

# ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE

CADRE POUR L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE

Charles Lusthaus Marie-Hélène Adrien Gary Anderson  
Fred Carden George Plinio Montalván



LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL  
CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

# **ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE**

**Cadre pour l'amélioration  
de la performance**

*This page intentionally left blank*

# ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE

## Cadre pour l'amélioration de la performance

Charles Lusthaus, Marie-Hélène Adrien,  
Gary Anderson, Fred Carden et George Plinio Montalván

Préface de  
Nohra Rey de Marulanda et Terry Smutylo

Les Presses de l'Université Laval  
et  
le Centre de recherches pour le développement international

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société d'aide au développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise de son Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Mise en pages : Hélène Saillant

© 2003 Centre de recherches pour le développement international

Tous droits réservés. Imprimé au Canada

Dépôt légal 3<sup>e</sup> trimestre 2003

ISBN 2-7637-7978-6

Centre de recherches pour le développement international

BP 8500, Ottawa (Ontario), Canada K1G 3H9

<http://www.idrc.ca>

Tous droits réservés. Toute reproduction, stockage dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit – support électronique ou mécanique, photocopie ou autre – est interdite sans l'autorisation expresse du Centre de recherches pour le développement international. Tous les noms de spécialité mentionnés dans la présente publication ne sont donnés qu'à titre d'information et le fait qu'ils soient mentionnés ne constitue pas qu'ils sont approuvés par les éditeurs.

Copyright is held by IDRC only.

La présente publication peut être lue ou commandée en direct à la Booktique du CRDI, <http://www.idrc.ca/booktique>.

Distribution de livres Univers

845, rue Marie-Victorin

Saint-Nicolas (Québec)

Canada G7A 3S8

Tél. (418) 831-7474 ou 1 800 859-7474

Télec. (418) 831-4021

<http://www.ulaval.ca/pul>

## GLOSSAIRE

### **Analyse comparative**

Comparaison de ce qu'on est en train de mesurer avec un point de référence, les meilleures pratiques dans ce domaine par exemple ou, encore, des normes professionnelles ou scientifiques.

### **Capacité**

Compétences, relations et valeurs organisationnelles et techniques qui permettent aux pays, aux organisations, aux groupes et aux personnes à tous les niveaux de s'acquitter de leurs fonctions et d'atteindre leurs objectifs en matière de développement.

### **Cas**

Phénomène étudié lors des recherches. On utilise aussi ce terme dans le sens de « cas » clinique, pour la structure de comportement d'une personne, par exemple.

### **Client**

Personne, groupe ou organisme qui a commandité une évaluation et envers qui l'évaluateur a des responsabilités légales.

### **Compétences**

Ressources au sein d'une société qui influent sur le type d'activités entreprises par des individus ou des organisations et leur échelle (ressources nationales, infrastructure ; ressources humaines, technologie).

### **Conclusion**

Jugement raisonné fondé sur une synthèse des constatations.

### **Conditions de base / données de référence**

Ensemble des conditions qui existent avant le lancement d'un programme. Les comparaisons périodiques avec les conditions de base peuvent permettre de déterminer s'il y a ou non du progrès.

**Conflit d'intérêts**

Situation dans laquelle il y a un conflit entre l'intérêt privé et l'intérêt public d'une personne chargée d'une évaluation. Cela n'annule pas nécessairement la validité de cette dernière (l'autoévaluation, par exemple, est une stratégie légitime), mais cela peut affecter sa crédibilité si les divers intérêts ne sont pas soigneusement équilibrés.

**Constatation**

Énoncé factuel sur le programme qui est fondé sur des preuves. Il peut aussi y avoir une synthèse de données et, par conséquent, un jugement.

**Contexte porteur**

Attitudes, politiques et pratiques qui stimulent et favorisent un fonctionnement efficace et efficient des organisations et des individus.

**Coût d'opportunité**

Valeur à laquelle on renonce en sélectionnant une option parmi plusieurs options incompatibles.

**Culture**

Ensemble de valeurs, principes directeurs, interprétations et façons de penser qui est commun aux membres d'une organisation et qui est enseigné aux nouveaux membres. La culture représente les normes informelles et orales d'une organisation.

**Données manquantes**

Données que l'évaluateur avait l'intention de collecter mais qu'il n'a pu obtenir pour diverses raisons (impossibilité d'interviewer un informateur clé, accès restreint à des installations de recherche, cases laissées vides dans un questionnaire ou erreurs de saisie, par exemple).

**Données primaires**

Information obtenue directement par le chercheur.

**Données qualitatives**

Données qui utilisent de l'information non numérique pour la description. Il s'agit le plus souvent de mots, mais ce peut aussi être des photos, des films, des enregistrements audio et des objets.

**Données quantitatives**

Information qui décrit, explique et présente des phénomènes au moyen de chiffres.

**Échantillon**

Sous-ensemble de la population.

**Échelle de Likert**

Échelle dont on se sert pour demander aux répondants dans quelle mesure ils sont d'accord ou pas d'accord avec un énoncé. Les échelles à cinq ou sept niveaux sont les plus courantes. Elles peuvent être utilisées dans certaines situations particulières et avec des enfants.

**Efficacité**

Mesure dans laquelle les objectifs ou les résultats escomptés sont atteints.

**Ethos institutionnel**

Codes implicites ou oraux qui comprennent les valeurs culturelles, les normes, les préceptes religieux et les tabous. On parle aussi parfois de « règles du jeu informelles ».

**Étude de cas**

Processus de recherche axé sur la compréhension d'un phénomène particulier, dans le contexte de la situation réelle dans laquelle il se produit, en s'appuyant en général sur des sources d'information multiples.

**Évaluabilité**

Mesure dans laquelle un projet ou un programme a été défini de façon à permettre l'évaluation par la suite.

**Évaluation de programmes**

Processus qui consiste à se faire une opinion sur un programme en fonction de l'information rassemblée sur des questions comme la pertinence, la rentabilité et la réussite du point de vue des intervenants.

**Évaluation destinée à renforcer l'autonomie**

Évaluation qui renforce l'autonomie de ceux qui y participent en leur apprenant des choses nouvelles sur leur performance.

### **Évaluation cérémoniale**

Contrôle des données par un petit nombre de secteurs et de personnes pendant une évaluation de la performance organisationnelle dans l'intention de soigneusement cacher toutes les critiques envers l'organisation à l'étude.

### **Fiabilité**

Qualité d'un processus de mesure qui produirait des résultats similaires à partir 1) des observations répétées de la même condition ou du même événement ou 2) des observations multiples de la même condition ou du même événement par des moyens différents. La fiabilité fait aussi référence à la mesure dans laquelle un instrument de collecte de données donnera les mêmes résultats chaque fois qu'il sera utilisé. En recherche qualitative, la fiabilité renvoie à la mesure dans laquelle des chercheurs différents arriveraient aux mêmes conclusions face à la même situation.

### **Gestion de créneaux**

Type de gestion pour lequel on identifie une compétence ou un ensemble de compétences importantes plus développées ou mieux exploitées au sein de l'entreprise que dans les entreprises concurrentes et sur lequel on se concentre.

### **Gouvernance**

Questions et problèmes qu'on rencontre lorsqu'on essaye de faire correspondre les intérêts de ceux qui gèrent une organisation avec ceux des responsables des résultats, de propriétaires et des gens de l'extérieur concernés.

### **Groupe de consultation**

Discussion informelle soigneusement planifiée et menée par un animateur où les idées d'une personne font écho à celles d'un autre participant créant ainsi une chaîne de réactions et un dialogue informatif. L'objet est de traiter d'un seul sujet en profondeur et dans des conditions où les gens sont à l'aise afin qu'un groupe de personnes partageant la même expérience en ce qui concerne le point à l'étude expriment tout un éventail d'opinions, d'attitudes, de sentiments et de perceptions.

**Impact**

Conséquences ultimes, planifiées ou non, d'un programme ; une expression des changements qui se produisent du fait d'un programme, le plus souvent plusieurs années après que celui-ci se soit stabilisé ou soit terminé.

**Incidence**

Effet ou conséquence à long terme d'un programme. Entre un résultat à court terme et un résultat dont on considère souvent qu'il faut attendre cinq ans ou plus après l'intervention du programme avant qu'il ne se produise, un résultat à moyen terme est la conséquence logique de la réalisation d'une combinaison de produits.

**Indicateur**

Mesure explicite dont on se sert pour déterminer la performance ; signal qui révèle les progrès accomplis dans le sens des objectifs ; moyen de mesurer ce qui se produit vraiment par rapport à ce qui a été prévu en termes de qualité, quantité et échéancier.

**Infrastructure**

Conditions de base (installations et technologie) qui permettent au travail de se poursuivre au sein d'une organisation (éclairage adapté, eau pure, par exemple).

**Intervenant**

Tout groupe, au sein de l'organisation ou à l'extérieur, qui est concerné par la performance. Les créanciers, les fournisseurs, les employés et les propriétaires sont tous des intervenants.

**Leadership**

Processus qui consiste, pour une personne, à faire le nécessaire pour influencer un groupe de gens pour qu'ils réalisent une mission commune.

**Maintien de la pertinence**

Capacité d'une organisation à satisfaire les besoins de ses principaux intervenants et à obtenir leur soutien présent et futur.

**Mise en valeur du potentiel**

Capacité des individus, groupes, institutions et organisations à cerner et à résoudre les problèmes de développement au fil du temps.

**Modèles logiques**

Postulats de base et modèles théoriques convertis en des systèmes accessibles et faciles à comprendre, conçus en fonction des besoins et des attentes de l'organisation, lui permettant de prendre des décisions équilibrées.

**Moyens**

Ressources requises pour obtenir les résultats annoncés en générant les résultats annoncés au moyen d'activités pertinentes (ressources humaines, matériel et services).

**Objectif**

Effet particulier qu'on attend d'un programme si celui-ci est mené à terme comme planifié.

**Partialité**

Mesure dans laquelle un système ou une méthode de mesure sous-estime ou surestime systématiquement une valeur.

**Pertinence**

Mesure dans laquelle la raison d'être d'un projet ou d'un programme demeure valide et pertinente.

**Piège du projet**

Situation dans laquelle un projet passe avant une organisation et sa mission, ce qui entraîne parfois son déclin.

**Plan de travail**

Document qui décrit en détail les ressources et la méthodologie à utiliser lorsqu'on effectue une évaluation.

**Point de référence**

Norme avec laquelle on peut comparer les progrès ou les accomplissements.

**Postulats**

Facteurs, influences, situations ou conditions externes qui sont nécessaires à la réussite du projet. Il s'agit de facteurs externes, très probables sans être certains, qui sont importants pour la réussite du projet ou du programme tout en échappant totalement ou en grande partie au contrôle des gestionnaires du projet.

**Produits**

Produits matériels, changements institutionnels et opérationnels ou amélioration des compétences que le projet ou le programme doivent produire grâce à une bonne gestion des moyens et des activités.

**Programme**

Groupe de projets, services et activités connexes destinés à atteindre des buts précis.

**Projet**

Opération planifiée conçue pour atteindre certains objectifs spécifiques dans les limites d'un budget donné et dans des délais fixés à l'avance.

**Questionnaire**

Ensemble de questions écrites dont on se sert pour collecter des données auprès de répondants.

**Raison d'être du programme**

Raison fondamentale pour laquelle un programme existe.

**Règles**

Structures juridiques ou réglementaires au sein d'une organisation. Les règles sont un des éléments les plus importants d'un contexte porteur.

**Rendement du capital investi**

Dans une évaluation budgétaire, le ratio coûts-avantages, lequel est le plus souvent exprimé sous forme d'un pourcentage.

**Renforcement des capacités**

Processus par lequel les individus, organisations, institutions et sociétés développent leurs aptitudes individuelles et collectives à remplir certaines fonctions, à résoudre des problèmes et à fixer et à atteindre des objectifs.

**Résultat**

Changement qu'on peut décrire ou mesurer et qui est provoqué par un rapport de cause à effet.

**Réussite**

Résultat positif d'un programme ou d'un projet qui est évalué en termes de considérations telles que l'efficacité, l'incidence, la durabilité et les contributions au renforcement des capacités.

**Suivi**

Processus continu destiné à s'assurer que les activités prévues sont accomplies telles que planifiées et qu'on progresse vers ce qu'on a anticipé.

**Termes de référence**

Fondement et limites d'un contrat pour un projet de recherche ou une évaluation, y compris une description des personnes pour qui la recherche est faite, de l'objectif, des grands problèmes et questions ainsi que, dans certains cas, du calendrier et des ressources disponibles.

**Triangulation**

Processus qui consiste à utiliser des sources de données, des méthodes de collecte de données ou des théories multiples pour valider les constatations, aider à supprimer toute partialité et trouver les erreurs et les anomalies dans les découvertes.

**Unité d'analyse**

Objet sur lequel porte la recherche (des personnes, les classes d'une école, des organisations, des nations, par exemple).

**Validité**

Défi ultime lorsqu'on procède à une évaluation organisationnelle, la validité renvoie à la capacité d'une méthodologie à être pertinente et significative, en plus d'être appropriée, pour la mission d'une organisation.

**Validité d'une évaluation**

Mesure dans laquelle les conclusions d'une évaluation sont justifiées par les données présentées.

**Variable**

Caractéristique qui peut prendre n'importe laquelle des valeurs dans une gamme de valeurs.

**Variable dépendante**

Une variable dont on pense qu'elle est affectée ou influencée par un programme.

---

**Vérification**

Examen qui évalue la mesure dans laquelle une condition, un processus ou une performance satisfait à des normes ou des critères préalablement déterminés et qui rend compte de cette conformité.

**Viabilité financière**

Capacité d'une organisation de maintenir un influx de ressources financières qui excède les sorties de fonds.

*This page intentionally left blank*

## PRÉFACE

On retrouve dans le domaine du développement international les façons complexes dont les gens du monde entier s'appuient les uns sur les autres pour survivre et prospérer. Le cadre conceptuel proposé ici explore la dépendance qui existe au sein et entre les organisations dans les pays en développement. Dans les organisations, les individus et les groupes conjuguent leurs efforts et dépendent les uns des autres pour atteindre des objectifs louables communs. Sur une plus grande échelle, et pour la même raison, les organisations doivent apprendre à collaborer efficacement. Le présent ouvrage fait ressortir leur importance dans le développement et leur fournit un guide qui les aidera à améliorer l'efficacité de leur fonctionnement.

Comment pouvons-nous rendre l'aide au développement plus efficace et efficiente ? Nous avons fait de gros progrès au terme de plusieurs décennies de modifications et de réformes. Le rythme des changements économiques et sociaux que nous pouvons mettre à notre crédit demeure cependant bien en deçà des besoins et des possibilités. En tant qu'organismes de développement, il est important que nous parvenions à nous réinventer afin d'améliorer notre performance, d'élargir et d'approfondir notre influence. Continuer à soutenir des myriades de ministères gouvernementaux, de centres de recherche et d'organismes d'exécution demeure un autre défi majeur. Nous devons, en outre, satisfaire les volontés de nos conseils d'administration et des pays donateurs en termes de redevabilité et de résultats. Ils veulent, à juste titre, savoir que notre soutien à un projet signifie que ce dernier apportera des améliorations durables, que ce soutien prenne la forme de prêts et

de subventions ou d'un coup de pouce à la recherche et d'un renforcement des capacités en ce domaine.

Que peuvent donc faire des organismes comme le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et la Banque interaméricaine de développement (BID) ? Quels cadres pourraient nous guider dans nos interventions et nous aider à apprendre des choses qui nous seront utiles dans l'avenir ? Des changements économiques et sociaux s'imposent. Nous savons qu'ils passent nécessairement par des modifications des comportements organisationnels. Notre expérience nous a enseigné que les organisations, dans le monde entier, doivent apprendre à mieux travailler ensemble pour renforcer leurs accomplissements respectifs. Ceux d'entre nous qui leur apportent assistance et prêts pour le développement contribuent à favoriser cette synergie et cette coopération.

Cet ouvrage a été rédigé dans le but de fournir aux organismes les moyens dont ils ont besoin pour étudier leurs interactions, celles-ci étant critiques, et les modifier, dans leur propre intérêt, et les aider à atteindre leurs objectifs. On trouvera dans les pages suivantes un ensemble d'outils pratiques et éprouvés que les organisations peuvent employer pour se changer elles-mêmes afin de mieux changer le monde.

Ce cadre conceptuel a fait l'objet d'une publication pour la première fois par le CRDI en 1995. Très rapidement, la BID l'a mis en application. Elle a également joué un rôle important dans son essai sur le terrain. Le guide, qui a connu d'importantes mises à jour et de nombreux ajouts, est le fruit de nos expériences combinées. Le CRDI et Universalia l'ont utilisé au sein d'organisations en Afrique occidentale, en Asie du Sud et, en collaboration avec la BID, en Amérique latine. Chaque organisation a une histoire à raconter et cet ouvrage les relate afin de permettre aux autres d'en tirer des enseignements et d'en profiter.

Comme c'était le cas pour la première version, cette nouvelle édition présente des façons de renforcer les organisations de l'intérieur et de l'extérieur au moyen d'interventions concrètes fondées sur des diagnostics lucides qui ont été effectués au début des interventions de développement. Tout ce dont vous avez besoin

---

pour utiliser ce guide, et pour qu'il vous soit utile, c'est le désir d'améliorer la performance de votre organisation – qu'elle soit nouvelle, en mutation, conjointe ou « électronique ».

Le présent ouvrage est lui-même le fruit du type de collaboration que nous nous efforçons de favoriser entre les organisations dans le milieu du développement. La BID a participé à la mise à jour d'un grand nombre d'éléments théoriques et pratiques et elle est heureuse d'aider à les diffuser plus largement. Ce que nous avons appris les uns des autres en publiant ce guide pose les fondations d'une coopération plus poussée entre les deux organismes.

Le travail dans les pays en développement – en fait, dans tous les pays du monde – est toujours inachevé. Il est rare qu'on puisse qualifier de « fini » le processus de développement. Après avoir collaboré à la recherche, à la mise à l'essai et à la rédaction, nous nous rendons compte que lorsqu'il s'agit de changer une organisation, peu de solutions sont permanentes. C'est pour cette raison que nous vous encourageons à nous faire parvenir vos commentaires et vos suggestions. Nous savons que nous écrirons d'autres versions de cet ouvrage et c'est avec plaisir que nous recevrons vos propositions.

**Nohra Rey de Marulanda**

Directrice, Département de l'intégration et des programmes régionaux, BID

**Terry Smutylo**

Directeur, Section de l'évaluation, CRDI

*This page intentionally left blank*

## AVANT-PROPOS

Pour trouver les racines de ce livre, il faut remonter à 1993, date à laquelle nous avons commencé à écrire notre premier guide sur l'amélioration de la performance des institutions de recherche dans les pays en développement (Lusthaus et coll., 1995). Les organismes de développement éprouvaient souvent des difficultés à investir de façon appropriée et utile dans l'amélioration de la performance des centres de recherche. Comme nous travaillions sur cette question, le CRDI nous a demandé de préparer un ouvrage sur notre expérience pour en faire profiter le milieu du développement international dans son ensemble. Presque dix années ont passé et nous avons maintenant acquis beaucoup plus d'expérience. Qui plus est, les institutions et les organisations sont plus importantes que jamais et il demeure nécessaire d'investir systématiquement dans celles des pays en développement afin d'améliorer de façon significative leur performance, tant dans l'immédiat qu'à long terme. Nous avons commencé à discuter de la préparation de cet ouvrage et nous avons alors demandé à Fred Carden et à George Plinio Montalván de se joindre à notre équipe pour nous faire profiter de leur savoir et de leurs idées.

Comme unité de base de notre analyse, nous avons pris l'organisation en tant qu'entité sociale qui a une incidence sur notre vie quotidienne. La culture et la langue jouent un rôle essentiel dans notre compréhension du fonctionnement des organisations à travers le monde. En parlant avec les pays en développement, nous avons pris conscience des degrés divers de complexité de leurs évaluations organisationnelles. Pour venir à bout de ces complexités, les organisations doivent élaborer un cadre et des concepts communs à utiliser chaque fois qu'elles procèdent à une évaluation organisa-

tionnelle. Nous avons trouvé que ceux qui sont proposés dans le présent ouvrage contribuaient à la réussite de ces évaluations.

*Évaluation organisationnelle – Cadre pour l'amélioration de la performance* met l'accent sur l'analyse des forces et des faiblesses d'une organisation du point de vue de sa performance. Nous présentons ici le cadre heuristique qui guide nos travaux depuis une dizaine d'années. Pour simplifier, le principe de départ est que la performance organisationnelle est fonction d'un environnement porteur ainsi que de la capacité et de la motivation organisationnelles. Le cadre est très détaillé et essaye de cerner les idées et les concepts qui sous-tendent chacun des quatre grands aspects d'une organisation (performance, environnement, capacité et motivation). Dans ce cadre, la performance organisationnelle est considérée comme le résultat du travail de l'organisation.

Contrairement à la première édition publiée en 1995 par le CRDI, celle-ci adopte une approche plus générique des organisations et elle ne se limite pas aux centres de recherche et aux organisations non gouvernementales (ONG). Au cours des dix dernières années, nous avons eu la chance de travailler avec plusieurs ministères et organismes gouvernementaux, organisations à but non lucratif, institutions financières internationales et entreprises privées. Nous avons donc œuvré dans les contextes les plus variés, modifié certains de nos modèles analytiques et revu nos concepts afin que le cadre puisse être appliqué au plus grand nombre d'organisations possible.

Cette nouvelle version s'adresse à des praticiens des organisations. Nous entendons par là des dirigeants et des consultants qui souhaitent mieux comprendre l'état actuel des organisations et mieux choisir les domaines dans lesquels investir pour rendre ces dernières plus performantes. À un niveau des plus élémentaires, cela nous intéresse de travailler avec des collègues qui voient dans l'amélioration de la performance un morceau important du casse-tête qui définit l'efficacité en termes de développement. La performance organisationnelle est à nos yeux un domaine qui a été négligé par le milieu du développement. Dans ce contexte, nous voulons amorcer un dialogue avec les praticiens organisationnels qui pensent

qu'on peut avoir recours à une analyse systématique pour appuyer le processus d'apprentissage et de changement des organisations. En plus du cadre d'évaluation général, on trouvera dans le présent ouvrage des outils et des conseils méthodologiques pour ceux qui souhaitent s'en servir comme modèle pour effectuer des évaluations organisationnelles.

Toutes les organisations – à but lucratif ou non, gouvernementales ou de la société civile, du secteur privé ou public – procèdent à une forme ou une autre d'évaluation organisationnelle (formelle ou informelle). Ce sur quoi on ne parvient pas à s'entendre, ce sont les cadres, les méthodes et les processus qui se sont avérés efficaces pour informer les intervenants du statut de l'organisation. Est-elle performante ? Pourquoi ou pourquoi pas ? Cet ouvrage a été conçu pour faire avancer la théorie et la pratique de l'évaluation organisationnelle.

Pendant les années passées sur ce projet, nous avons profité de l'aide précieuse de nombreux collègues, clients et amis qui ont discuté avec nous de certaines idées et qui ont formulé des critiques sur notre travail. La liste est longue. Elle commence avec nos propres organisations et comporte littéralement des centaines d'associations avec lesquelles nous avons travaillé ou avons été en contact au cours des dix dernières années. Elles ont toutes contribué d'une façon ou d'une autre à ce livre, mais elles sont malheureusement trop nombreuses pour que nous puissions les citer ici.

Nous aimerions souligner la contribution de Diane Eyre qui a fait la première révision. Valerie Chalhoub, Tracy Wallis, Mark Perstinger et Maroushka Kanywani méritent aussi d'être mentionnés ici pour avoir apporté les dernières touches. Nous désirons enfin remercier nos familles de leur appui de tous les instants. Travailler à l'échelle internationale constitue un défi, tant sur le plan personnel que professionnel. Beaucoup d'entre nous passons de nombreux jours loin de chez nous, ce qui représente une charge supplémentaire pour nos familles. Nous le faisons parce que nous aimons notre travail, elles nous appuient parce qu'elles nous aiment. Nous voulons qu'elles sachent combien nous apprécions leur soutien.

**Charles Lusthaus**

*This page intentionally left blank*

## *Chapitre un*

### **INTRODUCTION : CHANGEMENTS DANS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT**

On peut se demander pourquoi, au cours des vingt-deux dernières années, six prix Nobel ont été décernés à des chercheurs qui se penchent sur le monde des institutions et des organisations. Qu'y a-t-il de si spécial dans ces dernières pour justifier une telle attention et de tels honneurs ? Sont-elles les principaux déterminants du progrès économique, social et politique ? Nous le pensons – et plus encore. En fait, nous pensons que l'incapacité des organismes de développement à comprendre et à modifier la performance des organisations et des institutions avec lesquelles ils interagissent a considérablement freiné le progrès dans de nombreux pays en développement.

Des organisations débordantes de santé et de vitalité sont un ingrédient essentiel au développement d'une nation. Toutes les nations ont une foultitude d'organisations politiques et économiques compétitives, souples, disciplinées, rigoureuses, puissantes, petites et grandes. Certaines d'entre elles sont performantes, d'autres moins et d'autres, encore, échouent tout simplement.

Les organisations diffèrent les unes des autres de bien des façons (Aldrich, 1999). Les assemblées législatives, les partis politiques, les organismes gouvernementaux, le système judiciaire, les entreprises privées, les syndicats, les organisations non gouvernementales (ONG), les écoles et les associations de parents d'élèves et d'instituteurs – il s'agit dans tous les cas d'« associations ». Une organisation est composée de gens qui travaillent ensemble pour atteindre un but commun. Les buts organisationnels sont ce qui

différencient les organisations d'autres collectivités, comme les familles. Mais si les organisations ont des buts, il arrive cependant que leurs membres y soient indifférents ou en soient coupés. Du fait que les organisations sont composées de gens, la plupart de leurs activités sont limitées aux membres de l'organisation.

L'une des frustrations rencontrées par les organisations est leur incapacité à faire correspondre les membres actuels et les activités qu'elles devraient entreprendre. Par ailleurs, elles ont des frontières marquées. On sait qui en fait partie et qui n'en fait pas partie. Le fait d'être membre comporte des privilèges. Les organisations s'efforcent de préciser les droits et les responsabilités, les codes de conduite, les systèmes de valeur, les rituels, le pouvoir et les rapports de pouvoir ainsi que le leadership. Les règles organisationnelles et leur mise en vigueur gouvernent les organisations et créent la « culture » organisationnelle. Les organisations et les sociétés au sein desquelles elles opèrent peuvent créer des règles et être gouvernées par ces dernières. Enfin, les organisations sont des constructions sociales et leur réussite ou leur échec dépendent des interactions sociales.

Pour résumer, les organisations sont des unités sociales importantes qui peuvent avoir des formes et des tailles très différentes, mais qui jouent un rôle à part entière dans notre vie quotidienne. Ces petites unités sociales ont évolué, passant de petites familles et de groupes de gens à des entités gouvernementales massives (collectivités, états, nations, Nations Unies) et à des entreprises privées (petites et moyennes entreprises, entreprises nationales et mondiales). Les organismes de la société civile sont également en train d'évoluer. Alors qu'ils étaient autrefois de petits groupes communautaires locaux, il s'agit maintenant d'organismes mondiaux. De nos jours, un vaste éventail d'organisations est nécessaire pour s'acquitter de tâches de plus en plus compliquées et adaptatives qui sont elles-mêmes le résultat d'un environnement de plus en plus complexe.

Au fur et à mesure que les organisations évoluent et s'efforcent de réussir, elles s'adaptent à leur environnement et aux progrès techniques. Cela se traduit souvent par une spécialisation accrue

des fonctions, des gens et de l'infrastructure. Avec cette spécialisation accrue des fonctions et de l'infrastructure requise pour les remplir, les organisations doivent parvenir à une plus grande interdépendance avec les divers groupes de travail. En d'autres termes, la spécialisation accroît la complexité.

Au-delà des gens qui les composent, les organisations sont aussi faites de groupes interdépendants qui ont, chacun, leurs buts à court terme (du fait de leur spécialisation), leurs façons de travailler, leur formation formelle et même leurs types de personnalité. Les gens de la comptabilité ont souvent un caractère, des objectifs, une formation et une approche du travail et des rapports sociaux très différents de ceux leurs collègues de la publicité ou du marketing (Meyers et Briggs, 1980).

Les différents secteurs ont aussi des méthodes de travail et une gestion de la charge de travail qui leur sont propres. Chaque unité organisationnelle a sa manière de faire son travail en fonction de ses buts et de sa compréhension de la technologie requise pour atteindre ces derniers. Ces vingt dernières années, les ordinateurs ont radicalement changé la façon dont de nombreux groupes organisationnels s'acquittent de leurs fonctions et coordonnent leur travail avec d'autres groupes.

La façon dont une organisation transforme ses ressources en résultats au moyen de méthodes de travail est ce qu'on appelle des « systèmes ». Ils subissent toutes sortes d'influence de l'intérieur et de l'extérieur de l'organisation. Les organisations actuelles sont des « systèmes ouverts » – c'est-à-dire qu'elles sont constamment influencées par des forces extérieures sur lesquelles elles s'efforcent elles-même d'avoir une incidence.

Dans ce contexte dynamique – le contexte organisationnel –, les organisations et les groupes qui les constituent s'efforcent continuellement de s'adapter, de survivre, d'être performants et d'exercer leur influence. Il arrive que leurs efforts soient couronnés de succès et il arrive aussi qu'ils échouent. La question est alors de savoir comment les organisations peuvent mieux comprendre ce qu'elles doivent changer et sur quoi elles doivent avoir une incidence pour être mieux à même d'être performantes. Le diagnostic

systematique est un élément important de ce processus et il existe de nombreuses manières de procéder à un tel examen organisationnel. Le présent ouvrage a été conçu pour fournir aux praticiens du développement un cadre ou une approche systématique pour mieux comprendre la performance organisationnelle et identifier les éléments qui ont une incidence significative sur cette performance.

Au cours des dix dernières années, nous avons élaboré un cadre d'évaluation institutionnelle et organisationnelle auquel nous avons consacré le livre *Évaluation institutionnelle – Cadre pour le renforcement des organisations partenaires du CRDI* (Lusthaus, Anderson, Adrien et Murphy, 1996). Ce livre est également disponible en anglais, sous le titre *Institutional Assessment – A Framework for Strengthening Organizational Capacity for IDRC's Research Partners* (1995). Nous avons mis le cadre à l'essai dans diverses organisations du monde en développement, ce qui nous a amené à publier un deuxième livre intitulé *Améliorer la performance organisationnelle – Manuel d'auto-évaluation* (Carden, Lusthaus, Adrien et Anderson, 1999). Nous sommes parvenus à la conclusion qu'un cadre systématique permet de parler une langue commune et aide à mieux comprendre comment et où intervenir pour améliorer la performance (Lusthaus, Adrien, Perstinger, 1999).

Le cadre a évolué et il a servi de point de départ à des discussions et à des comparaisons entre régions, organisations et problèmes de développement (Lusthaus, Anderson et Adrien, 1997). Tel qu'il est décrit dans le présent ouvrage, le cadre aide à établir un diagnostic organisationnel. Il constitue une mise à jour de nos travaux antérieurs qui portaient essentiellement sur les centres de recherche. Nous avons, depuis, commencé à travailler avec des organismes d'exécution internationaux qui font des démarches pour obtenir des prêts d'institutions financières internationales (IFI). Ces organismes essaient de se servir de prêts bancaires comme investissement pour renforcer leur capacité à aider les pays et les gens qu'ils desservent.

Au fil des ans, le cadre est devenu instrumental dans sa propre évolution et il nous a aidé à sans cesse affiner notre pensée et à poursuivre notre apprentissage. Autrement dit, le cadre n'est pas

un produit fini, et c'est très bien ainsi. Cette approche de l'évaluation est suffisamment souple pour être utile à tout un éventail de praticiens dans des contextes très divers.

## OBJET

Nous avons trois buts en tête lorsque nous avons entamé la rédaction du présent ouvrage. Nous voulions tout d'abord parler des organisations et de leur importance dans le discours sur le développement. Contrairement à nos intentions lors de notre première édition, nous voulions parler de types d'organisations très divers au lieu de nous limiter aux centres de recherche ou aux organismes qui effectuent de la recherche sur le développement. À nos yeux, les organisations sont fascinantes – il y en a de toutes les tailles et de tous les modèles. Et pourtant, les théoriciens du développement ne leur accordent pas l'attention qu'elles méritent. Nous nous sommes efforcés de donner des exemples très variés. Le cadre que nous proposons est générique et utile à toutes les organisations et à toutes les personnes qui s'intéressent au diagnostic organisationnel.

Nous voulions également mettre à jour notre travail antérieur. S'il demeure essentiellement le même, plusieurs éléments importants ont cependant été modifiés ou adaptés. Nous avons, par exemple, développé notre idée de la performance pour inclure un facteur que nous avons appelé viabilité financière. Nous l'avons fait parce que notre expérience nous a enseigné que, de plus en plus, on attend des organismes, gouvernementaux ou autres, qu'ils soient compétitifs dans des situations qui s'apparentent aux situations du marché. En d'autres termes, pour la première fois, ces organisations doivent renforcer leur capacité de collecte de fonds. Dans la section sur la performance, nous avons également ajouté des renseignements sur l'atteinte d'un équilibre entre les différents facteurs en jeu. Là encore, cet ajout nous a été suggéré non seulement par les travaux théoriques sur le « tableau de bord prospectif » (*balanced scorecard*), mais aussi par la réalisation pratique que les organisations ont sans cesse besoin de répondre à des attentes contradictoires dans le domaine de la performance.

Enfin, nous voulions rendre le concept d'évaluation organisationnelle accessible aux praticiens. Ces cinq dernières années, nous avons travaillé avec toutes sortes de praticiens organisationnels qui s'intéressent au changement organisationnel et social. Ils savent que si l'argent aide à changer, c'est la façon dont il est utilisé qui fait la différence. Ils reconnaissent, en outre, que le financement ciblé sur le renforcement de la capacité des organisations est bon pour le développement. Qui plus est, ils sont conscients qu'ils ont besoin de mieux comprendre les forces qui influent sur la capacité des organisations à persister dans leurs efforts qui peuvent amener une modification de la performance. Un nombre croissant de praticiens doivent étendre leurs connaissances sur les organisations et la façon d'influer sur leur niveau de performance.

## VUE D'ENSEMBLE

Les premières théories de gestion partaient du principe que les organisations existaient à une fin particulière (Etzioni, 1964) et que le rôle des gestionnaires était d'appuyer cette fin en réunissant et en appliquant des ressources de façon stratégique et efficace. L'expérience a cependant démontré que les organisations n'avaient pas un objectif unique mais plutôt une multitude de buts principaux et secondaires (Quinn et Rohrbaugh, 1983). Certains allaient dans le sens de la raison d'être de l'organisation, d'autres non.

Par ailleurs, en pratique, les buts d'une organisation étaient constamment et aisément supplantés (Selznick, 1957). Avec le temps, les gens les percevaient différemment, les dirigeants les changeaient et les événements organisationnels entraînaient des modifications des priorités ou même des systèmes. Les structures s'avéraient parfois être des forces contre-productives qui rendaient les objectifs plus difficiles à atteindre. Étant donné cette complexité, comment les organisations et leurs membres pouvaient-ils savoir s'ils allaient dans la bonne direction ? Comment pouvaient-ils mesurer la performance et les facteurs associés à une bonne performance ?

Selon Caplow (1976), « chaque organisation a du travail à faire dans le monde réel et une façon de mesurer dans quelle mesure ce travail est bien fait ». Sa conception de la performance organisa-

tionnelle reposait sur le bon sens et sur la notion que les organisations doivent avoir un moyen d'identifier concrètement leur raison d'être et d'évaluer leur performance par rapport à celle-ci. Cela constituait une définition de leur raison d'être pour les institutions.

Comme il était clair que les organisations qui ne gagnaient pas d'argent faisaient faillite, les entreprises privées se servaient du profit – un concept marqué du sceau du bon sens – pour juger leur performance. Ainsi, au niveau le plus simple, la mesure de la croissance financière était un moyen d'évaluer dans quelle mesure le travail était « bien » fait. Il n'y a pas de doute que le profit est un aspect significatif et valable d'une bonne performance et de nombreux gestionnaires du secteur privé ont pris la métaphore de la rentabilité pour mieux comprendre la performance organisationnelle et commencer à définir la raison d'être des organisations, principalement en termes de gain d'argent. Au sein des gouvernements et dans les organisations à but non lucratif, cependant, on n'avait pas une idée aussi claire de ce qui constituait une bonne performance. Les écoles aidaient les enfants à apprendre et les compagnies d'électricité fournissaient de l'électricité, mais il n'était pas sûr que ce concept de base du profit convenait pour définir une bonne performance.

L'adoption de la rentabilité en tant qu'objectif premier dans le secteur privé a coïncidé avec les idéologies dominantes qui donnaient le ton pour les pratiques de gestion de l'époque. Les théoriciens de la gestion du début du siècle se sont consacrés à l'élaboration de méthodes scientifiques ou structurelles pour augmenter les gains financiers (Taylor, 1947). Appuyant ces objectifs de gestion, l'évaluation organisationnelle mettait l'accent sur l'identification de moyens pour améliorer l'efficacité des employés. En « créant » des comportements optimaux des gens dans des systèmes de production organisationnels spécifiques, les gestionnaires cherchaient à produire davantage de marchandise à moindre coût et à augmenter ainsi les profits.

À partir des années 1940, des conceptions plus abstraites et génériques de la performance sont apparues dans le discours sur la performance organisationnelle (Likert, 1957). Progressivement, des

concepts comme l'efficacité, l'efficience et le moral des employés ont gagné du terrain dans les ouvrages consacrés à la gestion pour être considérés, à partir des années 1960, comme des éléments importants de la performance (Campbell et coll., 1970). Les gestionnaires ont compris qu'une organisation était performante si elle atteignait les buts qu'elle s'était fixés (efficacité) et utilisait relativement peu de ressources pour ce faire (efficience<sup>1</sup>). Dans ce contexte, le profit n'était plus qu'un indicateur de la performance parmi d'autres. Le but implicite qui dominait la plupart des définitions de la performance organisationnelle était la capacité de survivre. De ce point de vue, une organisation efficace sans être efficiente n'avait pas plus de chances de survivre qu'une organisation efficiente qui n'atteignait pas les objectifs fixés. C'est pour cela que, selon les théories organisationnelles populaires de l'époque, une organisation performante devait atteindre ses objectifs et le faire avec des ressources raisonnables (Campbell, 1970).

Il est progressivement devenu manifeste que l'évaluation et le diagnostic organisationnels devaient aller au-delà de la mesure scientifique du travail et des méthodes de travail (Levinson, 1972). La présence et la contribution de ceux qui font le travail – les gens – se sont révélées des éléments importants de l'organisation dont il fallait tenir compte dans l'équation. La conceptualisation des gens en tant que ressource organisationnelle a également gagné du terrain, donnant le jour à des approches qui visaient à mettre en lumière l'impact que les ressources humaines pouvaient avoir sur la performance organisationnelle.

Rensis Likert a, par exemple, été un pionnier de l'utilisation de méthodes d'enquête pour faire le diagnostic des organisations. Sa théorie repose sur la notion que les pratiques de gestion axées sur la participation entraînent une meilleure performance organisationnelle. Dans ce contexte, les enquêtes ont été utilisées pour saisir des données sur les perceptions des employés sur diverses pratiques

---

1. À l'époque, le « moral » était encore considéré comme faisant partie des indicateurs d'efficience plus larges.

de gestion de l'organisation comme le leadership, les communications et la prise de décisions.

Dans les années 1950 et 1960, la recherche d'une variable significative qui aiderait à formuler un diagnostic sur le fonctionnement des organisations a amené à analyser également les structures organisationnelles. À l'époque, certains pensaient que la bureaucratie était la forme organisationnelle la plus efficace (Weber, 1947) et que les organisations devaient par conséquent déterminer dans quelle mesure elles étaient bureaucratiques. L'idée de base était que plus une organisation était bureaucratique, plus elle serait performante et efficiente. Les gestionnaires ont commencé à décrire les organisations gouvernementales et du secteur privé en des termes qui opérationnalisait les critères de Weber pour les bureaucraties – spécialisation, formalisation et hiérarchie – et mettaient l'accent sur les éléments des bureaucraties dans le diagnostic des organisations (Blau et Scott, 1962 ; Hickson et Pugh, 1995).

Jusqu'à-là, les évaluations organisationnelles s'étaient essentiellement intéressées au travail, aux gens (et aux processus) et à la structure des organisations. Vers le milieu des années 1960, toutefois, et pendant les années 1970, les organismes des secteurs public, à buts lucratif et non lucratif, ont commencé à chercher de nouvelles façons de comprendre leur performance. Divers moyens de le mesurer ont de ce fait été mis au point (Steers, 1975). L'idée de départ selon laquelle il y avait un nombre limité de normes de mesure (les profits, par exemple) a été rejetée et des approches multivariées ont été adoptées. De nouvelles tentatives ont été faites pour identifier et étudier les facteurs associés à des niveaux élevés de performance. L'évaluation organisationnelle est progressivement devenue plus complexe et holistique, tentant d'intégrer autant d'aspects de l'organisation que possible (Levinson, 1972).

Tout en cherchant de meilleures façons de comprendre et d'évaluer les organisations, les analystes de systèmes, par exemple, de gestion, ont créé divers instruments et techniques concrets relatifs à la comptabilité des prix de revient dans le but d'aider les gestionnaires à saisir la performance financière. Ils ont, entre autres, mis au

point des systèmes de rationalisation des choix budgétaires et de budgétisation à base zéro. De la même façon, des spécialistes de sciences sociales ont commencé à étudier les différents facteurs humains et interpersonnels qui peuvent influencer sur la performance organisationnelle, comme la résolution de problèmes, le travail en équipe, le moral, les communications, l'innovation et l'adaptation.

Ces divers efforts pour analyser la réussite organisationnelle ont donné jour, vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, à un certain nombre de pratiques de base pour améliorer la performance. Celles-ci ont à leur tour conduit à des approches plus sophistiquées pour parvenir à des diagnostics organisationnels (Kilmann et Kilmann, 1989). En se penchant sur des aspects autres que l'efficacité et l'efficience, les praticiens ont commencé à prendre conscience de l'importance des intervenants – clients, personnel et fournisseurs – dans l'équation (Peters et Waterman, 1982 ; Walton, 1986). Dans les années 1990, les descriptions proposées de la performance organisationnelle et des facteurs qui y sont associés dans les secteurs gouvernemental, privé et sans but lucratif étaient indubitablement plus holistiques et inclusives (Harrison, 1987 ; Osborne et Gaebler, 1992 ; Scott et Meyer, 1994). À présent, à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle, on constate un regain d'intérêt pour le rôle du capital social du point de vue des organisations et des efforts pour les organiser (UBC, 1998). Alors que le nouveau siècle n'est vieux que de quelques années, nous redécouvrons que « les organisations comptent » (Svedoff, 1998).

## ÉVOLUTION DU CADRE

Lorsque nous avons commencé à parler du cadre, une des questions importantes à éclaircir était la définition de l'unité d'analyse. Jusque-là, la plupart des modèles d'évaluation mettaient l'accent sur les projets appuyés par les organisations qui finançaient ou consentaient des prêts aux pays en développement ou à leurs organismes. Mais ce n'était pas aux projets que nous nous intéressions. C'était aux organisations et au contexte institutionnel (voir chapitre deux). Globalement, le cadre reflétait un déplacement de

notre centre d'intérêt de la mesure dans laquelle l'organisation s'acquittait de ses programmes à celle dans laquelle elle était performante en tant qu'organisation dans le contexte institutionnel qui était le sien.

Nos réflexions sur notre expérience, l'élaboration de nos idées et l'examen des écrits sur le sujet nous ont amenés à la conclusion que le cadre devait être axé sur l'organisation (l'unité d'analyse) et l'accent mis sur un examen systématique des facteurs qui influent sur la performance organisationnelle. La documentation sur la question est extrêmement abondante<sup>2</sup> et les idées et concepts relatifs aux domaines de la gestion, de l'évaluation organisationnelle et du changement sont très divers. Nous étions d'avis que notre cadre devait être assez général pour inclure beaucoup des idées en cours dans ces sphères.

Quatre pensées nous ont guidés dans l'élaboration et le perfectionnement du cadre. Il y avait tout d'abord la notion que le concept de performance organisationnelle est complexe. Après avoir effectué plus de cent études organisationnelles et avoir passé en revue les analyses faites pour le CRDI et la BID, nous avons été frappés par le fait que très peu d'entre elles décrivaient véritablement la mesure dans laquelle les organisations bénéficiant de financement ou de prêts réussissaient en tant que telles. Nos collègues du secteur privé se sont davantage intéressés à cette question et ont recouru à des processus de mesure très divers pour évaluer la performance organisationnelle (Kaplan et Norton, 1996). Même si cela est en train de changer dans certaines organisations<sup>3</sup>, les initiatives de diagnostic menées par les organismes et les banques de développement ne produisent pas de bases de données qui fournissent des points de référence en termes de la performance

---

2. Voir notre site Web cocommandité sur l'auto-évaluation organisationnelle. On y trouve une bibliographie comportant plus de 2 000 titres : [www.Universalia.com](http://www.Universalia.com).

3. Notre travail avec la Fédération canadienne des municipalités, par exemple, prévoit l'utilisation d'indicateurs de performance mesurables pour l'évaluation de la performance des municipalités.

organisationnelle des principaux groupes fonctionnels des organisations à travers le monde.

La deuxième idée nous vient des travaux des économistes institutionnels (North, 1994). Nos travaux antérieurs comprenaient bien un examen du contexte ou du milieu organisationnel, mais il était essentiellement descriptif et visait principalement à fournir de l'information sur le contexte. Les travaux de North, entre autres, ont fourni un point de vue théorique pour mieux comprendre le contexte de l'organisation. À notre avis, une idée importante est que les organisations et leur contexte s'influencent mutuellement. Les organismes et les ministères gouvernementaux décident des règles formelles et sont en même temps influencés par les règles tant formelles qu'informelles. Ce sont également eux qui s'assurent ou ne s'assurent pas qu'elles sont respectées. De plus en plus, nous intégrons au cadre les idées relatives aux « règles du jeu », tant formelles qu'informelles. Les règles en elles-mêmes et leur application jouent un rôle déterminant dans la réussite ou l'échec des organisations. Le cadre d'évaluation organisationnelle met donc davantage l'accent, à présent, sur l'évaluation du contexte.

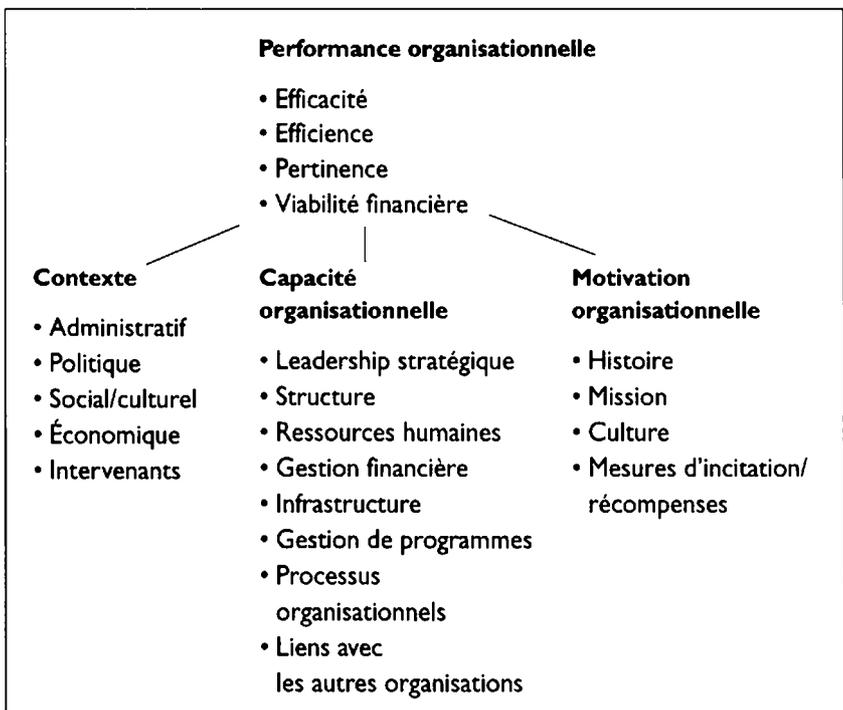
La troisième idée nous est venue lorsque nous avons admis que, aussi déconcertant que ce soit, certaines organisations réussissaient très bien en dépit de conditions difficiles, de ressources limitées et de systèmes de gestion inférieurs. Malgré ces contraintes, elles semblaient utiliser judicieusement leurs ressources, abattre une somme de travail considérable et parvenir à un niveau de performance organisationnelle relativement élevé. Nous avons remarqué que leur personnel et tous les gens qui travaillaient avec elles (clients, membres, etc.) étaient remarquablement motivés et extrêmement sérieux quant à leur engagement à leur égard. Même si les systèmes et les conditions n'étaient pas propices, ils croyaient fermement en leurs actions, faisaient appel à toute leur ingéniosité pour obtenir des résultats positifs et parvenaient à croître, à prospérer et à apprendre comment s'adapter aux nouvelles conditions. Il est donc devenu manifeste que la motivation organisationnelle était un facteur qui valait la peine d'être étudié dans le cadre d'une évaluation. Rares, cependant, sont les organisations qui comprennent cela.

Enfin, notre cadre a été influencé par les travaux de ceux qui cherchent à comprendre le renforcement de la capacité organisationnelle.

Ces idées, ainsi que l'expérience acquise dans le cadre de nos évaluations antérieures des systèmes et de la capacité organisationnels, nous ont aidé à élaborer le cadre. Pour résumer, celui-ci comporte les volets suivants :

- Comprendre le contexte externe de l'organisation
- Examiner la capacité organisationnelle
- Déterminer la motivation organisationnelle
- Mesurer la performance organisationnelle

La représentation du cadre sous forme de schéma définit la performance en termes d'efficacité (mesure dans laquelle la mission est accomplie), d'efficience et de maintien de la pertinence (mesure dans laquelle l'organisation s'adapte aux conditions changeantes de son contexte). Le cadre suppose que certaines forces contextuel-



les déterminent la performance : la capacité organisationnelle, les forces du contexte externe et la motivation interne. On en trouvera ci-dessous une explication rapide.

### *Contexte externe*

Les théoriciens des organisations et des institutions, comme ceux de toutes les autres disciplines, ont leur langage propre. Nous avons préparé un petit glossaire, qu'on trouvera au début du présent ouvrage, à l'intention de ceux qui n'y sont pas habitués. Toutefois, mieux vaut préciser immédiatement certains des termes qui apparaissent assez souvent et d'autres dont le sens n'est pas toujours bien compris.

**Secteur** – Un domaine qui fait l'objet d'une analyse, comme la santé, l'éducation, la fabrication, les ménages ou les affaires. Les secteurs sont constitués d'institutions et d'organisations.

**Institution** – Les règles formelles et informelles qui gouvernent les interactions entre les différents intervenants du système. Les institutions recourent tout un éventail de domaines comme les structures normatives, la culture, les cadres législatifs, les politiques et les tendances.

**Organisation** – Des entités formalisées composées d'un groupe de gens réunis par des aspirations communes. Les organisations s'alignent sur les institutions tout en les influençant. Elles regroupent une large gamme d'activités humaines et peuvent être classées selon les catégories suivantes : privées ou publiques, à but lucratif ou sans but lucratif, gouvernementales ou non gouvernementales et ainsi de suite.

**Projet** – Une entreprise planifiée et conçue pour atteindre certains objectifs spécifiques dans les limites d'un budget donné et dans des délais définis à l'avance.

**Programme** – Un groupe de projets, services et activités en rapport les uns avec les autres visant l'atteinte de buts précis.

### *Capacité organisationnelle*

On entend par capacité organisationnelle la mesure dans laquelle une organisation est capable d'utiliser ses ressources pour

être performante. Si elle-même constitue l'unité d'analyse, tous les systèmes, ressources et processus mis en œuvre pour la soutenir dans son travail peuvent être évalués. Un examen des systèmes et des pratiques de gestion associés aux ressources humaines, financières et d'infrastructure permet d'avoir une idée plus claire de la façon dont les ressources organisationnelles sont utilisées.

Dans notre cadre, le leadership stratégique comprend les stratégies et la gestion de créneaux par les dirigeants qui décident des orientations de l'organisation. La gestion de programmes inclut la capacité de l'organisation à remplir son rôle institutionnel et les processus organisationnels sont la manière dont l'organisation gère ses relations humaines, ses interactions et ses rapports de travail. On entend par structure les liens qui existent entre la façon dont une organisation est gouvernée et sa mission ainsi que les rôles que jouent les ressources humaines et les finances dans les activités quotidiennes de l'organisation. Enfin, le cadre décrit la capacité de l'organisation à gérer ses rapports avec l'extérieur, comme les « liens avec les autres organisations ».

### *Motivation organisationnelle*

Comme indiqué précédemment, nous avons été inspirés par plusieurs organisations qui étaient performantes en dépit de leurs ressources limitées et de leurs capacités organisationnelles relativement sous-développées. La motivation organisationnelle représente la personnalité profonde de l'organisation. C'est ce qui incite les membres à être performants. Dans notre cadre, nous évaluons la motivation organisationnelle en analysant un certain nombre des dimensions de l'organisation.

L'une d'elles est l'histoire et l'évolution de l'évaluation – c'est-à-dire quand et comment l'organisation a débuté, quels sont les grands événements de son histoire, etc. De la même façon, le cadre permet de se pencher sur sa mission, ses valeurs et sa vision d'avenir afin de comprendre quelles sont les forces qui motivent ses actions. La culture qui existe au sein d'une organisation et les mesures d'incitation qui y sont offertes contribuent à la motivation organisationnelle. Pris ensemble, ces facteurs donnent à

l'organisation sa personnalité et influent sur sa performance et sur la qualité de son travail.

### *Performance organisationnelle*

La majorité des organisations sans but lucratif envisagent leur performance en termes de mesure dans laquelle elles se conforment à leur mission, à leur raison d'être ou aux buts qui ont été définis pour elles. Une université, par exemple, est considérée comme efficace dans la mesure où elle dispense un enseignement, fait de la recherche et offre un service à la collectivité. Néanmoins, les universités, comme les autres organisations, doivent mener leurs activités dans les limites de certaines ressources.

Pour être performantes, même les organisations à caractère éducatif doivent fonctionner de façon efficace, cette efficacité étant mesurée, par exemple, en termes du coût d'un diplômé universitaire. Comme indiqué ci-dessus, l'efficacité et l'efficience étaient à une époque les concepts les plus fréquemment utilisés pour déterminer la performance organisationnelle. Depuis les années 1970, cependant, de nombreuses autres variables associées à la performance organisationnelle sont apparues, comme le moral, l'innovation, le roulement, l'adaptabilité et l'ouverture au changement. Toutes sortes d'idées nouvelles circulent et il est clair que les divers intervenants souhaitent des formes différentes de performance organisationnelle. Beaucoup de ces idées sont en rapport avec les mesures prises pour assurer la survie de l'organisation au fil du temps. On peut parler à ce sujet du « maintien de la pertinence pour les intervenants ». Selon notre cadre, une organisation est performante lorsqu'elle parvient à un équilibre entre efficacité, efficience et pertinence tout en étant viable financièrement.

## **ORGANISATION DU LIVRE**

Le présent ouvrage comporte sept chapitres dont chacun est consacré à un aspect particulier de l'évaluation organisationnelle. Dans le premier, nous avons souligné ce qui a changé dans le domaine de l'aide au développement et, entre autres, la nécessité pour les organismes d'aide d'être concurrentiels dans des conditions quasi commerciales. Nous avons par ailleurs proposé un rapide

aperçu historique de l'évolution des conceptions en ce qui concerne les organisations et leur rendement. Alors qu'on se concentrait autrefois principalement sur le travail, les gens et la structure organisationnelle, on reconnaît à présent l'importance du personnel, des clients et des intervenants. En somme, de nos jours, l'approche de l'évaluation de la performance organisationnelle est plus holistique.

