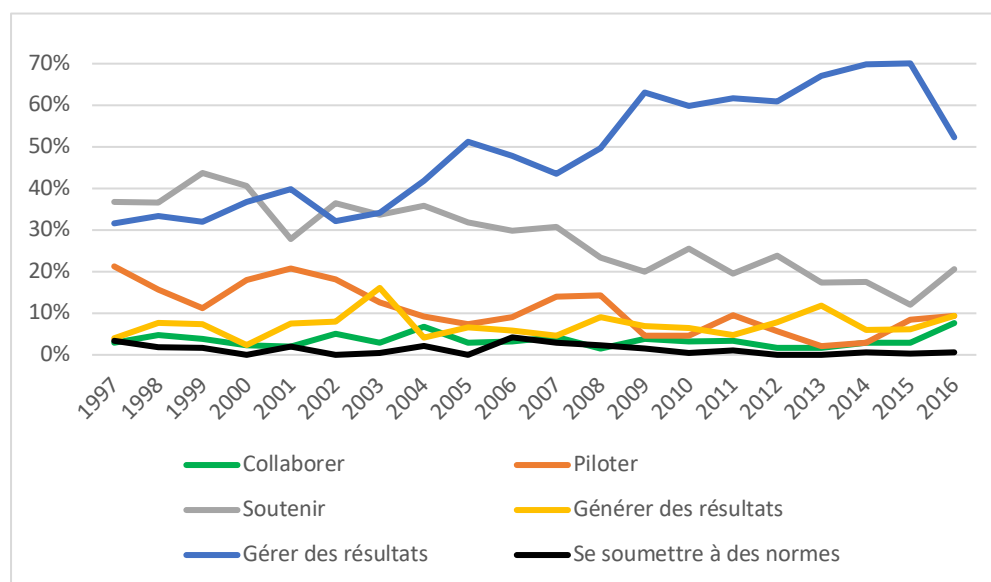
Graphique 6.30 : Fréquences des sous-thèmes par année pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada



Graphique 6.31 : Proportion des fréquences des sous-thèmes par année pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada



Graphique 6.32 : Évolution de la proportion des fréquences des sous-thèmes pour Innovation, Sciences et Développement économique Canada



Ressources naturelles Canada

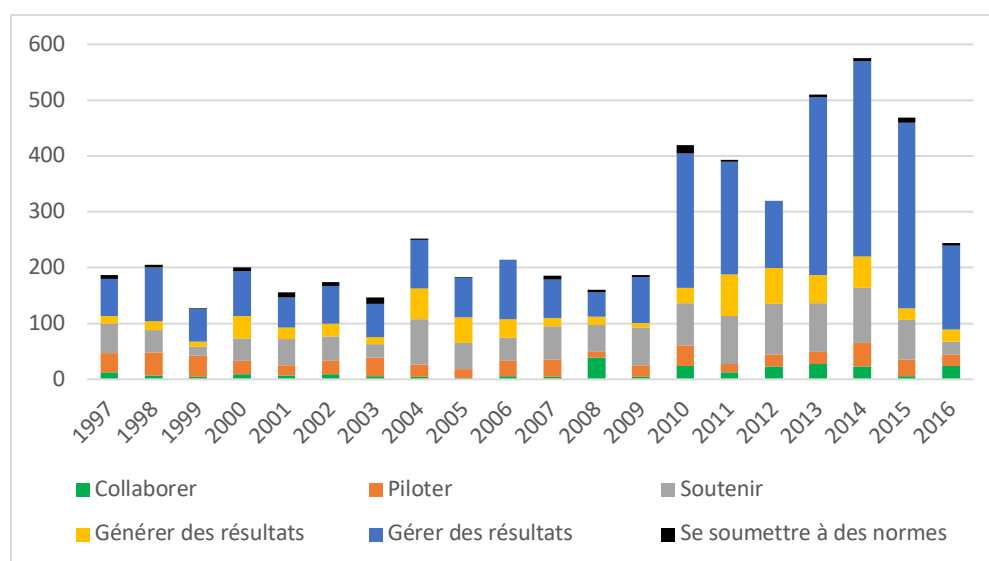
Les données propres à Ressources naturelles Canada sont très similaires à celles observées pour l'ensemble des ministères. Dans les deux cas, les principaux sous-thèmes sont *gérer des résultats* et *soutenir* et les courbes de la distribution des fréquences sont très semblables. La différence notable se situe en 2008, où la fréquence de l'autonomie s'accroît subitement alors que celle de la conformité connaît une baisse soudaine. Le graphique 6.33 présente la fréquence des sous-thèmes de ce ministère, et les graphiques 6.34 et 6.35 illustrent respectivement la proportion des sous-thèmes ainsi que leur évolution.

Comme mentionné précédemment, l'année 2008 a été marquée par les débuts de la crise économique mondiale, ainsi que la chute vertigineuse du dollar américain. Ces éléments ont entraîné des effets très néfastes sur l'économie canadienne, mais encore plus particulièrement, sur le secteur des ressources naturelles au Canada. Ainsi, comme il en a été question plus tôt, en 2008, le ministère a eu besoin d'autonomie afin de réagir à ce contexte de crise. Ainsi, comme

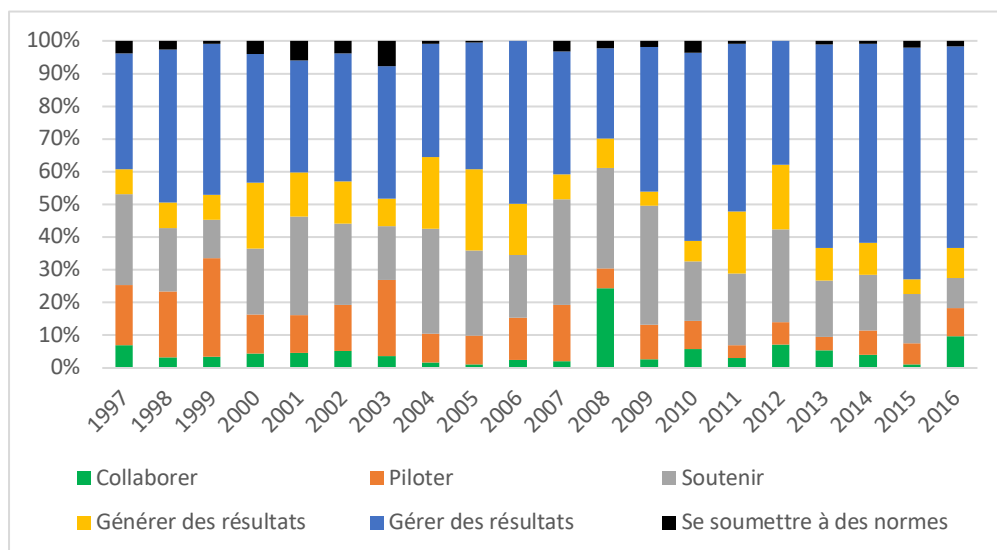
l'illustrent bien les graphiques 6.34 et 6.35, en 2008, la *gestion des résultats* ainsi que la notion de *générer des résultats* occupent soudainement beaucoup moins d'importance dans les rapports de ce ministère alors que les notions de *soutien* et de *collaboration* revêtent un rôle primordial pour le ministère.

Les données permettent donc de mieux comprendre comment s'exercent l'autonomie et la conformité au sein de ce ministère. Alors que la conformité s'effectue surtout par la *gestion des résultats* et par l'obligation de *générer des résultats*, l'autonomie de ce ministère repose principalement sur le *soutien*, mais la *collaboration* constitue un mécanisme d'autonomie ministériel en temps de crise.

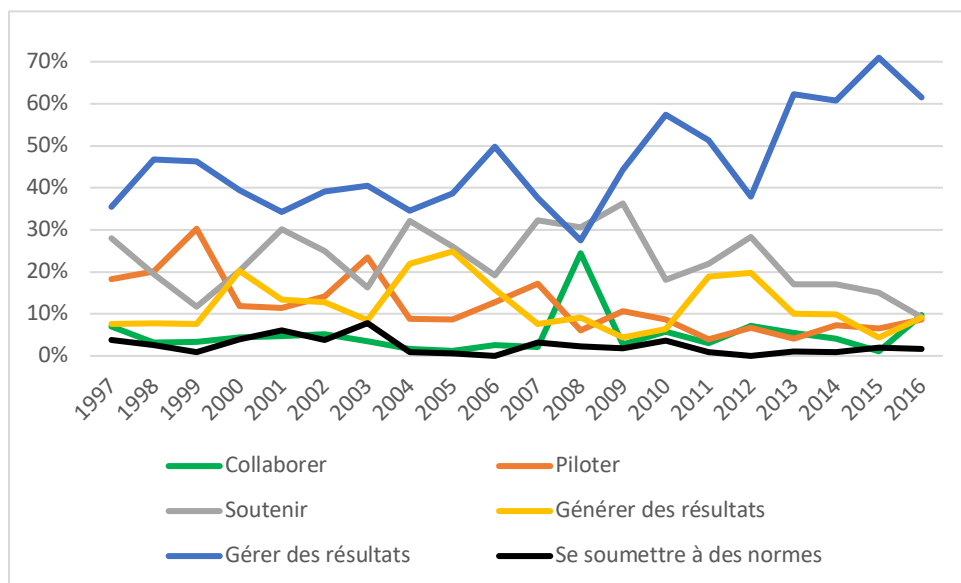
Graphique 6.33 : Fréquence des sous-thèmes par année pour Ressources naturelles Canada



Graphique 6.34 : Proportion des fréquences des sous-thèmes par année pour Ressources naturelles Canada



Graphique 6.35 : Évolution de la proportion des fréquences des sous-thèmes pour Ressources naturelles Canada



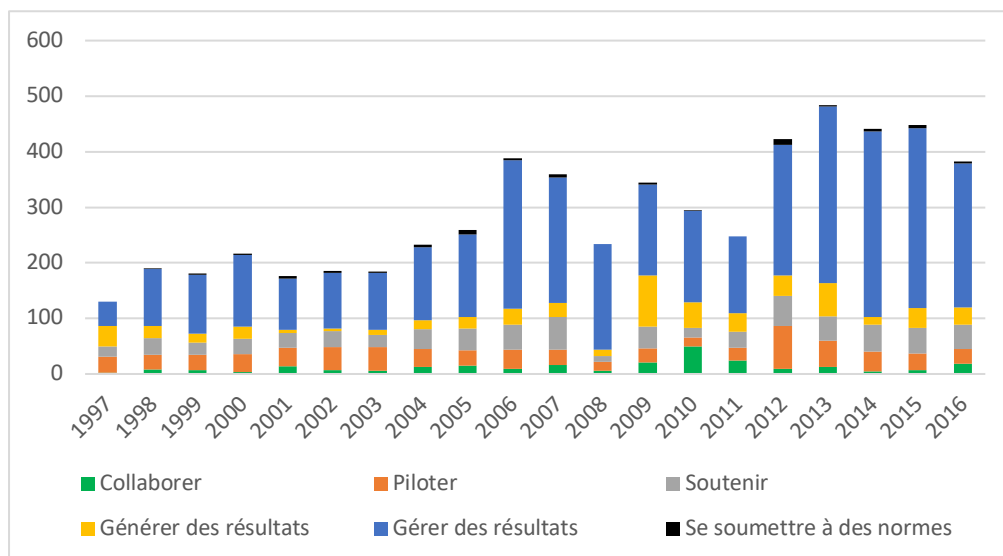
Les données pour Pêches et Océans Canada diffèrent considérablement de celles pour l'ensemble des autres ministères. Tout comme l'analyse de la conformité et de l'autonomie avaient révélé une stabilité importante de la fréquence de ces thèmes dans les rapports du ministère, l'analyse des sous-thèmes permet de constater l'importance constante de la *gestion des résultats* par rapport à tous les autres sous-thèmes. Le graphique 6.36 illustre les fréquences des sous-thèmes de ce ministère alors que les graphiques 6.37 et 6.38 présentent respectivement la proportion et l'évolution de ces sous-thèmes. Comme l'indiquent les graphiques 6.37 et 6.38, c'est indéniablement la notion de *gestion des résultats* qui occupe une place primordiale dans les rapports. Toutefois, ce que ces graphiques permettent également d'illustrer, c'est la chute soudaine de ce sous-thème en 2009 et inversement, la hausse du sous-thème *générer des résultats*. Ces variations n'apparaissent pas dans les graphiques 6.19 et 6.20 puisque ces sous-thèmes sont tous les deux liés à la notion de conformité. Mais l'analyse de l'évolution de la proportion des sous-thèmes permet de mettre en évidence cette variation au sein des sous-thèmes.

Pour comprendre cette fluctuation, il faut revenir au *Rapport sur le rendement* produit par Pêches et Océans Canada en 2009 qui mentionne qu'au cours de l'année financière 2008-2009, « le [ministère] adoptait des processus officiels de gestion des risques et élaborait son premier Profil de risques de l'organisation » (Canada, 2009c, p. 11). Le ministère a accordé une attention spéciale aux risques rattachés aux résultats et a élaboré des stratégies d'atténuation des risques. De plus, la gestion des risques a été intégrée à la planification et l'établissement des priorités du ministère (Canada, 2009c). Ce faisant l'accent a été mis davantage sur la capacité du ministère à générer des résultats, en lien avec la gestion des risques, expliquant ainsi la baisse soudaine de l'attention accordée à la gestion des résultats, et inversement, l'importance accrue accordée à l'importance de générer des résultats.

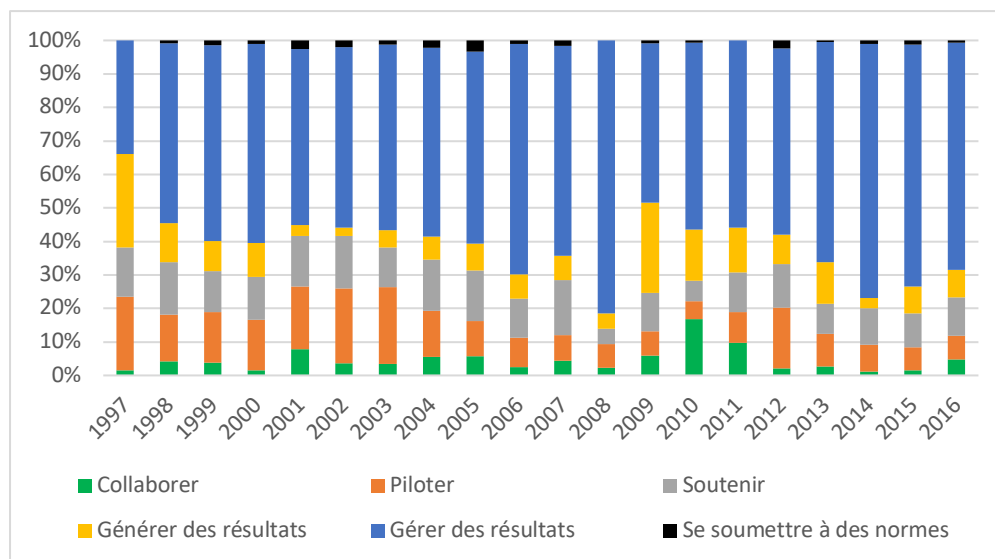
En somme, en ce qui concerne Pêches et Océans Canada, les données permettent de constater que la conformité occupe une place primordiale dans les rapports de ce ministère et

qu'elle s'exerce principalement par le biais de la *gestion des résultats*, mais aussi par l'importance de *générer des résultats*.

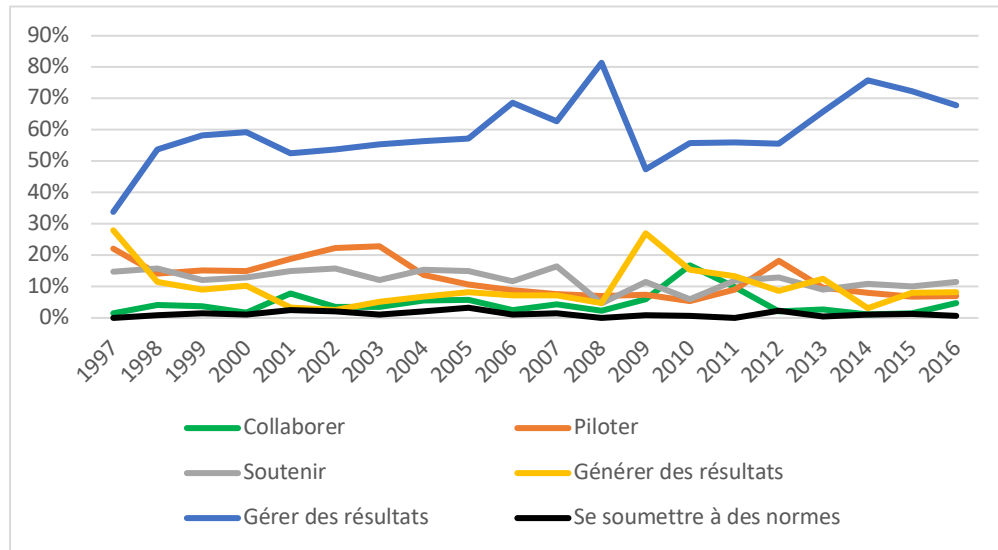
Graphique 6.36 : Fréquences des sous-thèmes par année pour Pêches et Océans Canada



Graphique 6.37 : Proportion des fréquences des sous-thèmes par année pour Pêches et Océans Canada



Graphique 6.38 : Évolution de la proportion des fréquences pour Pêches et Océans Canada



Anciens Combattants Canada

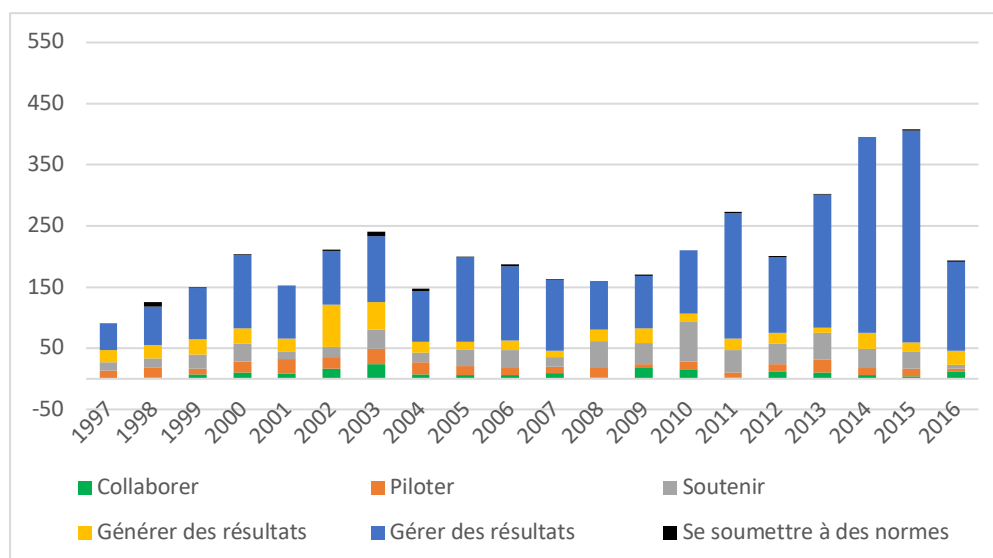
D'une façon similaire à Pêches et Océans Canada, les données pour Anciens Combattants Canada révèlent l'importance accordée à la *gestion des résultats* au sein des rapports produits par le ministère. Le graphique 6.39 présente la fréquence des sous-thèmes et les graphiques 6.40 et 6.41 illustrent respectivement la proportion et l'évolution de ces sous-thèmes.

L'analyse des sous-thèmes permet de révéler que la conformité d'Anciens Combattants Canada s'exerce généralement par le biais de la *gestion des résultats*. Cependant, l'analyse de l'évolution de la proportion des fréquences des sous-thèmes permet d'identifier deux périodes pendant lesquelles l'importance accordée à la gestion des résultats dans les rapports diminue légèrement et celle accordée au *soutien* et à la capacité de *générer des résultats* augmente. D'abord, en 2002, l'importance de la *gestion des résultats* chute soudainement et inversement, l'importance accordée à la capacité du ministère de *générer des résultats* augmente. Comme il en a été le cas pour Pêches et Océans Canada, ces sous-thèmes étant liés à la conformité, cette variation n'apparaît pas dans les graphiques 6.21 et 6.22 qui présentent respectivement la

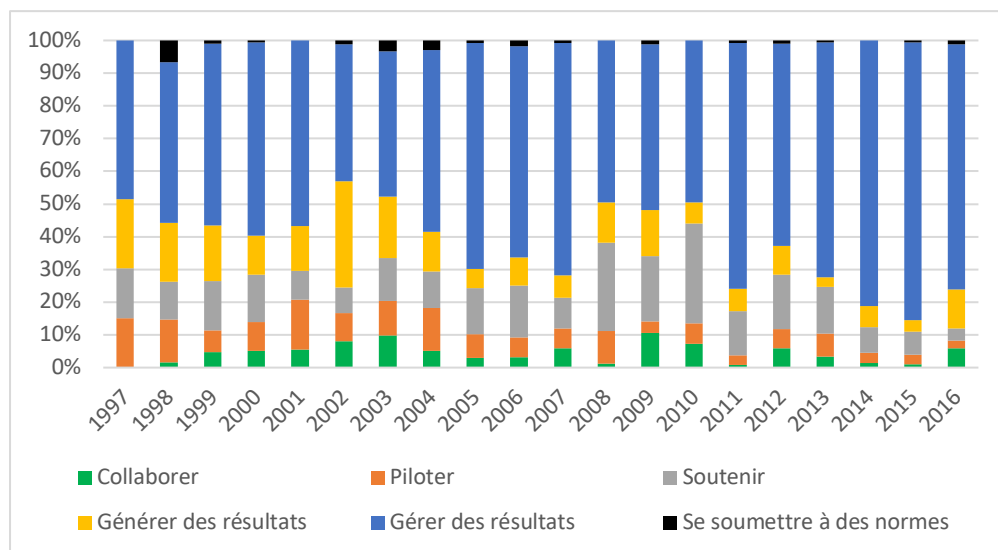
fréquence et la proportion de l'autonomie et de la conformité. À cet effet, le rapport ministériel sur le rendement de 2002 produit par Anciens Combattants Canada indique qu'un Plan stratégique quinquennal pour le ministère a été publié en 2001 et que les activités du Portefeuille ont conséquemment été mises à jour en 2002 afin de soutenir les objectifs stratégiques du Plan. Ainsi, il n'est pas surprenant que dans le rapport ministériel, l'accent ait été davantage mis sur la capacité du ministère à *générer des résultats*, en lien avec le Plan, et moins sur la *gestion des résultats*. D'une façon similaire, il est possible d'observer une diminution de l'importance accordée à la *gestion par résultats* et une attention accrue portée au *soutien* entre 2008 et 2010. Comme il en a été question précédemment, cette période est marquée par des investissements massifs dans les activités du ministère de la part du gouvernement fédéral annoncés dans le Budget de 2007 ainsi que dans le discours du Trône d'octobre 2007. Conséquemment, le ministère a nécessité davantage d'autonomie afin de mettre en œuvre les programmes et d'offrir un soutien supplémentaire à sa clientèle.

L'étude des sous-thèmes permet donc de constater qu'en ce qui concerne Anciens Combattants Canada, la conformité s'exerce principalement par le biais de la *gestion des résultats* alors que l'autonomie repose sur le *soutien* à la clientèle du ministère.

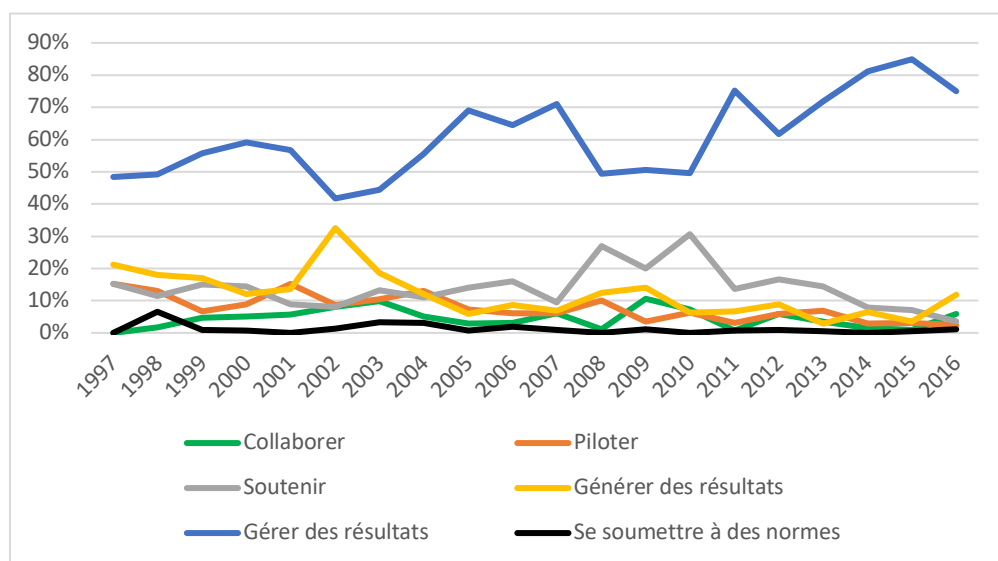
Graphique 6.39 : Fréquences des sous-thèmes par année pour Anciens Combattants Canada



Graphique 6.40 : Proportion des fréquences des sous-thèmes pour Anciens Combattants Canada



Graphique 6.41 : Évolution de la proportion des fréquences des sous-thèmes pour Anciens Combattants Canada



L'analyse des expériences de domination : les points saillants

Cette section présentait les résultats de l'analyse du contenu de l'ensemble des rapports ministériels sur le rendement de cinq ministères fédéraux. Cette analyse a permis de constater que la conformité est davantage présente que l'autonomie au sein de ces rapports. Mais alors que l'autonomie s'avère plutôt relativement stable pendant la période étudiée, les données ont également révélé une augmentation constante de la fréquence de la conformité au fil des ans. Cela signifie que dans les rapports étudiés, la conformité occupe une place toujours plus importante sur une période de 20 ans. Les données ont également révélé que la conformité s'exprime principalement par le biais de la gestion axée sur les résultats alors que l'autonomie s'exerce surtout par le soutien du ministère à l'industrie. L'analyse a également permis de démontrer que l'environnement exerce également une influence sur la façon dont s'exerce la domination dans les ministères. Notamment, lors d'un choc externe, l'organisation met momentanément de côté l'importance accordée à la gestion par résultats pour se concentrer sur sa capacité à faire preuve d'autonomie en soutenant par exemple l'industrie ou la communauté. Le tableau 6.4 présente une synthèse des observations issues des données tirées de l'analyse des rapports ministériels sur le rendement qui ont été sélectionnés pour cette recherche.

Tableau 6.4 : Synthèse des observations tirées de l'analyse des données

	Observations
Fréquence des thèmes	- Prédominance de la conformité - Importance croissante de la conformité au fil des ans - Relation inversement proportionnelle entre la conformité et l'autonomie
Fréquence des thèmes selon diverses variables	- L'importance de la conformité croît sous le règne conservateur - L'augmentation de la conformité est aussi liée à la durée du mandat d'un greffier - La tenue d'élections fédérales n'affecte pas l'importance accordée à la conformité
Distribution des thèmes selon les ministères	- Plusieurs éléments ont contribué à diminuer la fréquence de la conformité et à augmenter la fréquence de l'autonomie : <i>Agriculture et Agroalimentaire Canada</i> ○ Ratification d'une entente entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ○ Intenses périodes de sécheresse

	<i>Innovation, Sciences et Développement économique Canada</i> ○ Transfert à un autre ministère des activités rattachées au commerce ○ Soutien marqué à l'industrie face au développement des nouvelles technologies <i>Ressources naturelles Canada</i> ○ Crise économique <i>Pêches et Océans</i> ○ Aucun événement externe n'a entraîné une augmentation ou une diminution des fréquences comparativement aux autres ministères <i>Anciens Combattants</i> ○ Investissements majeurs dans les activités du ministère
Distribution des sous-thèmes	- Le sous-thème le plus fréquent renvoie à la gestion des résultats (lié au thème de la conformité) - Le second sous-thème le plus fréquent renvoie à la notion de soutien du ministère (lié au thème de l'autonomie) - Les trois sous-thèmes liés au thème de la conformité suivent des courbes similaires et affichent des relations d'opposition avec les trois sous-thèmes liés au thème de l'autonomie, qui eux aussi suivent des courbes similaires.
Distribution des sous-thèmes par ministère	<i>Agriculture et Agroalimentaire Canada</i> ○ Conformité : gérer des résultats ○ Autonomie : piloter, collaborer, soutenir <i>Innovation, Sciences et Développement économique Canada</i> ○ Conformité : gérer des résultats ○ Autonomie : soutenir, piloter <i>Ressources naturelles Canada</i> ○ Conformité : gérer des résultats, générer des résultats ○ Autonomie : soutenir, collaborer <i>Pêches et Océans Canada</i> ○ Conformité : gérer des résultats ○ Autonomie : Aucun sous-thème ne se démarque des autres <i>Anciens Combattants Canada</i> ○ Conformité : gérer des résultats, générer des résultats ○ Autonomie : soutenir

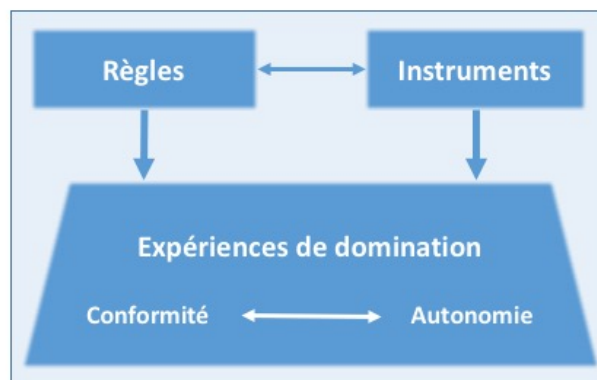
CHAPITRE VII – DISCUSSION ET RÉFLEXIONS SUR L'EXERCICE DE LA DOMINATION

Ce chapitre a comme objectif de présenter une réflexion sur l'exercice de la domination. Plus spécifiquement, il vise à analyser les données présentées au chapitre VI à la lumière du cadre conceptuel. Après un bref retour sur le cadre conceptuel, il sera question de la proximité des règles et des instruments, de la structuration des instruments de gestion, de l'influence des règles et des instruments sur l'exercice de la domination ainsi que sur la nature changeante de la domination. Le chapitre effectuera également un retour sur la question initiale de recherche ainsi que sur les trois objectifs poursuivis par cette thèse. Enfin, il sera question des limites de cette recherche.

Comprendre l'exercice de la domination à partir du cadre conceptuel

Cette thèse repose sur un cadre conceptuel qui propose d'aborder l'analyse de l'exercice de la domination dans l'administration publique sur un spectre opposant la conformité organisationnelle à l'autonomie organisationnelle. Avant de procéder à l'analyse et à une discussion au sujet des résultats présentés précédemment, un bref retour sur le cadre conceptuel s'impose.

Figure 3.1 : L'exercice de la domination – Cadre conceptuel



Le cadre proposé mobilise les écrits de Weber, Foucault et Martuccelli. Il aborde la domination en se référant à la perspective proposée par Martuccelli, soit à travers ses expériences qui se situent sur un spectre opposant la conformité et l'autonomie. Mais, l'originalité de ce cadre conceptuel réside dans le fait qu'il permet de tenir compte de l'influence des règles (Weber) et des instruments (Foucault) sur la façon dont s'exerce la domination dans les organisations publiques. Dans le cas de cette thèse, les expériences de domination sont abordées par le biais des finances publiques, puisque celles-ci sont comprises comme un mécanisme de domination de l'administration publique. Les rapports produits par l'administration publique concernant la gestion des finances constituent donc une représentation des expériences de domination et une avenue intéressante et pertinente pour étudier et mieux comprendre comment s'exerce la domination dans les ministères. Comme en témoigne la figure 3.1 qui représente graphiquement le cadre conceptuel, ces expériences sont façonnées à la fois par les règles de l'administration publique régissant le travail des fonctionnaires ainsi que par des instruments mis en place pour s'assurer de la mise en œuvre des règles et de la saine gestion des finances publiques.

Le chapitre VI a présenté les résultats de l'analyse des données mobilisées pour cette thèse. La première section de ce chapitre s'est attardée aux lois qui encadrent le travail des fonctionnaires, à la fois celles qui étaient en vigueur au cours de la période étudiée ainsi qu'à celles qui ont été amendées et aux nouvelles lois adoptées pendant cette période. Cette analyse a permis de constater que la période étudiée est marquée par la modification d'un certain nombre de lois ainsi que par l'adoption de plusieurs nouvelles lois. Il a également été possible de constater que le contenu des instruments a considérablement évolué au fil des ans et que ceux-ci s'avèrent beaucoup plus contraignants qu'ils ne l'étaient au début de la période d'étude (en 1997). Cette première section a donc permis de constater que la domination tend à s'exercer toujours davantage par le biais de la conformité plutôt que de l'autonomie, et que cette tendance semble assez constante au cours de la période étudiée. La seconde section de ce chapitre s'est penchée sur l'analyse du contenu des rapports ministériels de rendement de cinq ministères fédéraux entre 1997 et 2016. En s'attardant spécifiquement au contenu de ces rapports, cette

analyse a permis d'identifier l'évolution de l'exercice de la domination à travers les finances publiques, celle-ci tendant également à s'effectuer toujours davantage par le biais de la conformité que de l'autonomie. Ces constats constituent le point de départ de ce chapitre qui présente une discussion portant sur les résultats observés à la lumière du cadre conceptuel présenté précédemment.