Dans le chapitre deux, l'organisation est située dans son contexte, c'est-à-dire son environnement. Un lien inextricable relie une organisation à son environnement et influe sur son rendement, sa production et sur la façon dont elle fonctionne. On trouvera dans ce chapitre un examen détaillé de l'impact des règles formelles, de l'ethos institutionnel (règles informelles) et des capacités.

Le chapitre trois porte sur les huit éléments de la capacité organisationnelle. Ils comprennent les diverses aptitudes organisationnelles et techniques qui permettent à l'organisation ainsi qu'aux groupes et aux individus à tous les niveaux de remplir leurs fonctions et de parvenir ainsi à leurs objectifs en termes de développement. Ce chapitre explore des questions telles que le leadership, l'infrastructure, les ressources humaines et les processus organisationnels.

Dans le chapitre quatre, un aspect plus énigmatique des organisations est abordé – les forces qui les incitent à exceller, communément appelées motivation. Quels sont les facteurs qui expliquent le zèle avec lequel certaines personnes font leur travail ? On se penche dans ce chapitre sur quatre manifestations de la motivation organisationnelle : l'histoire, la mission, la culture et les systèmes de mesure de l'incitation et des récompenses. On se penche aussi sur la façon dont certaines de ces forces interviennent parfois à différents moments de l'histoire d'une organisation.

Le chapitre cinq est consacré à ce qui est peut-être l'élément le plus fondamental du processus d'évaluation organisationnelle : la performance. La méthode traditionnelle pour déterminer la performance d'une organisation consistait naguère à évaluer son efficacité et son efficience. Les choses ont changé et on inclut maintenant la pertinence pour les intervenants, au fil du temps, et la viabilité financière. L'organisation et ses dirigeants doivent avoir des données solides sur la performance organisationnelle et être

capables de comprendre les compromis nécessaires en termes de performance.

Le chapitre six est une étude des questions de méthodologie qui se posent lorsqu'on fait une évaluation organisationnelle et qu'on met en lumière son importance pour l'organisation et ceux qu'elle concerne. Non normatif, ce chapitre se contente d'attirer l'attention sur ce qui doit être envisagé pour qu'une évaluation organisationnelle soit efficace.

Dans le dernier chapitre, les questions relatives à la mise en œuvre d'une évaluation organisationnelle sont abordées, parmi lesquelles le leadership, les évaluations cérémoniales, les modèles logiques et les pièges en matière de projets. On y réfléchit, en outre, à la façon dont les enseignements tirés peuvent aboutir à une meilleure performance organisationnelle.

## **GUIDE RAPIDE POUR L'ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE**

Le but de ce guide est de fournir un cadre d'évaluation organisationnelle rapide lors d'une brève visite (un jour ou deux) dans une organisation.

Il propose un certain nombre de concepts clés auxquels vous pourrez réfléchir lorsque vous analyserez le contexte porteur, la motivation, la capacité et la performance. Servez-vous de ces concepts pour la préparation de votre rapport d'évaluation organisationnelle.

### **SOURCES DE DONNÉES**

Réfléchissez à ce dont vous avez besoin en termes de données au cours de votre visite. Tout en faisant l'évaluation essayez de :

- Rencontrer un bon échantillon de personnes et noter leur nom :*
  - Administrateurs
  - Chercheurs/corps enseignant/personnel de soutien
  - Clients/intervenants/représentants de l'organisation
  - Fonctionnaires du gouvernement
  
- Observer les installations pertinentes :*
  - Bâtiments/espaces extérieurs
  - Laboratoires
  - Espaces de cours
  - Sites de programmes ou de projets
  
- Observer la dynamique entre les gens :*
  - Nature des rencontres avec vous (qui est là, qui préside, etc.)
  - Processus d'enseignement et d'apprentissage
  - Nature des rapports avec les clients de l'organisation
  - Façon dont la recherche est menée ; paradigme dominant

## LE CONTEXTE PORTEUR

Les organisations n'existent pas en vase clos. Chacune existe dans un contexte particulier dont les multiples facettes influent sur elle et sur sa performance. Caractériser le contexte porteur de l'organisation en vous servant des lignes directrices suivantes :

- Décrire et évaluer les règles formelles qui gouvernent le fonctionnement de l'organisation :*
  - Cadre législatif
  - Droits de propriété intellectuelle
  - Mandat
  - Droits du travail
  
- Décrire l'ethos institutionnel qui gouverne le fonctionnement de l'organisation :*
  - Évolution naturelle
  - Valeurs culturelles
  - Normes
  - Tabous
  - Croyances religieuses
  
- Décrire les capacités qui gouvernent le fonctionnement de l'organisation :*
  - Milieu
  - Marché du travail
  - Économie
  - Technologie
  - Géographie

Quel est l'impact de ces forces contextuelles sur la mission, la performance et la capacité de l'organisation ? En quoi le contexte est-il propice ou hostile ? Quels sont les principaux débouchés et risques associés à ce contexte ?

## CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE

La capacité organisationnelle sous-tend la performance de l'organisation. Elle consiste en huit domaines indissociables décrits ci-dessous. Décrivez la capacité organisationnelle au moyen des directives conceptuelles suivantes :

- Évaluer les atouts et les faiblesses du leadership stratégique au sein de l'organisation :*
  - Leadership (gestion de la culture, définition des orientations, soutien du développement des ressources, mesures pour s'assurer que les tâches sont bien accomplies)
  - Planification stratégique (examen du contexte, mise au point de tactiques pour atteindre les objectifs et les buts et accomplir la mission)

- Gestion des créneaux (domaines d'expertise, ce qui rend l'organisation unique en son genre, reconnaissance de cette originalité)
- *Évaluer les atouts et les faiblesses de la structure organisationnelle au sein de l'organisation :*
  - Gouvernance (cadre législatif, processus de prise de décisions, méthodes pour arrêter les orientations, liens avec l'extérieur)
  - Fonctionnement (rôles et responsabilités, coordination de la main-d'œuvre, coordination des systèmes)
- *Évaluer les atouts et les faiblesses de l'infrastructure opérationnelle :*
  - Gestion des installations (éclairage adapté, eau propre, électricité)
  - Gestion de la technologie (équipement, systèmes d'information, matériel/logiciels, bibliothèque)
- *Évaluer les atouts et les faiblesses des systèmes, processus ou dimensions des ressources humaines suivants :*
  - Planification (recrutement, sélection, dotation en personnel, orientation)
  - Perfectionnement (gestion du rendement, suivi, évaluation)
  - Gestion de carrière (perfectionnement professionnel, formation)
  - Maintenance (questions de santé/sécurité, problématique homme-femme, qualité de la vie professionnelle)
- *Évaluer les atouts et les faiblesses de la gestion des programmes et services :*
  - Planification (identification des besoins, sélection des objectifs, étude des coûts pour des solutions de rechange, élaboration de systèmes d'évaluation)
  - Mise en œuvre (respect des échéanciers, coordination des activités)
  - Suivi (projets/programmes, systèmes pour évaluer les progrès, communication de la rétroaction aux intervenants)
- *Évaluer les atouts et les faiblesses des processus organisationnels au sein de l'organisation :*
  - Résolution de problèmes (identification des problèmes, collecte des données)
  - Prise de décisions (identification de solutions de rechange, choix de solutions, suivi sur les décisions)
  - Communications (échange de renseignements exacts et essentiels, promotion d'une conception commune des choses pour tous les membres de l'organisation)
  - Suivi et évaluation (génération de données, suivi sur les progrès, utilisation de l'information, changement et amélioration de l'organisation)

☐ *Évaluer les atouts et les faiblesses des liens entre les organisations :*

- Réseaux (type, nature, membres bien choisis, utilité, coordination, coûts-avantages)
- Partenariats (type, nature, durabilité)
- Liens électroniques (réseaux de communication, équipement dans le domaine de l'information, ressources en matière d'information, large assortiment de compétences/expériences)

En quoi la capacité organisationnelle influe-t-elle sur la performance de l'organisation ? Quels sont les atouts et les faiblesses globaux de la capacité organisationnelle ?

**MOTIVATION ORGANISATIONNELLE**

Il n'existe pas deux organisations semblables. Chacune a une histoire, une mission, une vision d'avenir, une culture et un système de mesure de l'incitation et des récompenses qui lui sont propres. Identifiez le niveau de motivation organisationnelle en fonction des éléments déterminants suivants :

☐ *Analyser l'histoire de l'organisation :*

- Date et processus de fondation
- Principaux prix et réussites
- Grandes luttes
- Changements de taille, de programme ou de leadership

☐ *Comprendre la culture de l'organisation :*

- Attitudes à l'égard du travail
- Attitudes envers les collègues, les clients ou les intervenants
- Valeurs, croyances
- Normes organisationnelles sous-jacentes qui gouvernent l'organisation

☐ *Comprendre le système de mesures d'incitation et de récompenses de l'organisation :*

- Facteurs clés, valeurs, motivations favorables à la productivité
- Liberté intellectuelle, stimulation, autonomie
- Rémunération, accès à des subventions, possibilités de promotion
- Reconnaissance par les pairs, prestige

En quoi la motivation influe-t-elle sur la performance organisationnelle ? De quelles façons l'histoire, la mission, la culture et le système de mesure de l'incitation ont-ils un impact bénéfique ou néfaste sur l'organisation ?

## PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE

Chaque organisation devrait s'efforcer d'atteindre ses buts en utilisant des ressources raisonnables tout en veillant à sa durabilité à long terme. Est « performante » une organisation qui fait son travail avec efficacité et efficience tout en demeurant pertinente pour ses intervenants. Définissez la performance organisationnelle en répondant aux questions suivantes :

*Dans quelle mesure l'organisation est-elle efficace dans ses efforts pour s'acquitter de sa mission ?*

- Performance de la recherche (grandes réussites, niveau général de productivité de la recherche défini en termes de la mission et des valeurs de l'organisation, utilisation faite des résultats)
- Performance de l'enseignement (clients desservis, qualité des services/produits)
- Performance des services (soutien du milieu de la recherche, transfert de technologie)

*Dans quelle mesure l'organisation est-elle efficiente dans ses efforts pour s'acquitter de sa mission ?*

- Utilisation judicieuse des affectations financières
- Productivité du personnel (roulement, absentéisme, recherche produite)
- Clients (taux de réussite des programmes, association à long terme avec l'organisation)
- Efficience du système administratif

*L'organisation a-t-elle conservé sa pertinence au fil du temps ?*

- Révision des programmes
- Adaptation de la mission
- Satisfaction des besoins des intervenants
- Adaptation au contexte
- Réputation
- Durabilité dans le temps
- Esprit d'entreprise

Dans quelle mesure l'organisation est-elle performante ?

*This page intentionally left blank*

## *Chapitre deux*

### **CONTEXTE PORTEUR ET PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE**

Les organisations n'existent pas en vase clos. Chacune existe dans un contexte particulier, auquel elle est inextricablement liée, dont les multiples facettes influent sur elle, sur sa performance, sur ce qu'elle produit et sur la façon dont elle fonctionne (Nabli et Nugent, 1989). Au fur et à mesure que nous affinons et élargissons le cadre de l'évaluation organisationnelle, le concept d'un contexte porteur devient de plus en plus important pour comprendre et expliquer les forces qui contribuent à faire du caractère et de la performance des organisations ce qu'elles sont (Scott, 1995).

De nombreux projets de développement mis en œuvre au sein d'organisations se soldent pas un échec partiel ou total parce que l'intervention ne tient pas suffisamment compte du contexte porteur au sein duquel l'organisation fonctionne (PNUD, 1993). Ainsi, des prêts pour le développement ont affecté des ressources à l'achat de nouvel équipement, puis à la formation du personnel pour qu'il puisse se servir de cet équipement. Cependant, une telle approche dans le contexte d'une fonction publique centralisée n'ayant pas de politiques pour maintenir le personnel qualifié en poste peut s'avérer contre-productive. Certains projets de prêts échouent parce que les organismes d'exécution fonctionnent dans un contexte tumultueux qui les empêche de mener le projet à bien.

Chaque fois qu'on fait un diagnostic sur la performance d'une organisation ou qu'on essaye de l'améliorer, il est indispensable de comprendre les forces externes qui peuvent contribuer ou nuire à la performance organisationnelle (Savedoff, 1998). Les contextes

porteurs soutiennent les organisations et les personnes efficaces et efficaces et leur création devient un aspect de plus en plus important de l'aide au développement (Picciotto et Weisner, 1998).

On trouvera dans ce chapitre la description d'un contexte porteur et son étude du point de vue du diagnostic. Certains concepts qui sont souvent flous y seront également précisés de même que les rapports qui existent entre les organisations et le contexte dans lequel elles existent. Enfin, ce chapitre traite rapidement de questions qui se posent lorsqu'on analyse le contexte d'une organisation. On y trouvera des exemples pour en orienter l'examen, une tâche souvent difficile.

## DÉFINITIONS

Dans le premier chapitre, on parlait du principe que le contexte porteur est constitué de facteurs administratifs, technologiques, politiques, socioculturels et des intervenants (Lusthaus, Anderson et Murphy, 1995). Non seulement cela était en accord avec ce que disent les ouvrages de gestion stratégique, mais c'était également un système de catégorisation pratique. Lors de notre travail avec des institutions financières internationales, nous avons pris davantage conscience de l'importance de l'interaction qui se produit lorsque les banques interviennent aux niveaux systémiques et organisationnels. Les organisations doivent être capables de faire un diagnostic sur le contexte porteur ainsi que de développer les compétences requises pour influencer sur ce dernier et s'y adapter au fur et à mesure qu'il évolue (Savedoff, 1998).

Dans cette optique, nous avons conçu une grille pour aider à mieux comprendre le lien entre notre approche antérieure et une approche davantage axée sur les institutions qui tient compte d'éléments comme *les règles, l'ethos et les compétences*, éléments qui seront tous abordés plus loin dans ce chapitre.

Dans les livres et articles sur l'économie institutionnelle, on utilise le terme « institution » pour désigner les règles (D. North, 1990). *Les règles ou institutions sont les lois et les codes formels qui ont une incidence bénéfique ou néfaste sur les organisations par les mesures d'incitation et les limites qu'elles fournissent ou imposent.* Il existe des

<b>COMPOSANTES DU CONTEXTE ORGANISATIONNEL</b>			
	<b>Règles</b>	<b>Ethos</b>	<b>Compétences</b>
Administratif/ juridique	Cadre juridique	Attitudes à l'égard de la mise en exécution	Capacité d'élaborer et de mettre en exécution des lois et des politiques
Technologique	Protection de la propriété intellectuelle	Attitudes sociales à l'égard de l'innovation	Développement de produits, capacité de R&D
Politique	Type de gouvernement (démocratique, autoritaire)	Attitudes à l'égard de la société civile	Capacité d'organiser la société civile, entre autres groupes ; connaissance de l'électorat ; degré de transparence
Économique	Clarté et utilité des règles économiques, politiques en matière de taux d'intérêt, etc.	Attitudes à l'égard de la société civile	Capacité d'élaborer un cadre stratégique pour la concurrence et d'examiner les secteurs industriels, les bases de données sur la société, les niveaux de compétition, les frais de transaction
Écologique	Lois sur la protection de l'environnement qui ont un impact sur les organisations et les gens, rôle de la géographie	Attitudes à l'égard de l'environnement et de ses effets sur les organisations	Capacité d'évaluer les impacts sur l'environnement et de s'adapter
Intervenants	Droits dans le domaine du travail, règles de sécurité du travail concernant la concurrence	Attitudes à l'égard des secteurs à but non lucratif et public et des entreprises	Capacité des groupes d'exercer une influence
Socioculturelle	Normes religieuses	Perceptions en matière de la dynamique homme-femme	Capacité de changer les attitudes sociales et culturelles

règles pour toutes les dimensions du contexte : certaines sont officielles, d'autres officieuses et acceptées par tous. Certaines sont explicites, d'autres implicites. Certaines sont codifiées, d'autres moins. Les plus codifiées se trouvent généralement dans les contextes politiques et administratifs.

*L'ethos institutionnel englobe les règles pour la plupart informelles qui régissent une société, soit l'histoire, les valeurs culturelles, les normes et les tabous du contexte dans lequel fonctionnent les organisations. Comme les règles et les autres attentes sociétales implicites, l'ethos institutionnel impose des contraintes sur le comportement des organisations et des gens qui travaillent avec elles. Bien que ses divers aspects soient difficiles à mesurer et à évaluer, ils sont néanmoins très importants de par l'impact qu'ils ont sur le comportement et la performance des organisations qui évoluent dans un contexte donné.*

*Les compétences comprennent la main-d'œuvre, les ressources, les atouts et les handicaps naturels ainsi que l'infrastructure et la technologie d'un pays ou d'une région. Leur importance pour le développement est reconnue depuis longtemps. Elles ont souvent été le fondement de rapports impérialistes ou coloniaux. À l'occasion, nous nous servons du terme « capacité » pour désigner les ressources internes, en particulier dans le cadre des discussions sur les organisations. Dans la présente section sur le contexte, il a une acception différente. Lorsque nous parlons de ressource, nous préférons la notion « être capable de » qui dénote un pouvoir ou une aptitude à faire quelque chose (Morgan, 1998). Les pays et les organisations veulent développer leurs compétences et leurs capacités relatives à la création d'un contexte porteur qui correspond à leurs besoins.*

Si un contexte est dépourvu de la main-d'œuvre, de l'infrastructure et de la technologie nécessaires, la disponibilité de ces ressources précieuses pour les organisations sera limitée. Cela aura vraisemblablement un impact sur la manière dont elles fonctionneront et sur ce qu'elles pourront accomplir. S'il n'est pas impossible pour une organisation d'importer ou d'élaborer elle-même ces ressources, le prix à payer pour ce faire risque cependant de nuire à son efficacité organisationnelle (Datta et Nugent, 1998).

**RÉFORME DES MARCHÉS : CRÉER UN CADRE JURIDIQUE  
POUR APPUYER LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ<sup>1</sup>**

Avec l'avènement de la perestroïka en 1984, la Mongolie a commencé à se distancier de la domination politique et culturelle soviétique. En 1990, elle a entamé le démantèlement de son économie centralisée et dirigée et introduit toute une gamme de réformes allant dans le sens d'une économie de marché. Un terme a été mis à la discrimination juridique contre les activités du secteur privé en 1988 et les restrictions sur la propriété privée de troupeaux ont été levées en 1991. Ces mesures, et d'autres similaires, ont contribué à renforcer la viabilité des organisations privées et ont entraîné une expansion du secteur privé en Mongolie.

1. Tiré de Hahm (1993).

**ETHNICITÉ ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

Dans un pays où les tensions ethniques étaient importantes et propices à la division, on a remarqué que dans le secteur privé – et en particulier dans les institutions financières et bancaires –, l'accès à la mobilité ascendante et aux promotions dépendaient pour une large part de l'origine ethnique des employés. En conséquence, le groupe ethnique le moins privilégié avait tendance à s'orienter vers la fonction publique.

Ces trois éléments d'un contexte porteur sont indissociables pour plusieurs raisons importantes. La capacité d'une nation à développer sa propre infrastructure ou à s'adapter et à faire bon usage de technologies étrangères, par exemple, est souvent déterminée par des règles comme celles qui régissent les droits de propriété intellectuelle, les brevets ou les droits d'auteur. Bien qu'ils ne soient pas les seuls à influencer sur les organisations, ces éléments du contexte externe sont parmi les facteurs identifiables les plus importants pour nous aider à comprendre et à expliquer la performance organisationnelle.

**COMMENT LA GÉOGRAPHIE PEUT COMPLIQUER  
LA PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE**

Les Bahamas comptent plus de 700 îles. Cette donnée géographique a eu un impact considérable sur le ministère de l'Éducation de ce pays. Sa mission étant d'éduquer tous les enfants, il a dû élaborer des mécanismes de prestation de services pour pouvoir les servir dans tous les coins de l'archipel.

## RÈGLES

Les « règles du jeu » d'une société sont un des ingrédients les plus importants du contexte porteur (Datta et Nugent, 1998). On pourrait dire d'elles qu'elles sont l'huile qui fait que les rouages économiques et sociaux tournent bien. Toute société a besoin de règles adaptées ainsi que de mécanismes justes et efficaces pour leur mise à exécution. Les organisations doivent poursuivre leurs objectifs dans les limites d'une structure juridique ou réglementaire qui facilite ou complique leur travail. Les gouvernements et la gouvernance ont une influence considérable sur la nature des règles sociétales et sur l'efficacité avec lesquelles elles sont mises en œuvre.

### *Règles administratives et politiques*

Les règles administratives et politiques sont enchâssées dans les constitutions, les lois traditionnelles et la common law, les chartes, les textes de loi et les codes civils, dont certains ont des incidences économiques considérables. Toutes les organisations ont des fonctions majeures dans une société. Elles existent pour répondre à certains des besoins de cette dernière. Ainsi, les gouvernements ont créé légalement des ministères de l'environnement parce qu'ils reconnaissaient le besoin fonctionnel de le protéger. Ils énoncent les règles qui gouvernent le ministère et, ce faisant, ils définissent les rapports que les organisations ont avec lui (Desormeaux, 1998).

Les bailleurs de fonds et les prêteurs s'entendent généralement pour dire que les questions d'économie politique sont des déterminants importants de la réussite des programmes qu'ils soutiennent dans le monde en développement. Mais s'ils exigent souvent des réformes économiques pour apporter leur soutien, ils fournissent rarement l'aide directe qui est nécessaire pour effectuer

et institutionnaliser ces réformes. Ces organisations doivent prendre les mesures que leur dictent leurs inquiétudes et apporter une aide accrue pour les réformes institutionnelles (Weisner, 1998).

En termes d'économie politique, les variables qui influent sur la probabilité de réussite des réformes axées sur le développement sont étudiées en détail dans les textes d'économie politique (Tommasi et Velasco, 1995 ; Bates et Krueger, 1993 ; Haggard et Kaufman, 1992). Ces variables comprennent les conflits sociaux, l'instabilité politique, le type de gouvernement (dictature, marché libre, conservateur, libéral, populiste), le fait qu'il ait été élu démocratiquement, la durée de son mandat et la transparence en son sein.

Lorsqu'on entreprend une réforme institutionnelle, il est important de comprendre la constitution et les lois du pays et de déterminer qui a le pouvoir de les modifier. On considère que c'est une bonne politique de se concentrer sur la réforme des structures des mesures d'incitation pour accroître l'autonomie des bénéficiaires et leur donner des choix.

### *Règles économiques*

Les règles économiques sont enchâssées dans le droit des contrats, des partenariats et des entreprises et dans les autres règles standards et *ad hoc* promulguées par des organismes comme les banques centrales pour contrôler les taux d'intérêt, les importations, les exportations et les investissements locaux et à l'étranger (Clague et coll., 1997).

Les *droits de propriété* ont un profond impact sur les organisations et sur les marchés au sein desquels elles fonctionnent. Les règles qui gouvernent les droits de propriété *donnent à des individus, des groupes ou des organisations le pouvoir d'exercer un contrôle sur des ressources limitées et de profiter de leurs attributs précieux* (Eggertsson, 1996). Les lois foncières, par exemple, donnent aux individus et aux organisations la possibilité d'exercer un contrôle sur une parcelle de terrain et d'en tirer des avantages (Ensminger, 1997 ; Nye, 1997).

Les *contrats de travail*, reposant aussi sur des lois, *donnent à une organisation le droit ou le pouvoir de profiter des services d'une ressource rare et précieuse – la main-d'œuvre*. Les contrats constituent

pour les individus et les organisations un moyen de protéger leurs droits de propriété et ils sont fondés sur la loi (Engerman, 1997 ; Nabli et Nugent, 1989). En fait, une organisation peut être perçue comme un ensemble de contrats – entre les actionnaires et les propriétaires, entre les gestionnaires et les employés, entre les gestionnaires et les autres intervenants (créanciers, clients, etc.). Ainsi, l'absence de règles gouvernant les contrats et les droits de propriété ou l'échec à mettre ces règles à exécution peuvent avoir des conséquences graves sur la performance organisationnelle (Chhiber, 1998 ; Nugent, 1998)

*Les frais de transaction comprennent, entre autres, les frais encourus pour faire respecter, de façon privée, les droits de propriété* (North, 1990). Lorsque les mécanismes publics qui assurent officiellement le respect de ces droits dans la société sont inefficaces ou peu fiables, les organisations et les individus doivent mettre eux-mêmes en place des systèmes de contrôle internes pour défendre leurs droits sur les ressources en question, ce qui signifie une augmentation de leurs frais de transaction. Dans ces cas-là, les règles informelles et les mécanismes d'exécution évoluent souvent pour ne plus être du ressort de la structure institutionnelle officielle ou formelle (Eriksson, 1998 ; Greenhill, 1995).

#### **FRAIS DE TRANSACTION :**

##### **LORSQUE LES DROITS DE PROPRIÉTÉ NE SONT PAS MIS EN EXÉCUTION**

Le cadre institutionnel de l'ancienne Union soviétique était conçu pour contrôler de près les organisations économiques et prescrire leur structure dans les moindres détails. Cependant, du fait de règles bureaucratiques tortueuses, peu fiables, qui entraînent des retards considérables et qui sont inhérentes à ce type d'économie dirigée, les dirigeants n'étaient pas en mesure de mettre à exécution leurs droits de propriété sur les ressources économiques. Cela a constitué pour les divers agents de l'État une occasion de mettre la main sur des revenus économiques (au moyen de pots-de-vin, d'extorsions, etc.) et de mettre en place des réseaux informels et parallèles de relations contractuelles (Eggertsson, 1996). Cette situation explique en partie la difficulté qu'on a encore aujourd'hui à entreprendre des programmes pour réformer le développement dans les anciennes économies dirigées.

Les règles économiques et leur mise à exécution jouent un rôle important lorsqu'il s'agit de déterminer la structure des organisations dans une économie, comme indiqué dans l'encadré ci-dessous sur le Brésil.

**LES RÈGLES ÉCONOMIQUES INFLUENT SUR  
LES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES**

Vers le milieu des années 1980, les petites entreprises étaient nombreuses au Brésil. Ce phénomène s'expliquait par l'existence dans le système juridique brésilien de règlements plus stricts et rigoureux (y compris en ce qui concerne l'impôt sur le revenu) pour les entreprises qui comptaient 50 employés ou plus (Stone, Levy et Portes, 1996). Ainsi, le fait que plusieurs organisations brésiliennes étaient de petite taille à l'époque était dû principalement à des facteurs institutionnels.

### *Mise à exécution des règles*

La mise à exécution des règles est aussi importante que les règles elles-mêmes (Kaji, 1998). C'est dans le secteur financier que cela est le plus manifeste, les banques devant être raisonnablement sûres que les ententes de prêts peuvent être respectées et qu'elles le seront même en cas de non-paiement du prêt par le client (Nugent, 1998). Comme on le voit clairement dans de nombreux pays en développement, des règlements et des systèmes de mise à exécution mal conçus dans le secteur financier peuvent avoir des répercussions néfastes sur la volonté des organismes de prêt de prêter, sur la capacité des organismes qui empruntent d'emprunter et d'investir et, par conséquent, sur la performance de l'économie tout entière.

**MISE À EXÉCUTION TRADITIONNELLE DES PRÊTS ET DU CRÉDIT RURAL**

Les efforts des institutions de crédit régulières qui faisaient appel à des méthodes bancaires traditionnelles pour offrir leurs services dans les campagnes des pays en développement n'étaient guère couronnés de succès. L'un des problèmes étant que les ententes de prêt étaient nécessairement difficiles à faire respecter par des gens extrêmement pauvres travaillant en agriculture, avec tous les risques que cela comporte, les récoltes dépendant pour une large part des caprices de la nature. La mise à exécution des ententes de prêt traditionnelles est liée à la capacité de l'emprunteur à fournir une garantie, ce qu'ont peu de paysans.

Les problèmes de crédit rural rencontrés par bien des pays en développement font ressortir combien il est important de pouvoir faire respecter les règles, comme le montre l'encadré ci-dessous.

### *Attributs nécessaires des règles*

La mise à exécution des règles officielles est en grande partie une question de coercition, de force ou de menace, dans les limites de la loi (Chong et Calderon, 1997). Son efficacité, cependant, dépend en partie de la mesure dans laquelle les gens considèrent que les règles ne valent pas la peine d'être respectées. Si ces dernières ne sont pas perçues comme équitables ou équitablement appliquées, les individus et les organisations n'en ont que plus de raisons de les contourner, ce qui rend leur mise à exécution plus difficile et coûteuse. Par conséquent, de bonnes règles doivent, entre autres choses, être crédibles, appliquées équitablement et uniformément, prévisibles et souples (Burki et Perry, 1998).

On entend par crédibilité la mesure dans laquelle les règles et les systèmes de mise à exécution jouissent du respect des personnes concernées. La crédibilité des règles et des institutions passe en partie par des frais de transaction peu élevés et par leur équité. Dans ce contexte, de tels frais signifient des règles et une mise à exécution qui facilitent et accélèrent les interactions et les échanges économiques tout en utilisant le moins de ressources possible. L'équité est la mesure dans laquelle les règles et leur mise à exécution sont impartiales et uniformes d'une personne à l'autre ou d'un groupe à l'autre (Hunter et Lewis, 1997).

On entend par prévisibilité la mesure dans laquelle les acteurs du milieu doivent face à des changements inattendus des règles et des politiques. La souplesse est la mesure dans laquelle les règles et leurs mécanismes de mise à exécution évoluent au fil du temps pour satisfaire aux besoins de la société. Un moyen important de faire en sorte que les règles soient reprises à leur compte par les personnes concernées est de s'assurer que ces dernières participent activement, directement ou indirectement, à leur élaboration (Lal, 1996). Cela est fort bien illustré par l'encadré

suivant dans lequel sont comparés deux systèmes d'irrigation au Népal au début des années 1990.

#### SYSTÈMES D'IRRIGATION AU NÉPAL

En 1993-1994, les données des Institutions et systèmes d'irrigation du Népal (Nepal Irrigation Institutions and Systems) indiquaient que les systèmes contrôlés par les fermiers étaient beaucoup plus performants que ceux qui étaient gérés par des organismes. Ces derniers étaient une initiative financée par le gouvernement pour améliorer les résultats en matière d'irrigation. Leurs protagonistes ne participaient pas à l'élaboration des règles qui les gouvernaient. La plupart du personnel était employé selon les termes du système bureaucratique de la fonction publique, c'est-à-dire que leur rémunération était fixe et que les promotions étaient largement fonction de l'ancienneté, plutôt que de la performance. Les intervenants des systèmes gérés par les fermiers, eux, fixaient leurs règles et dirigeaient leurs systèmes au moyen desquels ils développaient leur propre capital social, c'est-à-dire connaissances, idées, institutions et schémas d'interaction qui leur étaient communs. Ils avaient, de ce fait, plus de raisons de vouloir être performants (Ostrom, 1997).

#### *Évaluation des règles*

L'une des grandes questions empiriques auxquelles s'intéressent les praticiens et les organismes dans le domaine du développement est de savoir comment analyser un cadre institutionnel donné et ses mécanismes de mise à exécution des règles (Clague et coll., 1997). Bien évidemment, les organismes de développement et les institutions financières internationales ont mis au point toutes sortes de méthodologies pour évaluer les règles nationales et sectorielles selon laquelle fonctionnent les organisations. C'est l'effet direct des règles sur l'organisation qui influe sur la vie organisationnelle.

Ainsi, les évaluations organisationnelles faites par les organismes de développement et les institutions financières internationales devraient se pencher sur la qualité de ces règles. Cela devrait être fait lorsqu'on évalue la performance des projets que ces institutions soutiennent déjà, lorsqu'on analyse les capacités d'exécution des organismes admissibles à un prêt et même lorsqu'on cherche des candidats organisationnels prometteurs avec qui travailler. En effet, le secret de la réussite relative aux prêts pour le développement réside dans l'identification de partenaires organi-

sationnels efficaces à appuyer. Les bons candidats pour de tels partenariats sont des organisations qui cherchent sincèrement à réformer les choses et qui ont déjà un contexte institutionnel propice ou, encore, qui sont honnêtement déterminées à en créer un (Chibre, 1998).

De ce point de vue, les organismes internationaux doivent être prêts à consacrer une partie de leur aide au diagnostic et à la réforme institutionnels, sans quoi nombre de leurs autres efforts de développement risquent de produire des résultats décevants. En fait, certains organismes internationaux, en particulier la Banque mondiale, ont concentré leurs efforts de développement sur des interventions aux niveaux institutionnel et organisationnel.

Les praticiens du développement sont bien conscients de l'importance de l'utilisation de mesures quantitatives objectives pour évaluer les règles et leurs systèmes de mise à exécution. La difficulté à obtenir de telles mesures est elle aussi reconnue (Burki et Percy, 1998) même s'il existe dans de nombreux pays des mesures quantitatives subjectives moins rigoureuses compilées par des organismes de risque bancaire. Diverses échelles sont utilisées pour ces mesures, qui considèrent les indices de corruption, la paperasserie, l'efficacité des systèmes juridiques et la stabilité politique. Si on s'intéresse de plus en plus aux règles du jeu et si un certain nombre d'instruments ont été mis au point pour les évaluer, beaucoup d'entre eux sont cependant trop détaillés et ont besoin d'être adaptés si on veut les utiliser pour évaluer le contexte dans lequel fonctionnent les organisations (Manning, 2000).

À un niveau plus pragmatique, évaluer les règles signifie déterminer dans quelle mesure celles qui existent aident ou freinent les organisations ou sont propices aux prêts ou à l'exécution des projets. Pour toute évaluation, on doit se pencher sur la mesure dans laquelle le niveau de risque pour le prêt ou le projet est tributaire de la mise à exécution des règles.

L'un des aspects de l'évaluation organisationnelle consiste à caractériser les règles et leurs mécanismes de mise à exécution dans le contexte de l'organisation. Les questions proposées dans l'encadré

ci-dessous devraient être incluses dans les évaluations du contexte d'une organisation.

### Questions : règles

- *Est-ce que l'organisation doit s'accommoder de changements inattendus dans les règles et les politiques ?*
- *Est-ce que l'organisation peut compter sur le gouvernement pour mettre les principales lois, règles et politiques en exécution ?*
- *Est-ce que l'organisation est informée des modifications importantes des règles ?*
- *Est-ce que l'organisation peut exprimer ses préoccupations lorsque les changements prévus ont une incidence sur ses intérêts ?*
- *Est-ce que l'organisation peut faire confiance aux autorités pour la protéger elle ainsi que ses biens contre des actes criminels ?*
- *Est-ce que les règles (qui gouvernent un secteur ou un domaine d'intérêt, par exemple) sont suffisamment claires et crédibles pour permettre à l'organisation de réaliser ses transactions sans problème ?*
- *Est-ce que les personnes responsables de la mise en exécution des règles sont punies lorsqu'elles ne les font pas respecter ou lorsqu'elles le font mal (corruption, préjugés, favoritisme ou manque de cohérence) ?*
- *Est-ce que le corps judiciaire met les règles à exécution (arbitrairement, impartialement, de façon imprévisible) ?*

## ETHOS INSTITUTIONNEL

Au fur et à mesure que les sociétés évoluent, elles acquièrent une expérience historique unique en son genre ainsi que des valeurs culturelles, des normes, des préceptes religieux et des tabous. Ces codes de conduites implicites ou oraux peuvent être associés à l'histoire de la société sous le titre plus large d'*ethos institutionnel*. Dans les ouvrages sur les institutions, on parle aussi de « règles du jeu informelles ». Ce sont souvent ces règles informelles qui aident à comprendre pourquoi certaines règles sont appliquées et d'autres non ; ou pourquoi certaines personnes sont puissantes alors que, compte tenu de leur poste au sein de l'organisation, cela ne devrait

pas être le cas. Les règles informelles de la société contribuent à faire paraître rationnels des comportements qui ne le sont pas à première vue.

### ***Histoire***

L'histoire de la société regroupe la totalité de ses expériences – réussites, échecs, guerres, désastres ainsi que l'émergence des grands leaders et leur influence. L'histoire compte. Les événements et les expériences influent sur les attitudes, les croyances, la détermination et les principes moraux des individus et des organisations et sur le contexte.

L'histoire a de ce fait un impact déterminant sur les valeurs culturelles, les croyances religieuses, l'éthique et les tabous qui influent directement sur ce que les individus et les organisations peuvent ou ne peuvent pas faire, et le cas échéant, sur la façon dont elles le font. Les exemples ne manquent pas, du libéralisme et des prouesses économiques de l'Amérique à l'influence de la culture japonaise sur la réussite industrielle de ce pays, en passant par la stagnation économique de certains pays en développement qui a été attribuée à des facteurs tels que l'effet inhibant des cultures traditionnelles ou même au colonialisme (Silos, 1991).

### ***Mise en application de l'ethos institutionnel***

Contrairement aux règles formelles qui tirent généralement leur légitimité des lois, les composantes de l'ethos institutionnel tirent la leur du fait qu'elles sont dictées par la morale et soutenues par la culture (Engerman, 1997). L'application des règles formelles tend à reposer sur des sanctions juridiques alors que les mœurs et les valeurs sociales sont généralement appliquées au moyen de processus normatifs et évaluatifs inhérents à la vie sociale (Skinner, 1996).

Il arrive que les considérations culturelles soient plus importantes que les considérations juridiques formelles pour ce qui est de créer un cadre efficace pour les mécanismes d'application des règles. Lorsque les organismes de développement se concentrent sur la performance de leurs partenaires et des organismes d'exécution dans les pays en développement et qu'ils l'évaluent, il est essentiel qu'ils identifient les aspects de l'ethos institutionnel qui facilitent ou compliquent le travail des organisations qu'ils soutiennent.

Comme on le voit dans l'encadré ci-dessous, le cas de la Banque Grameen montre combien les facteurs socioculturels ont été cruciaux pour créer un système bancaire rural efficace au Bangladesh (Khander, Khalily et Khan, 1995).

**MISE EN APPLICATION DE L'ETHOS INSTITUTIONNEL ET GARANTIE SOCIALE :  
LA RÉUSSITE DE LA BANQUE GRAMEEN**

Alors que de nombreuses banques de crédit rural traditionnelles ont échoué, la Banque Grameen a réussi à accorder efficacement des crédits. Cette réussite est due en grande partie au fait que sa méthode bancaire repose sur des garanties sociales et sur des liens socioculturels entre les emprunteurs au lieu de sur des garanties tangibles traditionnelles exigées des autres banques. La peur d'être mis à l'index par la société (ou un groupe social particulier) et la pression exercée par les membres du groupe peuvent être fort efficaces pour inciter les clients à honorer leurs contrats de crédit.

### *Culture*

Les normes et les mœurs sociales englobent les habitudes, les schémas de pensée et les valeurs implicites d'une société. Ces forces socioculturelles sont en vigueur aux niveaux local, national et régional et elles ont une influence profonde sur la façon dont les organisations mènent leurs affaires et sur ce qui a de la valeur pour elles en termes de résultats et d'effets (Mauro, 1995). Les mœurs d'une culture autochtone, par exemple, ont une incidence sur l'éthique de travail et sur les relations entre les gens de cette culture. Les caractéristiques culturelles influent sur le degré d'acceptation (ou du rejet)

**CULTURE FONDÉE SUR L'ÉVITEMENT DES RISQUES**

Au Japon, où la loyauté à l'organisation à laquelle on appartenait faisait partie de l'éthique de travail, les petites et les moyennes entreprises avaient des difficultés à accéder à des crédits bancaires. La perception culturelle était telle que les gens devaient rester avec leur employeur d'origine. Quitter une entreprise pour créer la sienne était considéré comme déloyal et également comme un signe d'incompétence. La personne n'était donc pas assez bonne pour être engagée par une grande organisation ? Le résultat était que les petites et les moyennes entreprises avaient du mal à obtenir des crédits et les risques financiers étaient donc plus grands pour elles.

du risque de cette société ainsi que sur le soutien de l'initiative individuelle et, par ces derniers, elles ont également des incidences bénéfiques ou néfastes sur les organisations (Engerman, 1997).

### **Questions : ethos institutionnel**

- *Quels sont les événements mémorables dans l'histoire de la société du point de vue de l'organisation (historique de la recherche, opérations bancaires, etc.) ?*
- *Qu'est-ce qui vaut la peine d'être mentionné dans l'évolution de l'industrie ou du secteur auquel appartient l'organisation ?*
- *Existe-t-il des choses qui encouragent, rendent intéressants ou, au contraire, sans intérêt un type particulier d'organisation, un produit ou une façon de procéder (incitations/dissuasions fondées sur la culture ou influencées par l'histoire) ?*
- *Quels facteurs historiques, culturels ou religieux, au sein de la société, ont de fortes chances d'avoir une incidence néfaste sur l'organisation (conflits ethniques ou autres luttes de classes, intolérance religieuse et fanatisme, violence et criminalité, corruption et népotisme, etc.)*
- *Quels facteurs historiques, culturels ou religieux, au sein de la société, ont de fortes chances d'avoir une incidence bénéfique sur l'organisation ?*

## **COMPÉTENCES**

Outre des règles et un ethos, chaque société a un ensemble particulier de ressources qui influent sur le type et l'échelle des activités entreprises par les individus et les organisations ainsi que sur les chances de réussite de leurs efforts. Parmi ces ressources, on citera les ressources naturelles, les ressources humaines, les ressources financières, l'infrastructure (transport, routes, électricité, télécommunications) et la technologie. Ensemble, elles forment ce qu'on appelle les « compétences ». Elles se combinent aux règles et à l'ethos institutionnel pour créer un contexte porteur ou hostile pour les organisations et le développement.

Les préoccupations environnementales, un souci mondial, sont importantes pour tous les pays. Les sociétés modernes considèrent la protection de l'environnement comme un objectif primordial. Dans les pays en développement, les organisations doivent souvent obtenir une

autorisation environnementale explicite avant de pouvoir élaborer un nouveau projet. L'échec de l'organisation de se plier aux règlements relatifs à l'environnement peut entraîner des pressions politiques de la part d'activistes environnementaux du pays ou de l'étranger.

### *Dimensions*

Les perceptions quant aux compétences et aux ressources les plus importantes du point de vue du développement ont évolué au fil du temps. Alors qu'on pensait autrefois que c'étaient les ressources naturelles, on estime maintenant que ce sont les ressources humaines, le capital et la technologie. On s'entend de plus en plus pour voir le contexte porteur comme une combinaison de toutes les ressources et du cadre institutionnel (règles et ethos). Il n'existe pas de combinaison idéale spécifique. L'expérience montre que dans un monde où les interdépendances sont très fortes, il est possible de compenser le manque d'une ressource (les ressources naturelles, par exemple, dans le cas du Japon) par la création de liens et le renforcement et le développement d'autres ressources (capital humain et technologie).

Ainsi, dans une perspective « macro » de l'aide au développement, la question n'est plus de savoir ce qui est le plus important, soit un supplément de formation, soit un transfert accru d'équipement et de technologie. Il s'agit plutôt de savoir quelle est la meilleure combinaison de formation, technologie, réforme institutionnelle et ainsi de suite qui convient pour créer un macrocontexte porteur permettant une utilisation optimale des ressources au sein d'un contexte spécifique.

### *Ressources*

Ces questions sont abordées dans les travaux de plus en plus nombreux sur la mise en valeur du potentiel et sur le développement et nous n'avons pas l'intention de les passer en revue ici. Il est cependant important de comprendre que la disponibilité ou le manque de ces compétences au niveau « macro » peut avoir une incidence sur la performance d'organisations spécifiques au niveau « micro ». Les organisations doivent avoir de bonnes ressources humaines et de base (infrastructure, technologie et finances) pour améliorer leur capacité à être performantes (voir chapitre trois). Elles

doivent cependant s'appuyer davantage sur le macrocontexte pour bénéficier de ces ressources. La quantité et la qualité des ressources disponibles dépendra du contexte institutionnel et des politiques en vigueur.

### **Questions : compétences**

- *Dans quelle mesure l'organisation a-t-elle accès à un marché de la main d'œuvre adaptée ? Jusqu'à quel point les contraintes dans ce domaine influent-elles sur la performance organisationnelle ?*
- *Dans quelle mesure l'organisation a-t-elle accès à un marché financier adapté ? Jusqu'à quel point les contraintes dans ce domaine influent-elles sur la performance organisationnelle ?*
- *Dans quelle mesure l'organisation a-t-elle accès à une technologie adaptée lui permettant de fournir ses produits et ses services avec efficacité et efficience ?*
- *L'infrastructure locale (système routier et transports, électricité et télécommunications) est-elle adaptée et permet-elle aux organisations des secteurs privé et public de faire leur travail avec efficacité et efficience ?*
- *Les politiques et les incitations à l'investissement en matière de technologie sont-ils propices pour l'organisation en question ?*
- *Existe-t-il des politiques nationales efficaces en ce qui concerne les sciences et la technologie (y compris la technologie de l'information) ? Si oui, dans quelle mesure ces politiques sont-elles correctement mises en application ?*
- *Le système gouvernemental et le milieu institutionnel sont-ils propices à l'acquisition de moyens technologiques par les organisations et au développement technologique au niveau local ?*

### **Main-d'œuvre**

La quantité et la qualité de la main-d'œuvre disponible pour les organismes publics et privés dépendent dans une certaine mesure de la qualité de l'éducation formelle et technique du pays. Cette dernière est elle-même fonction des politiques et des règles mises en place par le gouvernement au fil du temps pour créer les incitatifs nécessaires au développement d'un système éducatif efficace.

En d'autres termes, une solution durable à long terme pour résoudre les insuffisances de ressources humaines dans les pays en développement va au-delà de l'offre de bourses d'études à une poignée de citoyens pour leur permettre de faire des études universitaires dans des pays développés. Une approche plus radicale s'impose qui passe par des réformes institutionnelles pour créer les mesures d'incitation qui conviennent.

### *Accès à la technologie et aux systèmes*

Le même argument vaut pour le développement de systèmes financiers efficaces et de technologies autochtones. Ce point montre bien l'influence omniprésente des règles et, comme nous l'avons déjà indiqué, l'interdépendance des divers éléments d'un contexte porteur. Avant de lancer des programmes ambitieux pour renforcer les compétences, il est important de procéder à une analyse institutionnelle approfondie. Cela signifie, entre autres, de cartographier le contexte institutionnel en termes de climat politique, de capacité administrative, de culture, etc., de manière à inclure tous les intervenants et à déterminer précisément dans quelle mesure ils s'approprient la réforme et la prennent au sérieux.

## CONCLUSION

En résumé, il existe un certain nombre de facteurs externes à l'organisation qui ont une influence profonde sur sa structure, sa performance et, dans certains cas, son existence même. Ces facteurs s'associent pour créer un contexte porteur au sein duquel les individus et les organisations atteignent leurs buts avec une efficacité variable. Pour faciliter la discussion sur notre cadre institutionnel et organisationnel en progrès, nous avons identifié trois forces à l'œuvre dans le contexte porteur : les règles du jeu formelles, l'éthos institutionnel et les compétences.

La discussion sur le contexte porteur a été axée essentiellement sur le contexte distal qui concerne les règles qui ne sont pas spécifiques à une organisation ou à un ensemble d'organisations, mais qui ont un impact sur les activités et sur la performance de toutes les organisations. Le contexte proximal, lui, comprend les règles qui sont conçues pour réglementer une organisation spécifi-

que ou le contexte particulier dans lequel elle s'inscrit (secteur privé, secteur public, ONG, secteur manufacturier, secteur des services, etc.).

En conclusion, les concepts présentés dans ce chapitre suggèrent un certain nombre de questions qui sont d'une importance cruciale pour les donateurs et les organismes de développement et pour la réussite de leurs interventions actuelles et futures dans les pays en développement.

- Dans quelle mesure, et de quelles façons, les organismes d'investissement externes peuvent-ils modifier le contexte porteur ?
- Dans quelles conditions ces organismes pourraient vouloir apporter leur soutien à une organisation ou à un groupe d'organisations sans investir dans la création d'un contexte porteur ?
- Dans quelle mesure peut-on compter sur la réceptivité du ou des groupes cibles à l'égard du changement ?
- Dans quelle mesure peut-on compter sur la réceptivité du milieu politique et des autres bénéficiaires du système actuel ?
- Dans quelle mesure la résistance au changement des divers groupes compromettrait-elle le changement requis ?

On trouvera à l'annexe 1 une liste de questions plus complète sur tous les aspects du contexte porteur.

### *Chapitre trois*

## CAPACITÉ

Depuis quelque temps maintenant, les organismes de développement insistent sur le fait que les choix en matière d'investissement devraient être axés sur la mise en valeur du potentiel des organisations locales pour ce qui est de résoudre leurs problèmes de développement. Le Programme de développement des Nations Unies – *Rapport mondial sur le développement humain* (1993), PDNU, New York – cite le renforcement des capacités comme une « stratégie centrale dans son travail ». Le Centre de recherches pour le développement international (1987) décrit des façons d'assurer le développement organisationnel durable par des efforts ciblés et holistiques pour mettre en valeur le potentiel des partenaires qu'il finance. D'autres organismes internationaux tels que la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale et l'UNICEF considèrent comme leur intérêt et leur mission de veiller à ce que les organisations auxquelles ils apportent leur soutien dans les pays en développement se dotent des compétences nécessaires pour remplir sans aide leurs obligations en termes de remboursement.

L'expérience de développement de ces organismes indique qu'en pratique, faciliter le changement est une affaire bien plus complexe et difficile qu'un simple soutien de projet. Au cœur même de cette complexité se trouve nos embryons d'idées sur le renforcement des capacités dans le contexte du développement (Lusthaus, Adrien et Perstinger, 1999).

Notre cadre d'étude de la capacité organisationnelle comporte huit domaines indissociables qui sous-tendent la performance d'une

organisation : le *leadership stratégique*, la *structure organisationnelle*, les *ressources humaines*, la *gestion financière*, l'*infrastructure*, la *gestion des programmes et services*, les *processus organisationnels* et les *liens avec les autres organisations*. Chacun des ces éléments, qui sont décrits dans le présent chapitre, comporte divers sous-éléments dont l'importance varie d'une organisation à l'autre (voir le tableau).

<b>HUIT DOMAINES DE LA CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE ET LEURS COMPOSANTES</b>	
<i>Leadership stratégique</i>	Leadership, planification stratégique, gestion de créneaux
<i>Structure organisationnelle</i>	Structure de gouvernance, structure opérationnelle
<i>Ressources humaines</i>	Planification, dotation en personnel, perfectionnement, évaluation et récompenses, maintien de relations constructives avec le personnel
<i>Gestion financière</i>	Planification financière, redevabilité comptable, états et systèmes financiers
<i>Infrastructure</i>	Gestion des installations, gestion de la technologie
<i>Gestion des programmes et services</i>	Planification, exécution et suivi des programmes et des projets
<i>Processus organisationnels</i>	Résolution de problèmes, prise de décisions, communications, suivi et évaluation
<i>Liens avec les autres organisations</i>	Planification, mise en application et gestion des réseaux et des partenariats

## LEADERSHIP STRATÉGIQUE

Le terme *leadership stratégique* désigne toutes les activités qui déterminent la voie suivie par une organisation et l'aident à ne pas dévier de sa mission. Il est lié à la vision d'avenir de l'organisation ainsi qu'aux idées et actions qui font que cette dernière est unique en son genre. On peut également dire qu'il s'agit du processus qui consiste à fixer des buts organisationnels clairs et à orienter les efforts du personnel et des autres intervenants pour qu'ils aident à les atteindre (Mintzberg et Quinn, 1995).

Il s'agit donc essentiellement de la capacité de l'organisation à exercer une influence sur ses intervenants internes et externes pour

qu'ils appuient les orientations organisationnelles. Le leadership stratégique doit donner aux membres de l'organisation les moyens d'apporter les changements nécessaires pour qu'elle puisse être performante et survivre (Byrd, 1987). Cela va au-delà de la simple planification en ce sens que cela crée les moyens de préciser et d'atteindre les buts organisationnels en regardant à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Cela crée, en outre, les conditions nécessaires pour déterminer les mesures et les méthodologies auxquelles l'organisation devra recourir pour obtenir les résultats voulus. Qui dit leadership stratégique dit par conséquent l'élaboration par l'organisation de moyens pour inciter ses membres et ses intervenants à agir de façon à l'aider à s'acquitter de sa mission tout en s'adaptant aux forces extérieures ou en atténuant leur impact.

### *Définition et dimensions*

Le leadership est un élément clé. Certains spécialistes estiment que dans de nombreuses organisations, il fait défaut alors que la gestion est excessive (Kotter, 1990). Selon notre expérience, cela est vrai pour beaucoup d'organisations où les dirigeants ou les haut gestionnaires se soucient trop de l'adaptation aux conditions et aux structures internes aux dépens du contexte externe plus large qui est en constante évolution (Hesselbein, Goldsmith et Beckhard, 1996).

Cette attention holistique portée au contexte externe, en plus de combler une lacune majeure, permet aux dirigeants de cerner et de définir la position future de l'organisation, d'élaborer et de mettre en application des stratégies qui l'aideront à réaliser ses aspirations. Le leadership stratégique, qu'on définit ici comme *la capacité à gérer par l'entremise d'autrui, à prévoir les débouchés et les contraintes, à permettre à l'organisation de changer comme elle le souhaite et de s'accommoder des conditions externes et internes et de les concilier*, fait défaut dans de nombreux organismes.

S'accommoder des conditions internes et externes et les concilier est une tâche complexe. Le fruit d'un leadership stratégique efficace est l'alignement des orientations et des actions. Une organisation qui bénéficie de ce type de leadership sera sans cesse en train de changer, de s'adapter et de progresser dans une voie

marquée du sceau du bon sens pour ses membres et les intervenants externes qui la financent ou lui confèrent sa réputation.

On distingue trois grandes dimensions du leadership stratégique : le leadership, la planification stratégique et la gestion de créneaux.

#### LA BID ET LE LEADERSHIP STRATÉGIQUE

De nos jours, de nombreux organismes réfléchissent soigneusement à leur mission et à la façon dont ils s'y prennent pour s'en acquitter. Cela est vrai de petites ONG environnementales comme de grands organismes internationaux. Au cours des dernières décennies, la Banque interaméricaine de développement a stratégiquement redéfini ses priorités et ses approches. Des discussions à tous les niveaux de l'organisation ont résulté en de nouvelles façons de travailler et de penser. Dans un document préparé par l'institution, de hauts fonctionnaires analysent les atouts et les faiblesses de leur contexte interne et externe. Il s'agit de leur vision d'avenir et, en même temps, d'un plan et d'une réinvention de leur identité – autrement dit, d'une tentative de leadership stratégique, c'est-à-dire d'une démarche pour changer les choses au moyen d'une analyse des conditions internes et externes.

#### *Leadership*

*Le leadership est essentiellement un processus par lequel les dirigeants influent sur les attitudes, les comportements et les valeurs d'autrui pour qu'ils soient en accord avec les buts organisationnels* (Vecchio, 1995). Nul ne peut nier la contribution majeure du leadership à la réussite de n'importe quelle organisation, où qu'elle se trouve et quoi qu'elle fasse. Salopek (1998) distingue quatre qualités fondamentales du leadership, chacune d'elles couvrant plusieurs compétences spécialisées et connexes. Il s'agit de la capacité de devenir, dans sa mentalité et ses actions :

- des collaborateurs sachant faciliter, guider et promouvoir le dialogue ;
- des innovateurs sachant définir, promouvoir et diffuser une vision d'avenir ;

- des intégrateurs sachant organiser, apporter des améliorations et faire des connexions ;
- des personnes productives sachant cibler, améliorer et mesurer la production.

Un dirigeant efficace doit posséder ces qualités et ces compétences et les conjuguer pour faire preuve du leadership qui personifie tout ce qu'elles représentent (Bennis et Goldsmith, 1997). Ce style se traduit par les mesures prises par le dirigeant au niveau organisationnel.