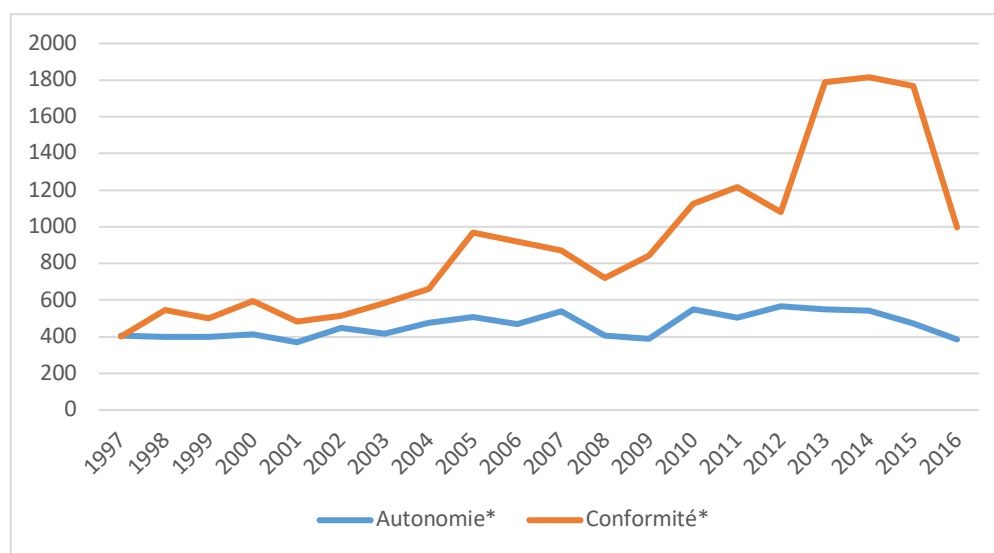
La proximité des règles et des instruments

Il s'avère intéressant de s'attarder dans un premier temps à la relation qui existe entre les règles et les instruments. Selon le cadre conceptuel, cette relation est bidirectionnelle. Les résultats présentés dans les chapitres précédents ont d'ailleurs permis d'illustrer cette influence mutuelle qui existe entre les règles et les instruments. Dans le cadre de cette thèse, les règles sont abordées selon la perspective wébérienne. Comme le soutient Weber, les administrations publiques occidentales se sont érigées sur la base d'une domination rationnelle-légale qui prône une forme de gestion dont les actions découlent du droit et s'appuient sur des principes acceptés par tous les membres de l'organisation (Bagla, 2003). Dans cette thèse, les règles renvoient à la notion de droit qui constitue le fondement de la domination rationnelle-légale propre à la bureaucratie. Ces règles sont abordées par le biais des lois adoptées par le Parlement qui régissent le travail des fonctionnaires à l'intérieur de l'administration publique.

Le graphique 7.1 présente la fréquence de l'autonomie et de la conformité par année, ainsi que la mise en œuvre des nouvelles lois et des nouveaux instruments pendant la période étudiée pour cette thèse. Comme il est possible de le constater, l'adoption de nouvelles lois entraîne l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux instruments. Par exemple, entre 2003 et 2006, deux nouvelles lois sont adoptées, susceptibles d'avoir une certaine influence sur la façon dont s'exerce la domination à travers les finances publiques dans l'administration publique : la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (2003) et la *Loi fédérale sur la responsabilité* (2006). La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a non seulement entraîné d'importants changements à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, mais également mené à l'adoption

d'une nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral* et *Loi sur l'École de la fonction publique*. Le graphique 7.1 montre qu'entre 2008 et 2011, un nombre important d'instruments de gestion des finances publiques a été mis en œuvre : Lignes directrices sur la rationalisation des rapports prévus par la loi et déposés devant le Parlement (2008), Politique sur la structure de la gestion des ressources et des résultats (2008), Politique sur l'évaluation (2009), Politique sur le contrôle interne (2009), Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière (2009), Cadre stratégique sur la gestion de la conformité (2009), Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats (2010), Politique sur la gérance des systèmes de gestion financière (2010), Cadre stratégique de gestion du risque (2010), Cadre des politiques de gestion financière (2010), Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers (2011), Code de valeurs et d'éthique du secteur public (2011).

Graphique 7.1 : Fréquences par année, nouvelles lois et nouvelles politiques



Même si la mise en œuvre des nouveaux instruments ne suit pas immédiatement l'adoption des nouvelles lois, il est tout de même possible de rattacher les instruments aux lois. D'abord, alors que les nouvelles lois cherchent à moderniser les pratiques de gestion au sein de l'administration publique, les nouveaux instruments abondent exactement dans le même sens.

Par exemple, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a entraîné une modification de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, particulièrement en ce qui concerne les pouvoirs et responsabilités. Comme le soutient le *Rapport sur l'examen de la Loi sur la modernisation de la fonction publique* :

La LGFP [*Loi sur la gestion des finances publiques*] a été modifiée de façon à ce que la responsabilité de certains aspects de la gestion des personnes incombe directement aux administrateurs généraux, sous réserve des politiques et des directives du Conseil du Trésor. Ainsi, les administrateurs généraux ont dorénavant la responsabilité de déterminer les besoins en matière d'apprentissage et de perfectionnement, de décerner des prix, d'établir des normes de discipline et de déterminer les pénalités (Canada, 2011c).

La *Loi fédérale sur la responsabilité* comporte également des dispositions spécifiques à l'intention des ministères, afin de renforcer la vérification et la responsabilisation des ministères (Canada, 2006). Plus spécifiquement, la loi précise les rôles et les responsabilités des sous-ministres et des administrateurs généraux ainsi que les possibles sanctions, afin de renforcer la fonction de vérification interne au sein des ministères.

L'analyse des politiques de gestion financière présentée au chapitre VI a permis d'observer une modification du contenu de celles-ci au fil des ans, dont une tendance à préciser toujours davantage les comportements attendus de la part des administrateurs généraux (et même des ministres dans certains cas) ainsi que les sanctions possibles en cas de non-conformité à la politique. Et cette tendance s'avère particulièrement présente au sein des politiques qui ont été adoptées à la suite de l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilisation* de 2006. Notamment, la nouvelle Politique sur la vérification interne adoptée en 2006 à la suite de l'adoption de la loi et remplaçant la politique de 2001 vise plus spécifiquement à renforcer la reddition de comptes, la gestion des risques, la gestion des ressources et la saine gouvernance par l'entremise de la fonction de vérification interne (Canada, 2005c). La politique soutient que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada « repositionne la vérification interne comme un fondement clé de la gouvernance au sein des ministères et des organismes et à l'échelle du gouvernement » (Canada, 2005c). Enfin, cette nouvelle version de la politique énumère de façon

beaucoup plus détaillée les responsabilités et les exigences à l'endroit des administrateurs généraux (Canada, 2005c).

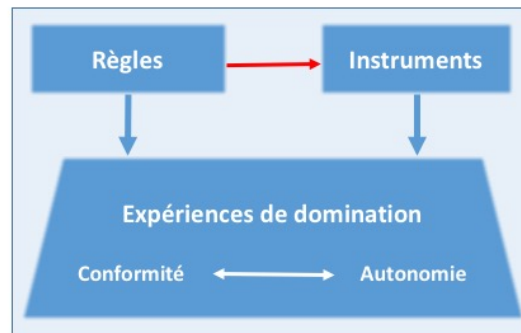
D'une façon similaire, la Politique sur l'évaluation adoptée en 2009 prévoit un plus grand nombre de responsabilités pour les administrateurs généraux comparativement à la politique d'évaluation de 2001 qu'elle remplace. Les responsabilités énumérées dans la politique de 2009 sont également beaucoup plus détaillées et précises que celles dans la version précédente de la politique. Il en est de même pour la Politique sur la gérance des systèmes de gestion financière adoptée en 2010 dont l'accent est mis sur la définition des responsabilités prévues pour les administrateurs généraux qui sont plus détaillées et plus précises que dans la politique de 1996 sur les Systèmes et contrôles financiers qu'elle remplace. Dans le même ordre d'idées, la Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière adoptée en 2009 définit clairement les rôles et les responsabilités en matière de gouvernance de la gestion financière pour les administrateurs généraux, le contrôleur général, les dirigeants principaux des finances ainsi que les cadres supérieurs des ministères, alors que les deux politiques qu'elle remplace (Obligation de rendre compte en matière de gestion financière de 1991 et Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur de 1996) ne proposent que des suggestions quant aux possibles responsabilités des administrateurs généraux et des gestionnaires et se limitent qu'à une définition de la fonction de contrôleur et des responsabilités générales des agents financiers supérieurs. Ainsi, les nouvelles politiques mises en œuvre à la suite de l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité* reflètent la volonté du gouvernement de renforcer la vérification et la responsabilisation des ministères.

Il est aussi possible de penser que ces nouvelles politiques adoptées entre 2006 et 2011 ont également été indirectement influencées par l'adoption en 2003 de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. Mais avant d'affirmer qu'il existe une relation causale entre l'adoption de cette loi et la mise en œuvre de nouveaux instruments de gestion financière, il faut d'abord spécifier que le contenu de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* porte précisément sur la modernisation des ressources humaines alors que les politiques étudiées

précédemment concernent plus spécifiquement la gestion financière au gouvernement. Cela signifie que la section se rattachant à la gestion des personnes dans ces politiques s'avère plutôt mince, puisque la gestion des personnes ne constitue pas l'objet de ces politiques. Il serait faux de prétendre que l'ensemble des changements observés dans le contenu des politiques de gestion financière découle directement de l'adoption de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. Mais sans établir de relation causale, il est possible d'affirmer que la volonté de moderniser les pratiques de gestion dans l'administration publique en s'appuyant toutefois sur la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de contrôle (dont des responsabilités accrues à l'endroit des administrateurs généraux) se reflète dans le contenu des politiques de gestion financière qui ont été adoptées entre 2006 et 2011.

L'analyse des données permet de démontrer que les règles (les lois) influencent directement ou indirectement le contenu des instruments. La figure 7.1 illustre cette relation entre les règles et les instruments. Ainsi, il est possible d'affirmer que le modèle bureaucratique wébérien reposant sur un type de domination rationnelle-légale est toujours pertinent pour comprendre comment s'exerce la domination au sein de l'administration publique. L'analyse permet de démontrer que la domination s'appuie toujours sur des lois et que ces lois influencent le contenu des instruments qui sont mis de l'avant par l'État. Les lois s'avèrent donc des vecteurs qui permettent d'établir les grandes idéologies du gouvernement en ce qui a trait notamment aux pratiques de gestion privilégiées dans l'appareil administratif. Et les instruments agissent comme des outils qui permettent la mise en œuvre de ces pratiques de gestion.

Figure 7.1 : Cadre conceptuel – L’influence des règles sur les instruments



La hiérarchisation des instruments de gestion

L'analyse des résultats permet d'observer une relation entre certains instruments. Par exemple, le rapport publié en 2000 intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* confirme la volonté du gouvernement d'orienter ses pratiques de gestion vers une gestion axée sur les résultats, plutôt que sur les processus. Comme l'illustre le graphique 7.1, l'année suivant la publication de ce rapport est marquée par la mise en œuvre de cinq nouveaux instruments en matière de gestion financière : *Politique sur la surveillance active, Politique sur la vérification interne, Politique sur la gestion des risques, Cadre de gestion intégrée du risque, Politique d'évaluation*. Ces politiques constituent des outils qui permettent la mise en œuvre d'un système de gestion axée sur les résultats et instaurent des mécanismes de contrôle visant à assurer l'atteinte des résultats escomptés. En fait, le lien entre les politiques et le rapport est clairement expliqué dans la préface de la plupart de celles-ci comme en témoignent ces extraits :

Le dépôt en mars 2000 du document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* témoignant de la détermination du gouvernement à l'amélioration continue de la gestion et à la responsabilisation à l'égard des résultats. Dans ce contexte, on identifiait le besoin de mieux positionner et renforcer la fonction de vérification interne. Une fonction de vérification interne efficace dans l'ensemble du gouvernement contribuera de façon significative à la réussite du cadre de gestion du gouvernement et appuiera les objectifs clés tels que la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne et de la gestion axée sur les résultats (Politique sur la vérification interne de 2001) (Canada, 2001e).

Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes, le cadre de gestion du gouvernement impose au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) de collaborer dans le cadre d'un partenariat productif avec les ministères et les agences pour améliorer les pratiques de gestion. [...] Ce cadre met l'accent sur une approche moderne de la gestion qui favorise l'initiative au sein des ministères pour déléguer les pouvoirs au niveau qui convient pour atteindre les résultats (Politique sur la surveillance active de 2001) (Canada, 2000).

En mars 2000, j'ai eu le plaisir de déposer le nouveau cadre de gestion du gouvernement du Canada, intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*. Ce cadre expose la façon dont nous entendons moderniser nos méthodes de gestion. Il a pour but de tenir compte davantage des préoccupations des citoyens et de mieux répondre aux besoins et aux priorités en constante évolution des Canadiens et des Canadiennes. Le Cadre de gestion intégrée du risque constitue un élément essentiel de cette initiative de modernisation (Cadre de gestion intégrée du risque de 2001) (Canada, 2001a).

La gestion axée sur les résultats est la responsabilité principale des gestionnaires de la fonction publique. Comme il est indiqué dans le document *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, les gestionnaires de la fonction publique sont tenus de définir les résultats attendus, de fixer constamment leur attention sur l'atteinte de résultats, de mesurer le rendement régulièrement et objectivement et finalement, d'apprendre et de s'adapter pour améliorer l'efficacité et l'économie. [...] Comme d'autres outils, dont la gestion du risque et la vérification interne, l'évaluation aide les gestionnaires à fonctionner de façon efficace dans cet environnement (Politique d'évaluation de 2001) (Canada, 2001b).

La publication du rapport a donc directement entraîné la mise en œuvre de nouveaux instruments. Cette relation observée entre les instruments permet non seulement de constater que ceux-ci peuvent s'influencer mutuellement, mais surtout que la relation d'influence entre les instruments n'est pas nécessairement réciproque. Il existe une hiérarchie formelle entre les lois et les divers instruments. Par exemple, une loi a toujours préséance sur une politique, et une politique détermine les directives. Or, la relation entre les instruments qui est observée dans cette thèse ne fait pas référence à cette hiérarchie formelle, mais plutôt à une hiérarchisation informelle qui s'instaure plus ou moins naturellement entre certains instruments.

En effet, le rapport publié en 2000 intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* instaure une nouvelle approche en ce qui a trait aux pratiques de gestion dans l'administration publique canadienne en promouvant un type de gestion davantage axée sur les résultats. Ce rapport insufflé une nouvelle dynamique dans l'appareil administratif et comme l'illustre le graphique 7.1, entraîne l'adoption d'une série de nouveaux instruments en 2001 qui

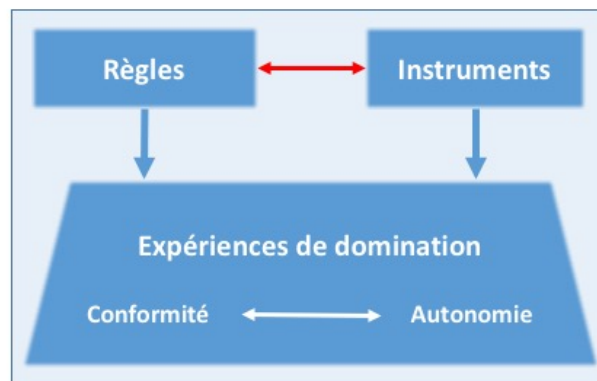
visent spécifiquement à mettre en œuvre cette nouvelle philosophie de gestion. À la suite de la publication de ce rapport, l'accent est mis sur l'atteinte de résultats, sur l'innovation, la délégation des pouvoirs ainsi que l'évaluation dans le cadre d'un système de gestion axée sur les résultats. Il est également possible de voir apparaître les balbutiements d'une première réflexion sur le risque et la gestion du risque. En 2003, le gouvernement adopte la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* qui entraîne un accroissement des responsabilités incombant aux administrateurs généraux en matière de gestion des personnes. En 2006, l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité* renforce la fonction de vérification interne dans les ministères et insiste sur l'importance du contrôle interne. Comme il en a été question, les politiques adoptées à la suite de l'adoption de ces lois reflètent la volonté du gouvernement de resserrer les contrôles à l'intérieur des ministères.