Les hauts gestionnaires ne sont pas les seuls à devoir posséder des qualités de leadership, elles sont aussi nécessaires chez tous les employés. Le leadership, formel et informel, existe dans de nombreux endroits de l'organisation. Le leadership formel, exercé par ceux qui sont nommés ou élus à des postes où ils exercent une autorité, comprend des activités comme déterminer les orientations, fournir des symboles de la mission, s'assurer que les tâches sont accomplies, appuyer le développement des ressources, et montrer par son comportement l'importance des clients.

#### **Questions : leadership**

- *Est-ce que les gens au sein de l'organisation soutiennent le leadership formel ?*
- *Est-ce que les gens au sein de l'organisation assument des rôles positifs de leadership formel ?*
- *Est-ce que l'organisation reconnaît l'importance de répartir le leadership ?*
- *Est-ce que le personnel, avec l'organisation, est prêt à assumer des rôles de leadership ?*
- *Est-ce que le personnel est d'accord pour essayer de nouvelles approches suggérées par ceux qui occupent des rôles de leadership ?*
- *Est-ce que les intervenants internes et externes soutiennent le leadership organisationnel formel ?*
- *Est-ce que tous les membres du personnel ont des occasions de suggérer des changements dans l'organisation ?*
- *Est-ce que le leadership qui va dans le sens des buts organisationnels est récompensé ?*

Par ailleurs, les personnes qui deviennent influentes exercent un leadership informel, car elles possèdent des compétences et des ressources auxquelles les autres attachent de la valeur ou dont ils ont besoin (Handy, 1997). On peut, par exemple, parler de leadership informel dans le cas d'une personne qui prend la tête d'une initiative pour réorganiser la bibliothèque professionnelle ou mettre en place une approche multidisciplinaire novatrice pour un projet de recherche (Tichy, 1997).

Dans les organisations qui bénéficient d'un leadership efficace, chaque employé pense qu'il est de son obligation et de son pouvoir de contribuer à la réussite de l'organisation, de se comporter en partenaire, de faire preuve d'initiative et d'assumer la responsabilité de ses actions et de ses contributions. Collectivement, les employés ont le sentiment d'avoir les moyens, les connaissances, les compétences, les occasions, les directives et la volonté personnelle d'être performants (Nanus, 1989).

### *Planification stratégique*

On entend par *planification stratégique* les schémas de réactions calculées au contexte, y compris la mobilisation des ressources, qui permettent à une organisation d'atteindre ses buts. Il s'agit d'un processus discipliné et créatif pour déterminer où une organisation devrait se situer à l'avenir et comment l'aider à en arriver là (Graf, Hemmasi et Strong, 1996). La planification stratégique comprend la formulation et l'exécution d'activités qui conduisent à la réussite de l'organisation à long terme. Il s'agit essentiellement d'un processus de prise de décisions dans le cadre duquel on cherche des réponses à des questions simples, mais capitales et fondamentales : Que fait l'organisation ? Comment s'y prend-elle ? Quelles directions devrait-elle prendre à l'avenir ? Que devrait-elle faire maintenant pour y arriver ?

Les questions envisagées dans le cadre de la planification stratégique concernent tous les aspects de l'organisation. Elles sont introspectives quant à sa personnalité actuelle ou idéale et elles visent à faire le lien entre la concentration sur l'avenir et ce qu'il faut faire maintenant pour progresser. Le plan stratégique proprement dit est un document écrit dans lequel sont spécifiés les buts et

les priorités de l'organisation ainsi que les tactiques qu'elle prévoit utiliser pour être performante (Kaplan et Norton, 1996).

La planification stratégique est un processus axé sur la participation qui résulte en un engagement commun à l'égard des orientations de l'organisation (Ketchen, Thomas et McDaniel, 1996). Pour formuler des stratégies, il faut tout d'abord cerner et définir clairement les buts et les objectifs et déterminer quelles méthodes on utilisera pour les atteindre. Cela signifie également se pencher sur des questions aussi fondamentales que : Quels sont les principaux services offerts par l'organisation ? Qui sont ses clients et quel type et quelle qualité de services préféreraient-ils ? Est-ce que le personnel adhère aux orientations choisies par l'organisation ? Dans quelles nouvelles directions l'organisation devrait-elle aller ?

La planification stratégique comprend donc normalement une analyse des débouchés, menaces et contraintes contextuels. Cela veut dire que l'organisation doit sans cesse se demander quelles sont les forces qui pourraient ou vont incessamment avoir un impact (bénéfique ou néfaste) sur ce qu'elle fait et prévoit de faire ? Comment peut-elle anticiper ou atténuer les effets néfastes et tirer parti des débouchés potentiels ?

Un autre élément stratégique pour la survie de l'organisation est l'acquisition de ressources dans les domaines cruciaux du financement, de la technologie, de l'infrastructure et du personnel. Dans le cadre de la planification stratégique, il faut faire le nécessaire pour obtenir ces ressources en anticipant les débouchés dans le contexte externe et en tirant parti. Il faut en outre savoir prévoir les menaces qui risquent de mettre en danger les ressources organisationnelles et intervenir (souvent au niveau politique) pour faire en sorte que la performance et la survie de l'organisation ne soient pas compromises (Korey, 1995).

Ce genre de leadership et d'intervention se voit en général au niveau de la haute direction de l'organisation et de celle du pays. Pour se procurer les ressources, il faut être constamment à l'affût si on veut pouvoir créer des occasions qui contribueront à augmenter les ressources de l'organisation. On y parvient en forgeant de nouveaux partenariats et alliances et en trouvant de nouvelles façons d'envisager la création de ressources (Baron, 1995).

### D'AUTRES FACTEURS ONT BESOIN D'ÊTRE ÉTUDIÉS AVEC SOIN

Il est extrêmement important, lorsqu'on prépare un plan stratégique et qu'on formule une stratégie, de tenir compte des facteurs institutionnels et sociopolitiques plus généraux. Chaque élément (objectifs, activités et ressources) est conditionné par des variables politiques, sociales, technologiques et économiques associées au contexte, en particulier lorsqu'il s'agit d'organismes publics. Si on prend le cas de certains organismes de recherche, par exemple, la politique gouvernementale en matière de science et de technologie est une variable d'importance capitale. De la même façon, les changements de politiques macroéconomiques qui ont une incidence sur les taux d'intérêt et sur les règles en matière d'investissement dans les pays en développement sont cruciaux, tant pour les organisations locales que pour leurs partenaires financiers.

Pour que les stratégies soient efficaces, elles doivent être communiquées, traitées et révisées en fonction de la rétroaction fournie par les intervenants internes et externes. Tous les membres de l'organisation doivent faire en sorte que le plan stratégique devienne réalité, de la haute direction jusqu'à l'employé au bas de l'échelle (Mintzberg et Quinn, 1995). Pour pouvoir mettre la stratégie à exécution, il faut s'assurer que les ressources et les activités conviennent à l'atteinte des objectifs fixés et, le cas échéant, limiter les activités en fonction des ressources disponibles (humaines, financières, technologiques et d'infrastructure).

### *Gestion de créneaux*

Dans la société globale et hautement compétitive d'aujourd'hui, la réussite d'une organisation dépend en partie de sa capacité à se définir un rôle unique en son genre en offrant un produit ou un service proposé par personne d'autre. *La gestion de créneaux consiste à identifier une compétence (ou un ensemble de compétences) que l'organisation possède à un degré supérieur par rapport à ses concurrents et qui a une valeur certaine du point de vue de la compétitivité, puis à se concentrer sur cette compétence.*

Avec la gestion de créneaux, on identifie les compétences qui distinguent l'organisation des autres, l'objectif premier étant d'avoir l'avantage sur ses concurrents. Il faut pour cela que l'organisation

se taille une place précise sur le marché, en fonction de son expertise particulière et de ses compétences spécifiques. Au sein d'une organisation, un créneau correspond à un foyer d'interaction. Il se dessine à la suite de l'interaction entre de nombreux acteurs, internes et externes (Beaton, 1994).

Dans le secteur privé, la fonction marketing évalue l'image ou la position de l'organisation sur le marché et prend des décisions stratégiques quant aux secteurs, services et produits à cibler (Beesley, 1995). Ce modèle n'est pas si éloigné de ce qui se passe dans les organisations du secteur public qui, pour survivre, doivent de plus en plus courtiser des clients et autres intervenants bien choisis, s'assurer que leurs produits et services correspondent aux besoins des gens auxquels ils s'adressent et financer les fournisseurs (Cohen, 1993). Néanmoins, même si les organisations du secteur public se soucient davantage d'identifier leur marché, elles sont quand même plus lentes à réaliser l'importance d'être associées à un créneau et ont tendance à s'adapter plus lentement lorsque des changements surviennent chez leurs clients et bénéficiaires.

Dans un nombre de plus en plus important d'organisations du secteur public, ainsi que non gouvernementales, la gestion de créneaux se limite au renforcement de la compétence requise pour fournir un produit ou un service d'une manière suffisamment originale pour s'assurer que le gouvernement et les autres organismes continuent à les financer (souvent de préférence à des organisations rivales). Créer des liens et se débrouiller face aux vicissitudes du contexte externe font partie de ce processus de gestion. Cela signifie que les communications externes sont importantes, car elles pourront être nécessaires pour encourager le financement de l'organisation ou la mettre au premier plan dans l'esprit des intervenants.

La gestion de créneaux est une fonction organisationnelle qui force les gestionnaires à voir au-delà des questions internes pour envisager un contexte plus vaste et des questions plus générales. Si cette fonction est négligée, la capacité de l'organisation à s'adapter à la situation mondiale changeante se trouve considérablement amoindrie.

### TROUVER LE BON CRÉNEAU POUR LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

Le Canada a créé un certain nombre d'organismes indépendants qui faisaient à l'origine partie de la structure gouvernementale, mais qui maintenant sont des entités juridiques distinctes, certaines étant indépendantes, d'autres appartenant en partie ou totalement au gouvernement. L'une des organisations qui a fait l'objet d'un examen dans le cadre de l'exercice de restructuration du gouvernement canadien est la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

La SCHL est l'agence nationale de logement du Canada depuis plus de cinquante ans. À la suite des modifications apportées à la *Loi nationale sur le logement* en juin 1999, la SCHL s'est vue confier la mission spécifique de promouvoir et de soutenir l'exportation dans le monde entier de produits, services et savoir-faire canadiens en matière d'habitation. Le Centre canadien d'exportation pour l'habitation (CCEH) a été créé en 1997 pour aider le secteur de l'habitation à commercialiser son excellence à l'étranger et à coordonner l'exportation des connaissances de la SCHL elle-même.

À l'échelon national, la SCHL a réussi à promouvoir l'accès à la propriété et à soutenir l'industrie canadienne du logement. Le développement de cette industrie est néanmoins lié à sa capacité à être compétitive sur le marché international. Par conséquent, dans le cadre de ses activités opérationnelles et, au bout du compte, pour être performante en tant qu'organisme, la SCHL doit trouver des façons de soutenir l'internationalisation de cette industrie. Mais dans quels domaines doit-elle apporter son soutien ? Sur quels points a-t-elle l'avantage sur ses concurrents ? Il est évident que tous les aspects d'une industrie conçue pour répondre aux besoins d'un marché du logement septentrional ne sont pas pertinents dans toutes les régions du globe.

Il est particulièrement difficile d'identifier les compétences spécifiques et les besoins des clients dans les pays en développement du fait d'un manque chronique d'information. Il n'est par conséquent pas facile d'obtenir des renseignements sur les concurrents et sur les clients actuels et potentiels. Certains aspects de la gestion de créneaux constituent un plus grand défi dans ces pays. Néanmoins, au fur et à mesure que les organisations des pays en développement gagnent en maturité, l'information s'améliorera et

les renseignements portant sur les questions ciblées (créneaux) seront mieux intégrés dans le processus de prise de décisions (Beaton, 1994).

**SAVOIR SE RÉINVENTER : L'INTERNATIONAL CENTER FOR DIARRHOEAL DISEASE RESEARCH ET LE BANGLADESH RURAL ADVANCEMENT COMMITTEE**

Deux organisations sans but lucratif au Bangladesh, l'International Center for Diarrhoeal Disease Research (ICDDR) et le Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), illustrent toutes deux l'importance de l'information en tant que point de départ d'une évaluation.

BRAC est une des ONG qui réussit le mieux dans le monde en développement. Ses revenus s'élèvent à plus de 257 millions de dollars et il travaille avec des milliers de personnes pauvres dans des domaines très divers. Mais les temps changent dans le monde en développement. À l'échelle mondiale, l'aide au développement diminue, ce qui risque de réduire la capacité du BRAC à poursuivre sa croissance et son développement. Il est de plus en plus clair que de nouvelles approches doivent être inventées si on veut atténuer la pauvreté. Armé d'information sur les marchés, le BRAC crée donc de nouveaux créneaux pour l'organisation et pour tout le milieu des ONG de développement.

L'une de ces initiatives est son entrée dans le monde de la formation en technologie de l'information. Grâce à une coentreprise avec IBM, le BRAC a créé un grand centre de formation pour les professionnels potentiels de la technologie de l'information. Cette alliance du secteur privé et de l'ONG constitue un partenariat extrêmement important pour appuyer le développement du secteur de la technologie de l'information au Bangladesh. Même s'il s'agit d'une priorité gouvernementale, il est difficile pour le gouvernement de la mettre en application.

Dans un autre contexte, mais avec une utilisation analytique similaire de l'information, le ICDDR essaye de devenir un « Centre d'excellence » qui s'intéresse en priorité à la nutrition plutôt qu'aux maladies diarrhéiques. Ses recherches indiquent que des progrès importants peuvent être faits pour lutter contre ces maladies si le travail est axé sur l'aspect nutritionnel, ce qui ouvre de nouvelles pistes de recherche pour ce centre de classe internationale.

**Questions : gestion de créneaux**

- Est-ce que l'organisation a défini sa propre place en termes de philosophie, de mission et de buts ?
- Est-ce que ses points forts correspondent aux créneaux sélectionnés ?
- Est-ce que l'organisation procède à l'évaluation de ses atouts en termes de compétitivité pour identifier ses compétences de base et ses compétences distinctives qui révèlent ses forces et ses faiblesses dans son créneau (position par rapport à ses concurrents) ?
- Est-ce que l'organisation cherche de l'information sur les produits et services que veulent les clients ?
- Est-ce que l'organisation obtient de l'information sur son secteur et sur son rôle dans ce secteur ou marché ?
- Est-ce que les clients ou les bénéficiaires potentiels sont au courant des programmes et des services qui constituent ce créneau ou peuvent-ils se renseigner à ce sujet ?
- Est-ce que ce créneau contribue à l'équité ? Les femmes et les autres groupes minoritaires y sont-ils desservis ?
- Est-ce que l'organisation reçoit un appui financier suffisant pour garder son créneau ? Est-ce qu'elle en fait la promotion auprès des intervenants internes et externes ?

**STRUCTURE ORGANISATIONNELLE**

La capacité d'une organisation à se structurer et à se restructurer pour s'adapter aux conditions internes et externes est importante en ce sens qu'elle permet une performance organisationnelle optimale. Contrairement aux autres capacités, la structuration et la restructuration d'une organisation ne se produisent pas formellement en continu. La structure est cependant sans cesse adaptée. On définit la structure organisationnelle comme la capacité d'une organisation à diviser le travail et à assigner des rôles et des responsabilités aux individus et aux groupes ainsi que le processus par lequel elle coordonne sa main-d'œuvre et ses groupes. En font aussi partie les rapports entre les différents échelons de la main-d'œuvre :

- Qui exerce un pouvoir sur qui ?
- Comment et pourquoi une organisation devrait-elle répartir le travail individuellement ou en groupe ?
- Comment les organisations devraient-elles coordonner leur travail pour maximiser les avantages de la division du travail ?
- Quels sont les indices que recherchent les gens pour déterminer si les problèmes sont de nature structurelle ou autres, de leadership, par exemple ?

Depuis longtemps, les praticiens comme les théoriciens s'intéressent à la structure organisationnelle. Au début du 20<sup>e</sup> siècle, les travaux portaient essentiellement sur la structure formelle (Weber, 1947), puis sur les diverses manières d'organiser le travail (Taylor, 1947). Est venue ensuite une période pendant laquelle on s'est penché sur la structure informelle (Roethlisberger et Dickson, 1939). Cette évolution a mené à un éventail de nouvelles approches : structure *ad hoc* (Bennis, 1969), grille (Galbraith, 1973), contingence (Lawrence et Lorsch, 1967) et gestion de la qualité totale (GQT) (Deming, 1986).

Les débats se poursuivent quant à l'importance de questions comme les étapes du développement organisationnel (les nouvelles organisations devraient-elles avoir une structure différente de celle des organisations plus anciennes ?), la taille des organisations (dans quels cas la taille devrait-elle déterminer la façon dont le travail est divisé ?) et la centralisation ou la décentralisation en termes de structure organisationnelle. Au cours des dernières années, le débat sur la structure est devenu encore plus compliqué. Il a gagné en intensité avec les nouvelles discussions sur l'influence de la technologie sur la structure, l'importance de la structure de gouvernance et les nouvelles questions soulevées par les chercheuses féministes quant à la véritable nature du travail d'organisation et aux questions fondamentales concernant le pouvoir.

Dans notre travail personnel avec des donateurs (CRDI, ACIDI) et des banques de développement (BID, Banque mondiale), nous avons remarqué que les organisations ont souvent recours à la

restructuration en réaction à une performance médiocre. Comment cela se fait-il ? L'expérience enseigne-t-elle qu'on a de fortes chances d'améliorer la performance en restructurant ? Quelles pourraient être les autres retombées d'une restructuration ?

Il est utile de se pencher sur deux aspects distincts, mais reliés, de la structure organisationnelle. Le premier est la gouvernance qui représente les propriétaires ou le système juridique qui dirige l'organisation. La structure, dans ce cas, est liée à la responsabilité juridique et sociale ultime de l'organisation. Le second est la façon dont une organisation transforme des ressources en produits et services pour répondre à des besoins ciblés. Lorsqu'on étudie la structure, ces deux aspects doivent être envisagés.

### *Structure de gouvernance*

L'un des sens du terme *gouvernance* est l'ensemble des questions et problèmes associés à l'alignement des intérêts de ceux qui gèrent une organisation avec les intérêts de ceux qui sont responsables des résultats organisationnels, les propriétaires de l'organisation, et les « gens de l'extérieur », qui ont des enjeux dans l'organisation. La séparation des responsabilités en matière de gouvernance ou de propriété soulève des questions qui ont une importance stratégique pour la réussite ou la performance de n'importe quelle organisation moderne (Mueller, 1995).

Dans les organisations gouvernementales, les gens du pays sont les intervenants par excellence de la structure de gouvernance. Celle-ci est exercée par l'intermédiaire du gouvernement et d'un ministre responsable pour l'entité en question (Mintzberg et Quinn, 1995). Au niveau gouvernemental, les ministres et leur équipe gèrent la bureaucratie et essaient de faire le lien entre les politiques gouvernementales et les agissements de la bureaucratie.

Dans les organisations non gouvernementales, la structure de gouvernance assure une supervision et a pour mandat d'intervenir au nom des membres de l'organisation ou dans l'intérêt du public en général. Dans un organisme du secteur privé, la question clé est de savoir ce qu'on peut faire pour veiller à ce que les gestionnaires agissent dans le meilleur intérêt des propriétaires ou des actionnaires (rendent les propriétaires les plus riches possible, ce

qui est la même chose que maximiser la valeur de l'organisation). En d'autres termes, comment la gouvernance de l'organisation peut-elle être structurée et quelles mesures de protection peuvent-elles être mises en place pour qu'il y ait accord entre la gouvernance et les buts personnels des gestionnaires ?

Dans les organisations du secteur public, en particulier dans les entreprises de l'État, où l'idée de propriété n'est pas aussi clairement définie que dans le secteur privé, le problème de la gouvernance devient de plus en plus important (FCVI, 1996). Les gestionnaires du secteur public sont souvent soumis à des contrôles moins stricts et il est fréquent qu'ils aient davantage de raisons de faire passer leurs intérêts personnels avant les buts organisationnels. Ajoutez à cela les mécanismes d'exécution et le cadre institutionnel peu rigoureux qui caractérisent de nombreux milieux d'intervention dans les pays en développement et vous avez tous les ingrédients d'une mauvaise gestion à grande échelle du secteur public (FCVI, 1996).

Dans le contexte de la structure de gouvernance, le conseil d'administration et le type de corporation constitué fournissent le cadre juridique et stratégique ainsi que les orientations pour le fonctionnement de l'organisation. Dans une acception plus large, on peut définir la gouvernance comme le point où se rencontrent les contextes interne et externe. La structure de gouvernance sert à résoudre les problèmes qui surgissent lorsqu'on essaye de rapprocher ou de concilier les intérêts conflictuels de tous les intervenants (tant internes qu'externes, le grand public y compris) avec les buts et la mission de l'organisation (Carver, 1996).

Un bon conseil d'administration prend constamment le pouls de ces deux contextes. Il détermine si les buts organisationnels peuvent être soutenus et correspondent aux buts nationaux en termes de développement et si l'organisation s'adapte comme il convient aux grandes tendances dans son domaine et dans le contexte plus général et satisfait aux besoins de ceux qu'elle dessert.

C'est à l'échelle de la gouvernance que les conflits d'intérêts sont résolus et que les questions de stratégies sont discutées et réglées

### STRUCTURE ORGANISATIONNELLE : UNE PROCÉDURE CONTINUE

Dans de nombreux pays en développement, le fait de posséder des terrains est une source de richesse et de pouvoir. À Belize, les forêts-parcs (qui représentent presque un tiers de la totalité des terrains) appartiennent officiellement au gouvernement et sont gérées par un organisme gouvernemental et un conseil de supervision.

La responsabilité la plus importante de cet organisme gouvernemental est de veiller à ce qu'il y ait une gestion environnementale efficace des grandes variables qui influent sur le développement économique national. Toute faiblesse opérationnelle ou impact limité des ressources fiscales allouées aurait une incidence sur la durabilité de l'utilisation des terres, des ressources forestières et hydrauliques, des opérations minières et, au bout du compte, des barrières de corail. La gestion de ces ressources nécessite que la confusion et le double emploi soient évités au maximum. Cela est d'autant plus important du fait de la politique fiscale restrictive du gouvernement et des exercices de repli récents.

En janvier 1999, l'organisme a informé la Banque interaméricaine de développement de sa réorganisation imminente. L'exercice visait essentiellement à élaborer une structure organisationnelle adaptée, à concevoir de nouvelles procédures et à former le personnel en place. Il était nécessaire de se pencher sur la façon dont l'organisme gérait sa planification stratégique, sur sa capacité organisationnelle et sur sa performance et de mieux cerner les questions à résoudre afin d'améliorer sa performance et de parvenir à des résultats avec les principaux intervenants dans les secteurs privé et public du pays.

Pour atteindre ses objectifs, l'organisme devait coordonner les activités environnementales de toutes ses sections. Trois divisions, l'unité, plusieurs autres entités intergouvernementales, le bureau de géologie (Office of Geology) et les comités du pétrole (Petroleum Committees) ont été créés à des époques différentes pour tenter de s'attaquer à certains problèmes spécifiques et en vertu de lois distinctes. Alors que toutes les sections et entités étaient conjointement responsables de veiller à l'allocation et à la gestion durables des ressources naturelles, ces liens n'étaient pas reflétés dans les procédures organisationnelles et administratives de l'organisme.

Parmi les principales activités qu'il était nécessaire de coordonner, citons : a) l'affectation du personnel ; b) la budgétisation des ressources fiscales ; c) la coordination sur le terrain, des responsabilités et de la main-d'œuvre ; d) le suivi pour s'assurer que les ressources sont judicieusement utilisées ; e) l'évaluation de la façon dont les ressources sont utilisées ; f) la

gestion des données et la mise en commun des systèmes d'information pour permettre le suivi de l'utilisation des ressources. Enfin, pour que l'organisme soit plus performant, il fallait le soutien d'un mécanisme de coordination interministériel de haut niveau permettant une gestion environnementale efficace.

Plusieurs institutions gouvernementales se partageaient les responsabilités reliées aux diverses activités et il fallait mettre en place des systèmes efficaces de coordination plus efficiente entre les divers organismes.

L'organisme est en train de procéder à une restructuration à mi-mandat.

dans des délais rapides, que les politiques organisationnelles sont arrêtées et que les budgets d'investissement et de fonctionnement sont approuvés. C'est inévitablement à ce niveau-là que se concentrent le pouvoir et la vie politique de l'organisation, l'échelon administratif supérieur étant souvent le lieu où sont formulées les demandes et où elles sont satisfaites par un financement. Le corps administratif participe aux décisions concernant les orientations et les priorités stratégiques, la représentation des intervenants, l'équité, les forces contextuelles externes (tant bénéfiques que néfastes) et les ressources de base.

#### **Questions : structure de gouvernance**

- *La structure de gouvernance comporte-t-elle un mécanisme bien défini pour revoir et fixer les orientations organisationnelles ?*
- *Y a-t-il au sein du corps administratif un groupe chargé de passer en revue les contextes internes et externes pour comprendre les forces qui agissent sur l'organisation et sur sa performance ?*
- *Y a-t-il au sein du corps administratif un groupe qui se penche sur les clauses de garantie et sur les mesures d'incitation pour veiller à ce qu'aucun gestionnaire ne fasse passer ses buts personnels avant ceux de l'organisation ?*
- *Y a-t-il au sein du corps administratif un groupe chargé de veiller à ce que l'organisation s'adapte aux grandes tendances et influences contextuelles, qu'elles soient sociales, politiques ou économiques ? Les questions de qualité et d'équité sont-elles, par exemple, présentes dans les comptes rendus et les discussions ?*

- *La charte organisationnelle fournit-elle un cadre qui convient pour créer une structure permettant à l'organisation de s'acquitter de sa mission ? Convient-elle pour faire face aux forces externes qui constituent des défis pour l'organisation ?*
- *La structure de gouvernance comporte-t-elle les comités nécessaires en termes de responsabilité judiciaire et organisationnelle ?*
- *La structure de gouvernance comporte-t-elle des mécanismes pour examiner et évaluer la performance organisationnelle et, le cas échéant, créer des conditions favorables au changement ?*

## STRUCTURE OPÉRATIONNELLE

La structure opérationnelle d'une organisation est le système de relations de travail mis en place pour répartir et coordonner les tâches des individus et des groupes œuvrant dans un but commun. La plupart des gens la voient sous la forme des organigrammes bien connus. Elle va cependant bien au-delà. Elle inclut la division du travail – y compris les rôles, les responsabilités et l'autorité – ainsi que la coordination de la main-d'œuvre en unités et groupes inter- et intra-unités. Son analyse permet de voir si elle favorise ou compromet l'accomplissement de la mission et l'atteinte des buts (Meyer, 1995).

La création d'unités de travail ou de départements adaptés et gérables est un défi que les gestionnaires et ceux qui étudient le développement organisationnel s'efforcent de relever depuis des dizaines d'années. Nous savons maintenant que la structure « idéale » est celle qui convient le mieux dans une situation donnée. La question est de savoir si la structure organisationnelle contribue ou nuit à la capacité de l'organisation de faire son travail.

Lorsque nous nous penchons sur la structure, nous voulons savoir dans quelle mesure les individus, les directions et les autres groupes comprennent leurs rôles au sein de l'organisation ; s'ils ont l'autorité requise pour remplir leurs rôles et s'ils sont tenus de rendre des comptes sur leur travail.

Les questions relatives à la coordination font aussi partie de la structure (Mintzberg et Quinn, 1995). La coordination est le

processus qui consiste à relier les activités spécialisées des individus ou des groupes afin qu'ils puissent conjuguer leurs efforts pour atteindre des objectifs communs.

### **Questions : structure opérationnelle**

- *La structure de l'organisation est-elle au service de sa mission et de ses buts ?*
- *Les rôles au sein de l'organisation (tant ceux des groupes que des individus) sont-ils clairement définis tout en étant suffisamment souples pour pouvoir être adaptés en fonction de l'évolution des besoins ?*
- *Les hiérarchies et les divisions entre les groupes sont-elles coordonnées pour améliorer la performance ? Ou bien, les hiérarchies sont-elles jalousement protégées, gênant ainsi la collaboration ?*
- *La structure est-elle propice ou contraire à une production et à une prestation de services efficaces ?*
- *Des unités de coordination sont-elles mises en place pour contribuer à la performance ?*
- *Existe-t-il des axes hiérarchiques et un régime de responsabilité clairs (pour les individus, les groupes et l'organisation) ?*
- *Les employés ont-ils les moyens de prendre des mesures pour accroître la performance ?*
- *Les groupes de travail et les unités sont-ils ceux qui conviennent pour mettre à exécution la stratégie organisationnelle et améliorer la performance ?*
- *Jusqu'à quel point la prise de décisions est-elle centralisée (par opposition à décentralisée) ? L'approche suivie a-t-elle des répercussions néfastes (productivité réduite, mauvais moral, etc.) ?*
- *Sait-on sans ambiguïté qui est responsable de la performance ? La structure de responsabilité et les axes hiérarchiques ont-ils un sens sur le plan organisationnel et facilitent-ils le travail ?*
- *Les unités fonctionnelles sont-elles suffisamment centralisées ou décentralisées ?*
- *Les processus de travail sont-ils clairs et bien structurés compte tenu des besoins ?*
- *Les principes de qualité sont-ils partie intégrante des rôles et des responsabilités ?*

Dans les organisations où l'innovation et la productivité sont essentielles, le travail en équipe interdisciplinaire constitue un avantage concurrentiel. Des réseaux de contacts sont formés où les plus grands esprits peuvent s'attaquer ensemble à des problèmes de recherche épineux, chacun apportant son point de vue ou son savoir-faire spécifique. L'aisance avec laquelle l'établissement facilite les approches interdisciplinaires pour les projets de recherche est un indicateur de l'état de santé de l'organisation.

Un nombre important de variables influent sur la structure organisationnelle, parmi lesquelles l'histoire, la taille, la technologie, les buts organisationnels, la stratégie, la gouvernance, le financement et les autres pressions exercées par le contexte externe, les domaines précis de recherche et la technologie.

Un autre élément important en termes de structure est la manière dont le pouvoir est partagé. Certaines organisations sont centralisées, d'autres décentralisées ; certaines favorisent la participation, d'autres sont dictatoriales. Chaque aspect de la structure (degré de centralisation et de participation) est une réaction aux conditions internes et externes. À l'heure actuelle, beaucoup d'organisations – en particulier gouvernementales – s'intéressent aux façons de décentraliser le pouvoir et d'augmenter la participation de leurs membres.

Cet intérêt est généralement éveillé par plusieurs idées. L'une est que la performance organisationnelle peut être améliorée si la prise de décisions opérationnelles est plus proche des sources d'information. Une autre est qu'il est plus probable que les gens qui travaillent dans les organisations assument la responsabilité de leurs actes s'ils participent au processus de prise de décisions. Que la structure elle-même soit centralisée, décentralisée ou axée sur la participation, il est clair que ces aspects sont importants du point de vue de l'amélioration de la performance organisationnelle.

### DÉCENTRALISATION AU BURKINA FASO

Un aspect important de la décentralisation est le transfert des responsabilités entre les organismes nationaux, régionaux et les municipalités. Dans beaucoup d'endroits au monde, de plus en plus de gens reconnaissent que les gouvernements doivent décentraliser leur structure organisationnelle afin que les citoyens puissent facilement accéder à toute la gamme des services dont ils ont besoin dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'environnement, de la culture et de l'économie. Au Burkina Faso, le gouvernement national, en collaboration avec les autorités municipales, s'emploie à améliorer l'information et la connaissance des citoyens à l'échelon local ainsi que les services dont ils ont besoin. La responsabilité de la prestation des divers services sociaux a été décentralisée et un système d'information est en cours d'élaboration pour aider à obtenir du financement et à exercer un suivi sur ce processus.

## RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines englobe la planification, la mise en œuvre et le suivi de l'ensemble des salariés de l'organisation. Une autre façon d'envisager les ressources humaines est en termes de « capital humain », notion qui renvoie au savoir et aux compétences de la main-d'œuvre. Les ressources humaines sont évidemment le bien le plus précieux de toute organisation. Selon nombre de directeurs aux plus hauts niveaux, les employés sont le pilier principal de l'avantage concurrentiel d'une organisation (Brown et Kraft, 1998 ; Chilton, 1994).

Pour parvenir à une gestion efficace des ressources humaines, il est absolument nécessaire de développer et d'inculquer à tous les membres les valeurs essentielles de l'organisation (Down, Mardis, Connolly et Johnson, 1997). Parmi ces valeurs, citons l'intégrité et l'honnêteté, l'engagement envers la mission de l'organisation, le sens des responsabilités et la fierté du travail bien fait, la poursuite active de l'excellence et la création d'un climat de confiance. Ce sont les bases sur lesquelles on peut non seulement développer une cohésion et promouvoir le travail d'équipe, mais aussi élaborer des politiques, procédures et programmes conçus pour répondre aux besoins des clients et des bénéficiaires.

La division de la gestion des ressources humaines est chargée de planifier et de contrôler ces ressources afin de veiller à ce que les attentes des gens soient satisfaites de façon à ce qu'ils puissent travailler dans le sens des buts organisationnels. Cet engagement n'est pas seulement altruiste – il y a en effet de fortes chances que des employés qui sont raisonnablement contents de leurs conditions de travail et stimulés par le milieu soient plus productifs (Miron, Leichtman et Atkins, 1993).

Dans les bureaucraties gouvernementales traditionnelles, de nombreuses fonctions relatives aux ressources humaines sont centralisées dans un ministère, échappant souvent au contrôle des bureaucraties organisationnelles individuelles. De plus en plus, cependant, sous l'effet des réformes du secteur public dans le monde entier, les ministères et les organismes gouvernementaux prennent certaines de ces fonctions sous leur contrôle. Si on veut que les gestionnaires soient redevables de la performance organisationnelle, il est essentiel qu'ils aient le contrôle des ressources humaines. Quoi qu'il en soit, les progrès en ce domaine sont lents.

Les sections suivantes sont consacrées à cinq aspects de la gestion des ressources humaines : planification ; dotation en personnel ; perfectionnement ; évaluation et récompense ; maintien de relations constructives avec le personnel.

### *Planification des ressources humaines*

*La planification des ressources humaines comprend l'anticipation des besoins de l'organisation en termes de ressources humaines et la planification des mesures nécessaires pour satisfaire à ces besoins. Cette planification est la première étape de toute gestion efficace. Elle devrait être intimement liée aux objectifs stratégiques et à la mission de l'organisation. Même dans les régions du globe où la main-d'œuvre est abondante et bien éduquée, la planification des ressources humaines constitue un défi, car les besoins de l'organisation ne cessent d'évoluer et sont parfois contradictoires (Cockerill, Hunt et Schroder, 1995).*

Le défi est encore plus grand si le groupe parmi lequel l'organisation peut recruter est restreint par des facteurs comme

l'exode des cerveaux ou parce que les salaires du secteur privé sont plus attractifs (Colvard, 1994). Les prévisions sont difficiles dans ces contextes.

### **Questions : planification**

- *Dans quelle mesure la capacité de l'organisation à planifier ses besoins en matière de ressources humaines a-t-elle une incidence sur sa performance ?*
- *Les postes sont-ils pourvus comme il convient dans l'organisation ?*
- *L'organisation peut-elle prévoir la demande en matière de ressources humaines, dans l'immédiat et pour l'avenir ?*
- *L'organisation sait-elle comment s'y prendre et où aller pour trouver les gens qui ont les compétences dont elle a besoin ?*
- *L'organisation est-elle capable de planifier ses ressources humaines en fonction de sa mission et de ses buts ?*
- *L'organisation a-t-elle préparé un manuel de gestion du personnel ?*

### **Dotation en personnel**

Une étape importante de la mise à exécution du plan de ressources humaines consiste à recruter et à former de nouveaux employés pour qu'ils fassent le travail de l'organisation. *Doter une organisation en personnel signifie chercher, sélectionner et orienter des personnes qui ont le savoir, les compétences, le comportement et les valeurs nécessaires pour répondre à ses besoins.*

La dotation en personnel consiste en outre à s'adapter aux tendances actuelles en ce qui concerne les réserves de main-d'œuvre et à aider les gens à s'habituer au contexte dans lequel fonctionne l'organisation.

La capacité de dotation en personnel est liée à la capacité de l'organisation à identifier les types de ressources humaines dont elle a besoin pour être performante (McNerney, 1995). Pour ce faire, elle utilise un certain nombre de techniques d'évaluation des postes et des besoins, d'examen des compétences de base, d'analyse des compétences des ressources humaines au sein de l'organisation, et ainsi de suite. Une organisation doit trouver de nouveaux membres

capables non seulement de satisfaire à la demande immédiate en matière de ressources humaines mais aussi aux besoins futurs.

#### **RÉPERCUSSIONS DES TENDANCES SOCIALES SUR LES RESSOURCES HUMAINES**

- Pression accrue sur les avantages sociaux des employés
- Besoin de compétences plus développées dans le domaine de la gestion multiculturelle
- Accent de plus en plus marqué sur l'attraction et la rétention de main-d'œuvre qualifiée
- Nécessité d'élaborer des politiques en matière d'horaires flexibles
- Besoin de travailler à la conception des tâches pour accroître l'autonomie des employés
- Nécessité d'élaborer des politiques pour tenir compte des structures familiales changeantes
- Besoin de recruter pour satisfaire les besoins en termes d'impartition et de contrats à court terme
- Nécessité de renforcer les compétences en matière de leadership axé sur la participation
- Besoin de compétences dans le domaine de la conception organisationnelle pour accroître la décentralisation

#### **RÉPERCUSSIONS DES TENDANCES ÉCONOMIQUES SUR LES RESSOURCES HUMAINES**

- Attention accrue portée aux résultats des initiatives relatives aux ressources humaines sous l'effet des pressions venant des échelons supérieurs en ce qui concerne les coûts
- Besoin accru de compétences dans le domaine du mariage de cultures organisationnelles
- Nécessité de réagir rapidement pour évaluer l'inventaire des compétences et en rendre compte
- Besoin accru des compétences qui entrent en jeu dans le choix d'orientations pour la conception organisationnelle

- Nécessité de mettre l'accent sur les avantages en termes de style de vie et de conditions de travail pour les employés

**RÉPERCUSSIONS DES TENDANCES POLITIQUES  
SUR LES RESSOURCES HUMAINES**

- Besoin accru pour le personnel d'avoir des connaissances et du savoir-faire dans le domaine de l'interprétation et de la mise à exécution des nouvelles législations sur les ressources humaines

**RÉPERCUSSIONS DES TENDANCES TECHNOLOGIQUES  
SUR LES RESSOURCES HUMAINES**

- Nécessité pour tout le personnel, y compris celui des ressources humaines, d'avoir des compétences technologiques accrues
- Besoin de restructurer les emplois en fonction de la demande pour le télétravail
- Restructuration des processus organisationnels pour gérer les télétravailleurs
- Formation au moment adéquat
- Nécessité pour le personnel à presque tous les niveaux d'avoir de nouvelles compétences pour analyser et synthétiser l'information

Il suffit, pour remettre les choses en perspective, de penser que dans de nombreuses organisations gouvernementales, les personnes embauchées aujourd'hui seront peut-être encore en fonction dans vingt ou trente ans. S'il n'y a aucune garantie quant à la façon dont les gens mûriront dans leur rôle organisationnel, la sélection initiale et la formation sont des éléments importants pour assurer une bonne performance à long terme.

### *Perfectionnement des ressources humaines*

Le renforcement des compétences, du savoir et des attitudes des employés est en train de devenir une composante de plus en plus importante du travail d'une organisation. À notre époque où tout évolue rapidement, le personnel des organisations doit s'adapter rapidement aux conditions changeantes (Bennet, 1993). Ainsi, les fonctionnaires actuels doivent savoir travailler avec toute une

gamme variée d'intervenants. Dans le secteur manufacturier, les nouvelles technologies ont révolutionné la production des marchandises. Quelqu'aspect du travail que l'on prenne aujourd'hui, il faut presque toujours que les employés s'adaptent, changent et apprennent. C'est là la fonction de perfectionnement des ressources humaines d'une organisation.

### **Questions : dotation en personnel**

- Dans quelle mesure l'organisation a-t-elle des procédures de dotation en personnel qui lui permettent de savoir de quel type d'employés elle a besoin pour être très performante ?
- L'organisation se montre-t-elle compétente dans son approche de la dotation en personnel ?
- L'organisation a-t-elle des descriptions de postes, des examens de compétences ou l'équivalent qui lui permettent de déterminer les mesures à prendre en termes de dotation en personnel ?
- L'organisation a-t-elle un système qui lui permet de sélectionner des candidats (comme l'examen des CV, l'organisation d'entrevues et la vérification des références professionnelles) ?
- Les personnes responsables de la sélection ont-elles reçu la formation nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions (comment poser des questions et écouter, courtoisie et jugement sûr) ?
- Le matériel de recrutement et de sélection (annonces, avis d'emplois vacants, questionnaires) est-il dépourvu de tout élément discriminatoire ? Est-il transparent ?
- Y a-t-il quelqu'un qui connaît bien la vie quotidienne de l'organisation ainsi que sa vision à long terme et qui est disponible pour orienter les nouveaux membres du personnel ?

*Perfectionner les ressources humaines au sein d'une organisation signifie améliorer la performance des employés en améliorant leurs compétences, leurs connaissances et leurs attitudes. L'organisation peut ainsi combler ou éviter les insuffisances en matière de performance, rendre les employés plus polyvalents et dévoués à l'organisation. On peut procéder de diverses façons pour perfectionner les ressources humaines : former les gens pour un emploi particulier, un rôle*

précis au sein de l'organisation ou, encore, en vue d'une carrière. Cela peut comprendre le perfectionnement professionnel, la planification de la relève et des activités de développement organisationnel. S'assurer que des personnes compétentes soient disponibles au bon moment est un aspect capital de tout système de perfectionnement des ressources humaines.

Les programmes de formation et de perfectionnement du personnel constituent une approche efficace et prisée du développement du capital humain (Harrison, 1987). Leur principale raison d'être est de donner aux employés les moyens d'acquérir le savoir et les qualifications qui leur permettront de devenir plus performants. Les programmes de formation et de perfectionnement en gestion peuvent faciliter le renforcement des connaissances et la communication entre les employés en leur permettant de parler le même langage, de créer des réseaux de contacts et de définir une vision d'avenir commune pour l'entreprise. Ces programmes contribuent à la cohésion en aidant les employés à avoir des rapports autres que ceux du travail en leur inculquant des valeurs communes et en améliorant chez eux les habiletés qui sont essentielles pour poursuivre les principales activités de l'organisation et améliorer ses compétences de base et distinctives (Hagen, Hassan et Amin, 1998).

À travers l'histoire du travail dans le domaine du développement, on a beaucoup investi dans la formation. Dans de nombreux projets de développement, la formation en tant que composante de l'assistance technique est perçue comme une panacée pour remédier à une performance individuelle décevante. Il est facile de donner de l'argent pour des activités de formation et il est également facile d'obtenir des résultats tangibles. En ce sens, il s'agit là d'une tactique présentant relativement peu de risques. Malheureusement, la formation n'est pas toujours le type d'intervention qui convient le mieux pour améliorer la productivité d'un employé et, par conséquent, la performance organisationnelle. Beaucoup d'observateurs doutent de l'efficacité de la formation pour ce qui est d'améliorer la performance dans les pays en développement, car il s'agit souvent d'une intervention isolée sans lien avec l'infrastructure, les qualifications requises ou les procédures d'évaluation. Qui plus est, dans de nombreux pays en développement, la forma-

tion devient le moyen qui permet au personnel de quitter la fonction publique. Il est donc évident qu'une approche prudente et équilibrée s'impose.

#### LA FORMATION NE SUFFIT PAS TOUJOURS POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES

Le perfectionnement des ressources humaines d'une organisation par l'éducation et la formation est une façon prisée de tenter de répondre aux besoins organisationnels une fois qu'on les a cernés. Cependant, satisfaire les besoins individuels d'un employé en matière de formation ne permet pas toujours de résoudre le problème organisationnel sous-jacent.

Pendant la majeure partie des années 1980 et 1990, des bailleurs de fonds ont essayé d'améliorer la performance des aéroports des Îles du Vent et des Îles Sous-le-Vent. Cela signifiait améliorer les systèmes d'entretien de l'aéroport ainsi que les aides à la navigation aérienne et entreprendre des activités de développement de l'institution et de l'infrastructure. De nouvelles technologies étant utilisées dans le cadre de l'amélioration de l'équipement de la navigation aérienne et de l'informatisation de diverses fonctions de l'aéroport, la formation et le perfectionnement du personnel étaient sans aucun doute un aspect intégral de l'intervention.

Il ressort d'un examen des renseignements obtenus que la formation avait de meilleurs résultats lorsqu'elle faisait partie d'un ensemble intégré d'activités et comprenait des mesures d'incitation pour encourager le personnel à mettre en pratique, dans le cadre de son travail, ce qu'il avait appris. La performance dans le domaine de l'utilisation des nouvelles aides à la navigation aérienne était meilleure lorsque les modifications étaient apportées aux politiques institutionnelle, organisationnelle (décentralisation de l'autorité) et individuelle (examen du rendement).

### *Évaluation et récompense des ressources humaines*

Les systèmes et les approches utilisés par l'organisation pour recueillir de l'information sur les employés et les équipes et leur fournir des commentaires en retour constituent un aspect important de la fonction de gestion des ressources humaines. *Cela signifie qu'on évalue la performance de chacun des membres du personnel afin de lui distribuer une récompense (directe ou indirecte, pécuniaire ou non) conformément aux règlements locaux et dans la mesure des moyens financiers de l'organisation.* Le système d'évaluation et de récompense

devrait permettre à l'organisation de conserver ses bons employés, de motiver son personnel, d'exécuter la rémunération selon les règlements en vigueur, de contribuer à l'atteinte de ses objectifs stratégiques et d'appuyer l'apprentissage individuel.

### **Questions : perfectionnement des ressources humaines**

- *Dans quelle mesure l'organisation a-t-elle une approche d'ensemble du perfectionnement des ressources humaines ?*
- *L'organisation a-t-elle une politique de formation et de perfectionnement ?*
- *A-t-elle un budget pour la formation et le perfectionnement et les moyens de suivre les coûts de près ?*
- *L'organisation encourage-t-elle son personnel à continuer à apprendre et à se perfectionner (mesures incitatives, contributions financières à la formation) ?*
- *L'organisation appuie-t-elle l'application et le transfert de nouvelles connaissances dans leur travail par ses employés ?*
- *La formation est-elle conçue en fonction de la demande (besoins de l'organisation) et non de l'offre (formation offerte sur le marché ou par un bailleur de fonds) ?*
- *L'organisation est-elle capable d'évaluer la formation et ses effets sur la performance et le fait-elle ?*
- *La formation a-t-elle des plans pour conseiller les jeunes employés quant à leur carrière ?*
- *L'organisation a-t-elle les moyens d'assurer la relève ?*
- *Les gens voient-ils des possibilités de carrière dans l'organisation ?*

Le système d'évaluation et de récompense est un élément essentiel de toute analyse organisationnelle. Il est indissociable de la performance organisationnelle globale. De nombreuses questions doivent être soulevées lorsqu'on se penche sur ces systèmes. Pour ce qui est d'évaluer le personnel, il faut une approche organisationnelle qui fasse le lien entre les besoins de l'organisation et les exigences de l'emploi. Les structures de mesure d'incitation et de récompense sont difficiles à compren-

dre et à résoudre. Des gratifications pécuniaires et non pécuniaires existent dans toutes les organisations pour récompenser les employés. Les gens choisissent de travailler ou non, dur ou pas, et ainsi de suite, en fonction de leur compréhension des mesures d'incitation (Gerhart et Milkovich, 1990).

#### QUEL EST LE « BON » SYSTÈME DE MESURES D'INCITATION ?

L'un des gros problèmes dans la fonction publique des pays en développement est l'évaluation et la rémunération adéquate du personnel pour une performance normale ou exceptionnelle. La question est complexe pour diverses raisons. Premièrement, il est souvent difficile d'identifier des critères de performance objectifs pour de nombreux emplois de la fonction publique dans lesquels il est parfois nécessaire de faire un compromis entre le contrôle (s'assurer que les gens méritent les services du gouvernement) et la prestation même des services. Il est également difficile de créer des systèmes de cotation justes et équitables des emplois. Traditionnellement, les bastions professionnels féminins, l'enseignement et les soins infirmiers, par exemple, sont moins bien rémunérés que les autres emplois gouvernementaux nécessitant moins de formation et comportant souvent moins de responsabilités.

Dans certains gouvernements, il est nécessaire de faire preuve de subtilité. Ainsi, dans le cas des permis alimentaires, il faut protéger le public mais aussi l'aspect service. Qui devrait être récompensé ? Qui plus est, dans certains nouveaux pays en développement ou développés, les systèmes de rémunération au rendement ou au mérite n'ont pas reçu l'approbation des syndicats gouvernementaux. La difficulté lorsqu'on n'a pas de systèmes de mesure d'incitation adaptés est que les employés eux-mêmes en créent alors un.

Tout le monde n'est pas motivé par les mêmes récompenses. Pour certains, l'argent est une motivation efficace, pour d'autres moins. Des employés veulent des titres ou des postes prestigieux alors que cela n'a aucune importance pour d'autres. Il y a des organisations dans lesquelles des mesures d'incitation faibles entraînent l'absentéisme et la corruption. Par ailleurs, dans les pays où les syndicats sont puissants, les relations avec ces derniers sont parfois affectées lorsque les mesures d'incitation sont inadéquates, ce qui peut entraîner des grèves. Dans ce domaine d'analyse, cela

vaut souvent la peine d'essayer de comprendre les schémas visibles et sous-jacents de l'organisation.

### **Questions : évaluer et récompenser**

- Dans quelle mesure l'organisation a-t-elle des systèmes d'évaluation et de récompense justes et motivants ?
- L'organisation a-t-elle une politique de rémunération conforme aux statuts et règlements de son pays ?
- Le personnel est-il satisfait de la corrélation qu'il voit entre la rémunération et le rendement ?
- Le personnel, dans son ensemble, est-il satisfait de sa rémunération ?
- Les régimes de rémunération sont-ils compétitifs dans leur secteur ?
- Les salaires et les avantages sociaux sont-ils équitables au sein de l'organisation (rémunération égale à travail égal) ?
- Les écarts de rémunération conviennent-ils pour motiver le personnel ?
- L'organisation motive-t-elle le personnel avec des récompenses pécuniaires et non pécuniaires ?

### **Maintien de relations constructives avec le personnel**

À notre époque où la compétition mondiale règne, il devient plus important d'avoir une main-d'œuvre dévouée et satisfaite. Il s'avère de plus en plus difficile à l'heure actuelle de trouver des gens qui ont les compétences requises et qui demandent une rémunération raisonnable. Lorsqu'une organisation forme son personnel, elle investit dans sa productivité future. Bien que cela soit difficile, il est important de créer des structures de travail et de soutien qui permettront de conserver un personnel loyal. *Cet aspect de la fonction des ressources humaines porte sur tous les programmes et systèmes en place au sein de l'organisation pour s'assurer que les employés sont protégés et traités conformément aux lois en vigueur.* Cela comprend toutes les mesures prises par l'organisation pour tenter de résoudre les questions de santé et de sécurité, de droits de la personne, de qualité de vie au travail et, dans les organisations syndiquées, de conventions collectives. Il s'agit essentiellement d'actions concrètes.

tes pour que les employés aient le sentiment d'être personnellement concernés, d'avoir un certain autocontrôle et des responsabilités ainsi qu'une impression de dignité. La façon dont l'organisation s'y prend pour parvenir à ces résultats dépend de sa nature, de son style de leadership et de son contexte culturel.

### **Questions : relations avec le personnel**

- *Dans quelle mesure l'organisation a-t-elle des relations constructives avec son personnel ?*
- *Les gens, au sein de l'organisation, ont-ils le sentiment qu'ils ne seront pas exploités (ils se sentent protégés par une convention collective ou un règlement interne) ?*
- *Des mesures et des procédures sont-elles prévues, au sein de l'organisation, pour s'occuper des personnes ayant des problèmes émotifs ou physiques ?*
- *L'organisation cherche-t-elle des moyens de renforcer la loyauté et l'engagement chez le personnel ?*
- *Le moral est-il dans l'ensemble bon au sein de l'organisation ?*
- *Des mesures sont-elles prévues, au sein de l'organisation, en cas de harcèlement sexuel en milieu de travail ?*
- *L'organisation a-t-elle, si cela est pertinent dans son cas, une politique de santé et de sécurité ?*
- *Les accidents de travail sont-ils rares ?*

## **GESTION FINANCIÈRE**

Il est crucial pour une organisation de savoir gérer ses ressources financières. Son bon fonctionnement nécessite que le plus grand soin soit apporté à la budgétisation, à la tenue des registres et à la communication de l'information financière (Berry et coll., 1985). On peut ainsi s'assurer que le conseil d'administration et la direction ont les renseignements dont ils ont besoin pour prendre des décisions et allouer les ressources de l'organisation. Cela donne en outre confiance aux bailleurs de fonds soucieux de la redevabilité comptable et d'une gestion financière judicieuse (Goddard et Powell, 1994). *La gestion financière comprend la planification, la mise en application et le suivi des ressources monétaires. Avec les ressources humaines,*

*elle fournit les principaux moyens avec lesquels l'organisation construit ses produits et ses services.*

Les personnes responsables de la gestion financière de l'organisation doivent être en mesure de planifier et d'établir le budget des ressources (budgets de fonctionnement et d'investissement), de gérer la trésorerie et de s'occuper de la comptabilité et de la communication de l'information financière. Le conseil d'administration et la haute direction devraient participer à la gestion financière et établir clairement la redevabilité. L'organisation a en outre besoin de personnes qualifiées, parmi les membres du conseil et le personnel, qui pourront s'occuper des analyses financières et des finances en général (Birkin et Woodward, 1997).

Les états financiers, y compris les bilans et les résultats, sont un baromètre de la santé de l'organisation. Des mécanismes financiers internes solides pour l'administration des fonds d'exploitation de l'organisation et des subventions individuelles de programmes offrent une garantie que l'argent est bien dépensé comme prévu. De manière générale, le budget doit servir les grands buts organisationnels de l'organisation. Ainsi, si l'échange d'information avec d'autres pays est une des priorités, il faudra prévoir dans le budget des fonds pour les systèmes de données électroniques, pour la réception de visiteurs de l'étranger et pour les autres activités qui aident à atteindre ce but.

La gestion financière comprend la planification, la responsabilité, les états et les systèmes ; ces éléments sont traités séparément dans cette section. La mise en place d'un système financier transparent avec un personnel compétent aide de nombreux pays à lutter contre la corruption.

### *Planification financière*

Les organisations ont besoin de ressources pour fonctionner et les ressources financières sont nécessaires pour payer les dépenses à court et à long terme (Schick, 1993). Pour être sûr de disposer de suffisamment d'argent, l'organisation doit :

- prédire les frais d'exploitation auxquels elle peut s'attendre ;
- déterminer le montant de fonds requis pour les dépenses en capital ;

- prédire de quelles liquidités on aura besoin pendant une période donnée et à quels moments.

*La planification financière est ce qui permet à l'organisation de prévoir ses besoins et ses exigences monétaires.* Elle comprend un certain nombre d'instruments. Dans le secteur gouvernemental, une organisation doit estimer ses frais d'exploitation ainsi que ceux de toute nouvelle activité qu'elle planifie entreprendre. Les gouvernements faisant généralement passer la plupart des frais d'exploitation l'année même où ils les payent (ils ne se servent pas de l'idée de dépréciation), ils doivent aussi planifier un budget pour toutes leurs dépenses en capital (Goddard et Powell, 1994).

Les organisations du secteur privé et la majorité des ONG, par contre, doivent déterminer les revenus sur lesquels elles comptent relativement à la vente de leurs biens et services. Dans ce contexte, si elles sont en mesure d'emprunter au marché de l'argent à long terme, elles peuvent acheter de l'équipement pendant l'année en cours et finir de le payer plus tard.