Ce bref survol permet d'illustrer la façon dont se sont structurés les instruments et les lois pendant la période étudiée. Le rapport publié en 2000 a instauré une nouvelle philosophie de gestion reposant sur un type gestion axée sur les résultats. Cet instrument a influencé le contenu des nouveaux instruments qui ont été mis en œuvre par la suite. Les années 2000 à 2003 sont ainsi marquées par le paradigme de la gestion par résultats et la recherche d'une plus grande souplesse accordée aux gestionnaires par l'entremise de la délégation de pouvoirs dans le but de mieux répondre aux attentes des citoyens. Bien qu'elles s'inscrivent dans le même paradigme de la gestion par résultats, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* de 2003 et la *Loi fédérale sur la responsabilité* de 2006 ont instauré de nouveaux mécanismes de contrôle en réaction à ces nouvelles pratiques de gestion. Et ces nouvelles lois ont entraîné la mise en œuvre de nouveaux instruments de gestion financière entre 2006 et 2011 qui se sont avérés plus restrictifs que ceux qu'ils ont remplacés. Ceci permet d'illustrer comment se sont hiérarchisés les instruments et les lois pendant la période étudiée. Un premier instrument (le rapport de 2000) a institué une nouvelle philosophie de gestion et a contribué à façonner les prochains instruments qui ont permis de consolider cette philosophie de gestion. Dans ce contexte, les lois qui ont ensuite été adoptées ont non seulement formalisé cette philosophie de gestion, mais ont

également permis d'instaurer certaines balises par le biais de nouveaux mécanismes de contrôle. Et ces lois ont façonné le contenu des politiques qui ont par la suite été adoptées.

Cette hiérarchisation des instruments et des lois suggère que la relation entre les lois et les instruments n'est pas unidirectionnelle. Les instruments ne découlent pas toujours des lois, mais peuvent être utilisés par le gouvernement pour instaurer de nouvelles pratiques ou de nouvelles philosophies avant de les formaliser par le biais des lois. Et dans d'autres cas, les instruments découlent directement des lois, afin de mettre en œuvre les intentions du gouvernement. Cette analyse permet donc d'affirmer que la relation entre les lois et les instruments est bidirectionnelle et qu'une hiérarchie plus ou moins naturelle s'installe entre ceux-ci afin de mettre en œuvre les paradigmes dominants dans l'administration publique. La figure 7.2 illustre cette relation bidirectionnelle entre les règles et les instruments.

Figure 7.2 : Cadre conceptuel – Relation bidirectionnelle entre les règles et les instruments



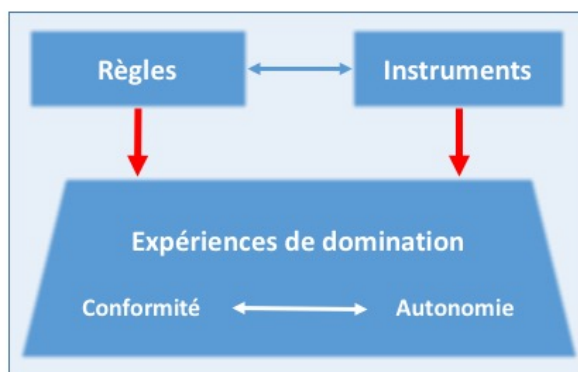
L'influence des règles et des instruments sur l'exercice de la domination

Comme le révèle l'analyse menée au chapitre précédent, les données permettent d'établir une relation entre les règles et les instruments et l'exercice de la domination au sein des ministères étudiés. L'analyse du contenu des règles et des instruments mis en œuvre au cours de la période étudiée a permis de noter que ceux-ci s'avèrent toujours plus prescriptifs et

contraignants. Il n'est donc pas surprenant de constater que la fréquence de la conformité augmente lors de l'adoption de nouvelles règles ou de la mise en œuvre de nouveaux instruments.

Comme l'illustre le graphique 7.1, les périodes marquées par l'adoption de plusieurs nouvelles règles ou par la mise en œuvre de plusieurs nouveaux instruments sont toujours suivies d'une plus grande fréquence de la conformité. Par exemple, en 2001, cinq nouveaux instruments ont été mis en œuvre et c'est exactement à ce moment qu'il est possible d'observer le début d'un accroissement de la fréquence de la conformité. En 2003, le gouvernement adopte quatre nouvelles règles ainsi que deux nouveaux instruments qui touchent la gestion des finances publiques. Encore une fois, à partir de 2004, la fréquence de la conformité augmente considérablement jusqu'en 2005. En 2006, le gouvernement adopte la *Loi fédérale sur la responsabilité* qui, comme il en a été question plus tôt, aura un effet considérable sur la gestion des finances publiques. Conséquemment, le gouvernement met en œuvre une série de nouvelles politiques rattachées à cette loi entre 2006 et 2011 et la fréquence de la conformité augmente parallèlement à l'introduction de ces nouveaux instruments qui instaurent des mécanismes de contrôle supplémentaires au sein des ministères. Ainsi, il est possible d'affirmer que les rapports ministériels sur le rendement qui constituent des expériences de domination dans le cadre de cette thèse reflètent la nécessité de conformité qui est imposée aux ministères par le biais des nouvelles règles et des nouveaux instruments. La figure 7.3 illustre la relation d'influence qui existe entre les règles et les instruments et les expériences de domination.

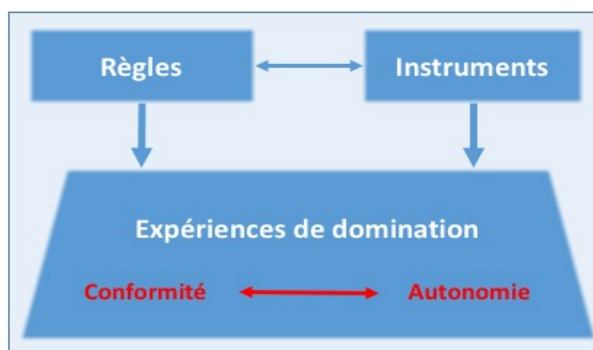
Figure 7.3 : Cadre conceptuel – L'influence des règles et des instruments sur les expériences de domination



La nature changeante de la domination

S'il est possible d'observer l'effet des instruments et des règles sur les expériences de domination et de constater que l'introduction de nouvelles règles ou de nouveaux instruments de nature plus contraignante entraîne une plus grande conformité au sein des ministères, peut-on parler d'une transformation de l'exercice de la domination dans l'appareil administratif ?

Figure 7.4 : Cadre conceptuel – Les expériences de domination



L'analyse menée dans cette thèse permet en effet de soutenir que la nature de la domination exercée dans l'administration publique fédérale canadienne s'est transformée entre 1997 et 2016. D'abord, les données montrent une prédominance de la conformité comparativement à l'autonomie organisationnelle. Ensuite, l'importance accordée à la conformité est toujours plus grande au fil des ans, comparativement à celle donnée à l'autonomie qui s'avère plutôt stable pendant la période étudiée.

Ces constatations contrastent avec le discours du gouvernement sur les pratiques de gestion dans l'administration publique qui émerge dès le début des années 1990 avec la publication du Livre blanc du gouvernement intitulé *Le renouvellement de la fonction publique du Canada : Fonction publique 2000*. En effet, dès 1990, le gouvernement annonce son intention de réformer le système de gestion de l'administration publique fédérale canadienne. L'objectif ne se limite pas qu'à motiver les fonctionnaires et améliorer l'efficacité et l'efficience de l'appareil administratif, mais également à :

[...] mettre en place une organisation davantage décentralisée et plus axée sur l'utilisation et le perfectionnement des compétences et du potentiel de sa main d'œuvre. En faisant mieux correspondre le pouvoir à la responsabilité, et en disposant d'une souplesse accrue pour gérer les ministères et organismes, on pouvait s'attendre à de meilleurs résultats et à une responsabilisation plus explicite (Edwards, 2001).

La quête d'une souplesse accrue constitue donc une composante essentielle de Fonction publique 2000 et une préoccupation importante pour le gouvernement à partir du début des années 1990. Comme le rappelle Ruffat, Fonction publique 2000 vise à réduire les contrôles « afin de laisser aux sous-ministres plus de latitude pour gérer leurs ministères et les rendre plus distinctement comptables des résultats. De nouveaux moyens seront conçus pour accroître l'efficacité et améliorer les méthodes d'exécution des programmes » (Ruffat, 1991, p. 110). Cette volonté du gouvernement à assouplir les règles, déléguer les pouvoirs afin d'offrir une plus grande flexibilité aux ministères et une plus grande marge de manœuvre aux fonctionnaires se retrouve dans le discours général du gouvernement sur l'administration publique fédérale canadienne à partir du début des années 1990 jusqu'à maintenant. Par exemple, pratiquement tous les rapports du greffier du Conseil privé à l'intention du premier ministre, publiés

annuellement, réitèrent cette volonté, et ce, même lors des années où l'analyse menée dans cette thèse a affiché les plus hauts niveaux de conformité dans les rapports ministériels sur le rendement. Aussi, le rapport *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* publié par la Présidente du Conseil du trésor en 2000 insiste sur l'importance d'accorder aux ministères une marge de manœuvre leur permettant d'innover :

Le passage des années 90, marqué par la réduction du déficit, à une ère où la marge de manœuvre est plus importante, a permis au gouvernement du Canada de mettre l'accent sur les résultats et de s'assurer que l'argent des contribuables est dépensé de la façon la plus judicieuse possible tout en témoignant d'un engagement continu à l'égard de la fonction moderne de contrôleur. Dans le cadre du programme de gestion axé sur les citoyens, décrit dans ce document, le Conseil du Trésor poursuivra sur la lancée des dernières années. Il permettra aux divers ministères et aux organismes d'orienter leurs efforts dans ces domaines tout en mettant à leur disposition les outils dont ils ont besoin pour devenir plus efficaces, plus attentifs aux besoins et plus novateurs (Canada, 2000, p. 2).

La Présidente du Conseil du trésor va même encore plus loin en soutenant que :

[D]ans la société complexe qui est la nôtre, il n'est plus possible de pratiquer une gestion de type unique imposée par un organisme central. Pour obtenir des résultats, les gestionnaires doivent avoir le sentiment d'exercer un certain contrôle sur leur travail. [...] Il faut déléguer le pouvoir décisionnel au niveau qui convient pour obtenir des résultats avantageux pour les Canadiens et les Canadiennes, d'une manière qui assure une responsabilisation précise et une diligence raisonnable dans la gestion des fonds publics (Canada, 2000, p. 18).

Elle précise toutefois que la délégation de pouvoirs va de pair avec la mise sur pied d'un système de gestion axée sur les résultats qui permet d'exercer un certain contrôle du centre garantissant « une gestion pleinement responsable des fonds publics » (Canada, 2000, p. 19). Mais l'idée à l'origine de la mise sur pied d'une gestion davantage axée sur les résultats que sur les processus était bel et bien d'accroître la marge de manœuvre et la flexibilité des ministères et des fonctionnaires afin de mieux répondre aux besoins des citoyens et d'innover. Or, ce que l'analyse révèle c'est qu'en pratique, la mise sur pied de ce nouveau système de gestion axée sur les résultats n'a pas permis d'accroître la souplesse dans les pratiques de gestion et a plutôt contribué à renforcer le contrôle et l'obligation de conformité des ministères. Ainsi, au fil des ans, la domination s'exerce davantage par le biais de la conformité.

De plus, l'analyse des sous-thèmes présentée au chapitre VI a permis de comprendre que cette conformité au sein des ministères s'exerce principalement par le biais de la gestion des résultats. Concrètement, cela signifie que dans les rapports étudiés, la principale préoccupation des ministères renvoie au besoin de gérer les résultats. Étonnamment, l'importance accordée à la production de résultats dans les rapports est moindre et la nécessité de se conformer aux règles et aux normes est peu présente. Ainsi, l'analyse démontre que la gestion des résultats est devenue au fil des ans une fin en soi. L'outil a pris davantage d'importance que l'objectif de souplesse qu'il visait à l'origine et a finalement contribué à paralyser davantage l'administration publique. Cette crainte avait déjà été soulevée par Clark en 2000 dans ses *Réflexions sur la réforme de la fonction publique fédérale dans les années 1990* :

la dynamique politique des gouvernements de type Westminster tend vers une centralisation et un contrôle accrus. Dans la perspective électorale, le gouvernement est une entité unique, dont la réputation en matière de gestion peut être ternie par des événements relativement isolés. Presque tous les gouvernements répondent à la mauvaise gestion perçue dans un secteur par l'instauration de contrôles plus généralisés afin de s'assurer que le problème ne resurgisse pas ailleurs. [...] La tendance des gouvernements de type Westminster en faveur de la centralisation et du contrôle signifie que, au fil du temps, l'accumulation de décisions graduelles conduira éventuellement à un système excessivement centralisé. Cela impose à chaque génération le soin de repenser et de diminuer les contrôles centraux accumulés. [...] Les décisions concernant la centralisation exigent des choix judicieux et un équilibre. Alors que les institutions publiques auront, en raison de leur nature, un plus vaste ensemble de règles administratives minimales que les entreprises commerciales, il importe de reconnaître la mesure dans laquelle une prolifération des contrôles mène à l'inefficience administrative. (Clark, 1991)

À la lumière des propos de Clark, il est possible d'affirmer que malgré la volonté d'assouplir ses règles, face aux scandales qui ont éclaté dans l'administration fédérale canadienne au début des années 2000, la réponse du gouvernement a été d'instaurer de nouvelles règles comme la *Loi fédérale sur la responsabilité* qui ont entraîné des contrôles supplémentaires. Et ces contrôles supplémentaires visaient justement à mieux encadrer la souplesse et la marge de manœuvre accordée aux ministères et aux fonctionnaires par le biais de la gestion axée sur les résultats. Dans cette perspective, l'analyse a permis de démontrer que la nature de l'exercice de la domination dans les ministères fédéraux s'est transformée au fil des ans et s'exerce maintenant

davantage par le biais de la gestion de résultats qui constitue une nouvelle forme de domination dans l'appareil administratif.

Ce constat fait écho aux travaux portant sur l'émergence d'une bureaucratie libérale qui renvoie à l'idée de l'introduction de contraintes en apparence souples qui s'avèrent en réalité de puissants mécanismes de domination (Courpasson, 1997; Giaque, 2003). L'analyse menée dans cette thèse permet donc de constater l'émergence d'une bureaucratie libérale au sein de ministères fédéraux canadiens. Les pratiques de gestion rattachées à la gestion axée sur les résultats, qui se présentent d'abord comme des outils permettant d'offrir une plus grande souplesse aux ministères et aux fonctionnaires, constituent en réalité de puissants mécanismes de domination qui contribuent à accroître la conformité des ministères aux attentes du centre.

Mais au-delà de ce constat, l'analyse permet également d'observer ce que nous appelons une *administratisation* du politique qui s'effectue par l'entremise des règles et des instruments mis en œuvre par le gouvernement. Comme l'analyse a permis de le révéler, au cours de la période étudiée, les règles et les instruments liés à la gestion financière ont été considérablement modifiés. Et même si en procédant à une revue des instruments de gestion financière, l'objectif du gouvernement était de réduire le nombre de règles, il n'en demeure pas moins que les nouvelles règles résultant de cette initiative s'avèrent beaucoup plus contraignantes et directives pour les ministères et les fonctionnaires que les règles qu'elles remplacent. Qui plus est, ces règles et instruments prévoient des responsabilités plus grandes et plus précises à un plus grand nombre d'individus et à des individus occupant une fonction hiérarchiquement toujours plus élevée. Par conséquent, certaines des nouvelles politiques prévoient désormais des responsabilités qui incombent aux ministres. C'est le cas de la *Politique sur les résultats* adoptée en 2016 qui prévoit trois responsabilités précises pour les ministres en matière de gestion de résultats¹⁸. Alors que l'objectif initial de la gestion par résultats était d'accorder une plus grande

¹⁸ « Les ministres assument, pour tous les ministères et organismes relevant de leur portefeuille ministériel, leurs responsabilités suivantes :

4.2.1 présenter et faire approuver par le Conseil du Trésor du Canada les premiers cadres ministériels de résultats ;

4.2.2 faire approuver par le Conseil du Trésor du Canada les modifications apportées aux responsabilités essentielles de leur organisation ;

souplesse aux ministères et aux fonctionnaires, au fil des ans, cette pratique de gestion a entraîné des contrôles supplémentaires qui incombent désormais non seulement aux hauts fonctionnaires, mais également à des élus. Ce constat est important puisqu'il permet de réinterpréter la thèse défendue par plusieurs auteurs selon laquelle la frontière entre les sphères administrative et politique tend à s'amenuiser en raison d'une *politisation* de l'administration publique. En effet, dans ses écrits sur les relations entre les fonctionnaires et les politiciens, Donald Savoie soutient que la frontière traditionnelle opposant la sphère administrative et la sphère politique tend à s'estomper au fil du temps au sein du gouvernement du Canada. Selon l'auteur, cette brèche observée dans l'étanchéité entre les deux sphères peut être liée à une *politisation* de l'administration publique qui s'opère dans le système (Savoie, 2003). Cette perspective a été reprise par d'autres chercheurs canadiens qui se sont également penchés sur les relations entre les acteurs administratifs et politiques (Aucoin, 2012; Atkinson, Fulton, & Kim, 2014). Or, cette thèse ne rejette pas les propos de Savoie ou ceux des autres chercheurs. Mais les résultats permettent de constater que l'estompement de cette frontière ne s'effectue pas uniquement par le biais d'une *politisation* de l'administration, mais également par une *administratisation* du politique. Ainsi, le contrôle qui s'opère par le biais de la gestion axée sur les résultats est parvenu à franchir la frontière de la sphère administrative pour s'étendre dans celle du politique.

Par ailleurs, si l'analyse démontre l'importance croissante du contrôle par le biais de la gestion par résultats, elle permet également de déceler certaines limites à ce type de gestion. Comme l'a illustré le chapitre VI en présentant les données propres à chacun des ministères étudiés, l'importance accordée à la conformité dans les ministères décroît considérablement lors d'un choc externe. À la suite d'un événement externe qui affecte les activités d'un ministère, les données montrent que l'importance accordée à l'autonomie s'accroît momentanément afin de permettre au ministère de réagir plus rapidement. Ainsi, lors de ces situations particulières, la gestion des résultats est reléguée au deuxième plan et le ministère se concentrera davantage sur

4.2.3 rendre des comptes au Conseil du Trésor du Canada concernant leurs résultats ministériels, à la demande du président du Conseil du Trésor du Canada. » (Canada, Politiques sur les résultats, 2016)

sa capacité à soutenir l'industrie ou la communauté. C'est notamment le cas d'Agriculture et Agroalimentaire Canada qui a eu besoin d'une certaine autonomie pour soutenir l'industrie lors des sécheresses de 2001 et 2002 ou encore de Ressources naturelles Canada qui a également nécessité davantage d'autonomie lors de la crise économique qui a débuté en 2007. D'une façon légèrement différente, si le choc provient de l'environnement interne (l'élaboration d'un plan stratégique ou la décision du gouvernement d'attribuer au ministère des fonds supplémentaires pour un projet spécifique), le changement ne se reflètera pas nécessairement dans la fréquence de la conformité ou de l'autonomie, mais dans la fréquence des sous-thèmes. Par exemple, lorsque le ministère Anciens Combattants a élaboré son Plan stratégique quinquennal en 2001, l'accent a été mis sur la capacité du ministère à générer des résultats, en lien avec le Plan, et moins sur la gestion des résultats. Toutefois, la fréquence de la conformité est demeurée la même puisque ces deux thèmes renvoient à la notion de conformité ; elle s'est tout simplement exercée différemment.

Ces constats illustrent les limites de la gestion par résultats à contrôler tous les aspects du travail effectué par un ministère. Certes, bon nombre de tâches administratives au sein d'une organisation publique sont prévisibles et peuvent être programmées et facilement contrôlées par l'entremise d'un système de gestion axée sur les résultats. Toutefois, la nature du travail effectué dans les organisations publiques n'est pas entièrement prévisible. Celles-ci sont soumises aux aléas de l'environnement social, économique et politique. Et c'est précisément cette imprévisibilité qui rend si difficile l'application stricte d'un style de gestion qui repose sur les résultats escomptés. Lorsque les ministères établissent leurs cibles de rendement ainsi que leurs indicateurs de rendement, ils sont incapables de prévoir l'ensemble des événements externes, et même internes, susceptibles d'affecter le rendement organisationnel. De surcroît, la nature même de plusieurs activités au sein des ministères est souvent difficilement quantifiable et mesurable (ex. : rédaction de notes de breffage, rédaction de mémoires au Cabinet, gestion d'employés). Même si l'objectif de cette thèse ne consiste pas à apporter une critique du système de gestion en place, il convient tout de même de se questionner sur la capacité d'un tel système

à véritablement mesurer le rendement organisationnel sachant que la gestion par résultats est momentanément mise de côté lorsque survient un choc de l'environnement.

Retour sur la question et les objectifs de recherche

Cette thèse cherchait à mieux comprendre la nature de l'exercice de la domination au sein de l'administration publique en posant la question de recherche suivante : *Comment s'exerce la domination à travers les finances publiques dans l'administration publique ?* À cet égard, elle visait trois objectifs spécifiques :

1. Comprendre la nature de la domination qui s'exerce dans l'administration publique ;
2. Comprendre comment les finances publiques exercent une domination sur l'administration publique ;
3. Observer l'évolution de l'exercice de la domination dans l'administration publique à la suite de la mise en œuvre d'une nouvelle philosophie de gestion qui a entraîné des réformes au niveau des pratiques de gestion dans l'administration publique.

D'abord, l'analyse menée a permis d'explorer l'exercice de la domination dans les organisations publiques et de mieux comprendre la nature de celle-ci. Comme il en a été question précédemment, les données analysées ont démontré que la domination dans les ministères étudiés s'exerce principalement par la conformité. L'importance pour les ministères de se conformer occupe une place centrale dans le contenu des rapports ministériels sur le rendement. Qui plus est, le contenu des lois et des politiques renforcent cette importance accordée à la conformité en instaurant des mécanismes de contrôle visant justement à s'assurer de la conformité des organisations face aux règles et instruments en place. L'analyse menée dans cette thèse a donc permis d'atteindre le premier objectif qui consistait à comprendre la nature de l'exercice de la domination dans l'administration publique.

Cette thèse cherchait également à comprendre de quelle façon les finances publiques exercent une domination sur l'administration publique. L'analyse menée a permis de mettre en lumière le rôle central de la gestion axée sur les résultats comme mode de domination dans les ministères. Comme le chapitre VI a pu l'illustrer, ce paradigme de gestion a façonné les règles et les instruments en matière de gestion des finances publiques qui ont été mis en œuvre au cours de la période étudiée dans cette thèse. Conséquemment, l'ensemble des activités menées dans les ministères doit désormais s'intégrer dans la structure de gestion imposée par le système de gestion des résultats. Ainsi, le mode de gestion des finances publiques articulé autour de la gestion par résultats constitue un mode de domination, puisqu'il façonne l'ensemble des activités menées au sein du ministère. Cette recherche a donc permis d'atteindre le second objectif en mettant en lumière l'importance des finances publiques comme mode de domination dans l'administration publique.

Enfin, l'analyse a permis de démontrer que la façon dont s'exerce la domination s'est transformée au fil des ans. Plus spécifiquement, les données ont révélé la tendance constante de la conformité à toujours s'accroître au fil des ans. Comme il en a été question dans les chapitres V et VI, cet accroissement de la fréquence de la conformité est certainement lié à certains événements externes et internes ainsi qu'à la mise en œuvre de plusieurs règles et instruments. Mais il n'en demeure pas moins que sur une période de vingt ans, il est possible de constater que la domination s'exerce toujours davantage par le biais de la conformité et non de l'autonomie. De plus, les données ont permis de constater l'émergence d'un nouveau mode de domination dans l'administration publique au cours de la période étudiée. En raison de l'importance capitale accordée au système de gestion axée sur les résultats autant dans les règles et politiques que dans les rapports sur le rendement ministériel sur le rendement, ce type de gestion peut être considéré comme un mode de domination de l'administration publique. Certes, l'attention portée aux résultats dans l'administration publique fédérale canadienne existait avant la publication du premier rapport ministériel en 1997. Mais comme l'analyse l'a illustré, la place accordée à la gestion axée sur les résultats a pris considérablement d'ampleur à partir de 2000, année qui marque la publication du rapport intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les*

Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada. Au fil des ans, l'importance d'identifier des cibles de rendement, des indicateurs et de mesurer le rendement à l'intérieur d'une architecture d'activités complexe a pris une importance croissante comme en témoignent le contenu des règles et des instruments ainsi que des rapports étudiés. Sur cette base, il est possible de soutenir que le système de gestion axée sur les résultats constitue un mode de domination de l'administration publique qui a émergé au cours des vingt dernières années.

De plus, l'analyse du contenu des règles et des instruments élaborés et mis en œuvre par le gouvernement au cours de la période étudiée a permis de constater que ce que nous nommons dans cette thèse *l'administratisation* du politique qui renvoie à la tendance du gouvernement à instaurer des mesures de contrôle supplémentaires dans la sphère politique plutôt que de limiter le contrôle administratif à la sphère administrative. Il est possible de constater ce *débordement* de la sphère administrative sur la sphère politique davantage au cours des dernières années de la période étudiée. Il est donc encore tôt pour affirmer qu'il s'agit d'une tendance qui s'étendra à d'autres sphères que celle de la gestion des résultats. Quoi qu'il en soit, les politiques les plus récentes mises en œuvre par le gouvernement fédéral reflètent cette volonté de la sphère administrative à s'étendre à la sphère politique en matière de gestion axée sur les résultats. Et ce constat invite à repenser la frontière entre les sphères administrative et politique. Ainsi, en lien avec le troisième objectif visé par cette thèse, l'analyse menée a non seulement permis d'observer l'évolution de l'exercice de la domination dans l'administration publique, mais a également permis de constater l'émergence d'un nouveau mode de domination au sein de l'administration publique fédérale canadienne qui provoque une redéfinition des frontières entre les sphères politique et administrative.

Pour répondre à la question de recherche initiale, à la lumière de l'analyse menée dans le cadre de cette thèse, il est possible de soutenir qu'au gouvernement fédéral canadien, la domination s'exerce surtout par le biais de la conformité organisationnelle, et celle-ci provoque *l'administratisation* du politique. La recherche menée dans cette thèse ainsi que l'analyse des

données a donc permis de comprendre comment s'exerçait la domination par le biais des finances publiques dans l'administration publique fédérale canadienne.

Limites de la recherche

Bien que cette recherche ait mené à plusieurs constats intéressants, celle-ci comporte certaines limites qui doivent être soulignées. D'abord, cette thèse s'est intéressée à l'analyse des rapports ministériels sur le rendement. Ces rapports occupent certes une place importante dans le système de gestion des finances publiques au gouvernement fédéral, mais ils ne constituent pas les seuls rapports produits par les ministères. Par exemple, les ministères doivent également produire annuellement un rapport ministériel (anciennement connu comme le Rapport sur les plans et priorités) qui présente les cibles et objectifs en matière de rendement du ministère pour l'année à venir. Ainsi, les rapports ministériels sur le rendement constituent donc qu'une portion des documents produits par les ministères en matière de gestion financière. Qui plus est, les rapports étudiés portant spécifiquement sur le rendement du ministère, il est normal que la gestion axée sur les résultats occupe une place importante. Toutefois, comme il en a été question précédemment, c'est rapports demeurent tout de même intéressant puisqu'ils permettent d'illustrer toute l'importance accordée à l'outil lui-même comparativement à l'attention accordée aux véritables résultats recherchés par les activités du ministère tout au long de l'année lorsqu'il est question de rendement ministériel. En fait, le rendement organisationnel réfère davantage à la capacité des ministères de se conformer au système de gestion de rendement, et non pas aux effets recherchés par les résultats visés.

Ensuite, puisque cette thèse portait spécifiquement sur l'exercice de la domination par le biais des finances publiques, seuls les instruments liés directement ou indirectement à la gestion financière ont été analysés. Les instruments sélectionnés incluaient certains instruments généraux comme le Cadre de responsabilisation de gestion ou encore le Code de valeurs et d'éthique pour le secteur public. Mais en sélectionnant les instruments susceptibles d'influencer la domination liée à la gestion financière, certains instruments n'ont pas été inclus dans l'analyse.

Même si ces instruments n'étaient pas liés à la gestion financière, il est possible que ceux-ci aient également influencé la façon dont s'exerce la domination dans l'administration publique. Cette recherche ne permet pas de tenir compte des effets possibles de ces autres règles et instruments.

De plus, cette recherche portait sur les rapports ministériels de rendement pour cinq ministères fédéraux. Ces ministères ont été sélectionnés sur la base de critères précis. Il serait hasardeux de généraliser les constats de cette recherche à l'ensemble de la fonction publique fédérale canadienne, puisque les ministères et organismes fédéraux ne partagent pas tous des caractéristiques identiques aux ministères sélectionnés dans cette thèse. Toutefois, il serait intéressant d'éventuellement élargir l'échantillon afin d'inclure des ministères comportant des caractéristiques différentes.

Enfin, les résultats ont permis de démontrer un accroissement quasi constant de la fréquence de la conformité au fil des ans. Or, comme il en a été question, la fréquence de la conformité tombe abruptement en 2016 à la suite de l'élection du gouvernement libéral de Justin Trudeau après 10 ans de règne conservateur. Or, puisque les rapports ministériels sont toujours publiés plusieurs mois après la fin de l'année financière, il est encore trop tôt pour constater un changement ou non dans la tendance d'accroissement de la conformité.

Conclusion de l'analyse

Ce chapitre avait comme objectif de présenter une réflexion sur les résultats à la lumière du cadre conceptuel. Cette discussion a permis d'aborder la question de la proximité des règles et des instruments, de la structuration des instruments de gestion, de l'influence des règles et des instruments sur l'exercice de la domination ainsi que la nature changeante de la domination. Le chapitre a ensuite effectué un retour sur la question initiale de recherche ainsi que sur les trois objectifs poursuivis par cette thèse et s'est conclu en abordant les limites de cette recherche.

Cette thèse a permis de dresser plusieurs constats en ce qui a trait à l'exercice de la domination à travers les finances publiques dans l'administration publique et ces constats ont été abondamment explorés dans le présent chapitre. Mais la principale conclusion qui se dégage de cette thèse est le fait que la modernisation des pratiques de gestion a en réalité entraîné des contrôles supplémentaires dans l'appareil administratif. Cette conclusion s'avère non seulement très intéressante, mais également très importante, surtout si elle est replacée dans un contexte plus large. Quels sont les effets de ces mécanismes de contrôle sur la capacité de l'administration publique à effectuer son travail ? Sur la capacité des fonctionnaires à effectuer leurs tâches ? Sur la capacité de l'administration publique à répondre efficacement aux besoins des citoyens ? Peut-on alors réellement parler d'une efficience et d'une efficacité accrues des organisations publiques liées à un système de gestion axée sur les résultats ? Cette thèse ne permet pas de répondre à ces questions, mais contribue à attirer l'attention sur les effets possibles de l'adoption d'un système de gestion axée sur les résultats sur la capacité de l'administration publique à remplir son mandat. Bien que ce thème ne soit pas l'objet de cette thèse, il constitue tout de même une avenue de recherche intéressante.

CONCLUSION

Rejetant les modes de contrôle traditionnels jugés inefficaces et trop contraignants, les réformes managériales des trente dernières années ont donné naissance à des organisations régies par des contraintes apparemment plus souples et axées sur les résultats et la performance. Considérant le discours étatique récurrent sur l'avènement d'une ère nouvelle promettant flexibilité, souplesse et partenariat, il convient de poser un regard critique sur la nature réelle des changements apportés aux pratiques de gestion dans l'appareil administratif. Quels sont les effets de ces pratiques sur la capacité des organisations à mener leurs activités, afin de remplir leur mandat? En s'inspirant des écrits de Weber sur la domination rationnelle-légale propre aux organisations bureaucratiques, traditionnellement associées à nos administrations publiques, cette thèse s'est intéressée à l'exercice de la domination au sein d'organisations publiques marquées par de nombreuses réformes administratives.

La question de l'émergence de contraintes *douces* ou *souples* n'est pas nouvelle et a déjà été abordée par certains auteurs comme Courpasson (1997), Giauque (2003) ou Hibou (2012). Mais alors que les écrits de ces auteurs portent davantage sur les effets de ce qu'ils nomment la *bureaucratization libérale* sur les individus, cette thèse s'est intéressée aux effets de ces contraintes souples sur les organisations dans un contexte public en cherchant à comprendre comment s'exerçait la domination à travers les finances publiques au sein de l'administration publique fédérale canadienne. Cette thèse se démarque également des autres recherches en proposant un cadre conceptuel original qui combine des concepts empruntés à trois auteurs, habituellement abordés en opposition dans les écrits spécialisés. Ce cadre conceptuel permet de mettre en relation des notions issues de paradigmes différents pour former un modèle complet et original pour aborder l'exercice de la domination dans les organisations publiques.