La planification financière des organisations ne se limite cependant pas à l'identification des ressources requises. Qu'elles soient privées ou publiques, les organisations doivent déterminer quand elles auront les liquidités pour payer les frais encourus. La prévision des besoins de trésorerie constitue un défi pour les organismes publics et privés.

La capacité de planifier les revenus et les besoins de trésorerie fournit un cadre au sein duquel une organisation peut prendre des décisions en ce qui concerne les programmes et les besoins de capital immédiats et futurs. Dans le cadre de la planification financière de l'organisation, il est important de tenir compte de ses besoins financiers à court et à long terme ainsi que de ses besoins de liquidités.

### *Redevabilité financière*

Suivre de près les ressources financières est un des aspects les plus structurés de la vie organisationnelle. Dans la plupart des organisations gouvernementales et privées, il existe des procédures à suivre pour les demandes et l'utilisation des ressources financières. Normalement, les membres de l'organisation ne peuvent pas

puiser dans les ressources financières de cette dernière s'ils ne suivent pas les règles établies et s'ils n'obtiennent pas les divers accords exigés. La redevabilité financière repose sur la capacité de rendre compte de la façon dont les ressources fournies à l'organisation ont été utilisées (Birkin et Woodward, 1997 ; Schick, 1993).

### **Questions : planification financière**

- *La planification financière est-elle faite régulièrement et périodiquement pour appuyer la performance ?*
- *Y a-t-il une planification budgétaire satisfaisante ?*
- *Les besoins de trésorerie sont-ils analysés en tenant compte des états des mouvements de trésorerie ?*
- *Les plans budgétaires sont-ils prêts à temps ?*
- *Les plans budgétaires sont-ils mis à jour au fur et à mesure qu'on dispose de nouveaux renseignements financiers ?*
- *Des membres de la direction participent-ils à la planification et à la surveillance financières ?*
- *Les ressources humaines sont-elles adéquates pour permettre d'assurer une bonne planification financière ?*
- *Les subventions et les prêts font-ils l'objet d'une bonne gestion financière ?*
- *Est-ce qu'on surveille et analyse les rapprochements budgétaires – budget réel et budget prévu – afin de pouvoir prendre de bonnes décisions ?*
- *Les prévisions en matière de capital et d'équipement sont-elles faites comme il convient ?*
- *La haute direction, le conseil d'administration et les bailleurs de fonds reçoivent-ils régulièrement des rapports financiers – au moins une fois par trimestre ?*
- *L'information financière est-elle communiquée à temps à ceux qui en ont besoin ?*

Les organismes extérieurs ne feront confiance à l'organisation que si elle s'occupe de ses finances. Cela signifie normalement un système très structuré, fondé sur des règles, transparent et vérifié au moyen de différents procédés de suivi (voir section suivante). La structure réglementaire et la transparence établies au moyen de

documents qui doivent être remplis et approuvés par le personnel à différents niveaux de l'organisation. C'est en suivant ces règles et ces procédés d'approbation qu'on parvient à la redevabilité.

De nombreuses organisations sont péjorativement qualifiées de « bureaucratiques » à cause de l'importance des règles concernant leur redevabilité financière. De combien de règles et de règlements une organisation a-t-elle besoin pour être redevable ? De combien d'accords signés a-t-elle besoin avant de pouvoir agir ? Toutes les organisations ont besoin de freins et de contrepoids adaptés, mais quand y en a-t-il trop ou trop peu ? La création de systèmes financiers axés sur la redevabilité est une fonction cruciale pour les professionnels internes et externes qui supervisent la gestion de l'actif de l'organisation (Goddard et Powell, 1994).

### *Suivi financier*

*Le suivi financier consiste à concevoir et à rédiger des rapports au moment voulu afin que les gestionnaires puissent prendre des décisions financières en temps opportun. La façon dont on rend compte de*

#### **Questions : redevabilité financière**

- Les membres de l'organisation suivent-ils clairement les procédures financières ?
- Les vérificateurs sont-ils satisfaits de la façon dont les gestionnaires financiers contrôlent la trésorerie et l'actif ?
- Existe-t-il une règle clairement énoncée quant aux dates auxquelles l'exercice financier commence et se termine ?
- Le conseil d'administration examine-t-il régulièrement les politiques et les procédures financières pour déterminer si elles sont adaptées, insuffisantes ou si elles vont trop loin ?
- Y a-t-il dans les rangs de l'organisation et au conseil d'administration des gens compétents qui comprennent le rôle des procédures et de l'information financières ?
- L'information financière est-elle située dans le contexte d'un plan stratégique ou d'un plan d'activités ?
- Existe-t-il au sein du conseil d'administration un comité qui supervise les questions financières ?

l'information financière a considérablement changé au cours des dernières années. Il y a vingt ans, les gestionnaires du secteur public et la plupart des organisations à but non lucratif pouvaient s'attendre à en recevoir systématiquement tous les trois mois. Les examens organisationnels recommandaient en général que des renseignements financiers soient remis aux gestionnaires chaque trimestre. À présent, l'informatisation de la fonction financière permet aux organismes gouvernementaux d'obtenir des rapports tous les mois. Pour certaines entreprises du secteur privé, ils sont même quotidiens, voire plus fréquents (Booth, 1996).

La prévision des besoins financiers fournit un cadre pour la gestion. Il faut cependant que les gestionnaires sachent aussi s'ils sont bien partis pour atteindre ces objectifs et s'ils sont au-dessus ou en deçà des prévisions afin de pouvoir apporter les ajustements nécessaires. C'est aux gestionnaires financiers de l'organisation de préparer des états financiers honnêtes et objectifs en temps opportun. Cela signifie des rapports financiers réguliers, préparés à partir du système de comptabilité.

Par exemple, alors que dans le monde entier, les écoles privées ont toujours géré leurs propres systèmes financiers, cela n'était pas le cas pour les écoles publiques. Dans le système public, les directeurs d'écoles étaient en général des bureaucrates qui mettaient en application le processus éducatif du pays ou la volonté du parti au pouvoir ou, encore, qui essayaient de faire preuve d'autorité ou de leadership pour influencer sur ce qui était enseigné. Mais depuis la décentralisation des systèmes scolaires, cependant, ils ont été chargés du suivi des aspects financiers de la scolarisation et des comptes à rendre aux entités externes comme le conseil universitaire. Dans ce contexte, et de plus en plus dans d'autres domaines décentralisés comme la santé et les municipalités, les gestionnaires du secteur public doivent mettre en place des systèmes financiers qui leur permettent de rendre régulièrement des comptes quant à la manière dont les biens financiers qui leur sont confiés sont gérés. Autrefois, cette fonction était centralisée et faisait partie de leurs responsabilités.

Ainsi, le suivi de l'information financière joue un rôle de plus en plus important dans le travail des gestionnaires du secteur public. C'est en outre un des points les plus souvent ajoutés aux accords de prêts.

#### **Questions : suivi financier**

- *Y a-t-il des rapports et des états financiers qui contribuent à la prise de bonnes décisions et à la bonne performance de l'organisation ?*
- *Existe-t-il un système comptable efficace capable de produire de l'information pour le suivi ?*
- *Y a-t-il le personnel nécessaire pour enregistrer l'information financière ?*
- *Des bilans, états des revenus et relevés des dépenses sont-ils préparés en temps opportun, au moins tous les trimestres ?*
- *Y a-t-il des rapports adéquats qui permettent le contrôle de l'actif de l'organisation ?*
- *Des états des mouvements de trésorerie sont-ils préparés en temps opportun et utilisés par les gestionnaires ?*
- *La trésorerie est-elle gérée de façon à ce que l'organisation puisse tirer profit des excédents et minimiser le coût des déficits de caisse ?*

## **INFRASTRUCTURE**

La plupart du temps, les ressources humaines et financières font l'objet d'examens dans la majorité des organisations. Dans les pays en développement, cependant, il faut accorder davantage d'attention à l'état de l'infrastructure requise pour soutenir la performance organisationnelle (Nouzrad, 1997).

*Par infrastructure, on entend les conditions de base (installations et technologie) qui permettent à une organisation de faire son travail – un espace suffisant dans un bâtiment équipé d'un bon éclairage, de l'eau saine, une source d'électricité sûre et des moyens de transport pour les employés, par exemple. Dans les pays développés, où l'économie et les structures gouvernementales soutiennent une infrastructure convenable, ces conditions sont souvent tenues pour acquises. Dans certains pays en développement, cependant,*

L'infrastructure constitue souvent un problème pour les organisations et il faut l'évaluer.

Chaque organisation a un actif et un passif sur le plan de l'infrastructure. Si l'infrastructure de base de l'organisation est en place, ce domaine ne représentera qu'une petite composante de l'évaluation. Par contre, si elle est affaiblie, avec des problèmes d'approvisionnement en électricité et en eau, l'évaluation devra alors lui accorder plus d'importance.

### **Questions : installations**

- *L'infrastructure est-elle propice à une bonne performance ?*
- *Les possibilités et les entraves concernant l'infrastructure sont-elles identifiées dans la stratégie organisationnelle ?*
- *Les bâtiments et les services internes (eau, électricité) sont-ils adéquats pour soutenir et faciliter le travail quotidien ?*
- *Les employés ont-ils accès à un système de transport adéquat entre leur lieu de travail et chez eux ?*
- *Les systèmes de communication (matériel) fonctionnent-ils au niveau requis ?*
- *Existe-t-il des systèmes et des procédés d'entretien qui sont appuyés par un budget d'entretien permanent ?*
- *L'infrastructure, y compris l'entretien des bâtiments et du matériel, est-elle gérée avec efficacité et efficience ?*
- *Y a-t-il un groupe ou une personne responsable de planifier convenablement pour résoudre les problèmes récurrents associés à l'infrastructure ?*

### **Installations**

Les gens (le personnel, les clients et les bénéficiaires) passent beaucoup de temps dans les locaux de l'organisation. Certains lieux reflètent la performance et le développement, d'autres, tout le contraire.

Lorsqu'on essaye de comprendre la capacité d'une organisation, il faut se demander dans quelle mesure les installations sont propices ou adverses au bon fonctionnement réel ou potentiel de l'organisation. Bien que des lacunes isolées dans un ou plusieurs

domaines relatifs à l'infrastructure n'affectent pas toujours le travail quotidien, les activités de l'organisation en souffrent toujours tôt ou tard. L'entretien, fréquemment négligé du fait du manque de fonds à consacrer à ce poste, est à l'origine de nombreux problèmes d'infrastructure.

### *Technologie*

La mondialisation et les nouvelles technologies sont en train de donner naissance à la société de l'information, un nouveau paradigme de croissance économique, de participation des citoyens et de liberté politique. Cette révolution se produit partout, souvent de façon quelque peu anarchique. Les technologies de l'information et des communications ont fondamentalement changé la nature des marchés mondiaux, transformant les interactions sociales et économiques et définissant le travail (Gagnon et Dragon, 1996).

#### **Questions : technologie**

- *Dans quelle mesure les ressources technologiques de l'organisation affectent-elles sa performance ?*
- *La technologie fait-elle l'objet d'une planification adéquate ?*
- *Dans l'ensemble, le niveau technologique de l'organisation lui permet-il de s'acquitter de ses fonctions ?*
- *Y a-t-il des unités qui sont nettement en retard sur les autres pour ce qui est de la technologie ?*
- *Toutes les unités ont-elles accès aux sources internationales d'information par l'intermédiaire d'une bibliothèque et de systèmes de gestion de l'information ?*
- *Les technologies de l'information en place conviennent-elles pour gérer l'organisation ?*

Le changement technologique se produit trop vite pour que les politiques puissent suivre. Il continue à y avoir des lacunes d'information entre le monde en développement et le monde développé et des collectivités entières qui sont à la périphérie de cette révolution risquent d'être marginalisées. Se profilent à l'horizon des changements structurels profonds, des incertitude et des risques.

*Les ressources technologiques d'une organisation comprennent l'équipement, les machines et les systèmes (bibliothèque, logiciels d'information) qui sont essentiels à son bon fonctionnement. Les instruments technologiques ne sont cependant que des outils qui permettent d'améliorer les services et les produits : la technologie doit être au service des idées.*

## GESTION DE PROGRAMMES

Booth (1998) estime que deux groupes de professionnels se servant du terme « gestion de programmes » de façon cohérente. Le premier, les personnes qui s'occupent des systèmes d'information, l'utilise pour décrire la gestion de *gros projets, surtout la mise en œuvre de systèmes*. Le second, les stratégestes d'entreprises, l'emploie pour parler de la *tâche pratique de transposer les grandes stratégies en réalité opérationnelle*.

Dans de nombreuses organisations, la plupart des gestionnaires ont tendance à se consacrer à leurs propres projets et à citer leurs réussites personnelles. En fait, le lien entre leurs efforts et la performance organisationnelle est généralement assez obscur. En coordonnant et en reliant les nombreux buts organisationnels qui entrent en jeu dans les divers projets pour en faire ressortir des séries spécifiques d'interventions orientées vers des buts communs, la gestion de programmes aide à éviter ce problème. On la considère souvent comme « un niveau additionnel de gestion qui se situe au-dessus des projets et qui permet de veiller à ce qu'ils demeurent pertinents pour le reste de l'organisation » (Booth, 1998).

Les organisations subventionnées dans les pays en développement reçoivent souvent du financement de différents bailleurs de fonds ou organismes pour des projets qui ne coïncident pas forcément avec les buts organisationnels. Dans une telle situation, le besoin d'une gestion de programmes est manifeste pour coordonner projets et buts vers un objectif commun (voir encadré).

Il existe un lien vital entre la gestion de programmes et les perceptions relatives à la qualité des organisations. Ces dernières deviennent connues pour leur capacité à fournir des produits et des services satisfaisants et c'est ainsi qu'elles acquièrent une bonne réputation. Pour ce qui est des autres aspects de la capacité organi-

sationnelle, la force perçue du leadership stratégique de l'organisation et de sa structure, ses ressources humaines et financières, son infrastructure, sa gestion de programmes, ses processus organisationnels et ses liens avec les autres organisations sont indissociables de la qualité de ses programmes. La gestion de programmes permet de veiller à ce qu'on accorde suffisamment d'importance à chacune des facettes de la mission de l'organisation. La stratégie et la gestion de programmes se combinent pour permettre d'atteindre les grands buts organisationnels. Il est utile pour une organisation d'évaluer ses programmes selon leur contribution générale à la performance organisationnelle.

#### LES EFFETS DE LA GESTION DE PROJETS

L'objet du Rice Ecosystems Project était d'explorer les impacts sur la santé de la production de riz irrigué en Afrique occidentale, le domaine de recherche de l'Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest (ADRAO). Le projet était inhabituel en ce sens que c'était la première fois que l'ADRAO, ou tout autre centre de recherche agronomique au sein du groupe de consultation, s'intéressait spécifiquement aux incidences de son travail sur la santé. Cela comportait la collaboration avec un nouveau groupe de chercheurs dans le domaine de la santé ainsi que l'incorporation des sciences sociales. Le projet a suscité un intérêt considérable parmi tout le système du groupe consultatif et on le cite souvent comme un des premiers projets à intégrer les questions sociales dans la recherche agronomique.

Le projet était supervisé par un comité technique externe qui a examiné et approuvé les protocoles de recherche, garantissant ainsi des travaux de haut niveau. Une évaluation a été commandée à l'ADRAO pour déterminer la viabilité financière de la recherche multidisciplinaire (c'est-à-dire le coût relatif des études) et sa pertinence. Quelles seraient les répercussions des résultats sur le secteur du développement et sur la recherche agronomique ? Comment rendrait-on ces résultats pertinents ? Quelles seraient les incidences sur les travaux futurs ?

L'évaluation avait également pour objet de déterminer la mesure dans laquelle le Rice Ecosystems Project contribuait ou nuisait à la bonne performance de l'ADRAO. La grande question était de savoir jusqu'à quel point il coïncidait avec sa mission et ses buts. Détournait-il l'organisation de son mandat ? Cela était extrêmement important, car si le projet s'avérait une réussite, cela pouvait être dangereux pour l'organisation dans la mesure où son motif était trop éloigné de la mission du groupe.

Une bonne gestion de programmes nécessite un cycle soigneusement conçu de planification, d'exécution et d'évaluation. Il est suivi, plus ou moins formellement, par toutes les organisations. Les divers aspects d'une bonne gestion de programmes sont abordés dans les sections qui suivent.

### *Planification de programmes*

La planification de programmes peut aller des activités destinées à déterminer ce qui doit être fait au jour le jour jusqu'à la planification stratégique. Elle devrait être constante dans le cas d'un projet ou d'un programme et tenir compte de ce qu'une organisation doit faire pour créer ses produits et services ainsi que les ressources dont elle a besoin pour ce faire.

Qui dit planification de programmes dit anticipation et, de ce fait, plusieurs questions se posent en parallèle. Qui servons-nous ? À quelle demande répondons-nous et à quel prix ? Quels sont nos objectifs ? Que faut-il faire pour les atteindre ? Qui le fera ? Comment ? Combien de temps cela prendra-t-il ? Combien cela coûtera-t-il ? Comment saurons-nous si nous avons atteint nos objectifs ? Et ainsi de suite.

La planification de programmes comporte de nombreux niveaux et se définit dans le temps. Elle peut être à court, moyen ou long terme. Dans le contexte d'une évaluation, cependant, il est important de déterminer dans quelle mesure le plan est clairement communiqué et utilisé en tant qu'instrument de gestion. Il faudra pour ce faire avoir des plans écrits.

### *Exécution de programmes*

La principale tâche des gestionnaires est de veiller à ce que les plans des programmes soient mis en application. C'est bien beau d'avoir un plan formidable – encore faut-il qu'il fonctionne. L'exécution de programmes exige une certaine organisation et des employés capables de mettre leurs compétences en pratique. Elle nécessite l'intégration des compétences de gestion requises pour allouer les ressources et les compétences techniques indispensables pour faire ce qu'il y a à faire (fournir des services de santé et faire de la recherche, par exemple). L'exécution de programmes est l'étape

à laquelle une organisation intègre toutes ses ressources pour atteindre concrètement ses buts.

### **Questions : planification de programmes**

- Dans quelle mesure l'organisation planifie-t-elle convenablement ses programmes ?
- Existe-t-il un plan écrit pour chaque programme et chaque grand projet ?
- Les plans de programmes et de projets cadrent-ils avec la mission de l'organisation ?
- Les activités de planification de programmes et de programmation budgétaire permettent-elles de s'assurer que les programmes aident l'organisation à accomplir sa mission ?
- Les programmes et les projets cadrent-ils avec la mission, les besoins, les stratégies et les priorités de l'organisation ?
- Tient-on compte dans la planification des programmes des aspects technologiques, économiques, hommes-femmes, sociaux et contextuels pour faire en sorte que les programmes soient applicables ?
- Les calendriers d'activités sont-ils bien conçus ?
- Les budgets sont-ils appropriés ?
- Les rôles et responsabilités sont-ils analysés comme il convient ?
- Un procédé est-il spécifié pour le contrôle des résultats ?

### **Suivi et évaluation de programmes**

Les programmes occupent une place capitale dans la vie des organisations. Les gestionnaires doivent assurer leur suivi pour veiller à ce que leurs objectifs soient atteints et les résultats escomptés obtenus. De la même façon, les organismes de supervision doivent avoir les moyens d'effectuer un suivi sur les résultats des programmes publics<sup>1</sup>. De bons systèmes de suivi et d'évaluation

---

1. Voir U.S. General Accounting Office (1998) pour plus de renseignements sur le suivi et l'évaluation des plans de programmes des organismes gouvernementaux.

doivent être intégrés aux programmes et aux projets dès la planification et utilisés pendant toute la durée du projet (BID, 1997).

#### **Questions : exécution de programmes**

- *Dans quelle mesure l'organisation exécute-t-elle correctement ses programmes ?*
- *Le personnel apporte-t-il son soutien pour que les programmes soient exécutés et les produits et services fournis aux clients et bénéficiaires ?*
- *Existe-t-il de bons rapports entre les employés qui fournissent les produits et services ?*
- *Le personnel conjugue-t-il ses efforts pour fournir de bons produits et services ?*
- *L'équipe sait-elle bien résoudre les problèmes ?*
- *La santé et la sécurité, tant celles des clients que celles du personnel, sont-elles toujours au premier rang des priorités de l'exécution ?*
- *Les ressources sont-elles utilisées judicieusement pour offrir les produits et services ?*
- *Les échéanciers sont-ils respectés ?*
- *Le personnel est-il déterminé à collaborer pour s'acquitter de ses tâches ?*
- *Les réunions sont-elles fructueuses ?*

En déterminant l'évaluabilité d'un programme ou d'un projet, par exemple, on peut s'assurer qu'il comporte bien les éléments de base requis pour faire un suivi des résultats et déterminer plus tard si les objectifs de développement sont bien atteints. Dans la section consacrée à la planification, nous suggérons qu'il existe de plus en plus d'instruments pour aider les planificateurs à concevoir de bons projets. Le cadre logique peut être incorporé à un projet et utilisé comme outil de planification, mais il peut aussi fournir des indicateurs pour le suivi et l'évaluation (BID, 1997). De la même façon, la cartographie des incidences (Earl, Carden et Smutylo, 2001) est un outil qui peut aider à améliorer la planification, le suivi et l'évaluation.

**Questions : suivi et évaluation de programmes**

- *Dans quelle mesure votre organisation assure-t-elle un suivi adéquat de ses programmes ?*
- *Y a-t-il des systèmes de suivi et d'évaluation en place ?*
- *Le personnel reçoit-il des commentaires sur la performance des programmes ?*
- *Existe-t-il suffisamment d'occasions de se pencher sur les indicateurs de programmes pour mesurer les progrès effectués par rapport aux plans ?*
- *Les échéanciers sont-ils suivis de près pour minimiser les dépassements ?*
- *Les budgets sont-ils examinés en temps opportun ?*
- *Les programmes font-ils l'objet d'examen réguliers pour s'assurer qu'ils contribuent à la stratégie organisationnelle dans son ensemble ?*
- *Les gens sont-ils encouragés à tirer des enseignements de leur expérience ?*
- *Des mesures correctives sont-elles prises lorsque des difficultés se présentent ?*
- *Le suivi et l'évaluation font-ils partie des activités régulières et sont-ils considérés comme allant de soi ?*

**PROCESSUS ORGANISATIONNELS**

De nos jours, un grand nombre de dirigeants voient leur organisation comme une série de silos fonctionnels axés essentiellement sur leurs propres besoins (Dent et Hughes, 1998). C'est un point de vue particulièrement répandu parmi les gestionnaires accoutumés à être récompensés pour avoir optimisé la performance de leurs fonctions par rapport au reste de l'organisation. Même s'ils parlent de processus « d'ensemble », leurs efforts sont souvent tournés vers l'intérieur et axés sur leurs propres besoins. Qui plus est, c'est ainsi qu'ils sont mesurés. Dans de telles situations, la nécessité d'avoir des systèmes et des opérations communs qui s'appliquent uniformément à toute l'organisation, comme un fil cousant ensemble les divers éléments fonctionnels pour que tous travaillent à la même fin, saute aux yeux. Des stratégies compatibles sont également nécessaires pour optimiser la performance organisationnelle.

Autrement dit, des processus organisationnels sont essentiels.

Des « processus » permanents sont quasiment indispensables pour faire d'une vision d'avenir une réalité au moyen d'activités quotidiennes se déroulant sans accroc. Ce sont là les systèmes de gestion et les opérations internes valorisants qui vont au-delà des limites fonctionnelles et ministérielles. Il s'agit des mécanismes qui orientent les interactions entre tous les groupes de gens au sein de l'organisation pour faire en sorte que le travail courant soit fait au lieu d'être compliqué ou bloqué.

*Ainsi, le terme processus organisationnels désigne la tâche qui consiste à aligner et intégrer les diverses pratiques et cultures des différents segments de l'organisation en introduisant des systèmes et des opérations communs qui s'appliquent uniformément dans tous les secteurs de l'organisation. Ces opérations et processus communs comprennent la résolution de problèmes, la planification, la prise de décisions, les communications, le suivi et l'évaluation.*

Les gens interagissent souvent pour faire leur travail et la façon dont les processus organisationnels sont mis en place détermine le ton de leurs interactions. Si les processus fonctionnent tous bien, on a alors une organisation qui apprend et accomplit beaucoup.

Les processus organisationnels se retrouvent à tous les niveaux d'une organisation, du conseil d'administration aux employés subalternes. Les membres du conseil d'administration et les hauts gestionnaires doivent savoir résoudre les problèmes, planifier et prendre rapidement des décisions. S'ils manquent à leur devoir dans ces domaines, il y a fort à parier que la direction organisationnelle en pâtira. À un niveau plus opérationnel, les unités de programmes, les directions et les autres secteurs fonctionnels de l'organisation doivent planifier et fixer des buts à court et à long terme en plus de résoudre les problèmes, prendre des décisions et produire des stratégies en ce qui concerne les activités nécessaires pour parvenir à des résultats.

### *Résolution de problèmes*

La résolution de problèmes est sans doute la plus courante de toutes les activités de réflexion. En tant qu'individus, nous devons chaque jour résoudre des problèmes et décider, par exemple, quoi manger et quels vêtements porter ou, encore, ce qui doit être fait en premier et ce qui peut être remis à demain. À ce niveau, les capacités de prise de décisions deviennent automatiques ou systématiques au fil du temps et il est rare que nous réfléchissons vraiment à ces questions.

Au niveau organisationnel, chaque unité ou secteur est constamment aux prises avec des problèmes du même genre. Comment pouvons-nous augmenter nos revenus ? Devrions-nous introduire un nouveau produit ? Faudrait-il avoir plus ou moins d'employés ? Comment pourrait-on réduire les frais sans que la qualité en souffre ? Quelle est la meilleure manière de vendre nos produits et nos services ? Qui devrait faire quoi et quand ?

La disparité entre les approches de résolution de problèmes, ces dernières déterminant la mesure dans laquelle on profite des occasions qui se présentent, explique en partie pourquoi certaines organisations réussissent à améliorer leur performance alors que d'autres ont du mal à le faire. Toutes les autres activités relatives aux processus organisationnels – planification, suivi et évaluation – font partie du processus de prise de décisions.

La première étape d'une approche systématique de résolution de problèmes consiste à cerner ou à comprendre le problème et à le définir en termes clairs. La capacité à parvenir à diagnostiquer un ennui capital à temps décide parfois de la survie ou de la disparition d'une organisation. Il arrive que ce qu'on pense être la difficulté ne soit qu'un symptôme d'un problème beaucoup plus important et profond. Par conséquent, *savoir diagnostiquer correctement le problème fondamental et le cerner avec précision devient la condition préalable pour pouvoir supprimer les entraves à la performance et faire progresser l'organisation dans la direction souhaitée*. Une fois le problème cerné et défini, l'étape suivante consiste à concevoir des approches différentes pour le résoudre. Cela nous amène à la prise de décisions.

**Questions : résolution de problèmes**

- *Est-ce que le travail est exécuté sans accroc aux divers niveaux de l'organisation ou bien est-il bloqué ? S'il est bloqué, est-ce à cause d'un processus inadéquat de résolution de problèmes ?*
- *Le problème est-il clairement défini ?*
- *Est-il possible que des préjugés aient entraîné une identification fautive du problème ?*
- *Le problème est-il clairement structuré, simple et familier ? Ou bien s'agit-il d'un problème nouveau ou inhabituel sur lequel on dispose de renseignements ambigus ou insuffisants ?*
- *Existe-t-il des compétences organisationnelles en matière de résolution de problèmes au sein du conseil d'administration ou dans les rangs des hauts gestionnaires ?*
- *Les techniques de résolution de problèmes sont-elles satisfaisantes au sein des directions et pour les projets importants ?*

**Prise de décisions**

*La prise de décisions est le processus qui consiste à choisir parmi les divers plans d'action préparés dans le cadre du processus de résolution de problèmes. Elle est :*

- *programmée : une décision répétitive qui peut être prise au moyen d'une approche habituelle ;*
- *procédurale : une série de mesures liées entre elles et utilisées en réponse à un problème structuré ;*
- *fondée sur des règles : une décision reposant sur un énoncé explicite qui indique aux gestionnaires ce qu'ils devraient ou ne devraient pas faire ;*
- *fondée sur une politique : une décision reposant sur des paramètres établis pour choisir parmi divers plans d'action préétablis.*

**Questions : prise de décisions**

- *Tous les secteurs de l'organisation ont-ils les compétences nécessaires en matière de prise de décisions ?*
- *Y a-t-il suffisamment d'information disponible sur les divers plans d'action possibles ?*
- *Est-il possible d'estimer avec passablement de certitude si la décision est la bonne ?*
- *Dans les situations où on ne peut être sûr de prendre la bonne décision, quelles seront les conséquences si on prend la mauvaise ?*
- *Les décisions sont-elles prises en temps opportun ?*
- *Les décisions sont-elles prises en groupe ?*

La prise de décisions est souvent influencée, voire limitée, par la capacité des décideurs de traiter l'information ainsi que par leurs antécédents, leur position au sein de l'organisation, leurs intérêts et leur expérience. Dans ce contexte, les décisions de groupe, même si elles prennent beaucoup de temps, peuvent présenter des avantages appréciables par rapport aux décisions individuelles dans la mesure où elles peuvent résulter en une information plus diverse et complète ainsi qu'une légitimité et une acceptation accrues du plan d'action proposé.

**Planification**

*La planification est le processus qui permet de cartographier où aller et comment y arriver.* Il sous-tend toutes les activités d'une organisation qui réussit, du lancement d'un produit ou d'un service à la production, la vente et la distribution. Dans un monde qui ne cesse de devenir plus complexe et incertain, le vieil adage « Échouer dans la planification revient à planifier l'échec » est plus vrai que jamais. Planifier aide à prédire comment les membres de l'organisation se comporteront. Le plan stratégique fixe l'orientation générale de l'organisation et, aux niveaux opérationnels, devient le processus par lequel la stratégie se traduit par un certain nombre d'objectifs et de méthodologies spécifiques permettant d'atteindre les objectifs fixés. Il est pour cela nécessaire de faire le meilleur usage possible

des ressources, du temps et des employés en élaborant des échéanciers et des calendriers de travail.

Les politiques et les procédures sont des types particuliers de plans qui déterminent la voie à suivre pour les membres de l'organisation. En règle générale, le degré d'explicité des plans varie considérablement d'une organisation à l'autre et même au sein d'une organisation donnée. Les membres de l'organisation doivent avoir des orientations suffisamment claires pour savoir comment l'aider à s'acquitter de sa mission et atteindre ses buts. La planification des politiques et des procédures devrait fournir cette orientation comme il convient à tous les niveaux de l'organisation, pour les projets, les secteurs et l'organisation dans son ensemble.

#### **Questions : planification**

- *La planification et l'élaboration des politiques et procédures sont-elles adéquates, inadéquates ou excessives aux différents niveaux de l'organisation (du conseil d'administration aux projets individuels en passant par les différents secteurs) ?*
- *Le processus de planification est-il propice à la bonne performance de l'organisation ?*
- *Les plans apportent-ils aux membres de l'organisation les orientations dont ils ont besoin ?*
- *Les plans, politiques et procédures sont-ils suivis dans l'ensemble ?*

#### **Communications**

*Les communications désignent le processus par lequel l'information est échangée et les membres de l'organisation parviennent à s'entendre.* La circulation de l'information du haut vers le bas et du bas vers le haut est un processus vital qui peut contribuer ou nuire au bon fonctionnement d'une organisation. L'information peut circuler formellement ou informellement.

Il arrive que les communications internes soient ce qui cimente l'organisation et l'empêche de se désintégrer. Dans d'autres organisations, c'est au contraire ce qui fait qu'elles s'effondrent, car l'information et la désinformation ne cessent de circuler au sein des

organisations. Il est capital d'avoir de l'information exacte transmise au moyen d'un système de bas en haut avec des mécanismes de rétroaction pour que les employés soient tenus au courant de ce qu'il y a à faire et pour que les gestionnaires soient informés en tous temps de ce qui a été accompli.

Un système de communications internes efficace aide également à motiver les employés, car outre les renseignements précis dont ils ont besoin pour faire leur travail, les membres de l'organisation ont aussi besoin qu'on leur communique de l'information qui renforce leur sentiment de participer à un effort important et à une entreprise plus vaste. L'organisation doit créer des mécanismes pour faciliter l'acquisition de ces deux types d'information par ses employés. Les comités de coordination, les groupes de travail, les séances de bilan, les bulletins d'information et les réunions de tous genres sont autant de moyens pour parvenir à des communications efficaces au sein d'une organisation. (Les communications avec les intervenants externes seront abordées dans la section suivante consacrée aux liens avec les autres organisations.)

#### **Questions : communications**

- *Existe-t-il des voies de communication qui permettent la circulation de l'information de haut en bas et de bas en haut ?*
- *Quels sont les principaux moyens de communication internes ?*
- *Les membres du personnel ont-ils le sentiment d'être régulièrement et convenablement informés des activités de l'organisation ?*
- *Les membres du personnel sont-ils informés de la mission de l'organisation et des progrès vers son accomplissement ?*
- *Des mécanismes correctifs sont-ils en place pour contrer les rumeurs concernant les activités ?*
- *Les gens ont-ils aisément accès aux membres de l'organisation avec qui ils doivent traiter et peuvent-ils facilement communiquer avec eux ?*

### *Suivi et évaluation organisationnels*

Le suivi et l'évaluation organisationnels complètent le suivi et l'évaluation des programmes. Le suivi organisationnel peut aider à préciser les objectifs des programmes, à axer les activités et les interventions sur ces objectifs, à fixer des cibles de performance, à rassembler des données de routine et à transmettre directement ces résultats aux personnes responsables. Ce sont les processus systématiques et continus d'autoévaluation qui constituent le suivi.

*Dans le cadre de l'évaluation organisationnelle, on détermine dans quelle mesure les résultats ont été satisfaisants ou non au niveau organisationnel et on s'interroge sur les raisons. On fait le lien entre des activités spécifiques et les résultats globaux, on tient compte de résultats plus diffus qui sont moins faciles à quantifier, on étudie les résultats auxquels on ne s'attendait pas et on tire de ces données des enseignements grâce auxquels on peut améliorer les résultats en ajustant les programmes et les politiques.*

#### **Questions : suivi et évaluation organisationnels**

- *Le suivi et l'évaluation effectués permettent-ils d'améliorer la performance ?*
- *Des politiques et des procédures sont-elles en place pour orienter le suivi et l'évaluation ?*
- *Des ressources sont-elles allouées au suivi et à l'évaluation ?*
- *Est-on conscient à tous les niveaux de l'organisation du fait que le suivi et l'évaluation peuvent permettre d'améliorer la performance ?*
- *Recueille-t-on et utilise-t-on des données pour évaluer les unités et les activités au sein de l'organisation ?*
- *Se sert-on des données recueillies dans le cadre des activités de suivi et d'évaluation ?*
- *Existe-t-il des plans d'évaluation ou des cadres de suivi ?*
- *Les résultats de l'évaluation sont-ils cités dans les documents sur la stratégie, les programmes, les politiques et le budget ?*
- *Les employés ont-ils les compétences requises pour faire le suivi et l'évaluation ?*
- *Les processus de suivi et d'évaluation sont-ils appréciés à leur juste valeur ?*
- *Tire-t-on des enseignements du suivi et de l'évaluation ainsi que des changements qu'ils entraînent ?*

## LIENS AVEC LES AUTRES ORGANISATIONS

*Le contact régulier avec d'autres institutions, organisations et groupes qui ont une importance stratégique pour le travail de l'organisation permet un échange enrichissant d'approches et de ressources (y compris de connaissances et de savoir-faire). Il se peut que l'organisation soit en train d'établir ou ait déjà établi des liens avec des collaborateurs en puissance, d'autres organisations, des bailleurs de fonds éventuels ou des commettants clés (Grandori, 1997).*

De tels liens aident l'organisation à se tenir au courant des progrès dans les domaines qui la concernent et donnent accès à tout un éventail de sources d'information récente dans chacun de ses domaines d'activité (Coyne et Dye, 1998).

De nos jours, un nombre important d'arrangements organisationnels sont possibles et nécessaires pour appuyer la performance. Les nouvelles technologies de l'information, par exemple, peuvent aider une organisation à se renseigner sur les approches les plus récentes en matière de programmation et sur les questions d'actualité dans le domaine de la gestion. Elles fournissent en outre de nouveaux moyens de communiquer avec des alliés et des collaborateurs potentiels pour ce qui est des programmes et des domaines de financement clés. Deux aspects des liens entre les organisations sont abordés ici : les nouveaux types de relations (comme les réseaux, les arrangements en coentreprise, les partenariats et les coalitions) et les liens électroniques.

### *Réseaux, arrangements en coentreprise, coalitions et partenariats*

Au moment où les liens électroniques font découvrir aux organisations de nouvelles idées et de nouvelles façons de communiquer, une révolution similaire se produit sur le plan des schémas organisationnels qui favorisent le travail conjoint et la collaboration (Lorenzoni et Baden-Fuller, 1995).

Les organisations sont actuellement nombreuses à réaliser qu'elles ne peuvent pas s'acquitter de leur mission sans l'aide et le soutien d'autres organisations mues par les mêmes motivations. Nombre d'entre elles établissent de nouveaux types de rapports,

plus ou moins formels, avec d'autres types d'organisations pour se donner plus de moyens de réussir.

*Les réseaux constituent un type de lien informel ; ce sont des groupes de personnes qui ont des liens décontractés et des intérêts communs. Les partenariats, les coalitions et les arrangements en coentreprise sont beaucoup plus formels. Ces relations reposent sur des accords contractuels. Tous ces nouveaux liens brouillent les limites des organisations et changent la façon dont elles fonctionnent.*

#### **Questions : réseaux, coentreprises, coalitions et partenariats**

- *Les liens que votre organisation a établis ou cherche à établir avec l'extérieur sont-ils propices à sa bonne performance ?*
- *L'organisation a-t-elle des liens formels et informels adéquats avec d'autres organisations mues par les mêmes intérêts ?*
- *Les liens avec les autres organisations jouissent-ils d'un bon soutien ?*
- *Les liens avec les autres organisations servent-ils efficacement l'organisation dans la poursuite de ses buts et l'accomplissement de sa mission ?*
- *L'organisation a-t-elle des partenariats fructueux et continus avec des organisations de l'extérieur qui lui apportent de nouvelles idées et de nouvelles ressources ?*
- *L'organisation communique-t-elle des renseignements sur son travail à ses intervenants externes, y compris le grand public ?*

#### **Liens électroniques**

*Les liens électroniques sont un ensemble de systèmes à l'échelle mondiale. Ils comprennent des réseaux de communication, l'équipement et les ressources en matière d'information et les gens, quels que soient leur niveau de compétence et leurs antécédents. Autrement dit, ils représentent des « réseaux de réseaux ».*

Lorsqu'elles sont bien utilisées, les nouvelles technologies électroniques peuvent augmenter la capacité organisationnelle et la performance. Elles peuvent améliorer les communications et permettre de tenir les gens au courant des idées les plus récentes dans leur domaine. Les membres de l'organisation peuvent se joindre à des groupes de discussion, à des serveurs de listes et autres

mécanismes électroniques qui relient les gens qui partagent les mêmes intérêts et les mêmes idées. Les systèmes électroniques donnent la possibilité d'explorer le monde entier à la recherche de nouvelles idées et de renseignements. Ils donnent un accès illimité aux services publics, aux débouchés culturels, aux transactions commerciales, etc. (Lorenzoni et Baden-Fuller, 1995).

### **Questions : liens électroniques**

- *Les liens électroniques que votre organisation a établis ou cherche à établir avec l'extérieur sont-ils propices à une bonne performance ?*
- *L'organisation est-elle reliée électroniquement à ses collègues, clients et marchés (utilisateurs) de l'extérieur de façon à permettre des rapports dynamiques et enrichissants ?*
- *Les réseaux électroniques jouissent-ils d'un soutien financier et technique adéquat ?*
- *Les réseaux électroniques sont-ils bien adaptés aux besoins, intérêts communs et compétences de l'organisation ?*
- *Les réseaux électroniques sont-ils mis au service de nouvelles pratiques efficaces ?*
- *L'organisation a-t-elle, avec des organismes de l'extérieur, des partenariats continus et fructueux qui constituent une source de nouvelles idées et ressources ?*
- *L'organisation communique-t-elle, par voie électronique, des renseignements sur son travail aux intervenants de l'extérieur, dont le grand public ?*
- *Les liens électroniques assurent-ils aux organisations la confidentialité et la sécurité requises pour ses transactions au jour le jour ?*
- *Les liens électroniques ajouteront-ils aux obstacles actuels au commerce et aux autres moyens de contrôle ?*

## *Chapitre quatre*

# MOTIVATION ORGANISATIONNELLE

Au cours de nos travaux de mise au point de notre approche d'analyse des organisations, nous nous sommes rendu compte qu'elles, tout comme les gens, ont une personnalité et un rythme de travail qui leur sont propres. Nous avons souvent été surpris de voir comment certaines semblent travailler dans des conditions incroyablement difficiles alors que d'autres n'arrivent jamais à être performantes en dépit de conditions beaucoup plus favorables. À quoi cela tient-il ? Et pourquoi les gens, dans certaines organisations, semblent s'attaquer à leur travail avec un zèle tout à fait étonnant alors que dans d'autres, ils arrivent le matin avec l'intention d'en faire le moins possible ? Comment se fait-il que certaines organisations sont mues par une vision qui fait qu'elles sont à l'avant-garde alors que d'autres sont toujours à la traîne et ne savent absolument pas où elles vont ? Les idées associées à la motivation organisationnelle aident à mieux comprendre pourquoi les organisations et les gens qui en font partie se comportent comme ils le font.

Depuis près d'un siècle maintenant, des analystes s'efforcent de comprendre pourquoi certaines personnes sont motivées et d'autres pas (Maslow, 1997). Il y a beaucoup à apprendre des travaux consacrés aux types de conditions de travail qui influent, dans un sens ou dans l'autre, sur la performance des gens au sein des organisations. Ce n'est que depuis une vingtaine d'années qu'on ne s'intéresse plus seulement au rôle de l'individu en ce qui concerne la motivation organisationnelle mais aussi aux aspects sous-jacents de la personnalité de l'organisation (Bloor et Dawson, 1994).

Bien que la motivation organisationnelle se manifeste de diverses façons, quatre grands concepts aident à comprendre la personnalité de la plupart des organismes : l'histoire, la mission, la culture et les mesures d'incitation.

Le premier concept est l'histoire. Tout comme les gens, les organisations évoluent au fil des différents stades de leur vie (Gupta et Chin, 1994). Au début, on constate souvent une certaine euphorie, la conviction qu'il n'y a guère de limites à ce qu'on peut accomplir avec les ressources réunies. Même si les étapes de la vie organisationnelle ne sont pas véritablement comparables à celles de la vie des êtres humains, certaines aident cependant à formuler un diagnostic sur l'organisation et sur sa culture. Les entreprises jeunes ou récemment créées produisent leurs propres schémas de comportements qui sont, en règle générale, plus informels que formels. Chez elles, les rôles et les responsabilités ne sont pas clairement définis, on trouve peu de manuels de directives, les règles ou les procédures n'ont pas été fixées et l'excitation propre aux nouvelles sociétés règne.

La motivation, dans ces organisations qui en sont encore à leurs débuts, vient en partie de l'atmosphère ambiante qui est expérimentale. De nouveaux leaders novateurs émergent souvent et les gens ont le sentiment que presque tout est possible. Mais au fur et à mesure que ces organisations mûrissent, des structures et des règles commencent à être mises en place. Les gens n'ont plus le loisir de décider comment s'y prendre pour faire leur travail. Des rôles et des responsabilités sont fixés. L'excitation de la nouveauté disparaît et d'autres schémas motivationnels se dessinent. Son contexte évoluant, il est impératif pour l'organisation de changer. On parle alors de renouveau ou de renaissance organisationnels. Si les entreprises ne se renouvellent pas, elles tombent malades et, dans le secteur privé tout au moins, elles périssent.

Même si la métaphore du cycle de vie organisationnel ne fonctionne pas totalement, lorsqu'on comprend l'histoire d'un organisme, on a une meilleure idée de sa nature. Sa raison d'être, les caractéristiques de ses fondateurs, les événements importants et les grands changements – tous ces éléments jouent un rôle important pour ce qui est de sa personnalité et de sa performance.

Le deuxième concept en termes de motivation a trait à la mission. Chaque organisation a un rôle ou une raison d'être qui lui est propre et qui se manifeste à travers ses objectifs. Dans la plupart des définitions du concept d'« organisation », il y a une orientation explicite vers des buts. Chaque organisation créée, implicitement ou explicitement, une orientation vers l'avenir et vers ce qu'elle veut accomplir, une vision de ce à quoi elle veut parvenir ou de ce qu'elle veut devenir (Allen, 1995). Certaines sont motivées par la possibilité de faire du bon travail ou de fournir des services aux citoyens. Les ONG, elles, le sont souvent par le désir d'aider ceux qui sont dans le besoin. D'autres organismes, les centres de recherche par exemple, peuvent viser le prestige et être mus par le désir d'être considérés comme les meilleurs dans leur domaine. Dans le secteur privé, la motivation peut tenir au désir d'obtenir une plus grosse part du marché. Les analystes organisationnels reconnaissent le rôle important que joue la mission pour ce qui est de déterminer et de créer la personnalité d'une organisation et ils la considèrent de ce fait comme un élément clé de diagnostic. Lorsqu'on analyse la mission, on apprend beaucoup de choses sur l'organisation elle-même.

La culture, le troisième concept, est aussi le reflet de la motivation de l'organisation. Elle comprend les *a priori*, les valeurs et les convictions de ses membres. Ces facteurs ont une influence, plus ou moins subliminale en son sein. La culture organisationnelle est rarement écrite, mais elle n'en est pas moins communiquée aux membres et aux intervenants de diverses façons formelles et informelles. Son analyse est une étape capitale lorsqu'on essaye de comprendre les forces motivationnelles qui favorisent ou qui gênent le changement et l'amélioration de la performance.

Enfin, la personnalité d'une organisation dépend de son système de mesures d'incitation, le quatrième concept. Pour être performante, elle doit avoir des mécanismes qui encouragent les individus et les groupes à tenir compte dans leur travail de ses intérêts à court et à long terme. Il peut s'agir d'avantages tangibles – le salaire, les primes – ou moins tangibles – la liberté de poursuivre ses intérêts personnels ou de participer à des initiatives en collaboration. Au fil des ans, de nombreux chercheurs ont essayé dans leurs études de mieux comprendre les besoins des membres

des organisations afin de concevoir des structures de récompense meilleures ou différentes. Quels sont les systèmes de mesures d'incitation et que récompensent-ils ? Il est capital de les bien saisir pour connaître la personnalité sous-jacente de l'organisation (Gupta et Jenkins, 1996).

Ces quatre variables de la motivation ne sont pas forcément liées entre elles et elles ne sont pas toujours les seules à être envisagées pour comprendre la personnalité d'une organisation. Ce sont des facteurs importants qui aident à avoir une vue exhaustive de la performance organisationnelle et des éléments qui la sous-tendent. On trouvera dans les sections suivantes une étude plus détaillée des définitions et des dimensions des concepts et comment s'y prendre pour les étudier dans le contexte d'une évaluation organisationnelle.

## HISTOIRE

### *Définition*

On peut retracer l'histoire d'une organisation à partir des grands événements de son existence – *sa création, sa croissance, les prix qu'elle a reçus, ses grands accomplissements et les modifications importantes de sa structure et de son leadership. Mais ses échecs et quasi-catastrophes en disent aussi beaucoup* – les désastres, les choses qui ont presque marché, les espoirs et les désirs des dirigeants qui ont essayé de l'entraîner dans de nouvelles voies, mais qui ne sont pas arrivés à obtenir de soutien interne ou externe. Si l'évolution d'une organisation est parfois révélée par ses plans (stratégiques ou autres) et ses documents officiels, plus souvent, elle est racontée de manière plus éloquente par les récits qui n'ont jamais été écrits, mais qui sont tissés dans la trame de son histoire orale.

### *Dimensions*

Les analystes remarquent des schémas dans l'histoire des organisations et depuis les premiers travaux de Haire (1956), de plus en plus de gens sont parvenus à la conclusion qu'elle peut être comprise comme un cycle de vie – les organisations, comme les êtres humains, passent par plusieurs stades distincts au cours de leur

évolution qui même s'ils n'ont pas les mêmes incidences en termes de développement que celles du cycle de vie de l'humain, il s'est avéré utile de s'en servir comme d'une espèce de cadre pour l'analyse organisationnelle. Chacun des stades de la vie d'une organisation a

#### **L'ÉVOLUTION D'UNE ORGANISATION NE VA PAS TOUJOURS SANS ACCROCS**

Lorsque nous sommes arrivés en tant qu'évaluateurs externes, on nous a dit que le fondateur-directeur général de l'organisation était un homme profondément religieux, animé d'une très grande compassion pour son personnel et pour les pauvres. Il jouissait de la confiance de ses employés et de la collectivité.

Pendant la septième année de l'existence de l'organisation, un grand bailleur de fonds international qui cherchait un organisme d'exécution en Éthiopie pour distribuer de la nourriture a indiqué qu'il serait prêt à donner une quantité considérable de céréales si des mesures pouvaient être prises pour les entreposer et les distribuer plus tard. Le fondateur a accepté l'offre et l'organisation s'est attelée à la tâche d'augmenter ses capacités de stockage. Pour ce faire, elle avait besoin de fonds pour construire de nouvelles installations et renforcer son système de distribution en fonction des nouveaux besoins. Multipliant par quatre les services qu'elle pouvait offrir, elle avait également besoin de systèmes lui permettant de gérer l'acquisition, l'entreposage, la vente et la distribution qui s'élevaient à plusieurs millions de dollars. Bien que le fondateur ait joué un rôle important dans le lancement du programme, il a moins bien réussi à créer les systèmes de gestion nécessaires à son bon fonctionnement.

L'organisation entrait dans une nouvelle phase de développement. Elle avait jusque-là fonctionné de façon informelle, laissant beaucoup de place à la confiance. Il fallait à présent des systèmes plus formels. On avait récemment découvert qu'il manquait 300 000 dollars dans une des installations d'entreposage. Lorsque nous sommes arrivés pour faire notre analyse, le directeur venait de quitter son poste et tout était sens dessus dessous. Il n'était pas parvenu à gérer la transition d'un groupe jeune et peu structuré à une organisation dans laquelle les systèmes ainsi que les rôles et les responsabilités étaient plus clairement définis.

des caractéristiques particulières qui aident à déterminer sa personnalité sous-jacente.

Pour simplifier, le cycle de vie d'une organisation comprend la création ou lancement (naissance), la croissance et le développement (adolescence), la maturité (âge adulte) et, pour certaines, le déclin (vieillesse). Bien que ces stades puissent paraître linéaires, les organisations ne les passent pas forcément comme tels. Certaines ne cessent de revenir à la case départ après ce qu'on pourrait qualifier de « fausses alertes » alors que d'autres parviennent à une certaine maturité, amorcent leur déclin, restructurent pour devenir de nouvelles organisations. Cette notion de cycle de vie aide à se représenter l'évolution d'une organisation, les étapes de son adaptation et de ses changements et les raisons de sa performance (Gupta et Chin, 1994).

Nous avons eu l'occasion d'étudier un organisme qui travaillait avec des collectivités pour lutter contre la pauvreté, entre autres en obtenant de la nourriture de pays donateurs et en la distribuant. Cette organisation, qui existait depuis une dizaine d'années au moment de l'évaluation, avait assez bien réussi à ses débuts, mais elle connaissait des difficultés importantes depuis un certain temps (voir encadré p. 129).

### *Naissance*

Au début de la vie d'une organisation, sa nouveauté forme sa personnalité. Cette nouveauté et l'ouverture d'esprit la caractérisent entièrement. Tout est encore à découvrir par ceux qui y travaillent. Comment s'y prend-on ? Quelle est la meilleure façon de faire telle et telle chose ? Dans les premiers temps, il y a souvent un leader qui assume une grande partie des responsabilités pour ce qui est d'établir son rôle, son créneau dans son contexte, les façons de travailler et la manière dont elle peut survivre financièrement. C'est une période pendant laquelle la personnalité du leader peut avoir une incidence immédiate sur l'organisation. On trouve souvent dans les organismes qui sont aux premiers stades de leur développement des leaders qui, par leur vision d'avenir et leurs idées, sont une source d'inspiration. Pour réussir, cependant, les organisations doivent pouvoir traduire ces idées en actions concrètes.

Le plus souvent, cette phase est caractérisée par des communications et des structures informelles. Il y a relativement peu de règles ou de procédures et les gens inventent des manières de faire leur travail. Une organisation qui est performante à ce stade de son existence continuera à croître et ses intervenants reconnaîtront qu'elle tire parti d'un créneau profitable. Si ce n'est pas le cas, par contre, ses jours risquent d'être comptés. Si elle survit, elle risque de devoir se réinventer en redéfinissant ses priorités afin de parvenir à s'établir solidement. Pendant cette période initiale, alors qu'elle se démène pour survivre et pour réussir, ses schémas de comportement et de personnalité se dessinent.

### *Adolescence*

Si la jeune organisation réussit et si elle trouve les ressources nécessaires pour se développer, elle entre alors dans son adolescence. Elle fait l'expérience des douleurs et des difficultés associées à la croissance. L'informalité associée à la réussite des premiers temps laisse la place à des règles et des procédures plus formelles. Si elle veut pouvoir tirer parti de ses réussites, une réflexion stratégique plus poussée s'impose ainsi qu'une planification et une gestion à plus long terme. Il faut généralement, à ce stade, faire participer plus de gens à sa gestion, sa croissance et son développement faisant qu'il devient difficile pour le leader de jongler avec toutes les responsabilités. C'est souvent le moment auquel l'organisation envisage aussi d'étendre sa gamme de services et de produits. Ayant fait l'expérience de la réussite, elle a le sentiment d'occuper une place spéciale parmi les concurrents.

Pendant cette période de l'adolescence, divers niveaux de résistance et de conflit apparaissent. Au sein de l'organisation, ceux qui s'épanouissaient dans le climat plus libre des débuts résistent aux efforts pour mettre en place des règles, des procédures et une structure plus formelles. Dans certaines organisations, l'adolescence est brève alors que dans d'autres, il semble qu'on tourne en rond sans parvenir à en sortir. Les organisations plus dynamiques cherchent sans cesse de nouveaux créneaux et domaines dans lesquels elles pourraient croître et se développer. Elles essayent de trouver différents moyens de servir leurs clients et leurs intervenants, de retrouver et de recréer l'excitation des débuts.

L'inconvénient est, malgré tout, qu'il est souvent inefficace de créer et de recréer une organisation et les pressions sont grandes pour que les pratiques soient régularisées et normalisées afin d'accroître l'efficacité.

Le paradoxe organisationnel est que la normalisation, les règles et règlements mis en place pour améliorer l'efficacité ont souvent pour résultat de décourager les membres de l'organisation, l'effet obtenu étant alors contraire à celui souhaité. La capacité à négocier toutes sortes de forces favorables et contraires et à gérer les paradoxes devient de plus en plus importante à ce stade. En tant qu'analystes, nous essayons de comprendre dans quelle mesure l'organisation arrive à équilibrer ces forces et comment cela affecte sa performance. Est-elle en voie d'atteindre une véritable maturité ?

#### *Âge adulte*

Lorsqu'une organisation arrive à maturité, elle est guidée par des schémas de comportement, une structure et des règles. Son approche est fermement ancrée dans la pratique ou institutionnalisée. Bien que les apparences suggèrent qu'elle traverse une période stable de son cycle de vie, c'est parfois une impression trompeuse. Si l'organisation devient trop bureaucratique et rigide, elle court le risque d'être moins à même de répondre aux besoins de ses intervenants. Cela peut la conduire à sa chute ou donner l'impression aux gens de l'intérieur et de l'extérieur qu'elle n'arrive pas à réaliser son plein potentiel. D'un autre côté, c'est souvent à ce stade de plus grande maturité que les organisations plus souples se restructurent et se réinventent. Pour certaines, c'est un processus continu qui dure longtemps.