Cette thèse avait comme objectif de comprendre la nature de la domination qui s'exerce dans l'administration publique, de comprendre comment les finances publiques exercent elles aussi une domination sur l'appareil administratif et enfin d'observer l'évolution de l'exercice de

la domination dans l'administration publique à la suite de la mise en œuvre d'une nouvelle philosophie de gestion qui a entraîné plusieurs réformes au niveau des pratiques de gestion au sein de l'administration publique fédérale canadienne.

Les analyses menées dans le cadre de cette thèse permettent de poser plusieurs constats. D'abord, les données indiquent que la conformité est davantage présente que l'autonomie dans les rapports produits par les ministères. L'autonomie s'avère relativement stable pendant la période étudiée, mais les données révèlent une augmentation toujours croissante de la fréquence des thèmes liés à la conformité au fil des ans. Cela signifie que dans les rapports étudiés, la conformité occupe une place toujours plus importante sur une période de vingt ans. L'analyse a également permis de constater que les règles et les instruments ont une influence sur l'exercice de la domination. Et comme les règles et les instruments analysés dans le cadre de cette thèse s'avéraient toujours plus contraignants et restrictifs au fil des ans, il n'est pas surprenant que la conformité prenne également de l'importance pendant la même période. Par ailleurs, l'analyse a démontré que les règles et les instruments n'existent pas indépendamment les uns des autres. Au contraire, il est possible de constater une hiérarchisation qui se construit au fil des ans et celle-ci permet au gouvernement de mettre en œuvre son programme ou sa philosophie de gestion. Cette conclusion renvoie aux écrits de Foucault sur les techniques du gouvernement (les instruments) qui constituent des pratiques permettant de « constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns par rapport aux autres » (Foucault, 1984 ; p. 728). Comme il en a été question au chapitre II dans la recension des écrits, Lascoumes et Le Galès vont encore plus loin en ce qui concerne l'instrument d'action publique en le concevant comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes & Le Galès, 2004 : 13). Les instruments d'action publique ne sont pas neutres, mais porteurs de valeurs, d'une interprétation du social et d'une conception spécifique du mode d'intervention privilégié (Lascoumes & Le Galès, 2004). L'analyse menée dans cette thèse a permis d'illustrer cette absence de neutralité des instruments mis en œuvre par le

gouvernement et de comprendre comment ceux-ci ont agi sur la nature de l'exercice de la domination dans les ministères étudiés.

L'analyse a également permis de constater que la conformité s'exprime principalement par le biais de la gestion axée sur les résultats. En fait, l'analyse révèle que l'outil comme tel est devenu au fil du temps une fin en soi pour les ministères, ceux-ci cherchant d'abord à se conformer aux exigences de la gestion axée sur les résultats avant de s'attarder aux effets réels des politiques et des programmes. Or, si le système de gestion axée sur les résultats constitue le fondement des pratiques de gestion dans les ministères, l'analyse est tout de même parvenue à illustrer certaines limites à cette approche. Notamment, lors d'un choc externe, l'organisation met momentanément de côté l'importance accordée à la gestion par résultats pour se concentrer sur sa capacité à faire preuve d'autonomie en soutenant par exemple l'industrie ou la communauté.

Mais l'originalité de cette thèse réside dans deux constats découlant de l'analyse qui vont à contresens des écrits dominants actuels en administration publique. D'abord, cette thèse soutient qu'en dépit d'une volonté affirmée des gouvernements à assouplir les structures jugées trop rigides du modèle bureaucratique traditionnel par le biais de nouvelles pratiques de gestion, en réalité, celles-ci ont plutôt contribué à accroître le contrôle et la conformité au sein des organisations publiques. Ce constat s'inscrit en faux contre les courants de pensée dominants dans les écrits spécialisés du champ de l'administration publique et de la gestion portant sur la Nouvelle gestion publique et la gestion axée sur les résultats. Il permet de rejeter un des postulats sur lequel reposent les réformes administratives inspirées par la vague néolibérale à savoir qu'un style de gestion axée sur les résultats accorde une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires. En fait, les résultats de cette thèse permettent de soutenir exactement le contraire : la gestion axée sur les résultats entraîne des couches supplémentaires de contrôle au sein des organisations exigeant davantage de conformité de la part de l'organisation.

Ensuite, cette thèse réinterprète l'amenuisement de la frontière entre la sphère politique et la sphère administrative déjà constatée par plusieurs auteurs. Alors que les écrits dominants qui se sont penchés sur cette question soutiennent que l'estompement de cette frontière peut être attribué à une *politisation* de la sphère administrative, cette thèse soutient plutôt que celle-ci ne s'opère pas uniquement par une *politisation* de l'administratif, mais également par une *administratisation* de la sphère politique. Ce constat offre un nouveau regard sur les relations entre les deux sphères ainsi que sur les rôles des administrateurs et des politiciens.

En somme, l'analyse menée dans cette thèse ainsi que les résultats observés permettent de contribuer à l'avancement des connaissances dans le domaine de l'administration publique de trois façons. D'abord, le cadre conceptuel proposé offre un modèle original permettant de saisir l'interrelation qui existe entre les règles et les instruments mis en œuvre par le gouvernement, de comprendre l'influence des règles et des instruments sur l'exercice de la domination au sein des organisations publiques, et de saisir la nature de la domination exercée dans les ministères. Ce cadre d'analyse aborde d'une façon originale l'exercice de la domination en la situant sur un spectre opposant les notions de conformité organisationnelle et d'autonomie organisationnelle. Ce cadre conceptuel offre donc un nouveau modèle d'analyse pour comprendre l'exercice de la domination dans les organisations publiques et peut être utilisé pour entreprendre l'étude de l'influence des règles et des instruments sur la domination dans n'importe quel domaine de l'administration publique.

Ensuite, cette thèse permet de mieux comprendre comment les outils de gestion en matière de finances publiques qui se veulent plus souples constituent en réalité de puissants mécanismes de contrôle qui contribuent à accroître davantage la conformité que l'autonomie au sein des organisations publiques. Ce constat s'avère tout aussi important pour le champ de l'administration publique que pour ses praticiens. En effet, en affirmant que les pratiques de gestion soi-disant plus souples contribuent au contraire à accroître la conformité, ce constat s'inscrit en marge des écrits dominants dans le champ de l'administration publique. Il contribue ainsi à offrir une nouvelle perspective pour comprendre les effets de la mise en œuvre d'un type

de gestion axée sur les résultats. Et si ce constat est important pour le champ disciplinaire, il s'avère tout aussi crucial pour les praticiens qui élaborent et mettent en œuvre ces outils de gestion. Une meilleure compréhension des effets concrets d'une gestion axée sur les résultats peut contribuer à susciter des réflexions et des discussions et ouvrir la voie à d'éventuels changements dans les pratiques de gestion.

Enfin, la notion d'*administratisation* du politique qu'elle propose jette un nouveau regard sur les relations entre les sphères administrative et politique. Jusqu'à présent, l'estompement de la frontière entre le politique et l'administratif était attribué à une *politisation* de l'appareil administratif. Or, cette thèse contribue à accroître les connaissances et la compréhension de ce phénomène en offrant une façon novatrice d'aborder les relations politico-administratives.

Les résultats de cette recherche ouvrent également la voie à de nouvelles avenues de recherche. D'abord, une première voie de recherche intéressante qui pourrait être explorée concerne les effets potentiellement néfastes liés à un type de gestion axée sur les résultats dans le contexte des organisations publiques. Alors que l'objectif d'un type de gestion axée sur les résultats est d'accorder une plus grande souplesse aux gestionnaires et fonctionnaires dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficience des organisations publiques et de mieux répondre aux besoins des Canadiens et Canadiennes, il s'avère pertinent de se questionner sur les effets de ce type de gestion sur la capacité des organisations publiques à bien mener leurs activités. Comme cette thèse l'a démontré, un système de gestion axée sur les résultats a entraîné davantage de contrôle et un besoin plus grand de conformité au sein des organisations. N'y a-t-il pas un danger de figer l'appareil administratif ? Quels sont les effets réels de ces mécanismes de contrôle supplémentaires sur la capacité des agents de terrain à effectuer leur travail ? Quels sont les effets sur les organisations bénéficiant de financement provenant du gouvernement fédéral et qui doivent également se soumettre à de multiples mécanismes de reddition de compte ? Quels sont les effets de ce type de gestion sur la capacité des organisations publiques nécessitant une plus grande souplesse à réagir rapidement, afin de remplir efficacement leur mandat ? Le ministère de la Défense nationale, l'armée canadienne, le ministère de la Sécurité publique, le

ministère des Affaires mondiales et la Gendarmerie royale du Canada sont des exemples d'organisations publiques qui nécessitent une capacité de réponse rapide et une grande liberté d'action afin de pouvoir réagir efficacement en période de crise. Or, l'accroissement des contrôles peut certainement contribuer à ralentir la capacité de réponse de ces organisations. Une analyse des effets concrets des mécanismes de contrôle sur la capacité des fonctionnaires et des organisations à remplir leurs tâches et leur mandat constitue donc une avenue de recherche intéressante.

Ensuite, cette thèse ouvre également la voie à des recherches portant sur les réelles économies liées à l'adoption d'un style de gestion axée sur les résultats. Quel est le coût lié à la mise sur pied de tous ces contrôles ? Quel est le coût lié à la surveillance ou à la gestion de la conformité ? Quelles sont les réelles économies réalisées par les organisations publiques qui permettent d'affirmer qu'un style de gestion axée sur les résultats conduit à une administration publique plus efficiente ? La question des avantages associés à ce type de gestion a été soulevée maintes fois au sein des divers rapports gouvernementaux étudiés dans cette thèse, mais jamais il n'est question de mesurer concrètement les bénéfices de cette pratique.

Par ailleurs, il s'avère intéressant de constater à quel point la question de l'importance de l'innovation dans l'administration publique est récurrente au sein du discours gouvernemental. Alors que les rapports annuels du greffier du Conseil privé sur l'état de l'administration publique réitèrent au fil des ans l'importance de permettre aux fonctionnaires de faire preuve d'innovation, il est intéressant de se questionner sur la réelle place accordée à l'innovation au sein des ministères, d'autant plus que la capacité d'innovation se trouve au cœur de l'importante initiative de renouvellement de la fonction publique fédérale intitulée *Objectif 2020*. Comme le soutient Wayne Wouters, un ancien greffier du Conseil privé, « la vision d'*Objectif 2020* prévoit une fonction publique compétente et très performante, qui sait faire preuve d'innovation, de transformation et de renouvellement continu » (Canada, 2014b). Qui plus est, la vision de cette initiative repose sur quatre principes directeurs, tous rattachés à la

volonté de permettre aux fonctionnaires d'innover, mais tous nécessitant également une grande capacité d'autonomie de la part des fonctionnaires et des organisations :

Un environnement axé sur l'ouverture et la collaboration qui mobilise les citoyens et les partenaires dans l'intérêt public [...]; une approche pangouvernementale qui améliore la prestation des services et permet d'optimiser les ressources [...]; un milieu de travail moderne qui utilise intelligemment les nouvelles technologies pour faciliter le réseautage, l'accès aux données et le service à la clientèle [...]; un effectif compétent, confiant et très performant qui adopte de nouvelles méthodes de travail et qui met à contribution la diversité des talents pour répondre aux besoins en évolution du pays (Canada, 2014b, p. 3).

Il s'avèrerait donc intéressant d'explorer les mécanismes concrets mis en place par le gouvernement fédéral pour mettre en œuvre cette initiative de renouvellement de la fonction publique afin de permettre aux fonctionnaires et aux organisations d'innover et d'atteindre les objectifs visés par l'initiative.

Enfin, le cadre conceptuel proposé dans cette thèse a permis de comprendre la relation entre les règles et les instruments ainsi que les effets des règles et des instruments sur les expériences de domination. Or, comme il en a été question précédemment, l'analyse a également démontré que les chocs provenant de l'environnement externe et interne pouvaient également influencer les expériences de domination. Ce constat constitue une avenue de recherche intéressante qui pourrait explorer davantage cette relation entre l'environnement et les expériences de domination. Une telle recherche contribuerait à modifier le cadre conceptuel, afin d'ajouter une composante liée à l'influence de l'environnement.

En définitive, cette thèse cherchait à comprendre comment s'exerce la domination à travers les finances publiques dans l'administration publique fédérale canadienne. La recherche et l'analyse ont permis de mettre en lumière l'importance de l'influence d'une pratique de gestion financière, soit la gestion axée sur les résultats, sur la façon dont s'exerce la domination au sein des ministères étudiés. Bien que ce mode de domination cherche à remplacer les modes plus traditionnels jugés trop rigides, force est de constater que les nouveaux modes de domination qui ont été instaurés dans l'administration publique fédérale canadienne au cours des vingt dernières années se sont au contraire avérés de puissants mécanismes de prescription

contribuant plutôt à figer le système dans les multiples couches de contrôle, limitant considérablement la capacité des organisations à jouir d'une certaine autonomie. Alors que le gouvernement fédéral canadien cherche à renouveler une fois de plus sa fonction publique en appuyant son initiative *Objectif 2020* sur la promesse d'une plus grande autonomie non seulement pour les organisations, mais également pour les fonctionnaires, tout porte à croire que cette importante initiative est vouée à l'échec. Le système actuel rigide et embourbé dans les multiples mécanismes de contrôle ne semble pas en mesure d'offrir l'espace nécessaire aux fonctionnaires pour faire preuve d'innovation. Pour ce faire, il faudrait une volonté affirmée du gouvernement de revoir en profondeur ses pratiques de gestion et en particulier, le système de gestion axée sur les résultats. Sans quoi, la gestion de l'innovation nécessitera alors l'ajout de mécanismes de contrôle visant à mesurer l'autonomie accordée aux fonctionnaires pour atteindre les cibles en matière d'innovation. Certes, l'objectif initial de la gestion axée sur les résultats était d'accroître l'efficience et l'efficacité dans nos organisations publiques. Or, le problème réside peut-être dans l'institutionnalisation d'une pratique de gestion issue de la sphère privée dans les organisations publiques. Au lieu de contribuer à modifier le modèle bureaucratique traditionnel, c'est plutôt ce dernier qui a modifié l'usage de la gestion par résultats pour l'adapter à la réalité de la sphère publique qui, de par sa nature, requière la mise sur pied d'un certain nombre de contrôles.

BIBLIOGRAPHIE

- Aldrich, H. (1979). *Organizations and environments*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Allport, G. W. (1985). The historical background of social psychology. Dans G. Lindzey, & E. Aronson, *The Handbook of Social Psychology* (pp. 1-46). New York: McGraw Hill.
- Anadón, M., & Guillemette, F. (2007). La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive? *Recherches qualitatives*, 5(Hors-série), 26-37.
- Anderson, P. (1996). Histoire et leçons du néo-libéralisme - La construction d'une voie unique. *Conférence donnée à la Faculté des Sciences sociales de l'Université de Buenos Aires, Argentine*, (pp. 1-12). Buenos Aires.
- Aron, R. (1972). *Études politiques*. Paris: Gallimard.
- Atkinson, M. M., Fulton, M., & Kim, B. (2014). Why do governments use pay for performance? Contrasting theories and interview evidence. *Canadian Public Administration*, 57(3), pp. 436-458.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2), pp. 115-137.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management Canada in Comparative Perspective*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Aucoin, P. (2012). New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25(2), pp. 177-199.
- Bagla, L. (2003). *Sociologie des organisations*. Paris: Éditions La Découverte.
- Bardin, L. (1996). *L'analyse de contenu*. Paris: Presses universitaires de France.
- Barker, J. (1993). Tightening the Iron Cage - Concertive Control in Self-Managing Teams. *Administrative Science Quarterly*, 38(3), pp. 408-437.
- Barraud-Didier, V., Guerrero, S., & Igalens, J. (2003, janv-mar). L'effet des pratiques de GRH sur la performance des entreprises: le cas des pratiques de mobilisation. *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, 47, 2-13.
- Berg, B. L. (1998). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Allyn and Bacon.
- Bezes, P., & Siné, A. (2011). Introduction / Gouverner (par) les finances publiques - Perspectives de recherche. Dans P. Bezes, & A. Siné, *Gouverner (par) les finances publiques* (pp. 17-111). Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Biencourt, O., & Jolivet, T. (2010). Moins visible, toujours présent, plus efficace: l'exercice de l'autorité dans un marché interne conversationnel. Dans R. Malenfant, & G. Bellemare, *La domination au travail - Des conception totalisantes à la diversification des formes de domination* (pp. 161-182). Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Blais, M., & Martineau, S. (2006). L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches qualitatives*, 26(2), 1-18.
- Boisvert, Y. (2011). Éthique et gestion publique : apprendre des scandales . *Revue française d'administration publique*, 4(140), pp. 641-658.
- Bourdieu, P. (1997). *Méditations pascaliennes*. Paris: Seuil.
- Bourdieu, P. (2000). *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Paris: Librairie Droz.