#### *Déclin*

La dernière étape du cycle de vie organisationnelle est le déclin. Nous avons vu nombre d'organisations gouvernementales, d'ONG et d'entreprises du secteur privé y arriver au cours des dix à quinze dernières années. On a souvent constaté certains signes de personnalité dysfonctionnelle à ce stade. Si l'organisation a connu des réussites à ses débuts, elle est maintenant incapable de reconnaître sa mauvaise performance. Il semble y avoir beaucoup

de conflits politiques internes, d'insistance à trouver des boucs émissaires, de cynisme et de fidélité aux anciennes stratégies. C'est alors qu'on entend toutes les raisons pour lesquelles « ça ne marchera pas ». Souvent, l'histoire des organisations est ponctuée d'innovations, de réorganisations et de nouvelles approches qu'on a essayées mais qui ont « échoué ». L'organisation n'arrive pas à rassembler les gens et à se concentrer sur ce qui doit être fait pour surmonter ses difficultés. Il y a un cynisme certain à l'égard du changement. Les gens ont peur de nouveaux échecs.

Nous avons vu plusieurs organisations gouvernementales dans cette situation pendant les années 1980 et 1990, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Après une longue période de croissance, la récession économique a fait qu'elles étaient beaucoup moins à même d'obtenir le financement nécessaire. De nouvelles techniques de gestion ont été introduites à une vitesse effarante. Les organismes gouvernementaux devaient « faire plus avec moins de ressources ». Il y avait de nouvelles méthodes de restructuration, des changements dans la façon de travailler et d'utiliser les technologies de l'information et une importance accrue accordée à la performance. De nombreux organismes gouvernementaux incapables de changer sont devenus plus cyniques et leur déclin n'a fait que s'accroître. Certains ont disparu, d'autres ont vu leurs ressources diminuer et ont continué à s'affaiblir. D'autres encore se sont adaptés, ont retrouvé une certaine vitalité et ont repris vie.

### *Données sur l'histoire*

Il faut souvent consulter diverses sources d'information pour découvrir l'histoire d'une organisation. L'un des endroits où la trouver est dans ses documents et ses comptes rendus de faits précis. Les statuts qui remontent à ses débuts aident à mieux comprendre sa réflexion de l'époque. On peut assez facilement déterminer si elle est dans une période de croissance ou de déclin en regardant la dotation en personnel ou la quantité de ressources financières disponibles. On peut mieux se la représenter en se penchant sur les types de programmes ou de projets sur lesquels elle a travaillé. À partir de ces données, il est possible de déduire son histoire.

On peut en outre essayer de recueillir son histoire orale. Comment les gens au sein de l'organisation perçoivent-ils son évolution ? Quels ont été, selon eux, les grands événements ? En quoi ont-ils influé sur ses orientations ? Les interviews permettent parfois de mieux comprendre le leadership et les changements.

#### **Questions : histoire**

- *Comment le leadership a-t-il évolué ? Y a-t-il eu d'autres changements ? Pourquoi ?*
- *Les rôles et les stratégies de l'organisation ont-ils changé au fil du temps ? De quelles façons ?*
- *Les ressources dont dispose l'organisation ont-elles changé au fil du temps ? Comment ?*
- *L'organisation s'est-elle restructurée ou réorganisée ? À quel rythme ? De quelles manières ?*
- *Quels sont les événements mémorables de l'histoire de l'organisation ?*
- *Les produits et les services ont-ils augmenté, diminué ou changé ?*

#### **Évaluation de l'histoire**

L'un des aspects de l'évaluation organisationnelle consiste à déterminer à quel stade de son évolution elle se trouve et à cerner les caractéristiques de cette étape. Les divers aspects de l'évolution d'une organisation peuvent donner une idée de sa situation par rapport à son cycle de vie et sa personnalité.

#### **VISION D'AVENIR ET MISSION**

La vision d'avenir et la mission d'une organisation sont déterminées par des valeurs sociales, économiques, spirituelles et politiques importantes. Elles ont pour but d'inspirer et de promouvoir la loyauté. Elles sont les aspects qui en appellent au cœur. En d'autres termes, elles représentent l'attrait émotionnel. Elles motivent les gens et font appel aux espoirs et aux aspirations du

personnel et des intervenants. En ce sens, la vision d'avenir et la mission d'une organisation sont une source de motivation.

Il est important de faire en sorte que la vision d'avenir et la mission soient claires, tant dans le secteur public que privé. Les organisations du secteur privé font souvent ressortir l'importance du service aux clients et ont créé des visions d'avenir et des missions axées sur ce thème. Dans le secteur public, les écoles, les hôpitaux et même les ministères hiérarchiques ont commencé à envisager leur rôle en termes de service au public et ils ont élaboré des énoncés de vision et de mission qui favorisent cette notion.

La question la plus ardue pour beaucoup d'organisations n'est pas d'élaborer mais de mettre ces énoncés en pratique. Une vision d'avenir et une mission qui ne sont pas mises en application deviennent souvent des sources de cynisme. Évaluer la mission d'une organisation consiste avant tout à l'examiner. Lorsqu'on s'y penche, il faut également évaluer son lien avec la vision d'avenir plus générale ainsi qu'avec les éléments plus fonctionnels.

### **Définition**

*La vision d'avenir d'une organisation définit le type de monde auquel elle veut contribuer. Une organisation œuvrant pour les enfants, avec laquelle nous avons travaillé, avait indiqué qu'elle voulait un monde où « les enfants ne connaissent pas la faim et peuvent accéder aux services sanitaires, éducatifs et sociaux dont ils ont besoin pour devenir des citoyens heureux et productifs ». C'est cette vision d'avenir qui motivait le personnel et qui les a amenés à énoncer de façon plus précise ce qu'ils souhaitaient. Dans toute organisation, il y a une vision d'avenir sous-jacente qui représente les espoirs et les rêves de ses membres. Elle détermine les changements économiques, politiques, sociaux ou environnementaux que le programme espère apporter.*

La mission, par contre, est une étape dans la réalisation de la vision d'avenir, la raison d'être de l'organisation. *Elle est l'expression de la manière dont les gens pensent qu'elle devrait fonctionner. Elle s'inscrit dans le contexte de la vision et elle en est la première manifestation par des mesures concrètes. Dans ce contexte, elle pose les bases des interventions à venir (Bart, 1997) et guide l'organisation dans ses*

choix de stratégies et d'activités. Parmi les raisons pour lesquelles une organisation doit formuler clairement sa vision d'avenir et sa mission, mentionnons :

- pour faire en sorte que les choses soient claires ;
- pour avoir une base sur laquelle fonder les décisions ;
- pour obtenir le soutien d'autrui pour ses buts ;
- pour mieux faire comprendre ses buts et encourager leur appui.

Si la vision d'avenir situe l'organisation au sein d'un groupe d'organisations, la mission, elle, répond aux questions : Pourquoi l'organisation existe-t-elle ? Qui sert-elle ? Comment s'y prend-elle pour les servir ? Les personnes responsables de sa performance sont de plus en plus nombreuses à reconnaître l'intérêt de communiquer clairement et simplement les orientations choisies. Ce type de description de l'avenir de l'organisation, des gens qu'elle sert, de ce qui est important pour elle et de sa conception de la réussite peut avoir un fort impact sur sa personnalité.

### *Dimensions*

En règle générale, une organisation est créée lorsqu'une personne dynamique identifie un besoin qu'elle traduit par une idée – une vision d'avenir et, finalement, une mission – puis par un produit ou un service. Elle rassemble des gens autour d'elle pour faire ce travail. Certaines organisations sont créées autrement, par un gouvernement, par exemple. Mais même dans ces cas-là, on peut toujours retrouver la personne dynamique qui a mis les choses en route. Le fait est que les gens qui se réunissent ne le font pas par hasard. Au départ, ils partagent certaines valeurs qui sont associées à l'organisation naissante et ils considèrent souvent qu'ils ont quelque chose à gagner s'ils participent à cette entreprise. Dans certains cas, l'organisation, en plus d'indiquer les services qu'elle veut offrir, donne un sens de sa mission. C'est l'idée de gens qui se réunissent pour accomplir quelque chose qui est particulièrement enthousiasmante et motivante.

Évidemment, au fur et à mesure qu'elles évoluent, les organisations doivent créer et recréer leur mission. Elles doivent

susciter l'enthousiasme du personnel. L'élaboration et la formulation de la mission comportent deux aspects. La mission peut premièrement servir de point de repère en vertu duquel les membres et les intervenants peuvent déterminer si leurs actions et leurs décisions sont cohérentes, en accord avec les orientations de l'organisation et correctement ciblées. Sur le plan technique, un énoncé de mission cerne les produits et services offerts aux clients ou bénéficiaires, où l'organisation veut aller et ses valeurs organisationnelles (Calfee, 1993).

Deuxièmement, la mission doit inspirer et motiver les membres pour qu'ils soient performants et qu'ils aident l'organisation à réussir. Les analystes constatent de plus en plus qu'ils ont besoin de s'identifier aux organisations dans lesquelles ils travaillent. Certaines des valeurs sous-jacentes qui définissent l'organisation sont formulées dans l'énoncé de mission qui favorise par ailleurs la socialisation et le processus d'endoctrinement. Ainsi, une des dimensions importantes de l'énoncé de mission est qu'il renforce l'idéologie organisationnelle.

### *Données sur la mission*

De nos jours, nombreuses sont les organisations publiques et privées qui ont un énoncé de mission. On le voit affiché dans les entrées et sur les murs des bureaux des ONG, des organismes gouvernementaux et des plus grosses sociétés du monde. L'une des raisons de leur popularité est qu'ils sont les pierres angulaires de leur stratégie et de leur plan d'activité.

Les organisations ont recours à des approches très diverses pour exprimer leur mission. Certaines décrivent une vision d'avenir détaillée et rédigent un énoncé de mission qui la résume. D'autres utilisent un slogan, une devise ou, encore, une phrase. Idéalement, la mission est l'expression écrite des buts, des caractéristiques, des valeurs et de la philosophie qui font de l'organisation ce qu'elle est et lui donnent sa raison d'être.

### LES PLANS D'ACTION EN DISENT LONG SUR L'ORGANISATION

Si on constate un certain degré d'identification et d'engagement dans pratiquement toutes les organisations, celui-ci peut varier considérablement. Dans des milieux qui évoluent rapidement, les organisations ont besoin que leurs membres travaillent avec elles et changent lorsqu'elles changent elles-mêmes. Récemment, nous avons aidé une école privée au Canada à formuler sa mission. Comme toutes les autres organisations, elle voulait créer son propre style, une façon qui lui serait propre de parler d'elle-même. Cela a conduit à un processus qui consistait à donner à tous les principaux intervenants l'occasion de parler de l'école et de ce qu'elle représentait pour eux. Ce faisant, ils sont arrivés à un ensemble d'énoncés qui ont par la suite orienté la rédaction de leur mission.

- Même le changement change.
- Nous fabriquons des penseurs et des gens d'action.
- Tout le monde participe à l'apprentissage (élèves, personnel, parents, etc.).
- *Ici, on parle français.*
- Restez branchés.
- Un voyage guidé.
- Des écoles dans des écoles.
- L'esprit du jeu.

Chaque énoncé représente un message très spécial. Ainsi, la mission et le processus qui en ont résulté ont réuni les gens et leur ont permis de s'identifier davantage à l'école.

Une fois la mission cernée, il reste à la renforcer par des décisions et des pratiques allant dans le même sens que les idées qu'elle contient.

Par cet énoncé, l'organisation cherche à se distinguer des autres en précisant son champ d'activité, ses produits, ses services et son marché ainsi que les principales technologies et approches qu'elle utilise pour atteindre ses buts. En exprimant ses buts ultimes – pour l'essentiel ce à quoi elle attache le plus de valeur – l'énoncé de mission devrait donner aux membres le sentiment qu'ils travaillent tous pour la même cause et dans la même direction. Les buts inscrits dans l'énoncé de mission devraient

servir de base à la planification stratégique et aux grandes activités et fournir un cadre d'évaluation de la performance organisationnelle.

### **Questions : vision d'avenir et mission**

- *Dans quelle mesure existe-t-il une mission claire qui dicte le comportement du personnel de l'organisation ?*
- *Dans quelle mesure la mission de l'organisation est-elle consistante avec une vision d'avenir plus générale ?*
- *La mission donne-t-elle aux membres de l'organisation le sentiment de travailler pour quelque chose et de savoir où ils vont ?*
- *Les membres de l'organisation sont-ils satisfaits de l'énoncé de mission ?*
- *La mission tient-elle compte des intérêts des principaux intervenants ?*
- *La mission reflète-t-elle les valeurs et les convictions clés des membres de l'organisation ?*
- *La mission est-elle propice à des valeurs communes ?*
- *La mission aide-t-elle l'organisation à mieux cibler son travail ?*
- *Les gens, par leurs paroles et leurs actions, contribuent-ils à la réalisation de la mission ?*
- *La mission est-elle considérée comme un document évolutif ? Est-elle périodiquement mise à jour et renouvelée ? Les principaux intervenants (internes et externes) aident-ils à donner son sens à la mission ?*

### **Évaluation de la mission**

Ceux qui cherchent à diagnostiquer et à analyser la mission d'une organisation se retrouvent souvent face à des réalités multiples – celles qui sont sur papier et celles qui sont perçues par les membres. L'une des tâches qui fait partie de l'évaluation organisationnelle est de déterminer dans quelle mesure l'énoncé de mission officiel est compris et pris en compte par tous les membres et intervenants. Dans nos diagnostics, nous nous efforçons de comprendre si la mission a une incidence sur la façon dont les membres

perçoivent l'organisation et son travail et la forme que prend cette incidence. La mission aide-t-elle à créer une personnalité qui définit l'organisation et qui suscite la motivation de son personnel et de ses membres ?

## CULTURE

### *Définition*

Alors que l'énoncé de mission de l'organisation exprime formellement sa raison d'être, c'est sa culture qui lui donne vie et qui aide les gens à prendre conscience qu'il est possible d'accomplir sa mission. Beaucoup de gens se sont intéressés au concept de culture organisationnelle, des analystes l'associant à une performance supérieure des organisations (Peters et Waterman, 1982), une productivité accrue (Ouchi, 1981), un meilleur moral et des taux élevés de rendement du capital investi. Dans une entrevue avec la *Harvard Business Review* (Howard, 1990), le président de Levi Strauss a tenu les propos suivant :

Nous avons appris que le tangible et l'intangible sont de plus en plus liés. Les valeurs d'une entreprise – ce qu'elle représente, ce en quoi croient ses employés – jouent un rôle capital dans sa réussite. En fait, ces valeurs sont ce qui font faire des affaires.

*La culture organisationnelle est le sens communément accepté qui transparait dans les règles formelles et informelles d'une organisation ou d'un sous-groupe. Elle est la manifestation des symboles, mythes, visions d'avenir et héros collectifs, dans le passé et le présent. Ainsi, elle s'exprime dans la fierté collective des réussites individuelles (et même dans leur enjolivement). Les valeurs qui sont importantes pour l'organisation sont illustrées par les récits sur les réussites et les échecs passés. Ils constituent une histoire vivante qui guide les gestionnaires et orientent le comportement des membres. La culture comprend la façon dont on s'habille, dont on parle au personnel et ce dont on récompense et punit. Souvent, elle n'est pas consignée sur papier. Lorsque des gens se joignent à l'organisation, en plus d'apprendre des choses plus formelles à son sujet, ils passent la majeure partie de leur temps à découvrir par les contacts sociaux les aspects moins formels de sa vie – autrement dit sa culture (Hatch, 1993).*

## Dimensions

Lorsqu'on s'efforce de faire un diagnostic sur la culture d'une organisation, on comprend mieux les inconsistences plus ou moins marquées qui existent en son sein. Par certains aspects, la culture est comme un iceberg, certains de ses aspects étant visibles alors que d'autres sont cachés. Sur le plan anthropologique, la culture a des dimensions matérielles et immatérielles. Elle comporte des artefacts concrets – énoncés de mission, guides de politiques – ainsi que des croyances fondamentales qui orientent la réflexion, les perceptions et les comportements des membres de cette culture. Pour savoir pourquoi certaines personnes éprouvent des difficultés, sont rejetées ou punies ou, encore, ne sont pas appréciées au sein d'une organisation, il suffit de connaître son système de croyances et les normes qui sous-tendent son comportement. Dans ce contexte, on distingue quatre dimensions de la culture organisationnelle : les artefacts, les points de vue, les valeurs et les postulats (Bloor et Dawson, 1994).

Les *artefacts* sont les aspects les plus tangibles. Ce sont les aspects matériels de l'organisation : le type de locaux, le logo, la façon dont les gens s'habillent, les rituels (fêtes de Noël), les histoires, le langage, et ainsi de suite. Il s'agit des manifestations concrètes de la culture.

Les *points de vue* sont les idées que les gens ont et dont ils se servent pour faire les bons choix. Cela couvre, par exemple, la manière dont l'organisation traite les plaintes des clients ou même celles des employés. Dans certaines organisations, les gens font des efforts considérables pour aider les clients à obtenir les produits et services dont ils disent avoir besoin et ailleurs, ils sont ignorés.

Les *valeurs* font référence aux idéaux de l'organisation, y compris les concepts de normes, d'honnêteté, de qualité et d'intégrité.

Les *postulats* de base ou sous-jacents sont les convictions d'une organisation dont on considère qu'elles « vont de soi ». Il s'agit de ce que les membres considèrent comme un comportement adapté pour eux et pour autrui. Étant tenus pour acquis, il est fort rare qu'on les remette en question. Les divers postulats implicites

contribuent à différencier la culture d'une organisation de celles des autres (Denison, 1996).

### *Données sur la culture*

L'étude des diverses dimensions de la culture organisationnelle n'est pas toujours aussi simple qu'il n'y paraît. En effet, la culture n'est pas unidimensionnelle ou monolithique, elle peut évoluer et changer d'un niveau de l'organisation à l'autre. De plus, on trouve dans toutes les organisations un certain nombre de sous-cultures dont certaines reprennent la plupart des aspects de la culture organisationnelle dominante alors que d'autres sont des contre-cultures. Selon Bate (1996), la notion qu'une organisation est une

#### **CULTURE : UNE QUESTION PERSONNELLE**

Lors d'ateliers que nous avons récemment consacrés à l'évaluation institutionnelle et organisationnelle, un des exercices consistait à débattre de la question suivante : « Est-ce qu'un bailleur de fonds devrait envisager d'accorder une subvention ou un prêt à une organisation pour qu'elle procède à une évaluation de sa culture organisationnelle dans le cadre de son processus normal de diagnostic ? »

Il s'agit d'un grand débat, les émotions qu'il a suscitées étant souvent vives. Certains participants étaient d'avis que c'est à l'organisation de faire ces évaluations et que les bailleurs de fonds ne devraient, par conséquent, pas s'en mêler. Selon d'autres, si la culture n'est pas favorable, tout le soutien que pourront apporter les bailleurs de fonds ne suffira jamais à faire changer l'organisation et il est donc essentiel que ces derniers se penchent sur cette question.

De nombreux participants aux ateliers étaient convaincus que la culture est souvent la raison principale d'une mauvaise performance. Ils ont été plusieurs à poser la question rhétorique suivante : comment peut-on attendre des membres de l'organisation qu'ils soient motivés si l'organisation est corrompue ou si les employés doivent trouver d'autres emplois ailleurs pour joindre les deux bouts ? Toute la formation du monde ne suffira pas à résoudre ce problème fondamental.

Les participants étaient peu nombreux à admettre le fait que c'était peut-être un domaine dans lequel des « gens de l'extérieur » pouvaient ou devraient intervenir. Certains craignaient que ce soit vécu comme une intrusion, d'autres pensaient qu'un tel exercice serait perçu comme étant insuffisamment axé sur les résultats.

entité unifiée dotée d'une culture unique est un mythe. Il suggère que les organisations ont, au contraire, de nombreuses cultures qui essaient toutes de devenir dominantes. On remarque dans toutes les organisations des tendances qui prédominent et dont certaines, mais pas toutes, sont passagères. En fait, Bate et d'autres recommandent de se servir de l'analyse culturelle pour mieux comprendre l'organisation. Lorsqu'ils ont un meilleur sens de la dynamique culturelle, les gens qui font les évaluations organisationnelles sont plus à même de saisir toutes les facettes de l'organisation.

Où trouve-t-on des données sur la culture organisationnelle ? Pour l'essentiel, elles sont tout autour de la personne chargée de l'évaluation organisationnelle. Elles portent sur tout, de la manière dont les gens se traitent entre eux à ce qui est affiché sur les murs. Un bon point de départ pour trouver ces données est l'observation et la perception de la façon dont les membres de l'organisation travaillent et se comportent.

#### **Questions : culture**

- *Quels sont les artefacts, les valeurs et les postulats clés qui font que l'organisation est performante ou non ? Pourquoi ?*
- *L'organisation s'efforce-t-elle d'en savoir plus sur sa propre culture ?*
- *La culture est-elle en accord avec les priorités de l'organisation ?*
- *Les postulats de base sont-ils propices à l'amélioration de la performance ?*
- *La plupart des gens au sein de l'organisation s'identifient-ils aux valeurs organisationnelles ?*
- *Voit-on le changement sous un jour positif ?*
- *Les valeurs et les postulats organisationnels sont-ils consistants avec les actions de l'organisation ?*
- *La culture organisationnelle dominante est-elle soutenue par les diverses sous-cultures ?*
- *La culture dominante semble-t-elle adaptée compte tenu de la mission ?*
- *Les histoires et les symboles de l'organisation vont-ils dans le sens d'une culture souhaitable ?*

Ces observations et ces perceptions personnelles ne sont cependant pas la seule source d'information. Les gens au sein de l'organisation ont bien évidemment un large éventail de renseignements sur la culture. Malheureusement, il arrive que les employés et les gestionnaires ne forment pas clairement leurs idées à ce sujet ou ne sont pas très perspicaces quant à cette dimension de l'organisation. Dans certains cas, ils sont conscients de certains aspects de la culture, mais celle-ci les empêche d'exprimer leurs opinions.

En résumé, bien que la culture constitue un aspect important de la motivation organisationnelle, il est parfois difficile d'obtenir des réponses exactes aux questions la concernant et c'est un domaine que les gens hésitent encore à explorer (voir encadré).

### *Évaluation de la culture*

Selon ceux qui étudient la culture organisationnelle, cela prend du temps de faire un diagnostic sur la ou les culture(s) d'une organisation et de la ou les comprendre. Si les thèmes dominants sont parfois relativement faciles à cerner, un diagnostic culturel efficace nécessite une exploration des sous-thèmes, des sous-cultures et des postulats de base qui permettent un diagnostic plus approfondi. Le concept de culture organisationnelle peut fournir aux diagnosticiens un cadre permettant d'expliquer en termes clairs comment la culture d'une organisation contribue à sa motivation et, au bout du compte, à sa performance.

## MESURES D'INCITATION

### *Définition*

*Les mesures d'incitation organisationnelles désignent la raison pour laquelle le personnel se joint à l'organisation et la façon dont celle-ci le récompense et le punit. Elles sont un élément important de la motivation organisationnelle et elles sont essentielles pour aider les diagnosticiens à comprendre les forces qui animent l'organisation. Elles peuvent encourager ou décourager certains comportements des employés et des groupes de travail (Allcorn, 1995).*

Les organisations doivent continuellement chercher des façons de soutenir l'intérêt à l'égard du travail, la motivation,

l'efficacité et l'efficience. Leur réussite peut dépendre de leur capacité à créer les conditions et les systèmes (formels et informels) qui incitent les meilleurs sujets à travailler pour elles. Par ailleurs, de bonnes mesures d'incitation encouragent les employés à être productifs et créatifs, suscitent la loyauté des éléments les plus productifs et stimulent l'innovation (Brudney et Condrey, 1993).

#### MESURES D'INCITATION AUTRES QUE MONÉTAIRES

Dans une organisation de chercheurs, on leur a demandé quel type de mesures d'incitation contribueraient à une motivation accrue. Étonnamment, même si l'argent était cité comme étant un incitatif puissant, la liste des facteurs qui les rendraient plus efficaces et, par conséquent, plus motivés comprenait les éléments suivants : du meilleur matériel de recherche, l'abonnement aux publications les plus importantes dans leur domaine, l'accès à Internet pour pouvoir converser avec d'autres chercheurs sur des sujets précis et l'occasion de présenter les résultats de leurs recherches dans les tribunes appropriées.

#### *Dimensions*

Qu'est-ce qui fonctionne comme mesures d'incitation ? Bien que l'argent soit un incitatif puissant, il n'est qu'un des éléments utilisés (voir encadré). En fait, certains types d'incitatifs financiers peuvent renforcer des comportements qui sont contraires aux intérêts de l'organisation. Les encouragements financiers qui encouragent les succès individuels – comme la rémunération au mérite pour les réussites personnelles – peuvent, par exemple, aller à l'encontre de la mise en place d'équipes très productives.

On peut, en règle générale, diviser les mesures d'incitation en quatre catégories. La première est celle des incitatifs monétaires. Tous les types d'organisations n'ont pas les mêmes. Selon leurs propriétaires et leur capacité à produire des bénéfices, les compagnies du secteur privé offrent souvent des mesures d'incitation financières que peu de gouvernements et d'organisations sans but lucratif ne peuvent se permettre. On pense, par exemple, à la rémunération pour avoir atteint les objectifs de productivité, aux primes pour

l'amélioration des niveaux de rentabilité et aux programmes de souscription à des actions.

Dans les dernières années, des centaines d'employés (y compris des secrétaires et des travailleurs manuels) du secteur de la technologie de l'information sont devenus millionnaires grâce aux programmes de souscription à des actions – un type de propriété conjoint auquel on a recours dans le cadre des systèmes de mesures d'incitation. On a demandé aux membres de ces entreprises de travailler pour des salaires inférieurs à ceux du marché en échange d'actions de la compagnie. Ils ont fait des bénéfices qui allaient bien au-delà de leurs attentes même s'ils partageaient aussi les risques de pertes. L'idée de profiter des récompenses qui pourraient venir si l'organisation obtient de bons résultats peut être une motivation puissante pour travailler dur et être productif.

Certaines études faites dans le secteur privé suggèrent cependant que les mesures d'incitation économiques ne sont qu'une des composantes de tout système. Les gens veulent aussi autre chose. Ils veulent qu'on les félicite pour leurs réussites, ils veulent des occasions d'avancement et d'apprentissage et ils veulent des responsabilités accrues qui leur permettront de mettre leurs diverses compétences à l'épreuve. À long terme, les employés désirent toute une gamme de mesures d'incitation là où ils travaillent. Donc, si les incitatifs financiers sont importants dans les secteurs public et privé, des systèmes de mesures d'incitation plus holistiques méritent également notre attention.

Une deuxième dimension des incitatifs est liée à des facteurs plus intrinsèques comme les valeurs, la sécurité et les conditions de travail. Beaucoup de gens souhaitent profondément servir et ils cherchent donc des emplois qui sont utiles sur le plan social, avec des ONG ou dans la fonction publique, par exemple. Il y a également beaucoup d'entreprises qui fournissent des produits et des services pour le bien public.

Une troisième série d'incitatifs intrinsèques est liée aux termes d'emploi. Pour certains, la sécurité est importante, tout comme certaines récompenses non économiques telles des heures de travail

flexibles. Ces conditions constituent des mesures d'incitation pour les employés qui sont productifs.

Enfin, pour d'autres, le fait même d'être identifiés à une organisation et à la cause qu'elle sert est une mesure d'incitation. C'est dans les organisations stimulées par leur vocation que cela est le plus manifeste, la motivation venant souvent d'une mission organisationnelle puissante et d'autres mesures d'incitation non pécuniaires. On pense, par exemple, à de nombreuses organisations de développement ou associées à des églises qui sont mues par des missions axées sur le service.

Les universités et les centres de recherche constituent d'autres exemples d'organismes pour qui le service passe en premier. La création de systèmes de mesures d'incitation dans les centres de recherche situés dans les pays en développement comporte cependant une série de paradoxes de taille. Le personnel souvent hautement qualifié possède des compétences techniques qui lui donneraient accès à des salaires plus élevés dans le secteur privé. Pourtant, les chercheurs préfèrent les contextes dans lesquels leurs connaissances scientifiques sont appréciées à leur juste valeur et la reconnaissance professionnelle associée à l'évaluation confraternelle. Ils recherchent des milieux de travail qui encouragent la communication avec un grand nombre de gens et la stimulation qui en découle et qui leur permettent de décider comment les recherches devraient être menées. Le système de mesures d'incitation doit récompenser leur comportement professionnel en comblant l'écart qui existe entre ce qu'ils pourraient gagner dans le secteur privé ou en travaillant pour un gouvernement et la rémunération qu'ils reçoivent du centre de recherche.

Qu'ils fassent progresser le savoir par leurs recherches, qu'ils travaillent avec les pauvres ou qu'ils aident les malades, les gens qui œuvrent dans le secteur à but non lucratif voient leur occupation au sein de l'organisation comme une vocation. Ils ont le sentiment d'avoir une tâche importante et ils sont souvent prêts à renoncer à certains avantages économiques pour pouvoir « servir ». De nos jours, le bon travail de ces organisations reçoit beaucoup de publicité et les organismes internationaux apportent leur soutien à celles qui font passer au premier plan la prestation de services aux

groupes difficiles à atteindre (les pauvres, les gens des campagnes et autres défavorisés). Néanmoins, ces organisations mues par une mission présentent les mêmes problèmes pour les gestionnaires en ce qui concerne les mesures d'incitation.

De quelque type d'organisation qu'il s'agisse, il est difficile de créer des systèmes de mesures d'incitations qui encouragent une utilisation judicieuse des ressources et qui motivent le personnel. Le défi consiste à trouver la bonne combinaison d'incitatifs qui inciteront les employés à adopter des comportements productifs et efficaces. L'autre défi est de décider où dans l'organisation les mesures d'incitation doivent être gérées. Dans le secteur public, par exemple, les incitatifs formels sont souvent centralisés et la haute direction n'a pas son mot à dire sur la question. Même les plus créatifs parmi les hauts gestionnaires ont du mal à gérer le système de mesures d'incitation de leur organisme. Cette règle est en train de changer parmi les plus progressistes (Osborne et Gaebler, 1992).

### *Données sur les mesures d'incitation*

Comment peut-on rassembler de l'information sur le système de mesures d'incitation d'une organisation et sur les besoins de ses employés en termes de motivation ? L'une des étapes consiste à obtenir les documents sur les structures de salaires et les avantages sociaux. Si possible, ils devraient être analysés dans le contexte de ce qui se fait dans les autres organisations du même secteur.

Mais cela ne révèle que la pointe de l'iceberg. Les mesures d'incitation sont aussi dans la tête de chacun des employés. Pour obtenir des données sur la question, il est par conséquent nécessaire de créer des occasions de les interroger sur l'état du système en place au sein de l'entreprise. Dans certains cas, cela peut se faire au moyen d'entrevues en personne. Nous nous sommes cependant rendu compte que la meilleure façon de procéder pour obtenir ce type d'information est de combiner les enquêtes par questionnaires auprès de tous les employés et les groupes de discussion organisés pour les différentes catégories d'emploi. L'enquête fournit des renseignements qu'on peut étudier plus en détail lors des groupes de discussion.

### *Évaluation des systèmes de mesures d'incitation*

Qu'est-ce que tout cela signifie pour ce qui est de l'analyse des systèmes de mesures d'incitation d'une organisation ? Tout d'abord, il est important de comprendre la structure sous-jacente de ses mesures d'incitation. Dans le secteur privé, les incitatifs économiques en sont un aspect important ; dans le secteur public, le sens du service à la population est souvent une des principales motivations ; dans les organisations à but non lucratif, enfin, il est essentiel de comprendre à quel point la mission dicte les comportements. Lorsqu'on se penche sur la structure des mesures d'incitation, il est important d'identifier les aspects spécifiques du système qui font qu'on attache ou non de l'importance à la performance. Les systèmes de mesures d'incitation donnent-ils la bonne proportion de récompenses et de punitions monétaires et non monétaires ? Est-ce qu'ils font passer les bons messages aux individus et aux groupes au sein de l'organisation ? Si tel n'est pas le cas, y a-t-il quelque chose que l'organisation peut faire pour corriger cette situation ou bien est-elle impuissante ?

#### **Questions : mesures d'incitation**

- *Le système de mesures d'incitation de l'organisation encourage-t-il ou décourage-t-il la bonne performance de ses membres ?*
- *Les employés ont-ils le sentiment d'être récompensés pour leur travail ?*
- *Les employés sont-ils convenablement rémunérés ?*
- *Des récompenses non pécuniaires sont-elles utilisées pour promouvoir le bon comportement organisationnel ?*
- *Le système de mesures d'incitation est-il bien géré ?*
- *Le système de mesures d'incitation est-il régulièrement réévalué ?*
- *Les employés sont-ils traités équitablement au sein de l'organisation ?*
- *Lorsque l'organisation annonce qu'elle récompensera certains comportements, le fait-elle ?*

## CONCLUSION

Les organisations et les personnes qui en font partie sont motivées à adopter des comportements prévisibles. Mais d'où cela vient-il ? Quelles sont les forces qui les poussent à performer ?

Les caractéristiques des organismes varient selon les phases de leur histoire et les forces qui les motivent. Les jeunes, par exemple, sont parfois plus ouvertes au changement et à la restructuration que les plus mûrs. La mission d'une organisation peut être un phare puissant, mais il est important de déterminer si telle qu'énoncée, elle motive véritablement les gens et reflète les convictions de ses membres. La culture organisationnelle, dans la mesure où c'est un système complexe qui comporte de multiples niveaux (avec tous ses sous-thèmes, sous-cultures et postulats de base), est difficile à identifier. Elle constitue néanmoins un facteur important qui contribue à la motivation et même à la performance. On motive les gens pour qu'ils fassent du bon travail en leur offrant diverses mesures d'incitation, les plus importantes n'étant pas toujours pécuniaires.

Chaque organisation est mue par un mélange qui lui est propre et qui combine l'énergie que lui confère son expérience, sa vision d'avenir, un certain sentiment d'animation par des valeurs communes et les récompenses escomptées. Ensemble, ces facteurs constituent la motivation organisationnelle. Lorsqu'on comprend ce qui motive une organisation, on est souvent plus à même d'évaluer et d'améliorer sa performance.

## Chapitre cinq

### PERFORMANCE

L'analyse de la performance est une étape cruciale du processus d'évaluation d'une organisation. Et pourtant, c'est une des questions les plus problématiques dans le domaine de la théorie organisationnelle (Steers, 1975 ; Zammuto, 1982 ; Handa et Adas, 1996). Il existe un certain nombre d'approches, mais il n'y a guère de consensus quant à ce qui constitue une bonne série de critères.

Dans les années 1950, on entendait par performance *la mesure dans laquelle une organisation en tant que système social atteignait ses objectifs* (Georgopoulos et Tannenbaum, 1957). Durant les années 1960 et 1970, Yuchtman et Seashore (1967) définissaient la performance comme *la capacité d'une organisation à tirer parti de son contexte pour accéder à des ressources peu abondantes*. Pendant les années 1980 et 1990, la réflexion constructiviste a gagné du terrain dans le domaine de la théorie organisationnelle et on a reconnu que l'identification des buts était une tâche plus complexe qu'on ne l'avait d'abord pensé. Lorsqu'on mesure la performance d'une organisation, il faut tenir compte des perceptions des divers intervenants ou groupes concernés, y compris ceux qui y travaillent (Hassard et Parker, 1993). Autrement dit, le concept de performance organisationnelle repose, au moins en partie, sur l'individu. L'influence ou le pouvoir des différents intervenants détermine le message dominant en ce qui concerne la performance.

Généralement parlant, les études consacrées au développement organisationnel traitent de la performance à quatre niveaux :

- l'employé individuel (performance individuelle)
- l'équipe ou le petit groupe (performance de l'équipe)
- le programme (performance du programme)
- l'organisation (performance organisationnelle)

Dans notre cadre, nous réservons le concept de performance organisationnelle pour les résultats globaux de l'organisation (résultats combinés pour la performance de l'individu, de l'équipe et du programme). Chaque organisation a un travail à faire, des moyens de déterminer dans quelle mesure elle le fait bien et des façons de communiquer ses conclusions. Si la performance peut être comprise de toutes sortes de manières, dans la plupart des secteurs et domaines de développement, il existe des conventions qui constituent un point de repère pour la mesurer.

Les ministères de l'Éducation, par exemple, pourront mesurer leur performance en termes de leur contribution à l'apprentissage des enfants. Les ministères de la Santé pourront la mesurer en termes de leur contribution aux soins et aux traitements des malades. Les sociétés d'énergie pourront mesurer la leur en termes de l'électricité fournie. On compare couramment les municipalités entre elles en fonction de la qualité de vie à laquelle leurs citoyens ont accès alors que, dans le secteur privé, le critère dont on se sert le plus souvent est la rentabilité, puisque les entreprises qui négligent cet aspect risquent de ne pas survivre.

Les intervenants s'intéressent aux façons dont une organisation définit ses résultats et les communique à ses divers publics (Blickendorfer et Janey, 1988). Chacun a ses propres intérêts ainsi qu'une conception particulière de ce qui constitue une bonne performance. Les bénéficiaires, eux, s'intéressent principalement à la performance du programme et ensuite à la performance organisationnelle. Il est clair que les employés ont tout intérêt à ce que l'organisation dont ils dépendent pour gagner leur vie soit performante. On distingue aussi d'autres groupes concernés par la performance organisationnelle, comme les citoyens, les bailleurs de fonds, les politiciens et les investisseurs, qui ont tous leurs propres intérêts (Boschken, 1994).

### DES ATTENTES DIFFÉRENTES EN CE QUI CONCERNE LA PERFORMANCE

Les clients d'une centrale hydraulique veulent un approvisionnement fiable en électricité alors que le gouvernement veut y réduire ses subventions. Le gouvernement pourrait accepter des normes de service moins exigeantes si cela voulait dire des coûts moins élevés.

Dans les centres de recherche, les chercheurs pourraient définir la performance en termes du nombre d'articles publiés alors que la haute direction pourrait la définir comme la quantité de ressources financières obtenues sous forme de subventions de recherche.

Dans ces deux situations, il est possible de trouver un troisième groupe d'intervenants (autres que les investisseurs ou les bailleurs de fonds) qui voient la performance en termes d'un meilleur accès à l'énergie hydroélectrique ou d'une meilleure utilisation de la recherche.

En fait, il se peut que toutes ces conceptions de la performance soient en phase avec la raison d'être de l'organisation à l'étude.

Dans le secteur privé, par exemple, pour les gens qui investissent dans une organisation – un groupe d'intervenants important –, la rentabilité et le rendement sont des questions de performance plus importantes qu'elles ne le sont pour les employés ou les bénéficiaires. Chaque groupe et chaque intervenant a sa propre conception de ce qui constitue une bonne performance.

Avec tous ces niveaux de complexité superposés, sur quels éléments devrait-on se pencher lorsqu'on évalue la performance d'une organisation ? Dans nos analyses, nous nous efforçons d'intégrer les divers courants d'opinion et de mettre au point un cadre multidimensionnel et exhaustif qui aide à analyser n'importe quelle organisation. La performance organisationnelle comprend, selon nous, quatre éléments : *l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la viabilité financière.*

## LA PERFORMANCE DU POINT DE VUE DE L'EFFICACITÉ

### *Définition*

Le point de départ pour évaluer la performance d'une organisation est son efficacité. La définition que nous utilisons ici est un élément fondamental de ce que nous entendons par le terme

*organisation*. On décrit communément les organisations comme des instruments au service d'une finalité. Si on se sert de cette description classique (Etzioni, 1964), chaque organisation est mise en place pour remplir une fonction précise qui est rendue plus claire par ses buts. Ces derniers se manifestent dans les résultats de son travail et de ses activités pour les atteindre.

Dans notre cadre, l'efficacité organisationnelle est une condition préalable pour qu'une organisation puisse atteindre ses buts. Pour être précis, nous définissons l'efficacité organisationnelle comme *la mesure dans laquelle une organisation est capable d'atteindre ses buts*. Comme l'indiquent March et Stutton (1997), « L'explication des variations dans la performance ou l'efficacité est un des thèmes les plus durables dans l'étude de la performance organisationnelle. »

Un certain nombre de problèmes sont cependant associés à la description et à la mesure de l'efficacité. Premièrement, il n'est pas sûr qu'on puisse choisir une seule série ou même parvenir à un consensus quant aux multiples séries de buts d'une organisation (Brown, 1994). Deuxièmement, il n'est pas toujours facile de déterminer où aller et à qui s'adresser pour identifier les buts ou parvenir à un consensus. En dépit de ces difficultés, les organisations ont recours à toutes sortes de moyens pour identifier leurs buts, leurs objectifs et les systèmes qui permettent de communiquer leur efficacité – c'est-à-dire la mesure dans laquelle elles atteignent ces buts – à leurs commettants.

### *Dimensions*

Quels sont les composantes ou les dimensions de l'efficacité ? Qu'enseigne l'expérience ? En règle générale, on ne distingue pas de dimensions de l'efficacité qui soient communes à toutes les organisations. Cela va de soi. Les buts d'une ONG communautaire ne sont pas les mêmes que ceux d'une ONG œuvrant dans le domaine de l'environnement ou que ceux d'un ministère des Finances. Néanmoins, malgré le grand nombre d'organisations qui existent, il y a des similarités considérables entre les divers groupes fonctionnels d'organisations (Heckman, Heinrich et Smith, 1997).

La plupart des ministères de l'Éducation se soucient de donner aux apprenants les compétences dont ils ont besoin dans

les domaines de la lecture, de l'écriture et des mathématiques. Si on peut concevoir que sa mission puisse aussi comporter d'autres dimensions, un tel ministère n'aurait toutefois guère de raison d'exister s'il ne relevait pas de ses responsabilités de s'organiser pour pouvoir donner des compétences de base à la société qu'il dessert. Les ministères de l'Éducation s'organisent donc pour offrir des programmes qui sont en accord avec ces buts ainsi qu'avec d'autres buts. De la même façon, les ministères des Finances, de par leurs fonctions, sont responsables des aspects économiques et financiers des affaires d'une nation.

Lorsqu'on évalue l'efficacité d'une organisation, il est important de comprendre tout d'abord sa raison d'être fonctionnelle (si on prend l'exemple d'une université, il s'agit d'offrir un enseignement supérieur) puis d'étudier la manière dont elle comprend les différentes dimensions (enseignement, recherche et service) de sa fonction. La conception qu'une organisation a de sa fonction diffère parfois de celle de ses intervenants. Dans d'autres cas, l'importance accordée aux différentes dimensions varie d'un intervenant à l'autre. Il y a alors des mécontents et c'est un problème sur lequel les organisations doivent se pencher.

Pour essayer d'apprécier les dimensions de l'efficacité organisationnelle, il faut comprendre les raisons d'être fonctionnelles de la catégorie à laquelle appartient l'organisation. Elles permettent, en effet, de mieux comprendre les dimensions de l'efficacité organisationnelle.

Un examen des études consacrées aux universités révèle que, généralement, trois grandes dimensions de leur travail découlent de leur raison d'être fonctionnelle : l'enseignement, la recherche et le service. Des dimensions analogues ont été identifiées pour les centres de recherche, mais au lieu d'un enseignement formel aboutissant à des diplômes, ils offrent parfois une formation qui n'est pas sanctionnée par un tel document.

Dans un contexte différent, nous avons travaillé avec des municipalités organisées pour améliorer la qualité de la vie de leurs résidents. Lorsque nous avons examiné leur efficacité, nous avons découvert vingt dimensions dans lesquelles elles s'efforcent de

remplir leur mission. Certains de leurs services concernent des besoins humains de base, comme la qualité de l'eau et l'hygiène, dont elles sont responsables. D'autres correspondent à des besoins moins fondamentaux. Dans de nombreuses provinces, par exemple, les municipalités assument la responsabilité de l'organisation des loisirs.

#### DIMENSIONS COMMUNES

Les universités sont conçues pour donner accès à l'enseignement supérieur. La devise de l'une de celles où nous sommes allés en Afrique est : « Laisser chacun devenir tout ce qu'il ou elle est capable de devenir ». Dans l'exercice de leurs responsabilités, les universités partagent en général un certain nombre de dimensions communes qui aident à cerner leur fonction et qui sont la base sur laquelle on peut ensuite évaluer l'efficacité.

Les dimensions de l'efficacité organisationnelle sont en même temps stables et dynamiques. Elles sont stables du point de vue du rôle de l'organisation dans la réalisation de la promesse implicite associée à son existence ; autrement dit, l'éducation est le but des écoles, la santé celui des hôpitaux. Même si les dimensions varient d'un type d'organisations à l'autre, il existe des constantes au sein de chacun d'eux (Heckman, Heinrich et Smith, 1997).

Une autre raison pour laquelle on peut dire des dimensions de l'efficacité qu'elles sont à la fois stables et dynamiques est que, au sein de toute organisation, l'importance d'un indicateur d'efficacité particulier varie en fonction des intervenants (Wöhlstetter, 1994). Dans les organisations du secteur privé, par exemple, la rentabilité figure souvent au rang des buts organisationnels. Mais elle n'a pas la même signification pour tous les intervenants. Pour un employé, elle peut vouloir dire des concessions salariales compte tenu de l'entente implicite sur le fait qu'une entreprise rentable est synonyme d'un emploi à long terme. Pour un gestionnaire, elle peut signifier un salaire plus élevé grâce à des options d'achat d'actions. Pour un investisseur, enfin, elle peut vouloir dire un meilleur rendement des investissements.

## *Évaluation de l'efficacité*

Évaluer l'efficacité des organisations sans but lucratif et gouvernementales n'est pas une tâche facile. Étant donné que nous définissons l'efficacité comme la mesure dans laquelle une organisation atteint ses buts fonctionnels, la première chose à faire est de les identifier.

Comme nous l'avons indiqué, les buts organisationnels sont parfois évidents : les ministères de l'Éducation éduquent les enfants. Sur le plan fonctionnel, évaluer l'efficacité d'une organisation nécessite une compréhension de ses responsabilités. Au fur et à mesure qu'on connaît mieux l'organisation à l'étude, sa raison d'être et ses objectifs sont rendus plus explicites par divers documents – charte, constitution en société ou plan et stratégie organisationnels. Dans les ministères gouvernementaux, ils sont précisés dans la loi qui les établit.

Les énoncés de mission fournissent des renseignements particulièrement importants sur la raison d'être et sur les buts de l'organisation. Le U.S. General Accounting Office, par exemple, exige de ses agents d'exécution (organisations) qu'ils commencent par identifier leurs objectifs dans leur plan ainsi que les mesures envisagées pour les atteindre. Une fois que la raison d'être, les buts et les dimensions sont clairs, le diagnosticien est alors prêt à se lancer dans l'évaluation.

La première étape consiste à établir une série de questions qui permettront de déterminer dans quelle mesure l'organisation est efficace. Il est alors important de reconnaître que certains problèmes sont plus vastes que d'autres. Les questions peuvent être très générales – Quelle est la qualité de l'enseignement à l'université ? – ou extrêmement précises – À quel pourcentage d'enseignants les étudiants ont-ils donné « Excellent » dans leur système de cotation ? Lorsqu'on devient plus explicite, on commence à identifier des indicateurs potentiels susceptibles d'aider à répondre à la question. Ces indicateurs permettent de mesurer le concept à l'étude et de mieux comprendre ce qu'est l'efficacité (Lusthaus et coll., 1999, p. 22).

### PEUT-ON DIRE D'UN BUT QU'IL EST MEILLEUR QU'UN AUTRE ?

Récemment, lors de l'examen d'un centre de recherche sur la santé, nous avons évalué sa charte, comme il est pratique courante de faire. Elle indiquait que le centre était censé faire de la recherche, de la formation et fournir des services. Dans ce cadre, elle stipulait qu'il était responsable de la direction d'un hôpital, entre autres services communautaires.

Au cours de ses quarante ans d'existence, ou à peu près, ce centre avait acquis un prestige considérable et un certain nombre d'universitaires de renom s'étaient joint à son personnel. Pour pouvoir continuer leur carrière, ces chercheurs devaient absolument publier dans des revues scientifiques.

Par ailleurs, selon tous les documents ainsi que les déclarations du directeur, le « but ultime » du centre était de veiller à ce que des politiques et des mesures pratiques découlent de la recherche. Autrement dit, la réussite ne se mesurait pas seulement en termes de travaux universitaires mais aussi en termes de l'utilisation qui était faite de la recherche – avait-elle été publiée dans des revues scientifiques ou non ? Le centre donnait beaucoup de détails sur les publications de ses chercheurs mais peu d'information sur l'utilisation de leurs recherches dans les politiques et dans la pratique.

### Questions : efficacité

- *Dans quelle mesure l'organisation est-elle efficace pour ce qui est de s'acquitter de sa mission ?*
- *Dans quelle mesure l'organisation est-elle efficace pour ce qui est d'atteindre les buts fixés dans sa charte, son énoncé de mission et autres documents sur sa raison d'être ?*
- *Des indicateurs quantitatifs et qualitatifs sont-ils utilisés pour saisir l'essence de la mission ?*
- *Y a-t-il un système en place pour évaluer l'efficacité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints ?*
- *Les clients ou bénéficiaires à qui s'adressent les activités ou programmes les jugent-ils satisfaisants ?*
- *L'efficacité organisationnelle fait-elle l'objet d'un suivi interne ?*
- *L'organisation se sert-elle de la rétroaction pour s'améliorer ?*

Évaluer l'efficacité d'une organisation n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Ainsi, les organisations mettent souvent l'accent sur un des buts aux dépens des autres. Peut-on dire du centre de recherche décrit dans l'encadré ci-dessus qu'il est efficace s'il publie un nombre important d'articles dans des revues savantes ? Quel indicateur peut-on utiliser pour déterminer si un centre est efficace ou non ? Ou, encore, quand peut-on dire d'un ministère de l'Éducation ou des Finances qu'il est efficace ? Ce sont là des questions qui peuvent laisser perplexe et qui rendent l'évaluation de l'efficacité extrêmement difficile.

### *Indicateurs d'efficacité*

Votre organisation a-t-elle des indicateurs d'efficacité ? Si elle n'en a pas, c'est le moment de mettre au point un certain nombre de mesures préliminaires qui vous guideront dans votre évaluation et dans l'élaboration des indicateurs et la collecte des données sur l'efficacité qui serviront plus tard (Healthcare Financial Management, 1997). Les questions exigent des réponses. Elles viennent des gens, des documents et des analyses. Mais comment arrive-t-on aux sources des données ?

Certains trouvent utile d'identifier des indicateurs qui permettent de répondre aux questions. Il faut bien sûr, dans un premier temps, identifier ceux dont se sert l'organisation pour décrire l'efficacité ou les indicateurs substitutifs (comme la mesure dans laquelle l'organisation contribue à un indicateur d'ordre supérieur). Parce que les divers types d'organisations – prenons l'exemple d'une municipalité et d'une ONG – ont des fonctions, des raisons d'être, des buts et des dimensions différents, leurs indicateurs d'efficacité ne sont pas toujours les mêmes (Tavenas, 1992).

L'une des situations où l'évaluation de l'efficacité s'avère difficile est lorsque l'organisation n'est pas dotée d'indicateurs. Il est alors nécessaire de mettre au point, avec sa collaboration, une liste d'indicateurs substitutifs et de collecter des données sur l'efficacité. Comme pour les questions qui portent sur l'efficacité, il n'y a pas de liste d'indicateurs qui puissent servir à toutes les organisations (Eimicke, 1998). Voici, cependant, des « points de départ » qu'on pourra utiliser lorsqu'une organisation n'a pas ses propres indicateurs :

- atteinte des buts
- nombre de clients servis
- qualité des services et produits
- production et utilisation du savoir
- changements en termes de qualité de vie
- demande pour les services et produits
- reproduction des programmes par les intervenants
- indicateurs de croissance des programmes, des services, des clients et du financement.

## LA PERFORMANCE DU POINT DE VUE DE L'EFFICIENCE

### *Définition*

Le deuxième grand concept pour juger la performance organisationnelle est l'efficacité. Chaque organisation dispose d'un certain niveau de ressources pour fournir des produits et des services et elle doit fonctionner dans les limites des contraintes qui en découlent. Lorsque les résultats sont mesurés du point des ressources, le critère est l'efficacité, laquelle nous définissons comme le *ratio qui reflète la comparaison entre les résultats obtenus et les frais encourus pour atteindre les objectifs.*

On distingue deux aspects de l'efficacité : le premier, les unités de production et de services qui sont en rapport avec la raison d'être de l'organisation ; le second, le coût de production des biens et des services. Dans quelle mesure l'organisation est-elle ou non rentable à cet égard ? Telle est la question de l'efficacité (Barker, 1995).

En général, on mesure l'efficacité par le ratio résultats-moyens. Cela suppose que pour être efficace, une organisation doit produire le plus possible avec les ressources qu'elle consacre à un programme, une unité ou un ministère (Tavenas, 1992). Est également efficace celle qui utilise le moins de ressources possible pour atteindre ses cibles en matière de production ou, encore, les objectifs d'un programme, d'une unité ou d'un ministère.

**L'EFFICIENCE : DE NOMBREUSES FAÇONS DE LA MESURER**

De nombreuses organisations à caractère éducatif prennent pour indicateur de leur efficacité le coût d'un diplômé et elles prennent les taux de redoublement ou d'abandon comme des signes d'inefficacité. Les services de la santé, des transports et de l'énergie de nombre de municipalités ont essayé de faire le lien entre leurs coûts et les services eux-mêmes.

De nos jours, avec les économies de concurrence, les organisations doivent fournir des produits et des services exceptionnels dans le cadre d'une structure de coûts appropriée. Dans les périodes de contraintes économiques, on a tendance à davantage juger la performance en fonction de l'efficacité de l'organisation (coût unitaire des services, nombre de produits par employé, publications par employé) (Barker, 1995). En utilisant les valeurs monétaires ou les coûts et les bénéfices qui sont indissociables de l'efficacité, il est possible de déterminer quantitativement où investir dans les programmes (meilleure optimisation des ressources), quels produits et services perdent leur pertinence et quelles activités ne sont pas rentables. Quelle que soit la taille de l'unité, les organisations perçues comme étant performantes sont celles qui ont la meilleure optimisation des ressources monétaires.

***Dimensions***

Partout dans le monde, on met de plus en plus de pression sur les organisations pour qu'elles utilisent judicieusement leurs ressources. La mondialisation signifie généralement des taxes moins élevées et des frais plus importants dans le domaine des ressources humaines et naturelles, le résultat étant le passage de l'efficacité au premier rang des priorités dans la plupart des entreprises. Au cours des dix dernières années, les organisations publiques comme privées ont dû réduire leurs frais et augmenter leur productivité en diminuant et en optimisant leurs effectifs. « En faire plus avec moins » est devenu le cri de ralliement de bien des organismes, tant dans les pays développés que dans ceux en développement. Autrement dit, produire davantage avec moins de ressources (Eimicke, 1998).

Dans le secteur privé, en particulier manufacturier, des gains énormes ont été obtenus en restructurant la production pour améliorer l'efficacité. La technologie de l'information, avec d'autres technologies, a entraîné une augmentation spectaculaire de la productivité. Néanmoins, quand on passe des systèmes manufacturiers à des systèmes plus axés sur les gens et davantage soumis à des influences politiques, les questions d'efficacité deviennent plus difficiles à comprendre (Heckman et coll., 1997).

Dans les systèmes qui sont sous dominance politique, l'efficacité (les coûts par rapport aux buts atteints) est souvent compliquée par le fait que les buts non exprimés sont aussi importants, sinon plus, que les buts déclarés. Ainsi, dans de nombreux pays, les compagnies de chemin de fer gérées ou réglementées par le gouvernement sont utilisées pour employer des gens qui lui sont loyaux, qu'ils soient productifs ou non. De la même façon, de nombreuses organisations sans but lucratif attachent plus d'importance aux rapports entre les gens qu'aux mesures destinées à favoriser l'efficacité, même si cela n'est pas souvent dit.

En règle générale, il y a deux approches pour décrire l'efficacité organisationnelle, mais ni l'une ni l'autre n'est bien adaptée aux organisations gouvernementales ou sans but lucratif. La première est la définition la plus standard de l'efficacité. On essaye de faire le lien entre la quantité de ressources utilisées et les résultats obtenus. Ce type d'indicateur est habituellement utilisé pour donner une vision globale des organisations pour les comparer entre elles.

Si cette approche a parfois produit de bons résultats, il existe une autre façon de savoir si une organisation est « efficace sur le plan administratif ». Il s'agit de déterminer comment les différentes méthodes de travail contribuent à sa valeur ajoutée. Simons et Davila (1998) appellent cela le rendement de la gestion – une mesure du succès avec lequel une organisation gère sa stratégie et ses méthodes de travail.

Contrairement aux méthodes historiques de mesure de l'efficacité qui donnaient des pourcentages plus précis du rendement, celle-ci fournit une estimation approximative de la quantité d'énergie productive dépensée par l'organisation par rapport au

temps de travail et de gestion investi. Autrement dit, il s'agit d'évaluer dans quelle mesure les systèmes produits par les gestionnaires et les autres professionnels sont propices à l'énergie productive de l'organisation.

Cette dimension est liée à la capacité d'une organisation d'équilibrer ses politiques, ses procédures et ses efforts créatifs en déterminant en quoi les rôles et les responsabilités aident ou gênent le personnel ou s'il y a trop ou trop peu de règles. En somme, la seconde approche évalue la mesure dans laquelle la stratégie, les systèmes et les procédures de l'organisation génèrent une énergie productive.

### *Évaluation de l'efficience*

Lorsqu'on évalue l'efficience, il est généralement plus difficile d'évaluer les résultats que les moyens, en particulier dans les organismes de services où les résultats ont tendance à être qualitatifs plutôt que quantitatifs<sup>1</sup>. Même dans les organisations qui produisent des articles concrets, il est parfois difficile d'obtenir une évaluation adéquate et en temps opportun des résultats qui fasse ressortir les variations de qualité dans le temps et d'une entreprise à l'autre (Bowles et Coates, 1993).

Ainsi, si l'efficience d'un organisme de recherche est mesurée en termes du nombre de travaux réalisés par chacun des chercheurs, la question de la qualité est ignorée. Pour saisir cet aspect qualitatif avec un indicateur de performance, le résultat peut être mesuré en termes du nombre d'articles publiés dans des revues scientifiques respectées ou savantes. Il est alors possible de faire le rapport entre les résultats et les frais encourus par les producteurs. Cet exemple fait ressortir la nécessité d'être prudent lorsqu'on décide des meilleurs indicateurs pour avoir une mesure quantitative de l'efficience, mais aussi pour saisir certains aspects de la qualité des produits et services. Dans certains ministères gouvernementaux, ce sont les indicateurs qualitatifs qui sont les plus importants. Comment peut-on, par exemple, évaluer l'efficience des ministères des Affaires

---

1. Nous utilisons souvent les résultats comme indicateur substitutif, car il est difficile de mesurer les retombées et le coût.

étrangères ? D'après leurs coûts par rapport à la qualité des relations internationales ? À l'image du pays ?

#### MESURER LES RÉSULTATS EN TERMES D'EFFICIENCE

Au début de 1998, nous avons évalué l'efficacité du sous-groupe d'une organisation qui avait offert des voyages d'études au Canada à de hauts fonctionnaires municipaux chinois. L'organisation avait été critiquée pour avoir dépensé trop d'argent pour le voyage et ne pas avoir accordé suffisamment d'attention aux doléances d'un certain nombre de participants qui n'avaient pas cru bon d'en savoir davantage sur les municipalités canadiennes. *Quelles questions cela soulève-t-il quant à l'efficacité organisationnelle ?*

Les critiques et la mesure dans laquelle elles étaient fondées nous intéressaient. Les inquiétudes concernaient-elles le prix par participant et par jour, une caractéristique de l'efficacité ? Concernaient-elles les frais d'administration par participant ?

La plupart des griefs portaient non seulement sur le voyage et sur les coûts qui y étaient associés mais aussi et, surtout, sur ses résultats – plus précisément, les retombées positives du travail de l'organisation pour le Canada et pour la Chine. Nous avons commencé à rassembler de l'information sur les coûts et sur les avantages du voyage, mais nous avons découvert que l'organisation n'avait collecté aucune donnée sur ces derniers. Nous avons, par conséquent, élaboré notre propre base de données à cet égard et mis au point un système d'évaluation de l'efficacité globale en termes de résultats.

Nous avons consacré plusieurs mois à ce projet et fait appel à l'expertise d'un large éventail de participants chinois et canadiens ainsi qu'à celle d'autres personnes associées aux voyages d'études. Nous sommes ainsi arrivés à un modèle qui combine la performance historique concrète et la prévision des avantages. À la grande surprise des détracteurs, lorsque nous avons eu tous les résultats, il s'est avéré que les profits tirés des voyages par le Canada s'élevaient à 18 \$ pour chaque dollar investi dans l'organisation. Peut-on parler d'efficacité ? Nous avons dit que oui, mais nous avons suggéré qu'il serait nécessaire de faire certaines comparaisons à l'avenir.

**Questions : efficience**

- *Quel est le rapport entre l'unité de production et le coût de production du résultat ?*
- *Dans quelle mesure l'organisation utilise-t-elle ses ressources humaines, financières et matérielles de façon efficiente ?*
- *Le coût des membres du personnel est-il en rapport avec leur productivité ?*
- *Le matériel et les installations (bâtiments, équipement, etc.) sont-ils utilisés au maximum ?*
- *Les ressources financières sont-elles utilisées au mieux ?*
- *Y a-t-il des systèmes administratifs de bonne qualité qui favorisent l'efficience (finances, ressources humaines, programmes, stratégies, etc.) ?*
- *L'organisation fait-elle des comparaisons avec des points de référence en ce qui concerne la performance de programmes similaires ou celle du programme lui-même au cours du temps ou, encore, avec des cibles fixées en début de programme ?*

**Indicateurs d'efficience**

Comme pour l'efficacité, on trouvera ci-dessous, pour les organisations qui n'ont pas mis au point d'indicateurs d'efficience, quelques indicateurs préliminaires qui pourront servir de guides dans le cadre d'une évaluation :

- coût par service ou programme offert
- frais généraux par rapport au coût total des programmes ou services
- rendement par employé
- coût par client servi
- taux d'absentéisme et de roulement du personnel
- taux d'achèvement des programmes
- fréquence des défaillances du système
- ponctualité dans la prestation des services

L'efficacité et l'efficace sont des concepts traditionnels dont se servent les praticiens organisationnels pour évaluer la performance. Une organisation est efficace si, lorsqu'on la compare à des organisations similaires, ses résultats sont relativement élevés par rapport aux ressources utilisées. Elle est efficace dans la mesure où elle atteint ses buts ou réalise ses objectifs. Toutefois, les organisations peuvent être très efficaces sans être efficaces et elles peuvent parvenir à des niveaux relativement élevés d'efficacité sans pour autant être efficaces (March et Sutton, 1997).

L'efficacité et l'efficace ne disent cependant pas tout de la performance. De nos jours, les organisations doivent être pertinentes pour leurs intervenants et être perçues comme telles. La pertinence est le troisième concept qui fait partie de la performance.

## LA PERFORMANCE DU POINT DE VUE DU MAINTIEN DE LA PERTINENCE

### *Définition*

Dans les études organisationnelles modernes, les organisations sont présentées comme des réseaux de liens entre les intervenants (Weick, 1995). Les différents groupes s'efforcent d'être perçus comme les plus importants et d'accroître leur pouvoir au sein de l'organisation. Ils essayent d'influencer son choix de critères pour cerner la performance. Du point de vue d'un intervenant, la performance de l'organisation est la mesure dans laquelle ses besoins sont satisfaits. Les organisations doivent être pertinentes pour les principaux intervenants. Lorsque nous avons étudié des ONG de développement, nous avons découvert que les exigences et les attentes des bailleurs de fonds n'étaient pas les mêmes que ceux des clients (un autre groupe d'intervenants). Ces organisations doivent être pertinentes pour les deux groupes et concilier leurs besoins.

Dans n'importe quelle société, les organisations mettent un certain temps à évoluer et à se développer. Tôt ou tard, cependant, elles doivent se renouveler afin de demeurer utiles à leurs principaux intervenants. Si des crises internes et externes sont inévitables, les organisations qui survivent sont celles qui parviennent à

s'adapter aux conditions changeantes. D'un point de vue systémique, pour qu'une organisation survive, il faut qu'elle obtienne le soutien de son milieu. Autrement dit, elle doit fournir aux intervenants les produits et les services qu'ils veulent, dont ils ont besoin et qu'ils sont prêts à soutenir. Une variante clé lorsqu'on parle de performance est le maintien de la pertinence, laquelle nous définissons comme *la capacité d'une organisation à répondre aux besoins des intervenants prioritaires et à obtenir leur soutien dans le présent et pour l'avenir.*

Les études organisationnelles consacrées au secteur privé cernent la notion de pertinence au moyen de concepts d'innovation et d'adaptation. Pour être reconnue comme une « organisation apprenante », l'organisation doit pouvoir s'adapter au fur et à mesure que son contexte et les besoins de ses intervenants évoluent. Selon Peter Senge, celles qui survivent sont celles qui sont sans cesse en train d'apprendre et qui se servent de ce qu'elles ont appris pour s'améliorer et être performantes (Senge et coll., 1994, 1999).

Dans le contexte actuel, la performance organisationnelle est liée à la capacité de l'organisation de faire en sorte que sa mission, ses buts, ses programmes et ses activités cadrent avec les besoins de ses principaux intervenants et commettants. Dans la plupart des études sur le secteur privé, l'administration publique et le milieu du développement, les clients et les bénéficiaires sont présentés comme étant les principaux intervenants du point de vue de l'évaluation de la performance d'une organisation. Cependant, la majorité des organisations ont toutes sortes d'intervenants dont le soutien est essentiel afin de pouvoir maintenir leur pertinence. Elles doivent fixer des priorités et tenter de résoudre les conflits et les paradoxes entre les groupes en fonction de ces priorités.

Quels intervenants devrait-on satisfaire ? Comment les différentes attentes devraient-elles être gérées ? Dans le cas d'un centre de soins de santé avec lequel nous avons travaillé, maintenir la pertinence pour le gouvernement en réduisant les frais et les services avait amené à attacher moins d'importance aux besoins des clients, c'est-à-dire les patients et leurs familles. Dans un contexte de développement, faire plus avec moins de ressources est peut-

être un bon slogan pour les bailleurs de fonds et les contribuables, mais ce n'est pas forcément un choix satisfaisant pour ceux qui travaillent déjà des semaines de plus de 60 heures et passent plus d'un tiers de leur temps loin de chez eux.

#### LA LUTTE POUR DEMEURER PERTINENT

Un centre de recherche en Afrique de l'Est était perçu comme une réussite parce que des organismes de financement lui avaient accordé une aide financière renouvelée. Ses chercheurs publiaient des articles dans des revues réputées et il faisait preuve d'efficacité dans ses recherches. Pourtant, lorsqu'il entreprit d'évaluer sa pertinence pour ses intervenants, il a découvert des attentes contradictoires. L'un des intervenants les plus importants était un organisme de financement en faveur de l'élaboration de politiques en matière de recherche. Pour répondre à ses besoins, le centre y consacrait une part considérable de ses ressources. Il avait créé une unité de recherche sur les politiques et recruté du personnel qualifié dans le domaine. Mais un autre intervenant tout aussi important, la société civile locale, ne voyait pas l'utilité de la recherche sur les politiques du point de vue de la collectivité et attendait du centre qu'il consacre davantage de ressources à la recherche appliquée.

### *Dimensions*

Le maintien de la pertinence est essentiel à la viabilité à long terme de toute organisation. Dans le secteur privé, la pertinence est très visiblement liée à l'accueil que le marché réserve aux produits, aux services et à l'information fournis par l'organisation. Cela n'a jamais été aussi clairement et spectaculairement illustré que par la façon dont le marché boursier réagit aux renseignements sur une compagnie.

Lorsque de nouveaux produits ou innovations sont annoncés ou lorsque les profits trimestriels sont rendus publics, les investisseurs jugent immédiatement de la pertinence de l'entreprise pour ses principaux intervenants (clients, investisseurs, personnel, fournisseurs, etc.). Ils décident de l'avenir de l'organisation. Les organisations gouvernementales et à but non lucratif reçoivent rarement ce type de rétroaction immédiate sur leur pertinence et elles doivent donc se servir d'autres systèmes.

Nous utilisons deux dimensions de base pour évaluer le maintien de la pertinence organisationnelle. Il s'agit de la *capacité de l'organisation à faire en sorte que ses intervenants continuent à être satisfaits*. Pour être performante, elle doit donner aux intervenants le sentiment que leurs attentes sont comblées. Dans les organisations gouvernementales et à but non lucratif, une des façons de procéder pour ce faire est de se renseigner sur les perceptions des intervenants (contribuables, clients, personnel, fournisseurs, etc.) quant à la satisfaction.

Toutefois, cette dimension est assez limitative et parfois paradoxale. Comme illustré dans l'encadré consacré au centre de recherche en Afrique de l'Est, les différents intervenants ont des attentes contradictoires (réduire le coût des soins de santé, accroître la satisfaction des clients). Et c'est là qu'entre en jeu la seconde dimension du maintien de la pertinence, soit la *capacité à innover et à créer des situations nouvelles et plus efficaces grâce à ce qu'on a compris et appris*. L'innovation et l'adaptation aux nouvelles exigences sont des indicateurs de performance capitaux dans notre monde actuel où tout bouge rapidement.

### *Évaluation de la pertinence*

Les organisations doivent trouver des moyens de comprendre les perceptions de leurs principaux intervenants et, au cours des dix dernières années, elles ont considérablement augmenté les sommes d'argent consacrées à ces aspects de leur travail. De nos jours, les compagnies privées dépensent de plus en plus d'argent pour évaluer les réactions de leurs consommateurs aux nouveaux produits et services. Dans le même ordre d'idées, les entreprises privées reconnaissent l'importance du gouvernement en tant qu'intervenant dans leurs affaires et elles investissent des sommes considérables dans la création d'associations et de groupes de pression qui les aident à comprendre et à influencer ce groupe d'intervenants.

De la même façon, les organisations gouvernementales et à but non lucratif ont reconnu combien il est important d'être pertinentes. Les deux groupes évaluent maintenant de manière systématique la qualité de leurs services aux « clients » – leurs

bénéficiaires. De plus en plus, ils ont recours aux sondages pour en savoir plus sur les besoins et les désirs de leurs intervenants. Est-ce que les citoyens ont le sentiment d'avoir des services satisfaisants compte tenu des impôts qu'ils payent ? Est-ce que les clients du gouvernement reçoivent des services corrects des fournisseurs ? Lorsque les intervenants ont le sentiment que leurs besoins ne sont pas satisfaits, il arrive qu'ils agissent à l'encontre des intérêts de l'organisation en organisant des manifestations ou en refusant de payer, par exemple.

Les questions qui se posent quand on essaye de satisfaire des groupes de commettants multiples vont de la sauvegarde de la réputation de l'organisation dans la collectivité aux effets de ses programmes et services sur ses bénéficiaires ou clients et aux effets de la gestion sur le moral du personnel.

Si répondre aux attentes des intervenants fait partie du maintien de la pertinence, il est également nécessaire de prévoir leurs besoins. L'innovation et l'adaptation aux conditions au fur et à mesure qu'elles évoluent sont d'autres aspects du maintien de la pertinence, plus spéculatifs il est vrai. Les organisations doivent prévoir l'avenir, créer de nouveaux produits et services et faire reconnaître leurs derniers besoins à leurs intervenants. Cela est manifeste, entre autres, dans tous les nouveaux budgets présentés par le gouvernement. De nouveaux programmes sont présentés et certains des anciens disparaissent. On dit souvent qu'un ministère est dépassé lorsqu'il ne fait pas le nécessaire pour améliorer ses produits et services ou lorsque le personnel n'est plus suffisamment motivé pour essayer de nouvelles idées. Lorsqu'on étudie le maintien de la pertinence, il est important d'évaluer la capacité de l'organisation à innover et à s'adapter.

### *Indicateurs de pertinence*

Comme de nombreuses organisations ne tiennent pas compte des indicateurs de pertinence, il est parfois nécessaire d'élaborer des indicateurs préliminaires, comme ceux suggérés ci-dessous, pour orienter l'évaluation :

- satisfaction des intervenants
- nombre de nouveaux programmes et services
- changement d'attitude de la part des partenaires
- changement de rôles
- changement des bailleurs de fonds
- évolution de la réputation chez les organisations homologues
- acceptation des programmes et services par les intervenants
- ressources affectées au perfectionnement professionnel
- nombre d'anciens et de nouveaux bailleurs de fonds (risque que le financement soit interrompu, obtention de subventions)
- changement dans la capacité à innover et à s'adapter (changement adapté aux besoins, méthodes)

#### **Questions : pertinence**

- *Fait-on des enquêtes et des sondages auprès des clients pour savoir comment ils perçoivent l'organisation ?*
- *L'organisation s'est-elle adaptée et a-t-elle changé la façon dont elle travaille au fil du temps ?*
- *Les programmes sont-ils régulièrement mis à jour pour tenir compte de l'évolution du contexte et des capacités ?*
- *La mission de l'organisation est-elle régulièrement revue ?*
- *Les besoins des intervenants sont-ils régulièrement évalués ?*
- *L'organisation examine-t-elle régulièrement son contexte pour pouvoir adapter sa stratégie ?*
- *L'organisation suit-elle de près sa réputation ?*
- *L'organisation crée-t-elle de nouvelles technologies ou s'y adapte-t-elle ?*
- *L'organisation encourage-t-elle les innovations ?*

- évolution de la réputation chez les principaux intervenants
- changement des services et des programmes liés à l'évolution des systèmes-clients

## LA PERFORMANCE DU POINT DE VUE DE LA VIABILITÉ FINANCIÈRE

### *Définition*

Les organisations peuvent être relativement efficaces, efficientes et pertinentes pour la majorité de leurs intervenants et être, malgré tout, au bord de l'effondrement. Comment cela se peut-il ? Notre travail des trois dernières années avec des organisations gouvernementales et à but non lucratif nous a fait comprendre que pour être performante, une organisation doit aussi faire attention à sa capacité à produire les ressources dont elle a besoin. Cela signifie être capable de payer ses factures, mais aussi avoir des revenus supérieurs à ses dépenses (profit ou surplus) (Booth, 1996). Que ce soit dans le secteur privé – où les profits sont une mesure de la santé financière – ou dans le secteur public – où l'on dépend du financement ou de prêts des gouvernements ou des banques de développement –, la viabilité financière est une préoccupation majeure, tant à court terme qu'à long terme.

Depuis notre livre de 1995, nous avons ajouté la viabilité financière aux critères de performance. Cela est dû au fait qu'on attend désormais d'un grand nombre d'organisations gouvernementales ou à but non lucratif qu'elles soient axées sur le marché. Elles doivent davantage porter attention aux aspects de leur travail relatifs à la demande et aux revenus au lieu de se soucier seulement de l'offre (Henke, 1992). Ce concept est aisément saisissable dans le secteur privé, mais il est moins facile à comprendre pour les organisations soutenues par les contribuables. Par viabilité financière, nous entendons *la capacité d'une organisation à réunir les fonds nécessaires pour satisfaire à ses exigences fonctionnelles à court, à moyen et à long terme.*

### *Dimensions*

L'évaluation de la viabilité financière comporte trois dimensions. La première est *la capacité de l'organisation à produire suffisam-*

ment de liquidités pour payer ses factures et dans le cas des organisations à but non lucratif, à être prospères et rentables. On se soucie ici des besoins de trésorerie à court et à long terme. Les ressources sont produites grâce à la capacité de l'organisation à créer, offrir et fournir des produits, des services ou des programmes qui sont utiles à ses clients ou à ses bénéficiaires (Henke, 1992). Lorsqu'il y a un achat direct de services, les clients payent les produits et les services qu'ils achètent. Les bailleurs de fonds et les gouvernements se comportent comme des tiers et ils achètent les produits et les services dont ils pensent que leurs bénéficiaires auront besoin ou envie. Les clients et les organismes de financement fournissent les ressources dont l'organisation a besoin pour survivre à court, à moyen et à long terme. Dans l'immédiat, elle a besoin de liquidités pour payer ses obligations courantes (frais de personnel, fournitures, loyer).

Les organisations qui ne sont pas capables d'honorer leurs obligations à court terme présentent un risque pour leurs créanciers, pour les personnes à qui elles fournissent des services et pour leur personnel (Lampe et Sutton, 1997). Cela se voit à différents niveaux. Dans certains pays, les gouvernements définissent des budgets, mais ils ne fournissent pas l'argent mentionné dans le budget, ce qui fait que les employés et les clients se sentent sans cesse trahis par des promesses non tenues.

Les organisations ont aussi besoin de produire des ressources pour satisfaire les exigences à moyen et à long terme. Dans les organismes gouvernementaux, cela n'est pas perçu comme un problème, car toutes les dépenses de capital sont imputées l'année de l'achat. Cependant, avec la rapidité des changements technologiques, les gouvernements comme les organisations à but non lucratif devront avoir des plans financiers précis et des méthodes de mise en application qui permettront le remplacement des immobilisations.

La deuxième dimension de l'évaluation de la viabilité financière a trait aux sources et aux types de revenus sur lesquels l'organisation se base pour ses dépenses. Le plus souvent, dans les organismes gouvernementaux, la source de revenus est les impôts prévus. Les ministères et les pays les plus pauvres font aussi appel à divers bailleurs de fonds pour financer leur travail. Le souci ici est la fiabilité du flux des fonds. Avec les organisations à but non lucratif, nous avons analysé

la diversité et la fiabilité des différentes sources de financement. Celles qui dépendent d'une seule source, sans aucune obligation légale (contractuelle) ou morale, rencontrent plus de difficultés que celles qui ont des sources multiples et fiables.

La troisième dimension est *la capacité d'une organisation à vivre dans les limites de ses moyens*. Est-elle capable de gérer ses affaires en fonction de ses sources de revenu et sans créer de déficit ? Cette dimension a essentiellement trait à la capacité réelle de gérer un processus de budgétisation ainsi que les résultats. Pour être viable financièrement, une organisation doit avoir de bonnes pratiques de gestion financière. Cela est vrai dans les secteurs privé et public. Le fait que des organisations vendent à crédit montre bien qu'il est possible de faire un profit sur papier tout en tombant en panne de liquide, du moins à court terme. Une ONG peut avoir toutes sortes de contrats signés sans pour autant avoir l'argent pour payer ses factures.

#### VIABILITÉ FINANCIÈRE : FAIRE FACE AU CHANGEMENT

En 1996, nous avons travaillé avec une ONG communautaire en Afrique du Sud. Celle-ci apportait des services d'aide à l'éducation à des écoles pauvres des districts ruraux. Entre 1985 et 1995, elle avait reçu un soutien financier direct d'organismes internationaux motivés par le désir de combattre l'apartheid. Vers le milieu des années 1990, il est devenu manifeste que lorsqu'un gouvernement élu arriverait au pouvoir, ce type de soutien financier changerait. Au lieu d'apporter un soutien direct, les bailleurs de fonds donneraient leur argent au gouvernement légitime qui, lui, distribuerait alors les fonds.

Autrement dit, il était clair plusieurs années avant l'indépendance que le système de financement changerait pour les ONG et que les organisations comme celles que nous avons évaluées seraient rendues vulnérables par ce changement. L'évaluation que nous avons faite pour un des bailleurs de fonds révélait que l'organisation avait fait un travail exceptionnel, offrant aux enseignants des écoles pauvres un enseignement hors pair à un prix très abordable. Les enseignants, les administrateurs et les parents étaient tous ravis du programme. Néanmoins, n'ayant pas vu venir les changements en termes de schémas de financement et n'ayant pas été capable de trouver de nouvelles sources de financement, l'ONG a fermé ses portes en 1997.

Par conséquent, la viabilité financière à court terme est influencée dans une large mesure par l'efficacité avec laquelle l'organisation gère ses liquidités, ses comptes débiteurs et ses comptes fournisseurs. Même si on pense souvent que les exigences relatives à la gestion financière sont moins strictes dans le secteur à but non lucratif, les ONG doivent néanmoins gérer leurs ressources suffisamment judicieusement pour convaincre les bailleurs de fonds et les autres intervenants de fournir des fonds supplémentaires à l'avenir.

Généralement parlant, une organisation est financièrement viable si elle produit une valeur suffisante (à l'interne et grâce à des sources externes) pour que sa survie importe aux intervenants. Pour de nombreuses organisations publiques et à but non lucratif (ONG,

#### **Questions : viabilité financière**

- *L'organisation est-elle capable de produire des revenus pour satisfaire aux besoins de ses intervenants ?*
- *L'organisation produit-elle des profits (pour les groupes à but lucratif) ou des surplus (pour les groupes à but non lucratif) ?*
- *L'organisation reçoit-elle un appui continu des sources de financement actuelles ?*
- *L'organisation reçoit-elle constamment l'appui financier de nouvelles sources de financement ?*
- *L'organisation dépend-elle d'une seule source de financement ?*
- *Les revenus de l'organisation sont-ils constamment supérieurs aux dépenses ?*
- *L'organisation peut-elle subsister dans un milieu concurrentiel ?*
- *L'actif excède-t-il le passif ?*
- *L'organisation met-elle de côté un surplus d'argent suffisant pour les périodes difficiles ?*
- *L'organisation suit-elle ses finances de près et régulièrement ?*
- *L'organisation suit-elle son actif ainsi que sa dépréciation ?*

fondations), la capacité de la gestion à maintenir les liens qui existent ou à en créer de nouveaux afin d'assurer le flux continu des fonds en provenance de diverses sources est un facteur tout à fait essentiel à la viabilité financière.

### *Évaluation de la viabilité financière*

L'évaluation de la position financière d'une organisation est un aspect de plus en plus important de l'évaluation de sa performance globale. Pour simplifier, si elle veut survivre, l'organisation doit produire au moins la quantité de ressources qu'elle consomme. En termes de systèmes, c'est ce qu'on appelle homéostasie. Une organisation doit cependant tirer constamment des ressources de son milieu sous peine de s'étioler. Ainsi, lorsqu'on fait une évaluation organisationnelle, il est crucial d'évaluer la santé financière de l'organisation.

Le point de départ d'une telle évaluation consiste bien évidemment à examiner les états financiers de l'organisation. La chose est simple pour celles des secteurs privé et à but non lucratif où l'on peut se pencher sur les résultats et les dépenses de plusieurs années ainsi que sur le bilan financier et les mouvements de trésorerie. Ces documents fournissent généralement la plupart de l'information nécessaire. Lorsqu'on évalue la viabilité financière, il est également bon de demander la liste des comptes-clients et des contrats, laquelle aidera à mieux comprendre et à quoi s'attendre à l'avenir en termes de diversité des sources de financement et des mouvements de trésorerie.

Aux yeux des ministères, la viabilité financière est moins importante. Jusqu'à présent, les organismes gouvernementaux n'ont pas essayé de produire des ressources ou de créer des occasions de générer des revenus. Les ministères dépendent l'argent des contribuables et des bailleurs de fonds pour fournir des services et ils ne sont pas responsables de créer la demande ou de produire les fonds. Le concept d'organisme gouvernemental est cependant en train d'évoluer (Osborne et Gaebler, 1992). De plus en plus, les praticiens et les théoriciens des politiques mettent au point des approches destinées à les rendre plus sensibles aux forces du marché (Israel, 1990).

### FONCTIONS PRINCIPALES DU SECTEUR PUBLIC POUR LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ

Arturo Israel (1990) de la Banque mondiale a isolé quatre fonctions positives du secteur public qui sont cruciales pour faire la transition vers une économie du secteur privé axée sur le marché.

La première est la capacité à concevoir, à suivre de près et à mettre en œuvre une série cohérente de politiques macroéconomiques et sectorielles. Au fur et à mesure que la libération du marché et des finances progresse, cette fonction prend de l'importance, les gouvernements perdant la capacité de masquer et de diluer les coûts de l'indiscipline fiscale, de la mauvaise gestion des taux de change et de l'expansion monétaire. Selon Israel, si cette capacité n'existe pas, rien d'autre ne pourra vraiment fonctionner comme il faut. En Afrique, par exemple, en règle générale, le renforcement de l'analyse des politiques macroéconomiques n'a pas été efficacement lié au renforcement de la mise en œuvre et de la gestion des politiques, en particulier en ce qui concerne les politiques fiscales et budgétaires.

La deuxième fonction est la capacité à fournir un contexte propice permettant aux activités des secteurs public et privé de se dérouler dans des milieux concurrentiels. On distingue trois sous-catégories principales. La première concerne le démantèlement des conditions limitatives en modifiant ou en éliminant les fonctions des organismes d'état qui exercent un contrôle ou une domination sur le secteur privé. Parmi les principaux domaines, citons les douanes, le contrôle des changes, les permis industriels et les contrôles financiers. La deuxième a trait au maintien efficace de règles du jeu équitables en réglementant les marchés non compétitifs et en faisant respecter les normes financières et techniques. La troisième correspond à la promotion des secteurs clés comme les exportations ou la production alimentaire.

La troisième fonction est la capacité à privatiser judicieusement et efficacement. La privatisation a souvent été trop limitée au dessaisissement. Les gouvernements doivent identifier un éventail plus large d'options qui reflètent la réalité, soit des marchés très superficiels et des coûts politiques élevés. Il leur faut donc préparer un plan stratégique et avoir la capacité à préparer des unités pour les vendre ou les louer, à veiller à l'équité et à la transparence des transactions et à mener une campagne de sensibilisation du public pour gérer les tensions politiques inévitables associées à la privatisation. Enfin, les gouvernements doivent gérer plus efficacement les entreprises qui veulent rester dans le secteur public.

La quatrième fonction est la capacité à dialoguer efficacement avec le secteur privé. En Afrique, même les technocrates qui ont été au premier rang des efforts de réforme économique ont fait preuve d'un certain scepticisme à l'égard du secteur privé. Pire encore, des organismes cruciaux du secteur public qui sont en contact avec le secteur privé ont considéré le milieu des affaires comme un milieu qu'ils voulaient contrôler au lieu d'y voir des clients qui avaient des besoins et des préférences et dont les opinions devaient être prises en compte.

Lorsqu'on situe les services gouvernementaux dans des contextes axés sur le marché, les théoriciens disent que des systèmes organisationnels plus forts et plus viables émergent et que les organisations inefficaces, plus faibles et peu performantes disparaissent.

### *Indicateurs de viabilité financière*

Il est parfois nécessaire d'élaborer quelques indicateurs préliminaires comme ceux proposés ci-dessous pour orienter l'évaluation lorsque l'organisation n'a pas ses propres indicateurs financiers :

- évolution du fonds d'exploitation au cours des trois dernières années
- proportion de l'ensemble des revenus fournis par le principal bailleur de fonds
- proportion de la trésorerie qui consiste en recettes différées
- rapport entre le montant actuel de l'actif et le montant actuel du passif
- rapport entre le montant total de l'actif et le montant total du passif
- indicateurs de croissance en fonction du nombre de bailleurs de fonds, de la quantité des ressources mobilisées, de l'actif et des revenus
- degré de diversification des sources de financement
- fréquence et régularité de l'embauche pour offrir les services

## ÉQUILIBRER LES ÉLÉMENTS DE LA PERFORMANCE

En résumé, les idées traditionnelles au sujet de la performance organisationnelle étaient limitées aux concepts d'efficacité et d'efficience – en d'autres termes, l'organisation doit atteindre ses buts avec des ressources raisonnables. Les études consacrées aux organisations suggèrent cependant de plus en plus fortement que leur performance comprend aussi leurs rapports avec leurs intervenants, le maintien de leur pertinence ainsi que leur capacité à attirer des ressources, tant à court terme qu'à long terme. Pour assurer sa performance pendant des périodes prolongées, une organisation doit élaborer et mettre en œuvre des stratégies adaptées et ses activités et services doivent demeurer réalistes et en rapport avec les besoins des intervenants. Si ce qu'une organisation fait n'est pas pertinent, trop ambitieux ou coûteux, sa survie devient incertaine.

Au cours des dernières années, les aspects multidimensionnels de la performance ont été reconnus par beaucoup plus de gens. Aux États-Unis, on donne aux ministères gouvernementaux des rapports de rendement qui portent sur une douzaine de facteurs de performance. Dans le cadre de son Government Performance Project, le *Magazine of States and Localities* fait un classement des villes selon cinq critères. Enfin, un nombre croissant d'organisations sont au courant des quatre dimensions du « tableau de bord prospectif » conçu par Kaplan et Norton (1996). Il devient de plus en plus important de comprendre comment équilibrer les dimensions de la performance et d'agir.

On a identifié dans ce chapitre quatre éléments clés de la performance organisationnelle : *l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la viabilité financière*. D'autres leur donnent des noms légèrement différents. Quelle que soit la terminologie retenue, il semble que toutes les organisations ont de la difficulté à trouver un équilibre entre ces critères et qu'elles doivent souvent faire des compromis stratégiques.

Les gestionnaires d'hôpitaux, par exemple, doivent parfois faire un compromis sur les soins aux patients (efficacité) et sur les coûts du traitement (efficience). Le ministère du Revenu doit

s'assurer que les contribuables respectent les lois fiscales (efficacité) et qu'ils le perçoivent comme étant équitable (pertinence). Les ONG doivent trouver un équilibre entre le désir de servir les gens dans le besoin (efficacité) et la nécessité d'obtenir des fonds pour payer les services qu'elles fournissent (viabilité financière).

À divers stades de la vie d'une organisation, ses dirigeants doivent décider quels compromis faire sur les divers éléments de la performance. L'important est de prendre des décisions réfléchies, en connaissance de cause (Kaplan et Norton, 1996).

Du point de vue de notre cadre d'évaluation, le but est de déterminer si l'organisation et ses dirigeants ont de bonnes données sur la performance organisationnelle et s'ils s'efforcent sciemment de comprendre les compromis qui s'imposent, ce qui, dans un tel cas, inspire la confiance.

## *Chapitre six*

### **QUESTIONS DE MÉTHODOLOGIE SOULEVÉES PAR L'ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE**

Le présent chapitre est consacré aux questions clés relatives à la façon de procéder pour évaluer les organisations afin de s'assurer qu'elles répondent aux attentes importantes des consommateurs et des utilisateurs. Bien qu'on y donne un certain nombre de conseils et de principes généraux, ce chapitre ne doit pas être lu comme un manuel pratique. Il a plutôt pour objet d'aider le lecteur à comprendre les points à envisager pour parvenir à une évaluation organisationnelle efficace. On trouvera à l'annexe 2 l'exemple d'un plan.

#### **QUELQUES POINTS IMPORTANTS**

- Être clairs quant à la raison pour laquelle les gens demandent une évaluation organisationnelle.
- Comprendre si on a besoin d'une analyse ou d'une évaluation.
- Trouver les bonnes questions.
- Décider qui participera directement au processus d'évaluation.
- Gérer le processus d'évaluation organisationnelle.
- Utiliser les données qui conviennent.
- Rendre compte efficacement.
- Faire en sorte que le processus d'évaluation organisationnelle soit valide.

## JUSTIFICATION : POURQUOI UNE AUTOÉVALUATION ?

Avant de se demander comment aborder une évaluation organisationnelle, il faut savoir par qui et pourquoi elle sera faite. En général, c'est un commanditaire, un investisseur, un membre ou, encore, l'organisation qui prend l'initiative.

Les principales raisons pour lesquelles on peut faire une évaluation sont présentées dans le tableau qui suit. Le programme est rarement neutre. Il reflète, au contraire, les besoins, les intérêts, les valeurs et les idées préconçues des gens qui ont décidé de procéder à l'évaluation. Comprendre la motivation d'ensemble s'avère très utile pour éviter les problèmes éventuels au moment de la mise en œuvre.

Le sous-développement étant pour une large part le résultat d'un cadre institutionnel contraignant et d'organisations qui ne sont pas performantes, le plus grand défi lorsqu'on procède à une évaluation organisationnelle et qu'on prend des mesures en fonction des résultats obtenus est de déterminer comment cette intervention peut améliorer la performance.

## LE PROCESSUS D'ÉVALUATION

La première étape lorsqu'on gère une évaluation consiste à en comprendre le pourquoi. Il est important de savoir si elle est motivée de l'intérieur ou de l'extérieur. Ceux qui y participent doivent cerner quatre points : 1) sa principale raison d'être ; 2) le temps et le budget disponibles ; 3) l'approche d'ensemble ; et 4) comment communiquer et utiliser l'information obtenue. L'idéal est que ces points soient exprimés par écrit dans des termes de référence qui permettent de préciser et de communiquer les intentions. Ils seront formulés différemment selon qu'il s'agisse d'une évaluation externe ou d'une autoévaluation, mais dans un cas comme dans l'autre, ils aideront à ne pas perdre de vue le processus et le produit souhaités.

De nombreuses évaluations pâtissent de termes de référence mal définis et ne sont guère plus qu'une liste de questions posées par les divers intervenants. C'est là le signe d'un manque d'expérience et il est indispensable de reformuler les termes de référence

<b>RAISONS TYPIQUES POUR LESQUELLES LES DIFFÉRENTS INTERVENANTS PRENNENT L'INITIATIVE DE FAIRE UNE ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE</b>		
<b>INITIATEURS</b>	<b>RAISONS PRINCIPALES</b>	<b>AXES PRINCIPAUX DE L'ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE</b>
Dirigeants au sein de l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Saluer une performance exemplaire.</li> <li>■ Améliorer la prise de décisions et fournir un point de départ pour l'élaboration de stratégies futures.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Produire des données sur les quatre dimensions de la performance et identifier les forces, les faiblesses, les possibilités et les menaces dans le cadre d'un exercice de planification stratégique.</li> </ul>
Conseil d'administration	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Rendre les comptes.</li> <li>■ Prendre des décisions importantes en termes d'investissements.</li> <li>■ Alimenter un processus de planification stratégique conçu pour améliorer la performance organisationnelle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Évaluer les quatre dimensions de la performance.</li> <li>■ Comprendre comment la performance pourrait être améliorée.</li> <li>■ Informer les membres et les guider dans leur rôle d'investisseur.</li> <li>■ Orienter le changement organisationnel en aidant à mieux comprendre tous les aspects du contexte, de la capacité, de la motivation et de la performance.</li> </ul>
Investisseurs externes	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Planifier la stratégie organisationnelle en matière d'investissements afin de parvenir aux fins souhaitées.</li> <li>■ Effectuer le suivi d'un investissement organisationnel afin de voir s'il produit les résultats escomptés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comprendre les lacunes qui empêchent l'organisation d'être performante.</li> <li>■ Comprendre les hypothèses de départ et les risques concernant les investissements qui sont associés au contexte organisationnel.</li> <li>■ Comprendre s'il existe une motivation suffisante au sein de l'organisation pour justifier les investissements.</li> <li>■ Déterminer si la performance s'est améliorée grâce aux investissements.</li> <li>■ Déterminer si les investissements dans les capacités ont été mis en œuvre comme prévu.</li> <li>■ Revoir les hypothèses de base de la conception, y compris les modifications du contexte.</li> </ul>

avant de pouvoir procéder à une évaluation productive. On peut y parvenir en conceptualisant mieux le plan de travail qui les reflète. Son processus d'élaboration est parfois un gigantesque pas en avant dans une évaluation organisationnelle, en particulier lorsqu'il traduit l'engagement des intervenants et l'éclaircissement des valeurs, des questions qui se posent et des autres préoccupations. En fait, des opinions divergentes quant aux termes de référence sont généralement une indication précoce que les intervenants ont des points de vue fondamentalement différents qui ne deviendront pas plus faciles à concilier plus tard dans le processus d'évaluation.

La structure de la gestion d'ensemble d'une évaluation organisationnelle est l'aspect humain de ce qui sous-tend les termes de référence et elle doit donc être soigneusement étudiée. Pour les évaluations externes dans les pays en développement, c'est généralement un comité directeur d'intervenants qui oriente le processus. Ces comités ne sont cependant pas l'assurance d'une gestion réussie. Ils doivent avoir une fonction précise qui va au-delà de la simple réception du rapport d'évaluation. Leur plus grande valeur tient parfois à ce qu'ils permettent d'éclaircir les intérêts et les points de vue des intervenants sur les questions, les méthodologies et les sources de données ; ils peuvent aider à trier les résultats préliminaires ; ils peuvent tenter de résoudre des problèmes politiques et autres ; ils constituent une tribune pour un débat dynamique et une remise en question du rapport préliminaire de l'évaluation. En tant que mécanisme de gestion, les comités directeurs doivent inclure les intervenants principaux, sans quoi la gestion risque d'être imparfaite.

La relation entre le client et l'évaluateur est généralement de nature contractuelle lorsqu'il s'agit d'un évaluateur externe, mais elle est souvent plus informelle dans le cas d'un évaluateur interne. L'avantage de la formalité est que tous les intérêts sont protégés. De plus, elle permet d'éviter que l'évaluation ne devienne un exercice dirigé de bas en haut au lieu du contraire. Le contrat permet d'être clairs quant aux efforts et aux coûts associés à l'évaluation. Les termes de référence et le contrat formalisent la relation et aident à éviter les complications qui, étant donné la nature politique du travail, sont fréquentes.

**VOUS ADRESSEZ-VOUS AUX BONS INTERLOCUTEURS ?**

Lors d'une évaluation récente, la perception était que le comité directeur avait un programme politique – la sauvegarde de certains intérêts – et comptait dans ses rangs le patron d'un intervenant clé au lieu d'un représentant plus pertinent. Une série d'évènements inattendus ont fait que cet intervenant s'est joint tardivement au processus. Il a apporté des idées précieuses qui ont mené à la révision de plusieurs parties du rapport, idées qui auraient pu être prises en compte dès le départ s'il avait été inclus. Le plus souvent, le président du comité directeur est le client de l'évaluation et il est en contact régulier avec les évaluateurs.

Combien devrait coûter une évaluation ? C'est une question que posent toujours les clients. La réponse est à peu près la même que si on demande combien cela coûte pour construire une maison : tout dépend de ce que vous voulez. Cela ne veut pas dire que le budget devrait être illimité – comme pourrait le confirmer un architecte, la tâche serait plus difficile sans budget précis. Il est possible de faire une évaluation rapide en une semaine, à moindres frais. D'un autre côté, une évaluation peut prendre des mois et des mois et des centaines de milliers de dollars. L'envergure des évaluations varie de même que leur complexité.

Combien de temps devrait prendre l'évaluation ? Plus elle est complexe, plus il est difficile de la faire de façon approfondie en peu de temps. Néanmoins, une évaluation rapide faite en quelques jours peut donner une vue d'ensemble assez révélatrice. Une évaluation valide et exhaustive prend trois à six mois. Si elle dure plus longtemps, on risque de viser une cible en mouvement. L'évaluation a besoin d'être suffisamment encadrée pour que les aspects logistiques puissent être gérés économiquement et pour qu'il soit clair qu'on a affaire à une entreprise sérieuse. Ceci dit, le temps alloué à l'évaluation doit être suffisamment long pour permettre d'étudier consciencieusement les principales questions qui se posent. Une évaluation faite dans le cadre d'un prêt important à une organisation doit être plus approfondie que celle effectuée pour aider un nouveau directeur à mieux comprendre les défis qui l'attendent.

Pour qu'une équipe d'évaluation soit efficace, des mécanismes de répartition et de coordination du travail doivent être mis en place. On évitera de nombreux problèmes en déterminant les rôles et les domaines de responsabilité spécifiques selon un plan de travail global. L'équipe a besoin de se rencontrer pour pouvoir assurer la coordination et continuellement échanger des données comme les comptes rendus d'interviews, les tableaux et les graphiques les plus importants et une liste régulièrement mise à jour des conclusions préliminaires. Elle doit avoir à sa tête une personne compétente qui sait gérer un projet et un processus.

## **ORIENTER L'ÉVALUATION : CHOISIR LES QUESTIONS**

Le cadre décrit dans les chapitres précédents fournit une approche exhaustive d'évaluation organisationnelle. En réalité, cependant, chaque évaluation est adaptée aux besoins des intervenants qui en prennent l'initiative. Qu'il s'agisse d'une évaluation approfondie ou plus limitée, on peut poser des milliers de questions. L'important est de choisir ou de préparer celles qui sont les plus importantes pour l'organisation concernée.

Le directeur de l'école pourra demander ce qu'il est advenu des nombreux diplômés des années précédentes. Le chef d'une division d'une compagnie se demandera peut-être si ses concurrents des autres divisions sont vraiment aussi performants qu'ils le disent. Une banque de développement international pourra vouloir comprendre les besoins en matière de capacités dans une organisation ciblée (ONG). Enfin, une nation qui contribue à une organisation des Nations Unies désirera peut-être savoir si elle en a pour son argent.

Il est facile de produire des listes de questions ; par contre, il est difficile d'en faire un plan et c'est pourtant là la clé d'une évaluation réussie. En règle générale, cette partie du processus est mal faite en dépit du fait que c'est l'élément le plus important pour partir du bon pied.

Avant de se pencher sur des questions spécifiques, il faut se pencher sur le problème des programmes cachés et de l'impact qu'ils peuvent avoir sur les évaluations organisationnelles. Souvent, on décide de procéder à un examen parce qu'on a l'impression qu'il y

a des problèmes au sein de l'organisation. Les conseils d'administration ou les bailleurs de fonds la soupçonnent de ne pas être performante ou ont des idées préconçues quant aux raisons qui sont généralement à la source des difficultés de performance du personnel. Les commanditaires voient parfois dans l'évaluation organisationnelle un moyen de mieux comprendre la situation sans pour autant reconnaître ouvertement le problème supposé. Une évaluation organisationnelle efficace peut certainement fournir les données manquantes, mais on ne devrait pas s'en servir pour remplacer les examens de la gestion et du rendement.

<b>QUESTIONS POUR UNE ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE</b>	
<b>Performance organisationnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dans quelle mesure l'organisation s'acquitte-t-elle efficacement de sa mission ?</li> <li>■ Dans quelle mesure l'organisation utilise-t-elle judicieusement ses ressources pour atteindre ses objectifs ?</li> <li>■ Dans quelle mesure l'organisation est-elle pertinente pour ses intervenants ?</li> <li>■ Dans quelle mesure l'organisation est-elle viable financièrement ?</li> </ul>
<b>Capacité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dans quelle mesure chacune des compétences du cadre affecte-t-elle la performance de l'organisation ?</li> </ul>
<b>Motivation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Quels sont les aspects de la culture de l'organisation qui l'aident à s'acquitter de sa mission ou qui l'en empêchent ?</li> <li>■ Le système de mesures d'incitation encourage-t-il les membres de l'organisation à être performants ou les décourage-t-il ?</li> <li>■ L'organisation s'est-elle bien adaptée lorsqu'il y a eu des crises ?</li> </ul>
<b>Contexte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ En quoi les contextes administratif et juridique influent-ils sur l'organisation ?</li> <li>■ En quoi le contexte politique influe-t-il sur l'organisation ?</li> <li>■ En quoi le contexte socioculturel influe-t-il sur l'organisation ?</li> <li>■ En quoi le contexte économique influe-t-il sur l'organisation ?</li> <li>■ Les systèmes du contexte plus large appuient-ils la technologie dont l'organisation a besoin pour son travail ?</li> <li>■ L'organisation bénéficie-t-elle du soutien des intervenants dans son contexte ?</li> </ul>

Le cadre d'évaluation organisationnelle fournit une structure utile pour établir les questions à poser. Il indique en outre l'ampleur des préoccupations et donne aux évaluateurs une référence pour s'assurer que toutes les facettes de l'évaluation sont prises en compte. Même si les grands axes varient d'une situation à l'autre, le cadre fournit des grandes lignes utiles à l'orientation. Comme on l'a déjà fait remarquer, il n'est pas difficile de produire une longue liste de questions. La difficulté est de la réduire à l'essentiel. Le tableau ci-dessus présente des questions types pour la plupart des niveaux d'évaluation organisationnelle. Cette liste s'allonge considérablement lorsqu'on ajoute des sous-questions. Quelles sont donc les questions les plus importantes ? Il faut essentiellement que les quatre aspects de la performance soient inclus. Viennent ensuite les autres dimensions qu'il faut connaître pour comprendre ce qui influe sur la performance et comment on peut l'améliorer. On trouvera ci-dessous une description de l'approche à suivre pour chacune des quatre grandes dimensions.

### *Formuler les questions sur la performance*

La performance est le thème primordial et il devrait faire partie de toute évaluation organisationnelle. La première chose à faire lorsqu'on en fait l'analyse au sein d'une organisation est de comprendre la notion qu'en ont les gens. Si elle n'est pas claire et qu'ils ne s'entendent pas sur sa définition, les évaluateurs et les intervenants internes ne s'entendront pas non plus sur la conclusion, car ils aborderont la performance sous des angles différents. On distingue d'une part, les questions et les indicateurs de performance, d'autre part, l'importance qui leur est accordée.

On peut déterminer l'importance en réduisant les questions et les indicateurs à un petit nombre (entre une et trois dimensions). Souvent, les données pratiques dictent les indicateurs qui peuvent être inclus, tout au moins lorsque c'est la première fois que l'organisation participe à une évaluation. Il est préférable de se concentrer sur des données qui sont faciles à obtenir et de terminer l'évaluation en temps opportun que de passer des mois et des mois à essayer de mettre la main sur des données difficiles à trouver. Une évaluation organisationnelle n'est qu'un bref aperçu à un moment donné.

L'analyse peut, et doit, se poursuivre au cours des évaluations suivantes. Lorsque les gens limitent le nombre de questions et d'indicateurs, il devient relativement facile de voir ce qui est important. Il existe des situations dans lesquelles les divers intervenants ne peuvent se mettre d'accord. S'il est impossible de venir à bout des différences d'opinion, il n'y a alors aucune base sur laquelle fonder une évaluation qui sera approuvée par les divers intervenants et un processus unanime est alors hors de question.

<b>PERFORMANCE : EXEMPLES DE QUESTIONS ET D'INDICATEURS</b>		
<b>DIMENSION DE LA PERFORMANCE</b>	<b>QUESTIONS</b>	<b>INDICATEURS</b>
<b>Efficacité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ L'organisation s'acquitte-t-elle bien de sa mission ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Taux d'alphabétisation</li> <li>■ Niveau d'accès aux écoles</li> </ul>
<b>Efficience</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les installations matérielles (bâtiments, équipement) sont-elles utilisées au maximum ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Coût unitaire par client servi</li> <li>■ Taux d'achèvement des programmes</li> </ul>
<b>Pertinence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Quelle est l'attitude des intervenants à l'égard de l'organisation ?</li> <li>■ Fait-on des évaluations périodiques des besoins des intervenants ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Satisfaction des intervenants (clients, bailleurs de fonds, etc.)</li> <li>■ Nombre de partisans, de souscripteurs, de bailleurs de fonds</li> </ul>
<b>Viabilité financière</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le financement de l'organisation est-il diversifié ?</li> <li>■ Les sources de financement actuelles offrent-elles un soutien constant ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Pourcentage de financement par source</li> </ul>

### ANALYSE DE LA PERFORMANCE

Dans le cadre de l'évaluation organisationnelle d'un collège lituanien d'arts libéraux, on s'est penché sur la façon dont l'argent apporté par les bailleurs de fonds contribuait à son développement. Il offrait des programmes de premier cycle d'une durée de quatre ans en langue anglaise dans plusieurs disciplines, dont les études commerciales. Les indicateurs utilisés pour évaluer son efficacité comprenaient la demande du marché, l'employabilité des diplômés, la bonne réputation du collège et la qualité des étudiants et des anciens élèves. Les deux premiers indicateurs étaient quantitatifs alors que les deux derniers étaient qualitatifs. Les questions de pertinence comprenaient : une analyse de l'adéquation entre un programme de type occidental d'arts libéraux et les besoins d'une économie de marché en évolution ; le rapport entre un programme nord-américain d'études commerciales et les réalités du commerce dans la Lituanie postcommuniste ; et les efforts du collège pour adapter son programme d'études au fur et à mesure que les connaissances en anglais (la langue d'instruction) des diplômés des écoles secondaires s'amélioraient.

Il y avait deux indicateurs d'efficience. Le premier était le taux de réussite des étudiants. On a découvert que, du fait de facteurs contextuels, un tiers des étudiants ne complétaient pas le programme de quatre ans. On n'a cependant pas pu déterminer si cela était l'indication d'une bonne ou d'une mauvaise performance, certains laissant tomber avant d'avoir fini à cause de la demande du marché. Le deuxième indicateur était le coût des salaires des enseignants par rapport au budget global. Enfin, la viabilité financière était réduite à deux indicateurs : le bénéfice net et la diversité des sources de financement. En utilisant cette liste limitée de questions et d'indicateurs, nous en sommes arrivés à saisir la performance dans ses quatre dimensions.

### *Questions portant sur la capacité*

La capacité doit être comprise en rapport avec la performance plutôt que d'après les désirs des gens au sein de l'organisation. Les questions qui y sont reliées se prêtent à une évaluation normative aussi bien que critérielle. Avec les approches normatives, on compare les capacités à des points de référence dans des organisations ou des secteurs similaires. Cela permet aux évaluateurs de formuler des jugements comparatifs une fois qu'ils connaissent les réponses à certaines questions. Par exemple : Quelle est l'étendue des responsabilités des gestionnaires ? Quelle est la proportion de

personnel de soutien par spécialiste ? Quelles sont les réserves de caisse ? De combien d'ordinateurs dispose-t-on ? En comparant les réponses avec les moyennes ou les meilleures pratiques, les évaluateurs peuvent se faire une opinion sur la capacité et déterminer si elle est adéquate.

Il est vrai que, souvent, il n'y a pas de point de comparaison aisément utilisable. Les équipes d'évaluation chevronnées ont parfois accès à des données pertinentes que celles qui ont moins d'expérience ne peuvent se procurer. Néanmoins, si aucun point de référence n'est disponible, il faut soit investir pour en obtenir un ou bien procéder à l'évaluation en se servant d'une approche axée sur la comparaison avec des données de base éprouvées.

Une approche critérielle utilise des conventions qui reflètent les valeurs. Ainsi, les organisations se réfèrent souvent à des mesures comme le nombre d'employés de soutien par gestionnaire, la proportion de personnel avec des qualifications déclarées, le nombre d'employés ayant accès à un ordinateur, et ainsi de suite. Les plus développées sont les normes ISO qui spécifient les exigences auxquelles une organisation doit satisfaire pour qu'on la considère conforme.

#### **FAIRE LE LIEN ENTRE LA CAPACITÉ ET LA PERFORMANCE**

L'exemple du collège lituanien montre comment les grandes questions de capacité associées à la performance peuvent être facilement traitées. Dans ce cas, le collège a un bâtiment neuf, une librairie bien fournie et une infrastructure informatique, ce qui est bien plus que ce dont disposent les autres organisations à caractère éducatif de ce pays. Le fait que le collège soit performant du point de vue de la pertinence tenait à une structure de gouvernance souple et évolutive pratiquant un leadership stratégique. Nous nous sommes penchés sur le nombre d'étudiants par enseignant lorsque nous avons évalué la capacité. Le rapport était approximativement de 17 pour 1, ce qui n'est pas mauvais par rapport aux points de comparaisons nord-américains, mais nettement plus élevé que celui de 4 pour 1 qu'on trouve dans la majorité des universités lituaniennes. Les taux étaient convenables, le collège ayant été performant tant sur les plans de l'efficacité que du rapport coût-efficacité. On a cependant trouvé des entraves à la capacité dans un des programmes qui n'avait pas un corps enseignant qualifié, dans les liens de l'université avec les autres collèges et dans les systèmes de gestion financière. L'évaluation organisationnelle a donc identifié un certain nombre de priorités pour le renforcement des capacités, ce qui aidera ainsi le collège à devenir plus performant.