- Bourgault, J. (2010). Les réformes de gestion au gouvernement fédéral du Canada : un mouvement continu . Dans R. Bernier, *L'espace canadien : mythes et réalités, une perspective québécoise* (pp. 263-305). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Briand, L., & Bellemare, G. (2010). Contrôle et autonomie du travail dans les organisations en équipes: le cas des travailleurs du savoir. Dans R. Malenfant, & G. Bellemare, *La domination au travail - Des conception totalisantes à la diversification des formes de domination* (pp. 127-159). Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Canada. (1991). *Obligation de rendre compte en matière de gestion financière*. Consulté le juillet 19, 2017, sur https://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/dcgpubs/TBM_133/accpr-fra.asp
- Canada. (1995a). *Strengthening Government Review – Annual to Parliament by the President of Treasury Board*. Consulté le août 28, 2017, sur http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/sct-tbs/BT1-10-1995-eng.pdf
- Canada. (1995b). *Système de gestion des dépenses*. Consulté le octobre 29, 2017, sur http://www.collectionscanada.gc.ca/eppp-archive/100/201/301/tbs-sct/tb_manual-ef/Pubs_pol/oepubs/TB_H/EXMA1-4F.html
- Canada. (1996). *Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12252>
- Canada. (1997). *Systèmes et contrôles financiers*. Consulté le juillet 20, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12187>
- Canada. (1998). *Devenir un organisme de service spécial*. Consulté le juillet 20, 2017, sur http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/oepubs/tb_b4/bsoa-doss01-fra.asp
- Canada. (2000). *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Consulté le octobre 6, 2017, sur https://www.tbs-sct.gc.ca/report/res_can/rc-fra.pdf
- Canada. (2001a). *Cadre de gestion intégrée du risque*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12254>
- Canada. (2001b). *Politique d'évaluation*. Consulté le juillet 20, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12309>
- Canada. (2001c). *Politique sur la gestion des risques*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12253>
- Canada. (2001d). *Politique sur la surveillance active*. Consulté le juillet 20, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12302>
- Canada. (2001e). *Politique sur la vérification interne*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=19982>
- Canada. (2002a). *Agriculture Canada - Rapport sur le rendement*. Consulté le juillet 4, 2017, sur http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20060121131233/http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/01-02/aafc/aafc0102dpr_f.pdf
- Canada. (2002b). *Politique sur les différents modes de prestation de services*. Consulté le juillet 20, 2017, sur http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/oepubs/tb_b4/asd-dmpspr-fra.asp?format=print
- Canada. (2003a). *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Consulté le août 28, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/faq/ve2-fra.asp>

- Canada. (2003b). *Industrie Canada - Rapport sur le rendement*. Consulté le octobre 25, 2017, sur [https://www.ic.gc.ca/eic/site/017.nsf/vwapj/DPR2003F.pdf/\\$file/DPR2003F.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/017.nsf/vwapj/DPR2003F.pdf/$file/DPR2003F.pdf)
- Canada. (2004). *Industrie Canada - Rapport sur le rendement*. Consulté le juillet 6, 2017, sur http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/sct-tbs/BT31-4-45-2005-fra.pdf
- Canada. (2005a). *Industrie Canada - Rapport sur le rendement*. Consulté le juillet 14, 2017, sur http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/sct-tbs/BT31-4-45-2005-fra.pdf
- Canada. (2005b). *Politique sur la structure de gestion, des ressources et des résultats*. Consulté le juillet 20, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12412>
- Canada. (2005c). *Politique sur la vérification interne*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12340>
- Canada. (2006). *Fiches d'information*. Consulté le août 28, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/faa-lfi/fs-fi/fs-fi-fra.asp>
- Canada. (2007a). *Le discours du budget de 2007 – Viser : Un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur*. Consulté le juillet 11, 2017, sur <http://www.budget.gc.ca/2007/pdf/speechf.pdf>
- Canada. (2007b). *Le nouveau gouvernement du Canada soutient le programme d'accès communautaire*. Consulté le juillet 5, 2017, sur <https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2007/06/nouveau-gouvernement-canada-soutient-programme-acccs-communautaire.html?undefined&wbdisable=true>
- Canada. (2008a). *Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la 39e législature du Canada : Un leadership fort. Un Canada meilleur*. Consulté le juillet 11, 2017, sur <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=aarchives/sft-ddt/2007-fra.htm>
- Canada. (2008b). *Lignes directrices sur la rationalisation des rapports prévus par la loi et déposés devant le Parlement*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14265>
- Canada. (2008c). *Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les institutions fédérales et sur les sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12622>
- Canada. (2008d). *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*. Consulté le juillet 20, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14252>
- Canada. (2008e). *Repenser le rôle de l'État*. Consulté le octobre 24, 2017, sur http://fin.gc.ca/budget95/fact/FACT_6-fra.asp
- Canada. (2008f). *Ressources naturelles Canada - Rapport sur le rendement*. Consulté le juillet 14, 2017, sur <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2007-2008/inst/rsn/rsn-fra.pdf>
- Canada. (2009a). *Évaluation quinquennale du CRG*. Consulté le août 11, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/implementation-implementation/fye-eq/fye-eq-fra.pdf>
- Canada. (2009b). *Le Plan d'action économique du Canada – Le budget de 2009*. Consulté le août 18, 2017, sur <http://www.budget.gc.ca/2009/pdf/budget-planbugetaire-fra.pdf>
- Canada. (2009c). *Pêches et Océans Canada - Rapport ministériel sur le rendement*. Consulté le juillet 17, 2017, sur <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2008-2009/inst/dfo/dfo-fra.pdf>

- Canada. (2009d). *Seizième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Consulté le juillet 11, 2017, sur http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/bcp-pco/CP1-1-2009-fra.pdf
- Canada. (2010a). *Cadre des politiques de gestion financière*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18790>
- Canada. (2010b). *Cadre stratégique de gestion du risque*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=19422>
- Canada. (2010c). *Cadre stratégique sur la gestion de la conformité*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=17151>
- Canada. (2010d). *Politique sur la gestion financière des ressources, l'information et les rapports financiers*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18796>
- Canada. (2010e). *Politique sur la gouvernance en matière de gestion financière*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=14005>
- Canada. (2010f). *Politique sur le contrôle interne*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15258>
- Canada. (2010g). *Ressources naturelles Canada - Rapport sur le rendement*. Consulté le juillet 14, 2017, sur <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2009-2010/inst/rsn/rsn-fra.pdf>
- Canada. (2011a). *Agriculture et Agroalimentaire Canada - Rapport ministériel sur le rendement*. Consulté le octobre 25, 2017, sur http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/agr/A1-23-2011-fra.pdf
- Canada. (2011b). *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049>
- Canada. (2011c). *Rapport sur l'examen de la Loi sur la modernisation de la fonction publique (2003)*. Consulté le juillet 25, 2017, sur <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/rapport-examen-loi-modernisation-fonction-publique-2003.html>
- Canada. (2011d). *Revue de la série de politiques sur la gestion financière*. Consulté le août 28, 2017, sur <https://tbs-sct.gc.ca/fm-gf/ktopics-dossiersc/fmp-pgf/fm-gf-fra.asp>
- Canada. (2011e). *Ressources naturelles Canada - Rapport ministériel sur le rendement*. Consulté le octobre 27, 2017, sur <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2010-2011/inst/rsn/rsn-fra.pdf>
- Canada. (2012a). *Canada's Health Care System*. Consulté le juillet 4, 2017, sur <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/health-care-system/reports-publications/health-care-system/canada.html>
- Canada. (2012b). *Politique sur la gérance des systèmes de gestion financière*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=17589>
- Canada. (2012c). *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*. Consulté le juillet 18, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18218>
- Canada. (2012d). *Politique sur l'évaluation de 2009*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15024>
- Canada. (2013a). *Canadian Food Inspection Agency joins Health Portfolio*. Consulté le juillet 4, 2017, sur <https://www.canada.ca/en/news/archive/2013/10/canadian-food-inspection-agency-joins-health-portfolio.html>

Canada. (2013b). *Jobs growth and long-term prosperity – Economic Action Plan 2013*. Consulté le août 18, 2017, sur <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/plan/budget2013-eng.pdf>

Canada. (2013c). *Politique sur la vérification interne*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32534>

Canada. (2013d). *RNCAN : Premières et faits fascinants tirés de son passé illustre*. Consulté le juillet 7, 2017, sur <http://www.rncan.gc.ca/histoire/10889>

Canada. (2014a). *Déclaration des droits des anciens combattants*. Consulté le juillet 11, 2017, sur <http://www.veterans.gc.ca/fra/about-us/veterans-bill-of-rights>

Canada. (2014b). *Destination 2020*. Consulté le octobre 12, 2017, sur http://www.clerk.gc.ca/local_grfx/d2020/Destination2020-fra.pdf

Canada. (2014c). *Indutrie Canada - Rapport ministériel sur le rendement*. Consulté le juillet 14, 2017, sur [https://www.ic.gc.ca/eic/site/017.nsf/vwapj/Industry_Canada_2013-14_DPR_F.pdf/\\$file/Industry_Canada_2013-14_DPR_F.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/017.nsf/vwapj/Industry_Canada_2013-14_DPR_F.pdf/$file/Industry_Canada_2013-14_DPR_F.pdf)

Canada. (2015a). *École de la fonction publique du Canada*. Consulté le août 7, 2017, sur http://www.csps-efpc.gc.ca/About_Us/missionvisionvalues-fra.aspx

Canada. (2015b). *Anciens Combattants Canada : Mandat, mission, vision et valeurs*. Consulté le juillet 11, 2017, sur <http://www.veterans.gc.ca/fra/about-us/mandate>

Canada. (2015c). *Ministres de l'Industrie*. Consulté le juillet 5, 2017, sur <https://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/fra/00024.html>

Canada. (2015d). *Système de gestion des dépenses*. Consulté le juillet 25, 2017, sur <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/system-gestion-depenses.html>

Canada. (2016a). *Agriculture et Agroalimentaire Canada : Leçons tirées des années de sécheresse 2001 et 2002 au Canada*. Consulté le juillet 4, 2017, sur <http://www.agr.gc.ca/fra/programmes-et-services/liste-des-programmes-et-services/guetter-la-secheresse/gestion-du-risque-agroclimatique/lecons-tirees-des-annees-de-secheresse-2001-et-2002-au-canada/?id=1463593613430>

Canada. (2016b). *Cadre de responsabilisation de gestion*. Consulté le août 28, 2017, sur <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/cadre-responsabilisation-gestion.html?wbdisable=true>

Canada. (2016c, 11 03). *Effectifs de la fonction publique fédérale par ministère*. Récupéré sur Gouvernement du Canada: <http://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/modernizing-modernisation/stats/ssa-pop-fra.asp>

Canada. (2016d). *Greffier du Conseil privé*. Consulté le juin 28, 2017, sur <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=clerk-greffier>

Canada. (2016e). *Innovation, Sciences et Développement économique Canada : À propos de nous*. Consulté le juillet 5 2017, sur https://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/fra/h_00018.html

Canada. (2016f). *Introduction to the Public Accounts of Canada*. Consulté le août 28, 2017, sur <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/2016/vol1/intro/index-eng.html>

Canada. (2016g). *Pêches et Océans Canada - Rapport ministériel sur le rendement*. Consulté le juillet 14, 2017, sur http://www.dfo-mpo.gc.ca/dpr-rmr/2015-16/2015-16_DFO_DPR-FR.pdf

- Canada. (2016h). *Politiques sur les résultats*. Consulté le juillet 19, 2017, sur <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300§ion=html>
- Canada. (2016i). *Portefeuille de l'Innovation, Sciences et Développement économique Canada*. Consulté le juillet 5, 2017, sur https://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/fra/h_00022.html
- Canada. (2016j). *Portfolio Partners*. (A. a.-F. Canada, Producteur) Consulté le juillet 4, 2017, sur <http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/partners-and-agencies/?id=1360701203481#a2>
- Canada. (2016k). *What we do*. (A. a.-F. Canada, Producteur) Consulté le juillet 4, 2017, sur <http://www.agr.gc.ca/eng/about-us/what-we-do/?id=1360700688523>
- Canada. (2017a). *L'historique de la Garde côtière canadienne*. Consulté le juillet 6, 2017, sur <http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/Historique>
- Canada. (2017b). *Loi sur la gestion des finances publiques*. Consulté le octobre 24, 2017, sur Site Web de la législation (Justice): <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/f-11/>
- Canada. (2017c). *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Consulté le août 7, 2017, sur <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-31.9/>
- Canada. (2017d). *Loi sur la rémunération du secteur public*. Consulté le août 7, 2017, sur Site Web de la législation (Justice): <http://lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-31.6/>
- Canada. (2017e). *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Consulté le août 7, 2017, sur Site web de la législation (Justice): <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/e-5.401/>
- Canada. (2017f). *Loi sur les langues officielles*. Consulté le octobre 24, 2017, sur Site Web de la législation (Justice): loi sur les langues officielles
- Canada. (2017g). *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*. Consulté le août 7, 2017, sur <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-33.3/page-1.html>
- Canada. (2017h). *Loi sur l'équité dans la rémunération du secteur public*. Consulté le août 7, 2017, sur <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-31.65/TexteComplet.html>
- Canada. (2017i). *Pêches et Océans Canada : Mission, vision et valeurs*. Consulté le juillet 6, 2017, sur <http://www.dfo-mpo.gc.ca/about-notre-sujet/org/vision-fra.htm>
- Canada. (2017j). *Ressources naturelles Canada : À propos de nous*. Consulté le juillet 7, 2017j, sur <http://www.rncan.gc.ca/departement>
- Caron, I., & Roberge, I. (2018). Budgeting and Financing. Dans A. & Clark, *Issues in Canadian Governance*. Toronto: Emond Publishing.
- Caseley, J. (2006). Les rapports de responsabilisation multiples et l'amélioration de l'efficacité de la prestation de service dans la ville d'Hyderabad, Inde du Sud. *Revue internationale des Sciences administratives*, 4(72), 569-585.
- CBC. (2012, avril 11). *CBC cancels shows, slashes 88 new jobs*. Consulté le août 18, 2017, sur CBC News: <http://www.cbc.ca/news/canada/cbc-cancels-shows-slashes-88-news-jobs-1.1159573>
- Charbonneau, M. (2011). Les modes d'organisation et de gestion de l'administration publique: de Weber au nouveau management public. Dans N. Michaud, *Secrets d'États? : les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains* (pp. 297-318). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Chari, M. (1999). Les réformes administratives et budgétaires au gouvernement fédéral canadien: une comparaison des gouvernements Mulroney et Chrétien (1984-1997) . *Télescope*, 6(2), pp. 1-12.