### ***Motivation : points à étudier et questions à poser***

L'évaluation de la motivation peut être très difficile car les gens sont complexes. Regroupez-les et le défi n'en sera que plus grand. Lorsqu'on essaye de mesurer la motivation, c'est un peu comme si on essayait d'évaluer les valeurs de la collectivité – il est difficile de les définir, mais elles sont aisément reconnaissables quand elles se manifestent. Il n'est pas dur de dire qu'il y a un certain malaise dans une organisation et cela est parfois indéniable. Il est par contre moins aisé de l'identifier. Il existe dans la culture organisationnelle des instruments qui permettent de faire des comparaisons entre ses dimensions et des normes préétablies. Par ailleurs, il est souvent utile de se servir d'approches qualitatives, de décrire des situations et de citer des propos pour illustrer les attitudes des employés à l'égard de leur organisation.

L'essentiel, lorsqu'on évalue la motivation, est de cerner les points à étudier et les données correspondantes que les intervenants comprennent. Fréquemment, un événement isolé ou une série d'événements a des effets profonds sur la motivation d'une division, d'une région ou d'une organisation. Un questionnaire dépourvu de tact peut, par exemple, irriter tout son personnel, ce qui aura des conséquences majeures sur la façon dont le travail sera fait et l'organisation fonctionnera. Sur le plan individuel, les employés sont souvent personnellement influencés par des critiques injustifiées ou par des compliments.

En leur demandant ce qu'ils pensent de l'organisation, on saisit souvent le pouls. Des commentaires comme « C'est le meilleur endroit où j'ai jamais travaillé » ou « Nous sommes les chefs de file dans notre domaine » suggèrent une motivation qui sert la mission.

### ***Déterminer ce dont on a besoin de savoir au sujet du contexte***

Nous comprenons tous que les organisations sont inévitablement influencées par leur contexte, c'est-à-dire les attentes quant à leur capacité à s'acquitter de leur mission, les limites à leur liberté, les subventions financières et les règles du jeu de leur développement organisationnel. Par ailleurs, le contexte peut être décrit en termes qualitatifs et quantitatifs. Le défi pour l'évaluateur consiste à analyser la mesure dans laquelle ses forces influent sur l'organi-

sation, en bien ou en mal. Même si certains contextes ne sont pas propices à une bonne performance, il n'est cependant pas difficile de trouver des exemples d'organisations qui ont prospéré en dépit d'une situation difficile.

## ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE : MÉTHODOLOGIE

L'approche d'évaluation organisationnelle décrite dans les chapitres précédents propose un cadre et une série de questions qui – accompagnés des données, de l'analyse et des conclusions qui conviennent – peuvent aider à mieux comprendre l'organisation et sa performance. Néanmoins, comme nous l'avons déjà suggéré, le choix des méthodes utilisées pour concevoir l'évaluation, collecter les données et sélectionner les questions soulève un certain nombre de points importants.

Pour simplifier, l'évaluation organisationnelle s'inscrit dans la tradition d'une méthodologie connue sous le nom d'« étude de cas ». Il s'agit d'une forme d'évaluation qualitative, même si on se sert d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs. On utilise des sources d'information multiples pour recueillir l'information et ainsi mieux comprendre l'organisation (Anderson, 1998). Dans cette tradition méthodologique, l'accent est mis sur la compréhension. Autrement dit, lorsqu'on fait une évaluation organisationnelle axée sur l'approche étude de cas, le but est de saisir le sens d'un point particulier. Il ne s'agit pas d'une réponse a priori qu'on vérifie. On s'efforce de comprendre les capacités existantes et l'impact qu'elles ont sur la performance de l'organisation en question.

L'étude de cas comporte plusieurs étapes : l'identification des sources de renseignements et des instruments à utiliser, les façons de recueillir l'information et son analyse. Ces tâches sont résumées dans les sections suivantes.

### *Sources des données*

On se sert habituellement de six sources d'information pour les études de cas : documents, données de fichiers, entrevues, visites sur place, observation directe et artefacts matériels. Pour la plupart des questions de l'évaluation organisationnelle, il existe en général de la documentation comme des rapports, des notes de service et

des études. Les entrevues sont aussi d'excellentes sources d'information. Non seulement nous interviewons des répondants variés, mais nous essayons également de trouver des informateurs clés qui ont des renseignements confidentiels sur ce qui se passe. Ils sont très importants pour renforcer la validité des conclusions tirées.

#### LES ÉNONCÉS DE MISSION SONT IMPORTANTS

Lors de l'évaluation récente de l'école d'études supérieures d'une université qui reçoit d'un bailleur de fonds étranger des fonds pour l'assistance technique, on interrogeait les répondants sur l'énoncé de mission du projet. Le directeur nous a indiqué qu'il en existait un, mais il n'est pas arrivé à le trouver quand on l'a interviewé. Il ne se souvenait pas non plus de ce qu'il contenait. Ce qui était significatif dans ce cas, c'est qu'il ne le considérait pas comme étant un élément essentiel de l'organisation, et ce, en dépit du fait que lorsque l'énoncé a enfin été retrouvé, son contenu a été jugé pertinent et solide.

On se sert en outre d'enquêtes pour obtenir de l'information de la part d'un grand nombre des membres de l'organisation. C'est une approche particulièrement utile pour évaluer les questions relatives à la culture organisationnelle et aux processus. La plupart des évaluations nécessitent des visites sur le terrain pour observer directement la situation. Cela peut s'avérer très utile pour mieux comprendre pourquoi les choses sont comme le suggèrent les autres sources de données. Enfin, les artefacts matériels ne doivent pas être ignorés ; certains évaluateurs vont jusqu'à vérifier régulièrement les panneaux d'affichage (parfois électroniques) pour comprendre la culture de l'organisation.

Les sources de données les plus courantes sont les tableaux des événements marquants de l'histoire de l'organisation, c'est-à-dire les changements parmi les dirigeants, l'introduction de nouveaux programmes et les activités de construction. Pour ce qui est de la structure organisationnelle, il peut être utile de trouver les organigrammes, les listes du personnel, les comptes rendus de réunions, les manuels de politiques, les règlements et même le plan des installations actuelles et anciennes. Les organisations ont beaucoup de données et l'évaluateur doit avoir suffisamment

d'expérience pour pouvoir choisir les sources appropriées pour répondre aux questions les plus importantes.

### *Collecte des données*

Comme avec n'importe quelle autre méthodologie, un plan de travail s'impose lorsqu'on fait une évaluation. Il permet de préciser ce qu'on va faire, quand et comment on va le faire. Les évaluations organisationnelles sont le plus souvent une approche qui s'apparente à l'immersion. L'un des aspects importants de la collecte des informations est la création de diverses bases de données. Dans les évaluations mal faites, il y a souvent une confusion entre les données et la façon dont elles sont rapportées. Les meilleures organisations, au contraire, tiennent à jour un inventaire distinct des données, avec graphiques, tableaux et chiffres dont certains sont utilisés dans les rapports écrits. Certains renseignements sont joints en annexe et d'autres ne sont pas utilisés.

### *Analyse des données*

Les tonnes de données mises à la disposition des évaluateurs peuvent poser des problèmes insurmontables s'ils ne savent pas quel type d'analyse est requis. Dans nos évaluations, nous fournissons un cadre ou un système de classement qui rend les analyses de données considérablement plus faciles à gérer. Quiconque se pencherait, par exemple, sur les questions de structure séparerait les données portant sur la gestion du conseil de celles portant sur les opérations. Dans les deux cas, il pourrait être bon de se pencher sur des questions telles que la clarté des rôles et de l'autorité.

C'est aux stades de la collecte et de l'analyse des données qu'il est important de comprendre certains points. C'est, en règle générale, un bon moment pour l'équipe de remettre en question les hypothèses de base et les conclusions. Il est important de comprendre que, dans une étude de cas telle que celles qu'on utilise dans les analyses organisationnelles, la phase de l'analyse est simultanée avec celle de la collecte des données. L'un des avantages de cette méthodologie est qu'il est possible de tester ses conclusions sur le terrain.

## QUELQUES QUESTIONS IMPORTANTES

### *Expertise*

En règle général, les évaluations organisationnelles sont complexes et nécessitent une gamme de personnes ayant chacune un savoir-faire particulier. L'idéal est d'avoir une équipe réunissant toutes les compétences requises, dotée d'un leader fort qui a une notion claire du travail à accomplir. Les meilleurs évaluateurs sont des gens intelligents, équilibrés qui possèdent une expérience diverse et des compétences solides en recherche et en évaluation. Il est cependant important que les membres de l'équipe connaissent bien le domaine dans lequel travaille l'organisation à l'étude. Détail intéressant, un des établissements de recherche en santé publique les plus réputés, l'Institute of Medicine, ne se sert pas pour former ses équipes d'évaluation de chercheurs spécialisés dans le domaine sur lequel porte l'évaluation (Stoto, 1997). Cette approche favorise un point de vue plus nouveau. L'un des grands avantages d'une équipe, néanmoins, est la possibilité de tirer parti des forces collectives au lieu de dépendre d'une seule personne choisie parce qu'elle constitue un bon compromis entre les intérêts des différents évaluateurs.

#### **LES APPARENCES PEUVENT ÊTRE TROMPEUSES**

Le client d'une évaluation récente avait reçu une plainte au sujet d'une évaluation à laquelle il avait participé et qui concernait le secteur de l'édition au Canada. L'un des chefs de file n'était pas content que nous ayons interviewé un « casse-pied » notoire de cette industrie, car il craignait que ses opinions extrêmes ne nous aient « intoxiqués ». Alors que nous nous efforcions d'être objectifs et tolérants à l'égard de tous les points de vue, il avait pris cela, à tort, pour de l'assentiment.

Les sources d'expertise en analyse et en évaluation sont multiples, tout comme les opinions sur les types d'expertises les plus utiles. Cela dépend pour une large part de la raison d'être de l'évaluation organisationnelle et de son client. Lorsqu'on choisit des évaluateurs, il faut tenir compte de leur crédibilité, de leur savoir-faire et de leur recul par rapport à l'organisation à l'étude. La

crédibilité est capitale et tous les intervenants n'ont pas les mêmes critères à ce sujet. La plupart des employés de l'organisation veulent que des experts en la matière participent à l'évaluation, sans doute parce qu'ils ont le sentiment que quelqu'un qui n'est pas du métier ne pourra pas comprendre leurs préoccupations professionnelles et parce que leurs confrères ont la même culture et, vraisemblablement, des valeurs similaires. Qui plus est, le personnel ne comprend pas vraiment les autres professions que peuvent avoir les personnes qui font les évaluations – spécialistes en sciences sociales, économistes ou autres – et ne sait pas ce qu'ils peuvent y apporter. Même si on préfère que les domaines de spécialisation des évaluateurs soient pertinents à l'organisation en question, ils ne suffisent pas en eux-mêmes.

Le client d'une évaluation organisationnelle demande souvent un savoir-faire dans le domaine concerné. Le spécialiste de l'évaluation a un savoir-faire méthodologique et il est parfois plus compétent sur le plan technique, sans parler de sa plus grande indépendance et de son objectivité lorsqu'il soulève certaines questions. Mais on le soupçonne souvent de ne pas être crédible du fait qu'il ne connaît pas suffisamment bien le domaine professionnel.

### *Le point de vue de qui ? Évaluateurs externes et internes*

Dans les approches utilisées pour l'analyse comme pour l'évaluation, le résultat est fonction de l'angle sous lequel on aborde la question ou, encore, du recul qu'a l'évaluateur par rapport à l'organisation qu'il évalue. Les plus proches sont les membres. Leur inclusion dans l'équipe peut être un avantage ou un inconvénient en termes de son fonctionnement et de son objectivité. Ils peuvent lui éviter beaucoup de recherche de base en fournissant de l'information déjà prête et des données existantes. La participation de membres de l'organisation est souvent utile dans le cadre d'une approche analytique.

Cependant, dans le cas d'évaluations de la responsabilité, comme Chelimsky et North l'ont découvert lors de leur évaluation du Fonds pour l'environnement mondial, la participation peu structurée et trop poussée d'intervenants internes ayant des intérêts matériels crée des conflits quant aux questions à examiner, aux

méthodologies, aux rapports de travail et à leur formulation (North, 1997). À la suite de cette expérience, North est parvenu à la conclusion qu'il est essentiel que l'évaluation soit coordonnée par quelqu'un qui est accepté par tous les groupes concernés. Parmi les autres éléments essentiels, il cite des rapports hiérarchiques clairs au sein de l'équipe, un plan de rapport commun pour les sous-groupes et un bon niveau de confiance et de respect mutuel entre évaluateurs et intervenants.

#### SACHEZ À QUI VOUS PARLEZ

Lors de l'évaluation d'une organisation internationale de défense des droits de la personne, l'équipe responsable était tout à fait d'accord avec les opinions d'un membre du conseil qui était capable de formuler clairement certains des défis de son organisation. Elle était d'avis que les paroles de cette personne, un avocat de renommée internationale, décrivaient la situation mieux que ne pouvait le faire un étranger, un membre de l'équipe d'évaluation, par exemple. Dans la première ébauche du rapport, nous avons utilisé anonymement des citations littérales, mais on nous a informés que l'auteur serait reconnu à cause de son style et de ses opinions et que, du fait de sa réputation de critique au sein de l'organisation, notre évaluation perdrait de son poids si nous utilisions ses propos.

Il est par ailleurs important qu'il y ait un recul suffisant pour éviter la lassitude à l'égard d'un sujet familier qui est parfois ressentie par les gens qui ont passé trop d'années à voir l'organisation d'un seul point de vue. Il ne faut pas oublier que les opinions sont généralement connues de tous et qu'on ne peut par conséquent être perçu comme objectif lorsqu'on les exprime ouvertement. Qui plus est, si une organisation donne des signes de divisions internes (cliques, cabales, etc.), une personne de l'intérieur risque d'avoir du mal à inciter les autres à se confier, sans parler de la difficulté à faire croire en leur crédibilité. Quant aux compétences et aux connaissances, elles sont encore plus importantes pour l'examineur interne qui veut surmonter les problèmes de parti pris qui se présentent lorsqu'on est trop près de l'organisation sur laquelle porte l'évaluation.

<b>FORCES ET FAIBLESSES DES ÉVALUATEURS</b>		
	<b>FORCES</b>	<b>FAIBLESSES</b>
<b>Évaluateurs internes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Connaissent l'organisation.</li> <li>■ Font le lien entre l'évaluation organisationnelle et le changement organisationnel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Leur présence peut faire passer des messages politiques.</li> <li>■ Ils peuvent être las du sujet qu'ils connaissent trop bien.</li> <li>■ Ils ne peuvent pas critiquer leurs supérieurs.</li> <li>■ L'organisation ne peut pas les laisser partir.</li> </ul>
<b>Évaluateurs externes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ils peuvent préciser ce dont ils ont besoin pour l'évaluation.</li> <li>■ Ils sont perçus comme indépendants.</li> <li>■ Ils peuvent se concentrer sur l'évaluation organisationnelle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ils ne connaissent pas l'organisation et ils ne savent pas quelles données sont disponibles.</li> <li>■ Ils doivent parfois limiter le temps passé sur place pour des raisons de prix.</li> </ul>

Tout ceci étant dit, la question principale est de savoir dans quelle mesure on souhaite une approche produisant une évaluation organisationnelle indépendante et crédible qui intègre les normes éthiques les plus rigoureuses. Les puristes, comme Michael Scriven (1997), sont d'avis qu'avec de telles normes, un évaluateur est capable d'objectivité. Pour être objectif, cependant, il faut garder une certaine distance. Scriven suggère que des procédures comme les interviews d'employés réduisent cette distance et mettent l'objectivité en danger, car le visage humain de l'organisation qui risque de souffrir si un avis négatif est donné peut influencer l'évaluation. Aux critiques qui pensent que l'objectivité n'existe pas, il répond : « Le public est moins naïf et pense qu'on devrait se méfier des organismes de réglementation qui ont des rapports sociaux avec

ceux à qui s'appliquent les règlements, tout comme les juges n'aiment pas que les jurés aient des rapports sociaux avec les avocats de la défense » (Scriven, 1997, p. 487).

Le rôle de la direction de l'organisation dépend de la personne et du contexte dans lequel a lieu l'évaluation. Les directeurs de secteurs, les secrétaires permanents et les autres dirigeants préfèrent souvent, ce qui est sage, garder une certaine distance pour être sûr qu'on ne les soupçonne pas d'influer sur le processus. Ceci dit, lorsque le processus fait davantage la part belle aux diagnostics axés sur l'avenir ou aux initiatives de changement stratégique, il est préférable que le leader de l'organisation participe.

### *Autoévaluation*

L'autoévaluation fait partie de ce qu'on a récemment appelé « empowerment evaluation », soit une approche destinée à renforcer l'autonomie. Ce terme fait référence à l'utilisation des concepts, techniques et conclusions de l'évaluation pour favoriser l'amélioration et l'autodétermination (Fetterman, Kaftarian et Wandersman, 1996). Il s'agit d'une démarche qui est ostensiblement axée sur les valeurs et qui est conçue pour aider les gens à s'aider eux-mêmes et à améliorer leurs organisations et leurs programmes en ayant recours à l'autoévaluation et à la réflexion. L'auto-évaluation va de pair avec les questions de développement et de changement organisationnels et convient très bien lorsque l'objectif est précisément le développement organisationnel. Le fait que les membres de l'organisation participent à l'évaluation fournit un lien direct avec la mise en œuvre, puisque ils ont ainsi les données et les résultats.

Une considération majeure est la possibilité de sortir des gens de leur domaine d'expertise pour les faire participer à quelque chose de nouveau qu'ils ont besoin d'apprendre, ce qui représente un atout quant à leurs responsabilités habituelles. Il s'agit d'une décision politique qui est généralement prise par la direction qui voit dans l'évaluation une occasion de faire des progrès dans le sens des buts stratégiques de l'organisation. Inutile de dire que c'est quand les employés les plus respectés et les plus compétents participent – ceux qui le plus souvent apportent déjà beaucoup à l'organisation – qu'on obtient les meilleurs résultats.

Une autoévaluation vaut-elle vraiment la peine de se donner autant de mal ? C'est une question extrêmement importante. Le principal argument en faveur de ce type d'exercice est que ce genre de réflexion peut aider les intervenants à mieux comprendre l'organisation – ses forces et ses faiblesses, sa motivation et sa performance. Par contre, et c'est là un inconvénient, même si tout se passe au mieux, cela prend un temps et une énergie considérables. Une organisation peut-elle se permettre de faire participer son personnel à une telle extravagance ? Peut-elle se permettre de ne pas le faire ? Qui plus est, le moment est-il bien choisi pour remuer les émotions du personnel avec les faiblesses qui ne manqueront pas d'être mises en lumière ? L'organisation et le personnel sont-ils prêts à prendre des mesures en fonction de ce qui aura été découvert ? Certains dirigeants ont confiance en leur leadership et sont ouverts aux nouvelles idées. D'autres sont plus circonspects. Il peut, en outre, y avoir d'autres défis importants à relever à ce stade – un personnel qui n'est pas sur la même longueur d'onde que la direction, par exemple. Peut-être est-il préférable de ne pas réveiller le chat qui dort – tout au moins pour le moment.

Lorsqu'on entreprend une autoévaluation organisationnelle, deux questions importantes se posent. Tout d'abord, est-ce la meilleure façon de favoriser le développement ? Parfois la réponse est oui, parfois pas. Il se peut que l'organisation ait besoin d'une tâche commune à laquelle faire participer ses membres pour les inciter à réfléchir. Dans ce cas, une autoévaluation peut être la solution. Toutefois, les employés de l'organisation ne sont pas des évaluateurs professionnels et leurs compétences rudimentaires pourraient rendre cet exercice coûteux, imparfait et potentiellement néfaste.

La deuxième question est celle de la validité. L'objet de l'autoévaluation étant le développement organisationnel, la validité deviendra peut-être moins importante que dans le cas des évaluations de la responsabilité. Les évaluations tentent cependant souvent de remplir les deux fonctions. Ainsi, les bailleurs de fonds d'aide au développement qui financent les organisations ont besoin qu'elles leur rendent des comptes alors que ce qui les intéresse, elles, c'est de faire une autoévaluation, ce qui fait que les deux sont fréquemment combinés. On peut prendre des précautions pour protéger la validité

en faisant appel à des examinateurs externes, par exemple, mais il demeure cependant difficile de marier des processus qui ont des raisons d'être aussi différentes. L'approche évaluatrice est principalement axée sur la mesure dans laquelle l'organisation est performante alors que l'approche analytique porte souvent davantage sur la façon dont elle peut s'améliorer. L'une des choses qu'on peut recommander est l'utilisation d'une structure à deux niveaux qui permet à l'organisation, dans un premier temps, de procéder à certaines ou à la totalité des activités d'autoévaluation pour satisfaire ses propres besoins puis, ensuite, d'utiliser l'information obtenue comme données pour une évaluation externe (Anderson et Gilsig, 1998).

Lorsqu'on décide de se lancer dans une autoévaluation, il est bon de connaître le contexte. Nous avons vu des cas où les employés ont essayé de prendre le contrôle de l'évaluation organisationnelle pour servir leurs propres objectifs. Nous avons également été dans des situations où le personnel était extrêmement critique à l'égard des dirigeants sans pour autant être dans une position leur permettant d'exprimer leur mécontentement. Dans de telles circonstances, l'autoévaluation devrait être évitée. Il serait alors préférable d'avoir recours à des équipes externes qui sont impartiales et qui peuvent faire passer le message sans citer les sources individuelles au sein de l'organisation.

La seule façon qu'une autoévaluation peut être véritablement utile au développement organisationnel est si elle bénéficie de l'appui inconditionnel du dirigeant ou, encore mieux, s'il en prend la tête. On a cependant vu des cas où il choisissait l'autoévaluation simplement pour contrôler ce qui était fait et comment c'était fait. Autrement dit, il était favorable à l'autoévaluation parce qu'elle était moins dangereuse qu'une évaluation externe. Lorsque des évaluateurs de l'extérieur participent au processus, cela peut fonctionner, mais le résultat demeurera une version approximative d'une évaluation organisationnelle valide. Arnold Love (1991, p. 7) l'a bien expliqué lorsqu'il a dit :

Le gestionnaire se fie aux gens et aux programmes, c'est un partisan. L'évaluateur, au contraire, doute et n'a d'engagement envers personne. Le gestionnaire est chaleureux et extraverti, à la fois un

leader et membre de l'équipe, alors que l'évaluateur se tient en permanence dans l'ombre, calme et distant, tel un loup solitaire à l'écart de la meute.

### *Données qualitatives et quantitatives*

On distingue deux catégories de données : les quantitatives (numériques) et les qualitatives (non numériques). Certains analystes et évaluateurs préfèrent les premières. Ils savent, par exemple, bien collecter et interpréter des données financières sur la performance – c'est-à-dire des données quantitatives objectives. Les indicateurs de performance, le rendement du capital investi par exemple, peuvent en dire long sur une organisation, mais pris isolément, ils risquent de ne pas pouvoir cerner les raisons sous-jacentes au résultat. Une augmentation du rendement du capital investi peut être causée par un épuisement de l'actif ou par des profits à court terme à la suite d'une intervention de gestion tel un emprunt. Ces indicateurs, tout aussi robustes qu'ils soient, peuvent être problématiques à d'autres titres. Ainsi, si la raison d'être d'une ONG est de renforcer l'autonomie de la société civile, les résultats économiques risquent de ne pas être les bons indicateurs. Ceci dit, il est souvent difficile de se mettre d'accord sur les indicateurs quantitatifs qui conviennent.

Les données qualitatives comprennent l'opinion de l'examineur sur leur importance quant à l'évaluation. Il s'agit d'une pertinence qui va au-delà du simple décompte. Il y a des raisons sociales qui justifient les hôpitaux et les universités qui ne sont pas reflétées par les mesures quantitatives de la performance. Un autre exemple est la force des facteurs contextuels, la politique par exemple. Comment juge-t-on du climat politique et de l'effet qu'il a sur l'organisation qu'on étudie ? Ou, encore, de l'ethos ou des valeurs culturelles et de leur effet sur le marché du travail et, en fin de compte, sur l'organisation ? Les données qualitatives et l'analyse aident à mieux comprendre ces questions.

Dans le débat sur les mérites relatifs des données quantitatives et qualitatives, il semblerait que le meilleur compromis consiste à incorporer les deux. Cette solution, celle que nous recommandons, comporte cependant des risques. Il est tout particulièrement

important de trouver le bon équilibre entre les deux types de données. Le fait est que les gens qui n'ont pas les mêmes valeurs et orientations ont également des points de vue différents sur le type de données qui est important selon eux.

### *Sources de données*

Parmi les sources de données typiques, citons les documents, les gens et les bases de données. Les documents doivent, bien entendu, être examinés en tenant compte de leur auteur, du contexte dans lequel ils ont été écrits et de la raison pour laquelle on les a préparés.

Les gens posent des difficultés particulières, qu'il s'agisse de leur participation à la collecte de données normatives pour une analyse quantitative ou de leurs idées qualitatives. Deux des problèmes les plus fréquents sont l'inclusion d'un échantillon sur mesure et la certitude que les données collectées sont valides ou conformes à la vérité. L'échantillonnage est toujours problématique. Devrait-on inclure les anciens employés ainsi que le personnel actuel ? Choisit-on des individus qui sont critiques à l'égard de l'organisation ? Dans certaines approches, comme celle de l'analyse économique, des personnes peuvent être complètement exclues, ce qui peut coûter cher sur le plan politique. En effet, de nombreux organismes donateurs examinent leurs investissements sans aucun contacts directs avec les gens concernés si ce n'est que pour des projets échantillons.

En ce qui concerne la validité et la conformité des données, il est toujours difficile de comprendre ce que les gens essaient de dire et ainsi d'évaluer le degré de préjugé présent dans leurs propos. On éprouve parfois des problèmes avec les outils, en particulier lorsqu'on distribue des questionnaires ou qu'on fait des entrevues dans des milieux interculturels. Quand on recueille des données non numériques auprès des gens, il est parfois nécessaire de faire le tri parmi les instruments de collecte, de procéder à des essais-pilotes et de valider les outils employés. L'un des méfaits de la popularité croissante des autoévaluations et des évaluations internes est la négligence des exigences fondamentales en termes de fiabilité et de validité des techniques de collecte de données utilisées, et ce, parce

que les gens ne comprennent pas que c'est un point important ou parce qu'ils n'ont pas les compétences techniques requises. Cela souligne combien il est important de continuellement définir les indicateurs et les procédures de collecte de données au lieu de le faire uniquement à l'occasion des évaluations organisationnelles.

#### DANS L'INTÉRÊT DE QUI ?

Au Canada, la province d'Ontario a entrepris une enquête sur la satisfaction des diplômés des collèges. Les commentaires des employeurs ont également été inclus dans le rapport. Le gouvernement ajustera le montant des subventions aux collèges en fonction des perceptions qui auront été identifiées en ce qui concerne la gouvernance. Les points de référence sont-ils un moyen utile de se faire une opinion ? Comment détermine-t-on dans quelle mesure les résultats de l'enquête sont influencés par les intérêts personnels des répondants ?

L'un des plus grands défis en ce qui concerne les gens est de savoir quelle valeur accorder aux données qui sont déformées par des intérêts personnels, qu'il s'agisse de commentaires très favorables ou excessivement négatifs. Les données manquantes sont particulièrement problématiques à moins que les évaluateurs ne prennent la peine de s'enquérir des raisons pour lesquelles les gens n'ont pas répondu. Ceux qui bénéficient des programmes de l'organisation ont tendance à être positifs dans leurs évaluations. Il est possible qu'ils aient choisi ces programmes et, dans ce cas, des commentaires défavorables remettraient en question leurs choix. S'ils ont obtenu une aide financière, un paiement de soutien au revenu ou une bourse d'études, ils ont tendance à dire : « Formidable, mais cela aurait été encore mieux avec plus d'argent ». On peut, par ailleurs, accroître la validité des données au moyen de la triangulation.

Un autre problème qui concerne les gens est de déterminer quand on a suffisamment de données dans le contexte chargé de valeurs d'une évaluation. Peu importe les statisticiens qui s'entendent pour dire que 100 questionnaires distribués aux consommateurs des services d'une organisation suffisent, le contexte politique est tel qu'on a besoin de recueillir le point de vue de mille

personnes. La crédibilité est un souci tout aussi important que la validité statistique. Ainsi, si les intervenants sont consultés, il est impératif que l'évaluation soit perçue comme englobant tout le monde et permettant à chacun de se faire entendre.

Les bases de données sont une autre source d'information et il est nécessaire de comprendre les procédés de collecte des renseignements qui y sont fournis. Il est également important de vérifier si les statistiques sont à jour ou ambiguës en termes de validité et de fiabilité. Une fois les données saisies, il faut s'assurer qu'aucune erreur ne s'y glissera lors de l'utilisation de différents logiciels ou lorsqu'il sera nécessaire de les transformer et de les combiner. Il faut noter que la plupart des organisations ont une somme considérable de données internes, comme celles du système financier, qui peuvent s'avérer précieuses. Malheureusement, beaucoup d'entre elles ne comprennent pas vraiment le lien qui existe entre budget et performance et, de ce fait, il arrive que leur banque de données ne soient pas propice à une analyse efficace. Dans certains cas, il peut être utile d'utiliser des données externes, telle une analyse comparative avec le reste de l'industrie. Les revenus relatifs aux honoraires des consultants ou des comptables peuvent, par exemple, être indiqués en indemnités quotidiennes reflétant les normes du marché.

### *Validité*

Le principal défi méthodologique lorsqu'on procède à une évaluation organisationnelle est la validité. On distingue trois grands problèmes à cet égard : 1) les fausses allégations de résultats positifs ; 2) le fait de ne pas réussir à identifier un résultat positif ; et 3) le choix de questions qui contaminent l'évaluation avec des préjugés organisationnels ou personnels (Dunn, 1982).

Les raisons des problèmes de validité sont multiples. La perception que les organisations font tout leur possible pour bien faire est telle que les évaluateurs ont tendance à fouiller au lieu de simplement observer. Qui plus est, la façon dont les questions sont posées, les points de vue exprimés et les données collectées ainsi que les problèmes de non-réponse ont tendance à diriger les rapports dans le sens d'une bonne performance. La participation d'évaluateurs proches de l'organisation contribue à la confusion

quant à l'objectivité. Les organismes à but non lucratif pour qui les résultats financiers ne sont pas aussi importants parviennent parfois à des conclusions partiales en l'absence de points de référence ou de données de base. Il n'est que trop facile de conclure qu'une organisation fait du bon travail lorsqu'elle aide les pauvres, contribue à la mise en place d'un système démocratique ou donne un toit aux sans-abri – il est cependant beaucoup plus difficile de déterminer si elle fait le maximum avec les ressources disponibles.

#### **MESSAGES NÉGATIFS : DIFFICILES À FAIRE PASSER**

Le plus grand défi pour un évaluateur est de faire passer les messages négatifs. Lors d'une évaluation récente dans un organisme gouvernemental, l'équipe a découvert qu'il était la cible de nombreuses critiques de la part des autres organismes gouvernementaux avec lesquels il travaillait. Il avait ainsi que son client du mal à croire qu'il existait un problème et ils pensaient que ce devait être à cause de l'échantillonnage. Le client a insisté pour que davantage d'individus soient interviewés, en particulier des gens préalablement identifiés par l'organisme comme étant mieux disposés à son égard. Les évaluateurs ont découvert que l'échantillon supplémentaire était tout aussi négatif, voire plus, que celui de départ. Il s'est avéré difficile de convaincre l'organisme de la validité de ces données qualitatives et il a fallu passer des mois à rassembler d'autres données et à rendre compte au client avant qu'il ne juge le rapport acceptable.

Des erreurs sont possibles lorsqu'on dispose pour l'évaluation d'un temps et de ressources limités et lorsque, par exemple, les examinateurs ne sont pas en mesure de venir voir les consommateurs ou d'accéder à d'autres sources de données importantes. Il arrive, en outre, que des résultats soient ignorés simplement parce qu'il s'agit de résultats à long terme. Les organisations dont le travail porte sur des effets complexes – dans le domaine du développement communautaire par exemple – peuvent planter les graines pour des récoltes qu'on n'obtiendra pas avant dix ans. De la même façon, les organismes à caractère éducatif qui passent parfois des années à dispenser leur enseignement ne peuvent être totalement évalués tant que leurs diplômés n'ont pas tous acquis plusieurs années d'expérience professionnelle.

Enfin, une autre source d'erreurs est le fait que les examinateurs ne voient pas toujours, ou ne veulent pas voir, les questions qui ont besoin d'être posées. Dans les ministères et les organismes multilatéraux appuyés par des bailleurs de fonds, il arrive que ce problème soit primordial. Lors de l'évaluation d'un projet de chemin de fer en Tanzanie, on s'est rendu compte qu'il était devenu superflu compte tenu de la généralisation du transport abordable par camions sur un réseau routier amélioré. Les évaluateurs doivent, pour des raisons déontologiques, poser toutes les questions, même celles qui ne sont pas prévues dans les termes de référence. Les membres de l'équipe qui ne sont pas des évaluateurs professionnels n'ont pas forcément cette obligation.

On peut surmonter cet obstacle à la validité en se servant de comparaisons avec des organisations similaires ou avec des données de référence. Les premières aident une organisation à se mesurer aux normes du secteur. Cet exercice peut être particulièrement utile lorsqu'on compare des indicateurs de performance comme le rendement du capital investi, le prix du transport par tonne/mille ou le rendement agricole par hectare. Des techniques de mesure valides peuvent aider à s'entendre sur les données. L'analyse porte alors sur l'interprétation des différences, car la cause des différences observées doit être attribuée à des sources au sein de l'organisation ou dans son contexte. Les comparaisons ne sont valables que si les points de référence sont jugés pertinents, ce qui n'est pas toujours le cas lorsque les contextes politiques et économiques varient d'un pays à l'autre. Cela peut également s'avérer difficile du fait de la diversité des conditions géographiques. Un type particulier d'analyse comparative – l'agrément – est utilisé dans certains secteurs sociaux comme la santé et l'éducation. Les organisations sont agréées si elles satisfont à un certain nombre de normes de capacité et parfois de performance.

Certains pensent qu'il y a un conflit d'intérêts lorsque les examinateurs changent de rôle à la fin de l'évaluation et remplissent alors celui d'animateur ou de consultant spécialiste de la performance, dans la mesure où l'on peut avoir l'impression qu'ils orientent le rapport, consciemment ou inconsciemment, pour promouvoir leurs services (Scriven, 1997). Les examinateurs internes

peuvent également privilégier certaines orientations de l'organisation en fonction de leur rôle futur au sein de celle-ci.

Étant donné tous les problèmes qui se posent en ce qui concerne la validité, le plus important pour les examinateurs est de se demander les intérêts de qui ils servent. Ceux du client ? Des gens qui financent l'organisation ? De l'organisation elle-même ? Des consommateurs et des bénéficiaires ? Les arguments qu'ils présentent pour appuyer leur position peuvent entraîner les applaudissements dans la salle, mais pour gagner leur procès, c'est le juge qu'ils doivent convaincre.

## LE RAPPORT : COMMUNIQUER LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE

L'évaluation n'est complète qu'une fois les conclusions présentées dans un rapport. Cela n'est pas aussi facile qu'il n'y paraît, car il est fréquent que ce qu'on voulait dire ait été déformé lors de la rédaction. Les rapports sont cependant des événements importants dans la vie d'une organisation et ils servent de point de référence aux évaluations suivantes. Ils apportent un terme au processus et indiquent que le moment est venu de procéder en fonction de ce qui a été appris. Michael Quinn Patton (1990), pour sa part, recommande un exposé et un débat plutôt qu'un rapport formel qu'il trouve trop symbolique et paternaliste. Mais tous les examinateurs ne sont pas du même avis.

### CARACTÉRISTIQUES DES RAPPORTS D'ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE

- Rédigés en fonction de publics clairement définis.
- Brefs mais analytiques (la brièveté et le degré d'analyse dépendent du public).
- Réflètent les quatre dimensions de la performance.
- Comparent les caractéristiques de l'organisation à des données de base et à celles d'autres organisations comparables.
- Donnent des recommandations et des approches pour améliorer la performance.

Il n'est jamais facile de rendre compte de quelque chose quand on veut à la fois respecter l'intégrité et communiquer. On se heurte toujours à des problèmes de style et aux attentes des clients. Certains veulent beaucoup de détails, d'autres privilégient la concision. Certains veulent des annexes, d'autres non. Nous avons récemment participé à la rédaction d'un rapport qui comportait des graphiques que nous jugions hautement informatifs, mais nous avons appris par la suite qu'un de nos clients avait du mal à les lire et qu'il préférerait les tableaux. En dépit des difficultés, un rapport dit ce qu'il y a à dire et, si tout se passe bien, on le distribue – au moins à ceux qui ont financé l'évaluation organisationnelle.

Une évaluation organisationnelle doit répondre aux besoins du client et les résultats devraient, en théorie, lui être présentés en premier. Il peut cependant être de mise de montrer une ébauche à l'organisation, car cela donne à ceux qui y ont participé l'occasion de corriger ou de compléter les données avant que le rapport ne soit rendu public. Cela aide également à amortir le coup que peut représenter un rapport défavorable.

La plupart des évaluations produisent ce qu'on appelle le « choc du rapport ». Il s'agit de la réaction hautement émotive des dirigeants qui voient pour la première fois une analyse critique qui présente l'organisation sous un jour autre que ce qu'ils avaient imaginé. Ce n'est pas si différent des évaluations du rendement des employés lorsque ceux-ci ont une image très positive d'eux-mêmes et qu'ils se voient présenter une analyse objective, fondée sur des données précises, qui va à l'encontre de cette image. La réaction naturelle doit être tempérée si on ne veut pas qu'elle annule toutes les retombées bénéfiques du rapport d'évaluation.

Il est bon de permettre au dirigeant de voir l'avant-dernière ébauche du rapport et de lui laisser le temps de rencontrer l'équipe d'évaluation pour passer le contenu et la formulation en revue. Souvent, il suffit de réécrire quelques phrases pour rendre l'analyse beaucoup plus convaincante. Notre expérience nous a montré qu'il faut être très prudent lors de l'emploi de termes négatifs dans un rapport. Des mots comme « pas » provoquent des réactions chez les gens qui ont beaucoup donné à l'organisation. En pratique, il est

conseillé de demander à des collègues d'examiner les résultats et les conclusions et de voir s'ils sont positifs, négatifs ou neutres. S'il y a trop de points négatifs, il faudra peut être changer certaines formulations si on ne veut pas que le rapport soit rejeté, quels que soient ses mérites.

Si le client est le public désigné, la plupart des rapports peuvent aussi s'adresser à d'autres. C'est, bien sûr, l'organisation qui en est la récipiendaire et, souvent, la commentatrice. Il arrive qu'on présente les commentaires en annexe. La difficulté pour un auteur est de rédiger un document qui peut être utilisé et compris par différents groupes. Un bon rapport parle avant tout à son public. Dans certains cas, les termes de référence prévoient des recommandations pour les bailleurs de fonds et l'organisation, lesquelles sont ensuite incluses dans le rapport.

## CONCLUSION

Nous avons traité dans le présent chapitre de nombreuses questions auxquelles font face ceux qui s'intéressent à l'évaluation organisationnelle. D'autres, qui touchent la méthodologie, n'ont cependant pas été abordées.

- Comment choisit-on une méthode de collecte de données ?
- Comment gère-t-on l'analyse des données quand certaines d'entre elles sont manipulées, incomplètes ou contradictoires ?
- Comment s'assure-t-on qu'on a suffisamment de données ? Quand arrête-t-on d'en collecter ?

Ces interrogations sont celles de tous les chercheurs en sciences sociales. Ce sont des questions qui entraînent souvent des choix fondés sur le savoir-faire. Les experts tentent d'y répondre en faisant tout ce qu'ils peuvent dans un monde imparfait. On ne peut attendre de ceux qui n'ont jamais fait ce type de travail qu'ils aient toutes les solutions et, par conséquent, les novices devraient bénéficier de l'aide d'équipes de gens plus expérimentés.

D'autres préoccupations sont associées aux difficultés inhérentes au changement organisationnel.

- Comment surmonte-t-on la résistance au processus d'évaluation ?
- Comment détermine-t-on les domaines les plus importants à améliorer au sein de l'organisation ?
- Comment les évaluations organisationnelles peuvent-elles contribuer à la performance ?

Pour y arriver, on a besoin d'un autre type de compétences qui se rapportent plus aux façons de favoriser le développement organisationnel. Il s'agit à la fois d'un art et d'une science que les spécialistes doivent tous maîtriser. Il n'est pas possible d'aborder ces questions en détail ici, mais ce sont des éléments importants qui suggèrent qu'une évaluation organisationnelle doit être bien plus qu'un simple processus d'analyse marqué par la passivité et le détachement. Si elle est dépourvue de la dimension de changement organisationnel, elle n'a pas grand-raison d'être.

La meilleure manière d'apaiser les préoccupations des gens est de les faire participer à l'évaluation d'une organisation qu'ils connaissent bien. En dépit de toutes ses limites, le processus les aidera à découvrir des choses qu'ils ne voyaient pas avant. Cela est possible grâce au cadre systématique qui permet d'inclure tous les points importants ainsi qu'à la philosophie qui est axée sur l'engagement. Ceux qui participeront à une évaluation, même s'ils obtiennent des données partiales ou imparfaites, gagneront, car ils comprendront la dynamique de la performance organisationnelle.

## *Chapitre sept*

# METTRE EN ŒUVRE UNE ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE

Au cours des trente dernières années, les praticiens et les théoriciens du développement international ont mis en évidence le rôle capital que jouent les organisations et les institutions dans l'amélioration de l'utilisation de l'aide au développement (Eaton, 1972 ; Uphoff, 1972 ; Savedoff, 1998 ; Picciotto et Weisner, 1998). Comme indiqué dans le chapitre précédent, la plupart – voire la totalité – des projets de développement ont vu le jour dans des situations où une organisation ou un groupe n'avait pas rempli son mandat avec efficacité ou efficience (qu'il s'agisse de s'acquitter d'une fonction ou de fournir un service) ou voulait être plus performant.

Il n'est par conséquent pas surprenant que la majorité des projets, en plus d'apporter une aide directe – les hôpitaux reçoivent des fonds pour améliorer leur mandat en ce qui concerne la santé, les établissements d'enseignement, en ce qui concerne l'éducation – comprennent aussi des éléments de renforcement de l'institution<sup>1</sup>. Conçus à l'origine pour moderniser ou renforcer l'organisation en question, ces éléments incluent souvent la formation de gestionnaires, l'achat de nouvel équipement, le redressement des systèmes comptables et la mise en œuvre des réformes structurelles.

---

1. Dans notre examen des projets de développement, le soutien aux organisations et aux institutions est mis dans la catégorie « renforcement organisationnel ». La distinction plus subtile qui est faite dans le présent ouvrage entre institution et organisation se rencontre rarement dans de tels contextes.

Ceux qui suggèrent ces changements institutionnels ont ce que Drucker (1983) appelle une « théorie de l'entreprise ». Il s'agit d'un ensemble d'hypothèses ou de postulats qui caractérisent soit la façon dont fonctionne l'entreprise, soit celle dont elle devrait fonctionner. Un examen de quinze projets de développement pour la BID a, par exemple, permis d'identifier un schéma selon lequel le système comptable de l'organisme souscrivant le prêt était toujours mis à jour. Le postulat implicite est que de tels agissements améliorent les contrôles financiers, le règlement des comptes et l'efficacité des agents d'exécution, mais aussi, dans certains cas, l'organisation elle-même. Les théories des membres de l'organisation et des praticiens du développement sont réalisées au moyen du processus de diagnostic organisationnel, de la création et de la mise en œuvre de projets et de programmes.

Dans le présent ouvrage, nous avons proposé un cadre diagnostique qui aide à formuler et à rendre plus claires certaines de nos idées associées à une « théorie » sur la façon de rendre les organisations plus performantes. Dans cette perspective, tout investissement dans le développement est le test d'un ensemble d'hypothèses sur le changement organisationnel et sur l'amélioration de la performance. Pour simplifier, notre « théorie de l'entreprise » stipule que la performance organisationnelle est fonction du contexte dans lequel l'organisation existe, de ses capacités et de sa motivation. Toute modification planifiée de ces éléments se produit à cause d'une théorie implicite du changement.

Si un investisseur ou un organisme de développement veut changer la performance d'une organisation – par exemple, en augmentant la capacité du ministère de l'Éducation à inculquer des compétences de base aux élèves –, il procède alors à un diagnostic et élabore une série d'hypothèses qui se traduisent par des mesures concrètes. Dans ce contexte, un projet est un acte délibéré pour améliorer la performance. L'objet ultime de tout projet entrepris par une organisation est d'améliorer la performance dans des domaines identifiés.

Au cours des dix dernières années, on a assisté à de nombreuses innovations dans le but d'améliorer la performance des

organismes de développement. Pensons, entre autres, aux interventions comme la gestion de la qualité totale et du rendement, la réingénierie et la privatisation.

Il existe des postulats et des hypothèses relatifs au changement organisationnel et, dans ce contexte, le cadre aide à formuler la raison d'être et la logique de futurs investissements par les bailleurs de fonds. Pendant qu'on continue à s'interroger sur l'aide au développement et à chercher des manières de communiquer les résultats, le fossé entre les pays riches et les pays pauvres continue de se creuser et les problèmes sociaux et sanitaires mondiaux dépassent toutes les frontières. Il devient plus urgent de trouver de meilleures manières d'organiser et d'améliorer la performance organisationnelle. Afin de rendre plus explicites nos postulats et hypothèses implicites, nous réfléchissons, dans le présent chapitre, à l'emploi du cadre et à la façon de mieux intervenir dans les organisations. Le but n'est pas de résumer ce qui a été dit dans les pages précédentes, mais de proposer quelques observations sur l'utilisation du cadre. Cela veut dire, entre autres, de tenter de résoudre certains des problèmes qui sont évoqués ci-dessous, lesquels ont une incidence sur le diagnostic d'une organisation et sur l'usage qui en est fait.

- 1) Le rôle des intervenants est crucial lors d'une évaluation organisationnelle. Une hypothèse sous-jacente importante est que l'organisation a l'intention d'utiliser les résultats pour s'améliorer. Pour que cela soit possible, il est indispensable de se pencher sur les questions suivantes: À qui appartiennent les résultats de l'évaluation organisationnelle? Qui produit le scénario du changement?
- 2) Un souci connexe est la crainte que les évaluations organisationnelles ne deviennent des « cérémonies » destinées à maintenir le *statu quo*. C'est ce qui se produit lorsque certains membres veulent éviter tout accent sur le changement ainsi que la transparence qui va de pair avec l'évaluation.
- 3) Le recours à des « projets » comme principal moyen de soutenir et de changer les organisations est problématique. En effet, ils peuvent les déformer s'ils ne sont pas mis en

œuvre dans le contexte d'un cadre de performance organisationnelle – c'est ce que nous appelons le « piège » des projets.

- 4) Le moment choisi pour effectuer une évaluation constitue une autre préoccupation. À quel « stade de son existence » l'organisation se trouve-t-elle alors? Cela concerne également le leadership et les cycles organisationnels et économiques, dans la mesure où ils jouent des rôles clés dans la réussite de l'évaluation et la signification de ses conclusions.
- 5) Le lien entre les modèles logiques et les évaluations organisationnelles doit également être pris au sérieux. Nous soulignons ici la nécessité de reconnaître l'importance d'une utilisation dynamique du cadre. Nous attirons en outre l'attention sur le fait qu'il faut se rendre compte que la logique d'un projet et son système de performance ne sont pas forcément les mêmes que ceux d'un programme destiné à améliorer la performance organisationnelle.
- 6) Enfin, il faut se soucier du fait que l'application de cadres diagnostiques existants (comme celui qui est présenté ici) et de nouvelles formes organisationnelles, comme les associations mutuelles et les groupes interorganisationnels (réseaux, consortiums, etc.), peuvent nécessiter différents types d'évaluation. Beaucoup de ces formes organisationnelles ont des limites floues, une appartenance vague et des structures temporaires, du moins pour certaines parties de l'organisation. Ces caractéristiques changent parfois considérablement l'évaluation en termes des questions posées et de la priorité accordée à certains domaines.

## ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE ET APPROPRIATION

L'évaluation organisationnelle est motivée par la nécessité de rendre des comptes et d'apprendre. Du point de vue de la reddition de comptes, il est parfois nécessaire de prouver à un bailleur de fonds, à un organisme de réglementation professionnelle ou à un patron que l'organisation est performante. L'objectif peut être d'assurer la continuation du financement ou de la licence ou, encore, l'obtention d'un autre niveau de licence. Il peut aussi s'agir d'évaluer

une nouvelle phase de soutien. Même si une telle évaluation peut amener une organisation à changer et à apprendre, tel n'est pas l'objectif premier. L'important est de déterminer son mérite face à une décision (le plus souvent externe) quant à certains aspects de son financement ou de son autorisation à fonctionner.

L'apprentissage et le savoir sont aussi des motivations d'évaluations organisationnelles. Grâce à elles, on peut mieux comprendre comment fonctionne une organisation. Si beaucoup des questions relatives au diagnostic organisationnel sont les mêmes que celles de l'évaluation de la responsabilité, l'intention est d'utiliser l'information à l'interne pour aller au-delà de l'image actuelle de l'organisation et de prendre des décisions opérationnelles pour l'améliorer.

Notre priorité et notre souci sont l'utilisation de l'évaluation pour l'amélioration organisationnelle et nous nous situons dans le domaine du « savoir » davantage que dans celui de la « redevabilité ». Ce qui nous intéresse, c'est de rendre les évaluations plus pertinentes pour ce qui est de renforcer la connaissance et de contribuer à l'apprentissage et à l'amélioration de la performance organisationnelle.

Notre expérience nous a montré qu'il est primordial de se pencher sur qui définit et dirige l'évaluation organisationnelle. Si elle est effectuée par un organisme de réglementation professionnelle avec l'aide d'un bailleur de fonds ou d'une unité de mise en œuvre d'un projet, elle ne réussit généralement pas à améliorer la performance. Cette constatation est conforme aux conclusions obtenues par les praticiens et les spécialistes de l'aide au développement au cours des quarante dernières années. Ceux qui sont responsables de l'évaluation doivent s'approprier le processus – telle est la clé de la réussite.

L'appropriation est liée à divers facteurs qui constituent l'évaluation organisationnelle. Les membres du personnel doivent être en mesure de bénéficier du travail de l'organisation. Ils doivent perfectionner leurs compétences, changer les systèmes qui les empêchent de réussir et établir des mesures d'incitation qui appuient les processus de changement. En somme, pour persévérer dans le

processus de changement, ils doivent avoir le sentiment de s'engager et de participer à une entreprise qui est aussi la leur. L'appropriation est importante tant au niveau de la direction qu'à la base, où le travail se fait et où les décisions sont prises. L'une des conclusions que nous avons tirées de nos travaux antérieurs est que les données produites dans le cadre d'une évaluation ont besoin d'être perçues comme valides à tous les échelons, les plus élevés comme les plus bas.

#### QUESTIONS D'APPROPRIATION DE L'ÉVALUATION

Dans un centre de recherche, c'est le directeur qui a décidé quelles données devaient être incluses ou laissées de côté. Le personnel s'est rapidement désintéressé de l'évaluation et celle-ci n'a pu être terminée. Dans un autre centre, le personnel a non seulement participé activement à l'évaluation, mais il a également suggéré à la direction que le conseil d'administration y participe aussi. Cette suggestion a été acceptée et des données provenant de tous les niveaux de l'organisation ont été intégrées au rapport d'évaluation, lequel est devenu un document essentiel à la planification stratégique.

D'où un paradoxe fréquent dans le travail de développement. Lorsque les résultats d'une évaluation externe indiquent que l'organisation en place n'est pas capable de gérer le prêt et le travail qui y sont associés, une unité de mise en œuvre ou de soutien de projet est recommandée pour son exécution. Ces unités sont créées pour remédier aux lacunes organisationnelles et institutionnelles du commanditaire, car on craint qu'elles n'entraînent des retards, des dépassements de coût, voire un échec complet.

Ainsi, les unités de mise en œuvre ont généralement un meilleur accès aux décideurs, le ministre par exemple, et elles n'ont pas à suivre les procédures normales de passation de pouvoir. Elles peuvent par ailleurs attirer du personnel spécialisé avec de meilleurs salaires et des avantages sociaux plus intéressants que ce que peut proposer l'organisation commanditaire – autant de facteurs qui accélèrent la réalisation du projet.

Si l'idée d'une unité de mise en œuvre est séduisante, les recherches abondent pour confirmer que les équipes échouent lorsqu'elles ne font pas partie de l'organisation dans laquelle elles

s'efforcent de provoquer des changements ou lorsque l'organisation ne s'approprie pas totalement le processus de changement. Citons un rapport sur l'exécution de projet préparé par la Banque interaméricaine de développement (1999, p. 21) :

*Les unités de mise en œuvre de projets fonctionnent parfois comme des enclaves au sein du système et il est fréquent qu'elles ne contribuent pas ou même qu'elles nuisent à la capacité des organismes d'exécution de gérer ensuite les ressources du projet pendant la phase opérationnelle (stade auquel les avantages se matérialisent généralement). Ainsi, un projet financé par la Banque peut avoir été mis en œuvre avec succès et malgré cela ne pas être durable à long terme du fait que certains problèmes institutionnels sous-jacents n'ont pas été résolus. C'est là quelque chose dont la Banque et les emprunteurs doivent se soucier, l'achèvement du projet étant une condition nécessaire – mais pas suffisante – pour atteindre les objectifs globaux en termes de développement.*

Cet exemple suggère que l'engagement institutionnel et organisationnel fait parfois défaut au sein des unités relativement autonomes de mise en œuvre de projets. Leur réussite se limite par conséquent au projet même sans s'étendre à l'amélioration de la performance de l'organisation qui devra faire le travail une fois le projet terminé pour que celui-ci ait un impact durable. Lorsque les organisations qui définissent le développement dans une société et y contribuent sont contournées à cause de leurs faiblesses, réelles ou simplement perçues, sont alors mis en place des mécanismes qui affaiblissent encore l'organisme central et réduisent sa capacité de participer efficacement au processus de gouvernance.

Les moyens de rompre ce cercle vicieux sont au centre de la discussion sur l'appropriation. Il est essentiel d'inclure les principaux intéressés (dirigeants, conseil d'administration, clients, partenaires) comme il le convient si on veut qu'ils tirent des recommandations du projet et les intègrent dans leur travail de développement. Autrement dit, comment l'évaluation organisationnelle peut-elle promouvoir l'appropriation et l'engagement en ce qui concerne le processus de changement ?

Nous pensons qu'une évaluation destinée à améliorer la performance doit être effectuée par des membres importants de l'organisation qui sont responsables jusqu'à un certain point de ses

actions. Lorsqu'on procède à un diagnostic, il est primordial que les gens qui participent aux activités quotidiennes de l'organisation participent aussi au processus. Il faut qu'ils voient l'évaluation des problèmes comme leur propre diagnostic. Toutes les idées sur « les raisons pour lesquelles les choses marchent ou ne marchent pas » doivent venir d'eux. De cette façon, ils peuvent formuler une hypothèse, dans leurs propres termes, de ce qui est bien ou pas en s'appuyant sur leur réflexion et leur bon sens (Weick, 1995).

Si les gens ne s'approprient pas l'analyse organisationnelle, qu'elle soit bonne ou mauvaise, ils ne pourront pas adhérer aux solutions envisagées. Si certains ont tendance à dire que le problème tient toujours à l'insuffisance du financement, d'autres qui ont pris le temps de « s'approprier » la situation sont plus enclins à définir le problème en des termes susceptibles de conduire à une solution. Le problème devient alors le leur, tout comme la responsabilité d'aider à le résoudre.