- Chazel, F. (1983). Pouvoir, structure et domination. *Revue française de Sociologie*, 24(3), pp. 369-393.
- Chazel, F. (2000). *Aux fondements de la sociologie*. Paris: Presses universitaires de France.
- Chiapello, È., & Gilbert, P. (2013). *Sociologie des outils de gestion*. Paris: La Découverte.
- Child, J. (1997). Strategic Choice in the Analysis of Action, Structures, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect. *Organizations Studies*, 18-43.
- Clark, I. D. (1991). *Réflexions sur la réforme de la fonction publique fédérale dans les années 1990*. (B. d. Canada, Producteur) Consulté le octobre 25, 2017, sur La réforme de la gestio de la fonction publique: progrès, échecs et défis: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/meth_gde_f_10222.html#0.2.5T5R3T.DKCZK8.0D75AG.A
- Clegg, S. (1975). *Power, rule and domination: A critical and empirical understanding of power in sociological theory and organizational life*. Londres: Routledge & Paul.
- Clegg, S. (1979). *The Theory of Power and Organization*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Colliot-Thélène, C. (2001). *Études wébériennes. Rationalités, histoires, droits*. Paris: Presses universitaires de France.
- Colliot-Thélène, C. (2006). *La sociologie de Max Weber*. Paris: La Découverte.
- Conger, J. A., & Kanungo, R. N. (1988). The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice. *Academy of Management Review*, 13(3), 471-482.
- Cooper, D., & Ogata, K. (2004). New Public Administration Reforms in Canada – Success and Failure? Dans C. H. Guthrie, *nternational Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions, And Challenges* (pp. 55-86). Charlotte: Information Age Publishing.
- Courpasson, D. (1997). Régulation et gouvernement des organisations. Pour une sociologie de l'action managériale. *Sociologie du Travail*, 39(1), pp. 39-61.
- Courpasson, D. (2000). *L'action contrainte - Organisations libérales et domination*. Paris: Presses universitaires de France.
- Cresswell, J. W. (2014). *Research Design - Qualitative, Quantitative, and Mized-Methods Approaches*. Thousand Oaks: Sage.
- D'Amours, M. (2010). La responsabilisation comme nouvelle figure de la domination au travail: Le cas des travailleurs indépendants. Dans R. Malenfant, & G. Bellemare, *La domination au travail - Des conception totalisantes à la diversification des formes de domination* (pp. 77-98). Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Delbridge, R., & Ezzamel, M. (2005). The Strenght of Difference: Contemporary Conceptions of Control. *Organization*, 12(5), pp. 603-618.
- Deranty, J.-P. (2011). Travail et expérience de la domination dans le néolibéralisme contemporain. *Actuel Marx*, 49(1), pp. 73-89.
- du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*. London: Sage Publications.
- Duraiappah, A. K., & Bhardwaj, A. (2007). *Measuring Policy Coherence among the MEAs and MDGs Policy*. Winnipeg: Institut internationale du développement durable.
- Durkheim, É. (1894). *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: Payot.
- Durkheim, É. (1974). *Sociologie et philosophie*. Paris: Presses universitaires de France.

- Dwivedi, O. P., & Gow, J. (1999). *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada*. Toronto: Institut d'administration publique du Canada.
- Edwards, J. (2001). *Fonction publique 2000 - À l'heure du bilan*. (B. d. Canada, Producteur) Consulté le octobre 25, 2017, sur La réforme de la gestion de la fonction publique: progrès, échecs et défis: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/meth_gde_f_10222.html
- Emery, Y., & Giauque, D. (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris: L'Harmattan.
- Fédération des chambres immobilières du Québec. (2009). *La crise financière : ses origines américaines et ses répercussions canadiennes*. Consulté le juillet 07, 2017, sur http://www.fcic.ca/pdf/Fenetre_marche/fr/Crise_financiere.pdf
- Fleury, L. (2001). *Max Weber* (éd. Que Sais-Je?). Paris: Presses universitaires de France.
- Fortier, I. (2003). Du scepticisme au cynisme : paradoxes des réformes administratives. *IRPP Choix*, 9(6), pp. 3-21.
- Fortier, I. (2010). La modernisation de l'État québécois : la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme . *Nouvelles pratiques sociales*, 22(2), pp. 33-50.
- Foucault, M. (1976). *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir*. Paris: Éditions Gallimard.
- Foucault, M. (1984). L'éthique de soi comme pratique de liberté. Dans M. Foucault, *Dits et écrits, Tome IV* (pp. 708-729). Paris: Presses universitaires de France.
- Foucault, M. (1997). *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France (1975-1976)*. Paris: Éditions du Seuil.
- Foucault, M. (2004). *Sécurité, territoire, population*. Paris: Éditions du Seuil.
- Freund, J. (1990). *Études sur Max Weber*. Genève: Librairie DROZ S.A.
- Göransson, M. (2010). La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 11(2056-2057), 7-83.
- Gerrish, E. (2015, janvier/février). The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 76(1), pp. 48-66.
- Giauque, D. (2003). *La bureaucratie libérale - Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*. Paris: L'Harmattan.
- Giauque, D. (2006). La domination: un concept incontournable pour la compréhension des phénomènes organisationnels. *Revue économique et sociale: bulletin de la Société d'Études Économiques et Sociales*, 64(4), pp. 51-64.
- Glaser, B. (1978). *Theoretical sensitivity : advances in the methodology of grounded theory*. Mill Valley: Sociology Press.
- Graeber, D. (2015). *Bureaucratie*. Paris: Les liens qui libèrent.
- Guillemette, F. (2006). L'approche de la Grounded Theory, pour innover? . *Recherches qualitatives*, 26(1), 32-50.
- Hannan, M., & Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82, 929-264.
- Hibou, B. (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris: La Découverte.
- Hindriks, J. (2008). *Au-delà de Copernic de la confusion au consensus*. Bruxelles: Academic and Scientific Publishers.
- Hood, C. (1989). Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s. *Australian Journal of Public Administration*, 48(4), pp. 346-358.

- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), pp. 127-144.
- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in a Digital Age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystems*. Dons Mills: Oxford University Press.
- Huberman, M. A., & Miles, M. B. (1991). *Analyse des données qualitatives - Recueil de nouvelles méthodes*. Bruxelles: De Boeck Université.
- Hudon, P.-A., & Rouillard, C. (2015). Critical Management Studies and public administration: Reinterpreting democratic governance using critical theory and poststructuralism. *Canadian Public Administration*, 58(4), pp. 527-548.
- Hyde, K. F. (2000). Recognising deductive processes in qualitative research. *Qualitative Market Research: An International Journal*, 3(2), 82-89.
- Ingram, H., Schneider, A., & Deleon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. Dans P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (pp. 93-126). Colorado: Westview Press.
- Jaeger, M. (2009). Du principe de responsabilité au processus de responsabilisation. *Vie Sociale*, 3(3), 71-81.
- Jimenez-Anca, J. J. (2012). Beyond power: Unbridging Foucault and Weber. *European Journal of Social Theory*, 16(1), pp. 36-50.
- Kirouac, L., & Namian, D. (2010). De l'injonction à la dévolution: les effets dommageables de la responsabilisation - L'exemple de la dépression. Dans R. Malenfant, & G. Bellemare, *La domination au travail - Des conception totalisantes à la diversification des formes de domination* (pp. 35-51). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Kwartler, T. (2017). *Text Mining*. Sussex: Wiley.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, 61(1), pp. 5-22.
- Le Devoir. (2008, décembre 10). Le Canada entre en récession. *Le Devoir*.
- Legault, M.-J., & Chasserio, S. (2010). La domination dans le modèle de production de haute performance dans la gestion de projets. Dans R. Malenfant, & G. Bellemare, *La domination au travail - Des conception totalisantes à la diversification des formes de domination* (pp. 99-124). Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Leloup, X. (2013). La ville des états d'exception. Dans M.-B. Tahon, *Sociologie de l'intermonde: la vie sociale après l'idée de société* (pp. 95-120). Louvain: Presses universitaires de Louvain.
- Levine, J. M., & Zdaniuk, B. (2014). Conformité et obéissance. Dans S. Moscovici, *Psychologie sociale* (pp. 25-47). Paris: Presses universitaires de France.
- Linder, S. H., & Peters, B. (1989). Instruments of Government : Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), pp. 35-58.
- Madore, O. (2006). *Federal Government Spending : A priori and A posteriori Control Mechanisms*. (L. o. Parliament, Éd.) Consulté le août 28, 2017, sur <http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0550-e.html>

- Malenfant, R., LaRue, A., Jetté, M., & Coté, N. (2010). L'autonomie prescrite et la domination au travail: Les contours d'une épreuve. Dans R. Malenfant, & G. Bellemare, *La domination au travail - Des conceptions totalisantes à la diversification des formes de domination* (pp. 53-74). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Martuccelli, D. (2003). Retour sur la domination. *Recherches sociologiques*, 34(2), pp. 3-11.
- Martuccelli, D. (2004). Figures de la domination. *Revue française de sociologie*, 45(3), pp. 469-497.
- Martuccelli, D. (2005). Les trois voies de l'individu sociologique. *EspaceTemps.Net*.
- Martuccelli, D. (2006). Plaidoyer critique pour un concept : la domination. *Revue économique et sociale: bulletin de la Société d'Études Économiques et Sociales*, 64(4), pp. 17-34.
- Martuccelli, D. (2010). Repenser la domination. Dans R. Malenfant, & G. Bellemare, *La domination au travail: des conceptions totalisantes à la diversification des formes de domination* (pp. 7-31). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Maslove, A. M. (2015). *Processus budgétaire*. Consulté le août 28, 2017, sur L'Encyclopédie Canadienne: <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/processus-budgetaire/>
- Maurizio, L. (2000, mars). Du biopouvoir à la biopolitique. *Multitudes*.
- Mazouz, B., & Leclerc, J. (2010). *La gestion intégrée par résultats*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Messu, M. (2012). Explication sociologique de la domination sociale. Pour une épistémologie clarifiée de la sociologie de la domination. *Sociologies*, pp. 2-11.
- Miles, M. B., Huberman, M., & Saldaña, J. (2013). *Qualitative Data Analysis : A Methods Sourcebook*. New York: Sage Publications, Inc.
- Moriou, S. (1997). "L'empowerment", guides conseil de ChallengesL 4 outils pour changer l'entreprise. (G. Éditions, Éd.) *Challenge*, pp. 27-50.
- Mukamurera, J., Lacourse, F., & Couturier, Y. (2006). Des avancées en analyse qualitative : pour une transparence et une systématisation des pratiques. *Recherches qualitatives*, 26(1), 110-138.
- Neuberg, M. (1997). *La Responsabilité: Questions philosophiques*. Paris: Presses universitaires de France.
- OCDE. (2017). *La Gestion axée sur les résultats en matière de développement*. Consulté le octobre 25, 2017, sur <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/prisededecisionfondeesurdesdonneesfactuellespourpoursuivreledeveloppementhumain.htm>
- O'Donnell, D., McGuire, D., & Cross, C. (2006). Critically challenging some assumptions in HRD. *International Journal of Training and Development*, 10(1), pp. 4-16.
- O'Brien, A., & Bosc, M. (2009). *House of Commons Procedure and Practice*. (H. o. Commons, Éd.) Consulté le août 28, 2017, sur <http://www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?sbdid=7C730F1D-E10B-4DFC-863A-83E7E1A6940E&sbspid=976953D8-8385-4E09-A699-D90779B48AA0&Language=E&Mode=1> page
- Olivier, C. (1991). Network Relations and Loss of Organizational Autonomy. *Human Relations*, 44(9), 943-961.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit if Transforming the Public Sector*. Reading MA: Addison-Wesley.

- Paillé, P., & Mucchielli, A. (2012). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris: A. Colin.
- Parker, M. (2002). *Against Management*. Cambridge: Polity Press.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Radio-Canada. (2006, janvier 26). Harper veut agir vite.
- Reed, M. (1999). From the 'cage' to the 'gaze'? The dynamics of organizational control in late modernity. Dans Morgan, & Engwall, *Regulation and Organizations: International Perspectives* (pp. 17-49). Londres: Routledge.
- Renault, E. (2011). Comment Marx se réfère-t-il au travail et à la domination ? *Actuel Marx*, 49(1), pp. 15-31.
- Rocher, G. (1986). Droit, pouvoir et domination. *Sociologies et Sociétés*, 18(1), pp. 33-46.
- Roquilly, C., & Collard, C. (2009). *De la conformité réglementaire à la performance : pour une approche multidimensionnelle du risque juridique*. EDHEC Business School. Paris: EDHEC Business School.
- Rouillard, C. (2003). Du cynisme au désabusement organisationnel : le nouveau management public en tant que facteur de confusion. *IRPP Choix*, 9(6), pp. 21-38.
- Rouillard, C., & Caron, I. (2016). Les nouvelles formes de domination dans la bureaucratie. Dans D. Giauque, & Y. Emery, *L'acteur et la bureaucratie au XXI^e siècle* (pp. 275-302). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Rouillard, C., & Giroux, D. (2005). Public Administration and the Managerialist Fervour for Values and Ethics: Of Collective Confusion in Control Societies. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), pp. 330-357.
- Ruffat, J. (1991). Le renouvellement de la Fonction Publique du Canada. *Fonction Publique* 2000. *Politiques et management public*, 9(4), pp. 109-132.
- Sadaña, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. London: Sage Publications, Inc.
- Savoie, D. J. (2003). *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament* (éd. 2nd). Toronto: University of Toronto Press.
- Scherer, A. G. (2011). Critical Theory and its Contribution to Critical Management Studies. Dans M. Alvesson, T. Bridgman, & H. Willmott, *The Oxford Handbook of Critical Management Studies* (pp. 29-51). Oxford: Oxford University Press.
- Sil, R., & Katzenstein, P. (2010). Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions. *Perspectives on Politics*, 8(2), pp. 411-431.
- Sintomer, Y. (2015). Introduction. Dans M. Weber, *La Domination* (pp. 11-39). Paris: La Découverte.
- Spanou, C. (2003). Abandonner ou renforcer l'État wébérien? *Revue française d'administration publique*, 1-2(105-106), pp. 109-120.
- Steffy, B., & Grimes, A. (1992). Personnel/Organizational Psychology: A Critique of the Discipline. Dans M. Alvesson, & H. Willmott, *Critical Management Studies* (pp. 181-201). Londres: Sage.

- Stillborn, J. (1998). *Le renouveau de la fonction publique fédérale: La Relève*. (B. d. Parlement, Éd.) Consulté le août 18, 2017, sur <https://lop.parl.ca/content/lop/researchpublications/prb987-f.htm>
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Second Edition: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. New York: Sage Publications.
- Sutherland, S. L. (2001). *"Biggest Scandal in Canadian History": HRDC Audit Starts Probity War*. School of Policies Studies.
- Swaigen, J. (2005). *Administrative Law: Principles and Advocacy*. Toronto: Emond Montgomery Publications Limited.
- Tellier, G. (2015). *Les finances publiques au Canada – Le fonctionnement de l'État à la lumière du processus budgétaire*. Bruxelles: De Bruylant.
- Thomas, D. R. (2006). A general inductive approach for analyzing qualitative evaluation data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), 237-246.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Van Manen, M. (1990). *Researching lived experience : human science for an action sensitive pedagogy*. New York: State Univ of New York Press.
- Vieira, J. (2014). *La revue des programmes au Canada: 1994-1997*. Consulté le octobre 24, 2017, sur <http://www.ifrap.org/fonction-publique-et-administration/la-revue-des-programmes-au-canada-1994-1997>
- Wagner, A.-C. (2012). Habitus. Dans S. Paugam, *Les 100 mots de la sociologie* (éd. Que Sais-Je?). Paris: Presses universitaires de France.
- Weber, M. (1965). *Essai sur la théorie de la science. Premier essai: "L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politiques sociales" (1904)*. Paris: Librairie Plon.
- Weber, M. (1971). *Économie et Société. Tome premier*. Paris: Librairie Plon.
- Weber, M. (1995). *Économie et société. Tome 1 - Les catégories de la sociologie*. Librairie Plon: Librairie Plon.
- Weber, M. (2015). *La domination*. Paris: La Découverte.
- Willmott, H. (1993). Strength is Ignorance; Slavery is Freedom: Managing Culture in Modern Organizations. *Journal of Management Studies*, 30(4), pp. 515-552.
- Yami, S. (2006). Fondements et perspectives des stratégies collectives. *Revue française de gestion*, 167, 91-104.

ANNEXE A

Structure et description des outils de politique du Conseil du Trésor¹⁹

Outil	Description	Groupe cible habituel	Application
Cadre de politique	Énoncé officiel qui décrit le contexte et l'orientation générale d'un thème stratégique ou d'un groupe de politiques. Le cadre fournit également la structure d'appui qui permet de comprendre les politiques et autres outils de politique du Conseil du Trésor d'un point de vue stratégique. Il explique pourquoi le Conseil du Trésor établit une politique dans un domaine particulier.	Ministres, Administrateurs généraux	Architectural
Politique	Consignes officielles qui imposent des responsabilités précises aux ministères. Les politiques expliquent les réalisations attendues des administrateurs généraux et de leurs fonctionnaires.	Ministres, Administrateurs généraux	Obligatoire
Directive	Instructions officielles qui obligent les ministères à instaurer (ou à éviter) une mesure particulière. Les directives expliquent comment les fonctionnaires qui relèvent des administrateurs généraux doivent atteindre l'objectif d'une politique.		Obligatoire

¹⁹ Tiré du Cadre principal des politiques du Conseil du Trésor, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13616> (Canada, 2008e).

Normes	Un ensemble de mesures, de procédures ou de pratiques opérationnelles ou techniques qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration publique. Les normes fournissent des précisions sur la manière dont les gestionnaires et les spécialistes fonctionnels sont censés exercer certaines de leurs fonctions.	Directeurs et spécialistes fonctionnels	Obligatoire
Lignes directives	Document fournissant les avis, les conseils et des explications aux gestionnaires ou aux spécialistes fonctionnels.		Facultatives
Instruments	Exemples d'instruments : pratiques exemplaires reconnues, guides, produits de communication et produits de vérification.		Facultatifs