### *Évaluations cérémonielles*

Lorsqu'on évalue la performance organisationnelle, il y a souvent des gagnants et des perdants. C'est donc un processus délicat et hautement politique dans lequel les gestionnaires en particulier, mais les autres aussi, risquent de s'exposer à des reproches et à des sanctions. D'où la tendance fréquente à éviter une évaluation transparente de la performance organisationnelle. Cela peut aussi résulter en une « évaluation cérémonielle » – on passe par les différentes étapes, mais de façon très contrôlée, en s'assurant que les données ne sortent pas de quelques bureaux et que le rapport soit formulé avec le plus grand soin pour que toutes les critiques restent cachées.

Une évaluation organisationnelle devrait être un processus qui apprend quelque chose à toutes les parties concernées. Elle ne devrait pas avoir lieu simplement parce que quelqu'un, quelque part, a dit qu'il fallait en faire une. Il s'agit d'un énorme investissement en termes de temps, d'argent, de ressources et, surtout, de gens. L'organisation doit être prête à faire l'évaluation et à en accepter les résultats.

### QUI DEVRAIT PARTICIPER À UNE ÉVALUATION ?

Le directeur d'un centre de recherche en Afrique se sentait obligé de participer à une évaluation organisationnelle parce que cela avait été suggéré par le bailleur de fonds à qui il avait l'intention de demander des fonds supplémentaires dans un avenir rapproché. Le processus d'évaluation a démarré avec le soutien de consultants externes et il est devenu manifeste que le directeur était très réticent à l'idée de soumettre son organisation à un examen détaillé, même s'il relevait de gens qui y appartenaient. En fin de compte, l'évaluation a été faite seulement par le directeur et une personne de son bureau. L'information reçue des autres sections a été systématiquement rejetée. Un rapport final a été reporté à plusieurs reprises jusqu'à ce que le directeur se résigne à accepter un nouveau poste et que la question soit enfin abandonnée.

Il existe aussi des cas où il est dans l'intérêt du dirigeant de l'organisation de maintenir un certain flou autour de l'analyse de la performance. Il contrôle le dialogue et le discours pendant l'évaluation. Lorsqu'on lui pose des questions sur certains points, il répond souvent : « Vous ne comprenez pas "notre organisation" ».

Mais lorsque les organisations sont transparentes, les rapports de pouvoir changent. Les évaluations organisationnelles ouvrent le dialogue. Elles peuvent introduire de nouveaux protagonistes dans la structure et entraîner des changements bénéfiques. Les membres ou même les unités de mise en œuvre de projets ne voient pas toujours cette transparence utile. Le changement va à l'encontre de leurs intérêts. Dans une situation de ce type, on peut se demander si l'organisation est prête pour une évaluation. Ceux qui y participent devraient prendre ces détails au sérieux.

La question est de savoir comment faire pour que ceux qui sont au pouvoir participent à l'évaluation et se servent des résultats. Le processus et les conclusions doivent être traités de façon à ce qu'il y ait des retombées positives pour les personnes concernées et pour le développement de l'organisation dans son ensemble.

Pour ce qui est de déterminer comment entamer l'évaluation et s'assurer qu'elle continue sur sa lancée, il faut bien réfléchir à la question du contrôle des ressources nécessaires pour procéder. Cela signifie, entre autres choses, étudier les ressources contrôlées par

les gestionnaires, les forces externes (bailleurs de fonds, législation, réglementation), les clients et le personnel et réfléchir également à l'incidence que l'évaluation aura sur eux et faire en sorte qu'elle ait des retombées bénéfiques pour toutes ces personnes concernées. Cela ne veut pas dire que tout le monde sera toujours content ou qu'il n'y aura aucun changement de gestion ou de personnel. Cela signifie plutôt qu'il est essentiel de tenir compte de ces facteurs lorsqu'on décide de faire une évaluation afin d'éviter les interventions de ceux qui se sentent menacés et qui risquent de saboter le processus. Dans certains cas, cela pourrait vouloir dire de reporter l'évaluation.

### *Investir dans la performance organisationnelle : le piège des projets*

Est-ce la meilleure manière d'envisager l'amélioration de la performance organisationnelle ? Ne risquons-nous pas de perdre de vue les questions plus importantes. Dans quelle mesure le projet contribue-t-il ou nuit-il à la performance de cette organisation ? Les conditions sont-elles meilleures ? Les gens sont-ils plus à même de prendre des décisions ? De créer de nouvelles sociétés ? De promouvoir le développement local ?

Lors d'une enquête récente sur les évaluations en Asie du Sud, le CRDI a trouvé qu'on ne s'intéressait pas suffisamment aux capacités organisationnelles des partenaires et qu'on mettait, au contraire, l'accent sur les résultats des projets eux-mêmes (Bajaj, 1997). Les organisations bénéficiaires trouvaient cela stressant, car les évaluations étaient utiles principalement parce qu'elles permettaient de parler de la réussite ou de l'échec d'un projet au lieu de la manière dont il appuyait leur mission d'avenir ou leur performance. En fait, le projet était le principal pôle d'intérêt, au détriment des besoins en matière d'apprentissage des organisations qui faisaient l'évaluation.

Le soutien des projets peut être une source de problèmes et de paradoxes pour les organisations. D'un côté, elles ont besoin de financement ; d'un autre côté, trop souvent, le projet devient plus important que les organisations elles-mêmes. Lorsque les interventions et la mesure de la performance portent avant tout sur les

projets, les organismes de développement perdent de vue les exigences plus complexes de l'organisation qui effectue l'évaluation. Dans certains cas, cela entraîne une fragmentation des organisations et un sentiment de leur part que, tout en tentant de satisfaire aux exigences des divers bailleurs de fonds partenaires, elles oublient dans quelles directions elles voulaient aller. Elles peuvent être piégées par leur propre réussite et courir le risque d'un déclin organisationnel grave.

L'investissement est donc défini et mesuré en termes de projets individuels. Ce que nous démontre notre expérience, cependant, c'est que les projets ont un effet déformant lorsqu'ils ne sont pas effectués en tenant suffisamment compte du cadre de performance organisationnelle de l'organisation qui fait l'évaluation. Les projets sont importants pour les organisations, mais la perception doit être qu'ils contribuent à long terme.

Un défi important est à relever : il faut trouver des façons de résoudre ce problème tout en respectant les besoins des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales en termes de responsabilité. Il faut peut-être, dans cette perspective, modifier la notion de reddition des comptes pour accorder davantage d'importance à la durabilité des efforts après le départ des bailleurs de fonds. Si c'est là la conception qu'ont beaucoup d'entre eux de la durabilité, le concept pourrait être mis en application en mettant l'accent sur l'investissement dans la performance organisationnelle.

Un projet ne constitue pas un modèle d'organisation ou d'investissement. Dans la mesure où les organisations se démènent pour trouver des ressources, il devrait être considéré comme une intervention pour les aider à être performantes. Nous avons souvent pu voir comment des projets ébranlaient l'équilibre d'une organisation. Les dirigeants se retrouvent pris dans des conflits de pouvoir pour essayer d'atteindre les objectifs qui y sont énoncés, d'où divers degrés de dissension à l'interne.

L'inclusion de grands objectifs associés à la performance pourrait faire porter l'attention non seulement sur le travail effectué mais aussi sur son incidence sur la capacité de l'organisation à être performante à long terme. Si les projets devaient incorporer des

objectifs liés à la performance organisationnelle, leur évaluation commencerait aussi à en tenir compte.

Selon la Banque mondiale, les organismes se préoccupent trop souvent exclusivement du montant d'argent déboursé et des mesures concrètes et limitées de la mise en œuvre des « réussites » des projets qu'ils ont financés. Il s'avère qu'aucune de ces mesures n'est véritablement indicative de l'efficacité de l'aide. L'évaluation de l'aide au développement devrait porter avant tout sur la mesure dans laquelle les ressources financières ont contribué à des environnements politiques solides. Elle devrait tenter de déterminer dans quelle mesure les organismes ont utilisé leurs ressources pour stimuler la réforme des politiques et les changements institutionnels qui mènent à de meilleurs résultats.

### *Cycles de la vie organisationnelle et modification de la performance*

La mise en œuvre réussie d'une évaluation organisationnelle suppose une bonne compréhension du stade de développement auquel se trouve l'organisation. En tant qu'unités sociales, les organisations sont fort diverses : il en existe de toutes les tailles, de toutes les formes et de tous les genres. Certaines sont jeunes, d'autres vieilles. Une organisation jeune, en pleine croissance, n'a pas besoin du même soutien qu'une organisation qui a atteint sa maturité et qui est relativement stable. Ainsi, les organisations dont le mandat est vague ne sont pas de même nature que celles dont il est clair. Il est important de tenir compte des variations lorsqu'on essaye de comprendre comment interpréter l'information recueillie par une évaluation organisationnelle.

Les organisations émergent de manières très diverses et sont fortement influencées par leurs dirigeants. Elles peuvent en avoir de nouveaux dont le mandat est axé sur le changement ; certains sur leur départ qui veulent influencer sur l'avenir ; et même d'autres sur le départ qui sont soucieux d'éviter qu'on ne prouve quoi que ce soit à leur reprocher quant à leur performance.

Les organisations évoluant constamment, il est parfois difficile de trouver des moyens de comprendre tout les domaines de performance. Les jeunes se concentrent-elles davantage sur leur efficacité

et sur leur stabilité financière ? Est-ce normal ? Devrait-on les encourager à faire des évaluations organisationnelles ? Les plus mûres font-elles plus attention aux questions d'efficience ? De pertinence ? En quoi le cycle de la vie organisationnelle influe-t-il sur le processus d'évaluation organisationnelle ?

La seule chose, malheureusement, pourrait bien être qu'on ne puisse pas répondre avec certitude à ces questions. Comme l'a écrit Aldrich (1999, p. 1) :

*J'ai été déçu de voir que la plupart des recherches sur les organisations mettent l'accent sur la structure et la stabilité plutôt que sur l'émergence et le changement. En ignorant la question des origines, les chercheurs ont aussi évité la question des raisons pour lesquelles certaines choses persistent. L'approche évolutive des organisations, au contraire, traite les origines et la persistance comme deux questions indissociables. Ce faisant, les modèles évolutifs englobent de nombreux niveaux et unités d'analyse et ainsi, le plus souvent, adoptent une perspective multidisciplinaire.*

#### RENFORCER LES INSTITUTIONS

Le rôle principal des projets d'aide n'est pas tant de transférer de l'argent, mais plutôt de fournir le cadre nécessaire pour faciliter la création d'un service public efficace. Les organismes d'aide peuvent en outre proposer des idées qui favorisent l'amélioration des services en plus de financer des méthodes novatrices. Ces approches permettent de savoir ce qui marche et ce qui ne marche pas. Lorsqu'on voit les projets de développement sous cet angle, cela a des incidences majeures sur la façon dont ils sont sélectionnés et évalués et sur la manière dont les organismes d'aide eux-mêmes sont créés et jugés. Du point de vue du bailleur de fonds, l'évaluation du projet devrait être axée sur l'impact favorable qu'il a eu sur les organisations et sur les politiques des secteurs concernés.

Comme beaucoup de personnes ayant participé à des processus d'évaluation, Aldrich est intrigué par la complexité des organisations. Pourquoi certaines d'entre elles réussissent alors que d'autres échouent systématiquement ? Comment peut-on cerner les variables qui peuvent produire un changement ? Pourquoi certaines organisations sont-elles réticentes au changement ? Nous savons en somme que le changement ou la stabilité organisationnels sont inextricablement liés à des processus historiques chronologiques.

Puisque les évaluations organisationnelles ont lieu à un moment donné, il est important de les situer dans leur contexte. Les dirigeants ont-ils changé récemment ou non ? Le contexte économique ou social est-il sens dessus dessous ? L'organisation essaye-t-elle de se renouveler ou est-elle sur le point de se lancer dans une nouvelle mission ?

Le fait est que les hypothèses ou les postulats quant à ce qui influe sur la performance organisationnelle sont souvent colorés par le cycle de la vie organisationnelle. Si nous tenons compte de cette dernière dans notre cadre, il est cependant souvent nécessaire de repenser les changements qui y sont associés lorsqu'on formule des conclusions, et ce, dans la mesure où les employés n'auraient plus rien d'autre dans leur vie.

Nous savons que de nombreux événements se produisent simultanément plutôt que successivement dans la vie d'une organisation. Des capacités, motivations et composantes du contexte peuvent être isolées du reste pour permettre l'analyse, mais en pratique, elles sont liées les unes aux autres dans des boucles de rétroaction et des cycles continus. En ce sens, une évaluation n'est rien d'autre qu'un instantané de l'organisation à un moment donné, cliché obtenu avec les outils analytiques disponibles. L'évaluation reflète ainsi le cheminement historique de l'organisation et la somme de ses actions jusqu'à ce jour.

Cela change-t-il l'évaluation organisationnelle ? Cela influence-t-il sur la manière dont les questions sont cernées ? Est-il raisonnable de considérer qu'il s'agit d'une aberration en termes de processus ? En quoi cela affecte-t-il le processus de mise en œuvre ? Les projets d'aide accentuent-ils la situation ? Ce sont là des questions qu'il faut sans cesse poser lorsqu'on évalue la performance d'une organisation.

### *Modèles logiques et évaluations organisationnelles*

Les organisations sont des systèmes orientés vers un but et mus par les actions de nombreuses personnes, qui loin d'être le fruit du hasard, découlent des postulats qu'elles ont posés. On désigne ces modèles sous les termes de « managerial cognition » (cognition gestionnelle) (Schein, 1997) ou de culture organisationnelle perçue.

Il s'agit de schémas culturels qui traduisent un monde qui est souvent ambigu et complexe en un système plus familier et facile à comprendre qui répond aux besoins et aux attentes de l'organisation et dans lequel elle peut prendre des décisions logiques.

#### VEILLER À CE QUE LE PERSONNEL SOIT ENTENDU

La décision prise par un centre de recherche d'Asie du Sud de procéder à une autoévaluation était fortement influencée par le directeur qui allait quitter à la fin de son mandat. Bien qu'il ait bien réussi dans ses fonctions, il voyait venir certains changements qui allaient affecter l'organisation. Il savait qu'elle devrait s'adapter pour faire face à ces modifications et il a amorcé une autoévaluation pour s'assurer que le personnel puisse contribuer au processus après l'arrivée du nouveau directeur. Lors des visites d'orientation qui ont précédé son entrée en fonction, ce dernier a lui aussi participé à la conception de l'autoévaluation. Comme son prédécesseur, il savait qu'il était important que le personnel soit inclus si on voulait améliorer la performance. Il voyait également les avantages d'une telle évaluation au moment où il prenait la direction du centre. En fin de compte, celle-ci a encore été élargie pour inclure le conseil d'administration.

Le modèle d'évaluation organisationnelle présenté ici est un outil diagnostique destiné à aider les praticiens du développement à mieux comprendre la performance d'une organisation et à évaluer les divers éléments susceptibles d'influer sur celle-ci à l'avenir. C'est un cadre qui absorbe la complexité et qui fournit un moyen d'organiser le monde ambigu et incertain des organisations. C'est également un moyen d'amener les gens à apprendre et à réfléchir. Le diagnostic d'une organisation devrait orienter vers des manières de modifier la performance organisationnelle.

De nos jours, les modèles logiques comme les cadres logiques sont utilisés pour aider les organismes de développement et les institutions financières internationales à décrire les interventions de projets qu'elles envisagent au sein des organisations. Les systèmes logiques aident à rendre plus claires les exigences en termes de performance et les ressources nécessaires pour modifier la performance des projets. Du point de vue de notre travail, il est intéressant que, à de nombreuses reprises, des liens doivent être établis

entre les résultats de l'évaluation organisationnelle et un modèle ou un cadre logique. Est-ce possible ? Après tout, les projets sont à court terme alors que le changement de la performance organisationnelle est à long terme.

Les projets répondent à une logique relativement linéaire : les moyens sont utilisés pour des activités qui elles-mêmes mènent à des produits qui résultent en des incidences qui, à leur tour, conduisent à des impacts. Si cette logique est utile pour des activités plus ciblées, il est rare que le changement organisationnel se produise de façon linéaire. Il est plus approprié de décrire la modification de la performance organisationnelle comme une série de changements interactifs qui ne sont pas perçus de la même façon ou dans la même dimension temporelle par tous les membres de l'organisation.

Peut-on faire un lien entre notre travail d'évaluation organisationnelle et les modèles logiques ? D'après notre expérience, oui et non. Oui, car nous avons trouvé qu'il était utile d'établir des liens logiques entre les domaines dans lesquels on avait diagnostiqué un changement et notre modèle de performance. On assume, par exemple, qu'il existe un lien entre la formation des travailleurs en santé communautaire dans les cliniques et l'amélioration de la performance de ces organisations. La logique est que l'amélioration de la capacité individuelle influe sur la performance organisationnelle. Nous savons néanmoins que de nombreuses autres conditions doivent aussi être envisagées.

La plupart des conditions à la réussite, pour ce qui est de la capacité et du contexte, peuvent être identifiées ou envisagées dans les limites d'un cadre logique. Cependant, il est fréquent que nous n'ayons pas les outils nécessaires pour comprendre ou décrire la complexité des questions concernant la motivation organisationnelle et individuelle. Comment s'y prend-on pour que les gens s'approprient le changement ? De quelles façons a-t-on besoin de changer les normes et les valeurs ? Si nous avons trouvé les systèmes logiques utiles pour ce qui est de décrire certains des aspects de la capacité et du contexte qui ont mené au changement organisationnel, nous n'avons pas eu d'aussi bons résultats lorsque nous avons eu recours à ces systèmes pour mieux comprendre la motivation organisation-

nelle et la dynamique du changement. C'est un domaine qui nécessite plus de travail.

## CHANGER LES FORMES ORGANISATIONNELLES

Le cadre présenté ici a été conçu en pensant à l'organisation standard. Il est axé sur la performance d'une organisation ayant, comme la plupart des organisations, un conseil d'administration et un directeur responsable des décisions relatives à l'embauche du personnel qui s'acquittera des diverses fonctions, etc. Le cadre est également conçu pour une organisation qui a une raison d'être fonctionnelle bien définie. Si on prend le cas d'un ministère de la Santé, par exemple, une de ses responsabilités est de veiller à ce que l'eau potable soit disponible.

De plus en plus, plusieurs organisations participent aux activités. Un nombre croissant prend conscience du fait que les tâches qui doivent être effectuées nécessitent une collaboration avec d'autres types d'organismes, comme des réseaux, des consortiums et des partenariats public-privé. Ceux-ci n'ont pas les mêmes caractéristiques que les organisations simples. Les nouvelles organisations sont un amalgame de différents types fonctionnels. Les décisions ne sont pas prises à un seul endroit, au contraire, elles sont réparties selon les fonctions, les responsabilités et les besoins. Par conséquent, lorsque nous essayons d'appliquer notre cadre, il n'est pas forcément sensé pour l'organisation dont la structure ne convient pas.

La collaboration peut prendre toutes sortes de formes, mais on retrouve cependant toujours un certain nombre de constantes. Dans une organisation simple, le domaine d'activité est clair. Elle offre un type particulier de services à un certain groupe de clients. Dans le cas d'une collaboration, on essaye de répondre à un besoin qui n'est pas toujours nettement défini et qui évolue avec le temps. On ne sait, par conséquent, pas toujours très bien ce que les partenaires font et qui fait quoi. La plupart du temps, ils ne sont pas structurés, ils n'ont pas toujours de statut légal et ils ne relèvent pas d'une seule personne ou d'une organisation mais de plusieurs membres d'un groupe qui en font partie tant qu'ils ont le sentiment d'avoir leur mot à dire et que le partenariat répond à leurs besoins.

Alors que de nombreuses organisations sont conçues comme des entités permanentes, les partenariats, eux, ne durent pas éternellement. Ils peuvent être créés pour traiter un problème très précis et, une fois celui-ci réglé (ou les changements apportés), être dissous. D'autres associations sont mises sur pied pour s'attaquer aux nouveaux problèmes.

Tous ces facteurs ont des répercussions sur le diagnostic de la performance d'un partenariat. Nous commençons tout juste à réfléchir à l'emploi du cadre avec ces types d'organisations. Des recherches s'imposent pour voir si les différences tiennent principalement à la façon de définir la performance ou s'il existe des éléments essentiels relativement au cadre si on veut l'utiliser pour évaluer les partenariats.

Dans les organisations auxquelles nous avons eu affaire, nous savions qu'il était membre et qui ne l'était pas. Dans les plus nouvelles, il y a des gens à temps partiel, des bénévoles, du personnel temporaire et des employés permanents qui, tous, considèrent qu'ils font partie de l'organisation. Ces membres fidèles à plusieurs entités avec des frontières multiples, les limites sont assez floues.

#### CYCLES DE VIE DES PARTENARIATS

La variabilité des partenariats suggère que leur cycle de vie est très différent de celui des organisations individuelles. Il arrive qu'ils soient démantelés au moment où ils atteignent le sommet de leur réussite, précisément parce que le problème dont ils traitaient a été résolu. Si on se penche sur les partenariats et les coalitions dans cette optique, on aura peut-être des indices quant à ce qui explique l'ascension et la chute des ONG. Il arrive que le déclin d'un partenariat soit une bonne raison de se réjouir parce qu'il a été performant.

Ce que nous démontre notre expérience jusqu'à maintenant, c'est que les facteurs évoqués ci-dessus font qu'il faut envisager la structure de la performance et son évaluation très différemment. Les limites étant imprécises, l'évaluation de l'efficacité pose problème : tant qu'elles ne sont pas claires, il est difficile de déterminer de qui on doit évaluer l'efficacité et en quels termes. Le manque de clarté quant à l'appartenance se combine à l'importance

primordiale de l'appropriation pour le maintien de partenariats efficaces. Cela signifie que la pertinence doit être soigneusement définie, tant du point de vue du problème (ou de la problématique) que de celui des partenaires.

## CONCLUSIONS

Pendant près de six ans, l'entreprise Universalialia, en collaboration avec la Banque interaméricaine de développement et le Centre de recherches pour le développement international, s'est appliquée à promouvoir le dialogue afin d'améliorer l'évaluation organisationnelle. Ce livre est l'effort le plus récent en ce sens. C'est une mise à jour de notre ouvrage original publié en 1996, certaines sections ayant été reformulées. Celles sur la performance et sur la capacité ont été réécrites en fonction de l'expérience que nous avons acquise depuis et aussi en tenant compte de celle d'organismes qui ont eu l'amabilité de nous faire part de leur expérience et de leur analyse.

D'autres comme l'Union mondiale pour la nature et le Service international pour la recherche agricole nationale essayent actuellement d'utiliser le cadre dans leur sphère organisationnelle. De nombreuses personnes et organisations y ont eu recours et nous ont fait part de leur expérience. L'effort pour aider les organisations à améliorer leur performance se poursuit. Il n'y a aucune réponse noir sur blanc aux questions qui se posent lorsqu'on procède à une évaluation organisationnelle dans un pays en développement.

*This page intentionally left blank*

## *Annexe 1*

# QUESTIONS POUR L'ÉVALUATION DU CONTEXTE

### **RÈGLES FORMELLES**

En quoi l'organisation est-elle touchée par le contexte administratif et juridique ?

#### **Contexte administratif**

- L'administration a-t-elle identifié d'autres institutions, organisations ou groupes avec lesquels elle est ou pourrait être en rapport ?
- L'organisation a-t-elle été identifiée comme une entité influente ou importante dans son secteur par les consommateurs, les décideurs, les fournisseurs, les concurrents et autres ?
- Les objectifs de l'organisation et ceux des autres organisations sont-ils complémentaires ?
- Les normes et les valeurs de l'organisation sont-elles propices au travail qu'elle souhaite faire ?
- Y a-t-il des systèmes de résolution de conflits (formels et informels) efficaces ?
- L'organisation est-elle affectée par des contraintes administratives excessives (paperasserie) ?

#### **Contexte juridique**

- L'organisation a-t-elle clairement défini le rôle joué par son cadre juridique ?
- Le cadre juridique favorise-t-il l'autonomie de l'organisation ?
- Le cadre législatif est-il conforme aux pratiques actuelles ?

- Le cadre législatif est-il propice au travail ?
- Les législations pertinentes sont-elles à jour ?
- Le système judiciaire est-il adapté aux besoins ?
- L'organisation est-elle touchée par :
  - la législation du travail ?
  - un cadre réglementaire ?
  - les lois sur l'environnement ?
  - une commission de la fonction publique ?
  - une réforme du secteur public ?
  - des ententes et des normes mondiales et régionales ?

### **Contexte politique**

En quoi l'organisation est-elle touchée par le contexte politique ?

- Les tendances politiques et idéologiques du gouvernement sont-elles favorables au type de travail de l'organisation ?
- Le système de gouvernement est-il propice à la collaboration ?
- L'organisation joue-t-elle un rôle dans le développement national ou sectoriel ?
- L'organisation a-t-elle accès à un financement public ?
- L'organisation a-t-elle accès à un financement international ?
- L'organisation a-t-elle accès au savoir ou aux publications du gouvernement ?
- Les politiques et les programmes du gouvernement sont-ils favorables à l'organisation ?
- Quelle forme de gouvernement participe aux affaires internes de l'organisation ?
- Quel est le niveau de participation du gouvernement dans les affaires internes de l'organisation ?
- Quel effet les relations internationales ont-elles sur l'organisation ?
- Jusqu'à quel point le gouvernement permet-il à la société civile de participer à son processus de prise de décisions ?
- Quel est le niveau de stabilité politique ?

- Dans quelle mesure le gouvernement tolère-t-il le risque et la capacité de gérer le changement ?
- Comment les groupes politiques font-ils pression sur le gouvernement pour influencer les politiques et les priorités ?
- Dans quelle mesure l'organisation est-elle affectée par la corruption politique, la violence ou les grèves ?
- Dans quelle mesure le système gouvernemental est-il adapté aux besoins et aux priorités de l'organisation ?

### Contexte économique

En quoi l'organisation est-elle touchée par le contexte économique ?

- La politique économique aide-t-elle l'organisation à acquérir des ressources technologiques et financières ?
- L'argent nécessaire pour faire le travail est-il disponible ?
- Les bailleurs de fonds apportent-ils leur appui ?
- L'enveloppe budgétaire convient-elle pour le travail de l'organisation ?
- Un financement externe est-il disponible ?
- Les politiques financières (y compris les taux d'intérêt) sont-elles propices ?
- Le fardeau de la dette est-il limitatif ?
- Les nouveaux marchés sont-ils favorables ?
- La monnaie est-elle stable ?
- L'organisation fonctionne-t-elle dans un marché concurrentiel ?
- Les politiques et les programmes sont-ils menacés par le secteur non structuré ?
- Le taux de croissance économique est-il propice au développement ?
- Le programme d'investissement de la fonction publique est-il en accord avec les priorités gouvernementales ?
- La politique fiscale est-elle régressive ?
- Quel est le climat en termes de relations industrielles ?
- Les taux de chômage sont-ils acceptables ?

- Les accords commerciaux sont-ils propices en ce qui concerne l'avantage du pays (mondialisation et marché libre) ?
- Quel effet la mondialisation a-t-elle sur l'économie ?
- Quel effet la mondialisation a-t-elle sur l'organisation ?
- Le coût des facteurs de production est-il limitatif ?
- Le secteur financier appuie-t-il le développement économique ?

## ETHOS INSTITUTIONNEL

### Contextes social et culturel

En quoi l'organisation est-elle touchée par les contextes social et culturel ?

- L'organisation appuie-t-elle l'équité en milieu de travail ?
- L'organisation tient-elle compte de l'effet de la culture sur la complexité des programmes ?
- Les valeurs véhiculées dans les contextes social et culturel soutiennent-elles le travail de l'organisation ?
- L'organisation a-t-elle accès à une banque de ressources humaines qualifiées au sein de laquelle elle peut recruter du personnel ?
- L'organisation est-elle touchée par :
  - les coutumes et les préjugés religieux, ethniques ou de classe ?
  - les valeurs et les normes culturelles (vacances de Noël, par exemple) ?
  - la violence et la criminalité ?
  - les problèmes de sécurité sur les lieux des projets ?
  - le népotisme ?
  - la corruption ?
  - les maladies chroniques, la santé, la nutrition (qui peut être une catégorie distincte) ?
  - les comportements dictés par la culture ?
  - les préjugés à l'égard des organismes donateurs ?
  - l'instabilité politique ou sociale (la mafia, par exemple) ?

## COMPÉTENCES

### Contexte technologique

La technologie dont l'organisation a besoin dans son travail est-elle couramment utilisée autour d'elle ?

- L'organisation peut-elle compter sur une infrastructure matérielle adéquate (électricité, télécommunications, transports) ?
- La technologie dont l'organisation a besoin pour s'acquitter de ses tâches est-elle soutenue par le développement technologique à l'échelon national ?
- Le système gouvernemental facilite-t-il le processus d'acquisition de la technologie dont l'organisation a besoin ?
- Le niveau de perfectionnement des ressources humaines est-il adéquat pour permettre l'utilisation des nouvelles technologies ?
- Dans quelle mesure les services publics, en particulier l'énergie électrique, sont-ils fiables ?
- Des ressources sont-elles disponibles pour les personnes qui assurent la formation ?
- Quelles sont les compétences de l'organisation en termes de constitution de réseaux de contacts ?
- Dans quelle mesure les capacités de traitement des données de l'organisation sont-elles adaptées ?
- L'organisation a-t-elle accès à la recherche ?

### Contextes écologique et géographique

- Les services de l'organisation seront-ils touchés par des phénomènes naturels ?
- Les conditions environnementales naturelles sont-elles propices au travail de l'organisation ou lui imposent-elles des frais ou des défis techniques supplémentaires ?
- La pollution affecte-t-elle le rythme de travail de l'organisation ?
- En quoi les politiques et les lois sur l'environnement et les ressources naturelles auront-elles une incidence sur la performance de l'organisation ?

#### RAPPEL

Une liste de contrôle peut être un outil utile, mais ce n'est qu'un point de départ qu'il faut sans cesse renouveler et réviser.

## *Annexe 2*

# **UNE ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE**

## **EXEMPLE DE PLAN DE RAPPORT**

### **1. Introduction**

- Contexte et objet
- Problèmes de développement
- Description de l'organisation
- Unité d'analyse

### **2. Méthodologie**

- Grands problèmes/questions
- Collecte de données/sources
- Analyse des données
- Restrictions (temps, ressources, information)
- Équipe
- Calendrier

### **3. Ciblage d'une organisation individuelle ou d'un réseau**

- Identification de l'organisation
- Profil de l'organisation
- Liens entre l'organisation et les problèmes de développement

#### 4. Contexte porteur

##### *Règles formelles*

- Cadre juridique
- Droits de propriété intellectuelle
- Mandat
- Droits dans le domaine du travail

##### *Ethos institutionnel*

- Histoire
- Valeurs culturelles
- Normes
- Tabous

##### *Compétences*

- Ressources naturelles
- Ressources humaines
- Ressources technologiques
- Ressources financières

#### 5. Grandes questions de capacité organisationnelle qui influent sur la performance de l'organisation

- Leadership stratégique
- Structure
- Ressources humaines
- Finances
- Programmes/services
- Infrastructure
- Technologie
- Liens avec les autres organisations

## **6. Grandes questions de motivation organisationnelle qui influent sur la performance de l'organisation**

- Mission
- Vision d'avenir
- Histoire
- Culture
- Système de mesures d'incitation et de récompense

## **7. Performance organisationnelle**

- Efficacité
- Efficience
- Maintien de la pertinence
- Viabilité financière

## **8. Conclusion et recommandations**

- Domaines à étudier plus en détail
- Domaines ou interventions à envisager
- Manières envisageables de mettre le projet en œuvre

## BIBLIOGRAPHIE

- Aldrich, H., *Organizations Evolving*, Sage Publications, Thousand Oaks (Californie), 1999.
- Allcorn, S., « Understanding Organizational Culture and the Quality of Workplace Subjectivity », *Human Relations*, 48 (1), pp. 73-96, 1995.
- Allen, R., « On a Clear Day You Can Have a Vision : A Visioning Model for Everyone », *Leadership and Organizational Development Journal*, 16 (4), pp. 39-44, 1995.
- Anderson, G., *Fundamentals of Educational Research*, 2<sup>e</sup> édition, Falmer, Londres, 1998.
- Anderson, G., D. Gilsig, « Participatory Evaluation in Human Resource Development : A Case Study from Southeast Asia », dans T. Jackson, Y. Kassam (dir.), *Knowledge Shared. Participatory Evaluation in Development : Cooperation*, CRDI et Kumarian Press, Ottawa, 1998.
- Bajaj, M., *Revisiting Evaluation : A Study of the Process, Role and Contribution of Donor Funded Evaluations to Development Organizations in South Asia*, CRDI, Ottawa, 1997.
- Banque interaméricaine de développement, *Evaluation : A Management Tool for Improving Project Performance*, BID, Washington (D.C.), 1997.
- , *Annual Report on Projects in Execution*, Document CP-199, BID, Washington (D.C.), 26 mai 1999.
- Barker, R.C., « Financial Performance Measurement : Not a Total Solution », *Management Decision*, 33 (2), pp. 31-39, 1995.
- Baron, A., « Project Highlights Culture Change in Public Sector », *Personnel Management*, 1 (7), p. 60, 1995.
- Bart, C., « Sex, Lies and Mission Statements », *Business Horizons*, pp. 9-18, novembre-décembre 1997.
- Bate, C., *Strategies for Cultural Change*, Butterworth-Heinemann, New York, 1996.

- Bates, R., A. Krueger (dir.), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Blackwell, Oxford, 1993.
- Beaton, G., « Mission Statements in Professional Service Firms : Direction or Decoration ? », *Journal of Professional Services Marketing*, 11 (1), pp. 173-188, 1994.
- Beesley, A., « "Time Compression" – New Source of Competitiveness in the Supply-Chain », *Logistics Focus* (5), pp. 24-25, 1995.
- Bennet, R., « Developing People for Real : Some Issues and Approaches », *Management Decision*, 31 (3), pp. 55-61, 1993.
- Bennis, W., *Organization Development : Its Nature, Origins and Prospects*, Addison-Wesley, Reading (Massachusetts), 1969.
- Bennis, W., J. Goldsmith, *Learning to Lead : A Workbook on Becoming a Leader*, Perseus Press, Cambridge (Massachusetts), 1997.
- Berry, A.J., P. Capps, D. Cooper, P. Ferguson, « Management Control in the Area of the NCB », *Accounting, Organizations and Society*, 1, pp. 3-28, 1985.
- Birkin, F., D. Woodward, « Management Accounting for Sustainable Development », *Management Accounting*, pp. 42-45, juillet-août 1997.
- Blau, P., R. Scott, *Formal Organizations*, Chandler Publishing, San Francisco, 1962.
- Blickendorfer, R., J. Janey, « Measuring Performance in Nonprofit Organizations (Part 2) », *Nonprofit World*, 6 (2), pp. 18-22, 1988.
- Bloor, G., P. Dawson, « Understanding Professional Culture in Organization Context », *Organization Studies*, 15 (2), pp. 275-295, 1994.
- Booth, R., « Accountants Do It by Proxy », *Management Accounting – London*, 74 (5), p. 48, 1996.
- , « Program Management : Measures for Program Action », *Management Accounting – London*, 76, pp. 26-28, 1998.
- Boschken, H.L., « Organizational Performance and Multiple Constituencies », *Public Administration Review*, 54, pp. 308-312, 1994.
- Bowles, M.L., G. Coates, « Image and Substance : The Management of Performance as Rhetoric or Reality ? », *Personnel Review*, 22 (2), pp. 3-21, 1993.
- Brown, M.G., « Is Your Measurement System Well Balanced ? », *Journal for Quality and Participation*, 17 (6), pp. 6-11, 1994.
- Brown, S.J., R.J. Kraft, « A Strategy for the Emerging HR Role », *Human Resources Professional*, 11 (2), pp. 28-32, 1998.

- Brudney, J., S. Condrey, « Pay for Performance : Explaining the Differences in Managerial Motivation », *Public Productivity and Management Review*, 17 (2), pp. 129-144, 1993.
- Burki, S., G.E. Perry, *Beyond the Washington Consensus : Institutions Matter*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1998.
- Byrd, R.E., « Corporate Leadership Skills : A Synthesis », *Organizational Dynamics*, 16 (1), pp. 34-43, 1987.
- Calfee, D., « Get Your Mission Statement Working », *Management Review*, pp. 54-57, janvier 1993.
- Campbell, J.P. et coll., *Managerial Behavior, Performance and Effectiveness*, McGraw-Hill, New York, 1970.
- Campbell, D.T., J.C. Stanley, *Experimental and Quasi-experimental Designs for Research*, Rand McNally, Chicago, 1963.
- Caplow, T., *How to Run Any Organization : A Manual of Practical Sociology*, The Dryden Press, Hinsdale (Illinois), 1976.
- Carver, J., *Basic Principle of Policy Governance*, Jossey-Bass, San Francisco, 1996.
- Centre de recherches pour le développement international, *Approaches to Strengthening Research Institutions*, CRDI, Ottawa, 1987.
- Chelimsky, E., « The Coming Transformations in Evaluation », dans E. Chelimsky, W.R. Shadish (dir.), *Evaluation for the 21<sup>st</sup> Century : A Handbook*, Sage, Thousand Oaks (Californie), 1997.
- Chhiber, A., « Institutions, Policies and Development Outcomes », dans R. Picciotto, E. Weisner (dir.), *Evaluation and Development : The Institutional Dimension*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1998.
- Chilton, K., *The Global Challenge of American Manufacturer*, University of Washington, St. Louis, 1994.
- Chong, A., C. Calderone, *Institutional Change and Poverty, or Why It Is Worth It to Reform the State*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1997.
- Clague, C., P. Keefer, S. Snack, M. Molson, « Institutions and Economic Performance : Property Rights and Contract Enforcement », dans C. Clague (dir.), *Institutions and Economic Development : Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore (Maryland), 1997.
- Cockerill, T., J. Hunt, H. Schroder, « Managerial Competencies : Fact or Fiction ? », *Business Strategy Review*, 6, pp. 1-12, 1995.

- Cohen, S.A., « Defining and Measuring Effectiveness in Public Management », *Public Productivity and Management Review*, 17 (1), pp. 45-57, 1993.
- Colvard, J.E., « In Defense of Middle Management », *Government Executive*, 26 (5), pp. 57-58, 1994.
- Coyne, K., R. Dye, « The Competitive Dynamics of Network-Based Businesses », *Harvard Business Review*, pp. 99-109, janvier-février 1998.
- Datta, S.K., J.B. Nugent, « Transaction Cost Economics and Contractual Choice : Theory and Evidence », dans M. Nabli, J.B. Nugent (dir.), *The Institutional Economics and Development*, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1998.
- Deming, W.E., *Out of the Crisis*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts), 1986.
- Denison, D., « What Is the Difference Between Organizational Culture and Organizational Climate ? », *Academy of Management Review*, 21 (3), pp. 619-654, 1996.
- Dent, S.M., P.A. Hughes, « Core Process Management : Getting Everyone on the Same Page », *Journal of Quality and Participation*, 21 (6), pp. 50-55, 1998.
- Desormeaux, G., « Institutional Structure and Social Security Systems : Lessons from the Chilean Experience », dans R. Picciotto, E. Weisner (dir.), *Evaluation and Development : The Institutional Dimension*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1998.
- Down, J.W., Mardis, T.R. Connolly, S. Johnson, « A Strategic Model Emerges », *HR Focus*, 74 (6), pp. 22-23, 1997.
- Drucker, P.F., *The Concept of Corporation*, New American Library, New York, 1983.
- Dunn, W.N., « Reforms as Arguments », *Knowledge : Creation, Diffusion, Utilization*, 3 (3), pp. 293-326, 1982.
- Earl, S., F. Carden, T. Smutylo, *La cartographie des incidences : Intégrer l'apprentissage et la réflexion dans les programmes de développement*, CRDI, Ottawa, 2001.
- Eaton, J., *Institutional Building and Development : From Concepts to Complications*, Sage, Beverly Hills (Californie), 1972.
- Eggertsson, T., « A Note on the Economics of Institutions », dans A. Alston, T. Eggertsson (dir.), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, Cambridge (R.-U.), 1996.

- Eimicke, W.B., « Benchmarking for Best Practices in the Public Sector/ Achieving Improved Performance in Public Organizations. A Guide for Managers/Organizational Performance and Measurement in the Public Sector : Toward Service, Effort and Accomplishment Reported », *American Review of Public Administration*, 28 (1), pp. 90-95, 1998.
- Engerman, S.L., « Cultural Values, Ideological Beliefs and Changing Labor Institutions : Notes on Their Interactions », dans J. Drobak, J.V.C. Nye (dir.), *The Frontiers of the New International Economics*, Academic Press Limited, San Diego (Californie), 1997.
- Ensminger, J., « Changing Property Rights : Reconciling Formal and Informal Right to Land in Africa », dans J. Drobak, J.V.C. Nye (dir.), *The Frontiers of the New International Economics*, Academic Press Limited, San Diego (Californie), 1997.
- Eriksson, J., « An Institutional Framework for Learning from Failed States », dans R. Picciotto, E. Weisner (dir.), *Evaluation and Development : The Institutional Dimension*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1998.
- Etzioni, A., *Modern Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliff (Californie), 1964.
- Fetterman, D.M., S. Kaftarian, A. Wandersman, *Empowerment Evaluation : Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*, Sage, Thousand Oaks (Californie), 1996.
- Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI), *Reddition de comptes, rapports sur la performance et vérification intégrée. Une vue d'ensemble*, FCVI, Ottawa, 1996.
- Gagnon, Y., J. Dragon, « L'impact des technologies sur la performance des organisations », *Optimum, La revue de gestion du secteur public*, 28 (1), pp. 19-31, 1996.
- Galbraith, J., *Designing Complex Organizations*, Addison-Wesley, Reading (Massachusetts), 1973.
- Georgopoulos, B., A. Tannenbaum, « A Study of Organizational Effectiveness », *American Sociological Review*, 22, pp. 534-540, 1957.
- Gerhart, B., G.T. Milkovich, « Organizational Differences in Managerial Compensation and Financial Performance », *Academy of Management Journal*, 33 (4), pp. 663-691, 1990.
- Goddard, A., J. Powell, « Accountability and Accounting », *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 7 (2), pp. 50-69, 1994.

- Graf, L., M. Hemmasi, K.C. Strong, « Strategic Analysis for Resource Allocation Decisions in Health Care Organizations », *Journal of Managerial Issues*, 8 (1), pp. 92-107, 1996.
- Grandori, A., « An Organizational Assessment of Interfirm Coordination Modes », *Organizational Studies*, 18 (6), pp. 897-925, 1997.
- Greenhill, R., « State Intervention in the Brazilian Coffee Trade During the 1920's : A Case Study of New Institutional Economics », dans J. Harris, J. Turner, C.M. Lewis (dir.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, New York, 1995.
- Guba, E.G., Y.S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Sage, Newbury Park (Californie), 1989.
- Gupta, N., D. Jenkins, « The Politics of Pay », *Compensation and Benefits Review*, pp. 23-30, mars-avril 1996.
- Gupta, Y.P., D. Chin, « Organizational Life Cycles : A Review and Proposed Directions for Research », *The Mid-Atlantic Journal of Business*, 30 (3), pp. 269-293, 1994.
- Hagen, A.F., M.T. Hassan, S.G. Amin, « Critical Strategic Leadership Components : An Empirical Investigation », *SAM Advanced Management Journal*, 63 (3), pp. 39-44, 1998.
- Haggard, S., R. Kaufman (dir.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1992.
- Hahm, H., *The Development of the Private Sector in a Small Economy in Transition*, Document de travail de la Banque mondiale, Série Région Asie de l'Est et Pacifique, 223, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1993.
- Haire, M., *Psychology in Management*, McGraw-Hill, New York, 1956.
- Handa, V., A. Adas, « Predicting the Level of Organizational Effectiveness : A Methodology for the Construction Firm », *Construction Management and Economics*, 14 (4), pp. 341-352, 1996.
- Handy, C., « Managing the Dream », *Executive Excellence*, 14 (11), pp. 11-12, 1997.
- Harrison, M.I., *Diagnosing Organizations : Methods, Models and Processes*, Sage, Beverly Hills (Californie), 1987.
- Harrison, R., « Why Your Firm Needs Emotional Intelligence », *People Management* (1), p. 41, 1987.
- Hassard, J., M. Parker (dir.), *Post Modernism and Organizations*, Sage, Londres, 1993.

- Hatch, M.J., « The Dynamics of Organizational Culture », *Academy of Management Review*, 18 (4), pp. 657-693, 1993.
- Healthcare Financial Management, « Key Organizational Performance Indicators », *Healthcare Financial Management*, 51 (4), 1997.
- Heckman, J., C. Heinrich, J. Smith, « Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies », *American Economic Review*, 87 (2), pp. 389-395, 1997.
- Henke, E.O., « Use of Accounting Data by Externally Interested Parties », dans E.O. Henke (dir.), *Introduction to Nonprofit Organization Accounting*, South-Western Publishing Company, Cincinnati, 1992.
- Hesselbein, F., M. Goldsmith, R. Belfkhard, *The Organization of the Future*, Jossey-Bass, San Francisco, 1996.
- Hickson, D., D. Pugh, *Management Worldwide : The Impact of Societal Culture on Organizations around the Globe*, Penguin Books, Londres, 1995.
- Howard, R., « Values Make the Company », *Harvard Business Review*, 68 (5), pp. 134-144, 1990.
- Hunter, J.D., C.M. Lewis (dir.), *The New Institutional Economics of the Third World*, Routledge, Londres, 1997.
- Israel, A., *The Changing Role of the State : Institutional Dimensions*, « Documents de travail de la Banque mondiale, 495, Banque mondiale, Washington (D.C.), août 1990.
- Kagi, G., « Institutions in Development : The Country, Research and Operational Challenges », dans R. Picciotto, E. Weisner (dir.), *Evaluation and Development : The Institutional Dimension*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1998.
- Kaplan, R.S., D.P. Norton, « Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System », *Harvard Business Review*, 74 (1), pp. 75-85, 1996.
- Ketchen, D.J., Jr, J.B. Thomas, R.R., Jr McDaniel, « Process, Content and Context : Synergistic Effects on Organizational Performance », *Journal of Management*, 22 (2), pp. 231-257, 1996.
- Khandker, S.R., B. Khalily, Z. Khan, *Grameen Bank : Performance and Sustainability*, Document de travail de la Banque mondiale, 306, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1995.
- Kilmann, R., I. Kilmann, *Managing Beyond the Quick Fix : A Completely Integrated Program for Creating and Maintaining Organizational Success*, Jossey-Bass, San Francisco, 1989.

- Korey, G., « TDM Grid : An Effective Tool for Implementing Strategic Plans in Academic Institutions », *Management Decision*, 33 (2), pp. 40-47, 1995.
- Kotter, J.P., « What Leaders Really Do », *Harvard Business Review*, 68 (3), pp. 103-111, 1990.
- Lal, D., « Participation, Markets and Democracy », dans M. Lundahl, B. Ndulu (dir.), *New Directions in Development Economics : Growth, Environmental Concerns and Government in the 1990's*, Routledge, New York, 1996.
- Lampe, J.C., S.G. Sutton, « Performance Measures to Improve Internal Audit Productivity and Quality », *Internal Auditing*, 13 (1), pp. 3-14, 1997.
- Lawrence, P.R., J.W.L. Borsch, *Organization and Environment*, Harvard University Press, Boston, 1967.
- Levinson, H., *Organizational Diagnostics*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1972.
- Likert, R., *Some Applications of Behavioural Research*, UNESCO, Paris, 1957.
- Lorenzoni, G., C. Baden-Fuller, « Creating a Strategic Center to Manage a Web of Partners », *California Management Review*, 37 (3), pp. 146-163, 1995.
- Love, A.J., *Internal Evaluation : Building Organizations from Within*, Sage, Newbury Park (California), 1991.
- Lusthaus, C., M.-H. Adrien, G. Anderson, Carden, F., *Améliorer la performance organisationnelle – Manuel d'auto-évaluation*, CRDI, Ottawa, 1999.
- Lusthaus, C., M.-H. Adrien, M. Perstinger, *Capacity Building : Implications for Planning, Monitoring and Evaluation*, Universalia, Montréal, 1999.
- Lusthaus, C., G. Anderson, M.-H. Adrien, « Organizational Self-Evaluation : An Emerging Frontier for Organizational Self-Improvement », *Knowledge and Policy : The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 10 (1), pp. 83-96, 1997.
- Lusthaus, C., G. Anderson, M.-H. Adrien, E. Murphy, *Évaluation institutionnelle – Cadre pour le renforcement des organisations partenaires du CRDI*, CRDI, 1996, trad. de *Institutional Assessment – A Framework for Strengthening Organizational Capacity for IDRC's Research Partners*, 1995.
- Manning, N., *Administration and Civil Service Assessment Tool*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 2000.
- March, J.G., R.I. Sutton, « Organizational Performance as a Dependent Variable », *Organization Science*, 8 (6), pp. 698-706, 1997.

- Maslow, A., *Motivation and Personality*, Harper and Row, New York, 1997.
- Mauro, P., « Corruption and Growth », *Quarterly Journal of Economics*, 110, pp. 681-712, 1995.
- McNerney, D.J., « "Designer" Downsizing : Accent on Core Competencies », *HR Focus*, 72 (2), 1995.
- Meyer, D., *Structural Cybernetics : An Overview*, N. Dean Meyer and Associates, Ridgefield (Connecticut), 1995.
- Meyers, P., I. Briggs, *Gifts Differing*, Consulting Psychologist Press, Palo Alto (Californie), 1980.
- Mintzberg, H., J.B. Quinn, *The Strategy Process : Concepts, Context and Cases*, Prentice Hall, New York, 1995.
- Miron, D., S. Leichtman, A. Atkins, « Reengineering Human Resource Processes », *Human Resources Professional*, 6 (1), pp. 19-23, 1993.
- Morgan, P., *Capacités et développement des capacités – Quelques stratégies*, Direction générale des politiques, ACIDI, Hull (Québec), 1998.
- Mueller, F., « Organizational and Employee Cooperation : Can We Learn from Economists ? », *Human Relations*, 48 (10), pp. 1217-1235, 1995.
- Nabli, M., J.B. Nugent, « Collective Action, Institutions and Development », dans M. Nabli, J.B. Nugent (dir.), *The New Institutional Economics and Development*, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1989.
- Nanus, B., *The Leader's Edge*, Contemporary Books, Chicago, 1989.
- North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge (R.-U.), 1990.
- North, D.C., « Economic Performance Through Time », *The American Economic Review*, 84 (3), 1994.
- North, W.H., « The Independent Evaluation of the Global Environment Facility Pilot Phase », dans E. Chelimsky, W.R. Shadish (dir.), *Evaluation for the 21<sup>st</sup> Century : A Handbook*, Sage, Thousand Oaks (Californie), 1997.
- Nourzad, F., *Infrastructure Capital and Private Sector Productivity : A Dynamic Analysis*, Marquette University, Milwaukee, 1997.
- Nugent, J.B., « Institutions, Markets and Outcomes », dans R. Picciotto, E. Weisner (dir.), *Evaluation and Development : The Institutional Dimension*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1998.

- Nye, J.V.C., « Thinking About the State : Property Rights, Trade and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion », dans J. Drobak, J.V.C. Nye (dir.), *The Frontiers of New Institutional Economics*, Academic Press Limited, San Diego (Californie), 1997.
- Osborne, D., T. Gaebler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading (Massachusetts), 1992.
- Ostrom, E., « Investing in Capital, Institutions and Incentives », dans C. Clague (dir.), *Institutions and Economic Development : Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, The Johns Hopkins Press, Baltimore (Maryland), 1997.
- Ouchi, W., *Theory Z : How American Business Can Meet the Japanese Challenge*, Addison-Wesley, Reading (Massachusetts), 1981.
- Patton, M.Q., *Qualitative Evaluation and Research Methods*, 2<sup>e</sup> édition, Sage, Newbury Park (Californie), 1990.
- Peters, T.J., R.H. Waterman, *Le prix de l'excellence*, Dunod, Paris, 1999.
- , *In Search of Excellence : Lessons from America's Best Run Companies*, Harper & Row, New York, 1982.
- Picciotto, R., E. Weisner (dir.), *Evaluation and Development : The Institutional Dimension*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1998.
- Programme de développement des Nations Unies (PNUD), *Human Development Report*, Oxford University Press, New York, 1993.
- Quinn, R.E., J. Rohrbaugh, « A Spatial Model of Effectiveness Criteria : Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis », *Management Science*, 29, pp. 363-377, 1983.
- Roethlisberger, F., W. Dickson, *Management and the Worker*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1939.
- Salopek, J., « The New Managerial Mentor : Becoming a Learning Leader to Build Communities of Purpose », *Training and Development*, 52 (12), p. 61, 1998.
- Savedoff, W.D. (dir.), *Organization Matters : Agency Problems in Health and Education in Latin America*, Banque interaméricaine de développement, Washington (D.C.), 1998.
- Schein, E., *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, 1997.
- Schick, A., *A Performance-Based Budgeting System for the Agency for International Development*, USAID, Washington (D.C.), 1993.

- Scott, R., J. Meyer, *Institutional Environments and Organizations*, Sage, Thousand Oaks (Californie), 1994.
- Scott, W.R., *Institutions and Organizations*, Sage, Thousand Oaks (Californie), 1995.
- Scriven, M., *Evaluation Thesaurus*, 4<sup>e</sup> édition, Sage, Thousand Oaks (Californie), 1991.
- , « Truth and Objectivity in Evaluation », dans E. Chelimsky, W.R. Shadish (dir.), *Evaluation for the 21<sup>st</sup> Century : A Handbook*, Sage, Thousand Oaks (Californie), 1997.
- Selznick, P., *Leadership in Administration : A Sociological Interpretation*, Peterson Row, Evanston (Illinois), 1957.
- Senge, P.M., R.B. Ross, B.J. Smith, *The Dance of Change : The Challenges to Sustaining Momentum in Learning Organizations*, Currency Doubleday, New York, 1999.
- Senge, P.M., C. Roberts, R.B. Ross, B.J. Smith, A. Kleiner, *The Fifth Discipline Fieldbook : Strategies and Tools for Building a Learning Organization*, Currency Doubleday, New York, 1994.
- Silos, L., *OIKOS : The Two Phases of Organization*, Asian Institute of Management, Manille, 1991.
- Simons, R., A. Dávila, *Harvard Business Review on Measuring Corporate Performance*, Harvard Business School Press, Cambridge (Massachusetts), 1998.
- Skinner, E., « Traditional Institutions and Economic Development : The Mossi Nam », dans A. Yansane (dir.), *Development Strategies in Africa : Current Economic, Socio-Political and Institutional Trends and Issues*, Greenwood Publishing Group, Wesport (Connecticut), 1996.
- Soto, M.A., « Research Synthesis for Public Health Policy : Experience of the Institute of Medicine », dans E. Chelimsky, W.R. Shadish (dir.), *Evaluation for the 21<sup>st</sup> Century : A Handbook*, Sage, Thousand Oaks (Californie), 1997.
- Steers, R., « Problems in the Measurement of Organizational Effectiveness », *Administrative Science Quarterly*, 20, pp. 546-548, 1975.
- Stone, A., B. Levy, R. Portes, « Public Institutions and Private Transactions : A Comparative Analysis of the Legal and Regulatory Environment for Business Transactions in Brazil and Chile », dans L.J. Alston, T. Eggertsson, D.C. North (dir.), *Empirical Studies and Institutional Change*, Cambridge University Press, New York, 1996.

- Tavenas, F., *Performance Indicators at McGill*, Document de travail, Université McGill, Montréal, 1992.
- Taylor, F., *The Principles of Scientific Management*, Dover, New York, 1998.
- Taylor, F.W., *Scientific Management*, Harper and Row, New York, 1947.
- Tichy, N., *The Leadership Engine*, Harper Business, New York, 1997.
- Tomassi, M., A. Velasco, « Where Are We in the Political Economy of Reform », non publié, 1995.
- University of British Columbia (UBC), « Social Capital Formation and Institutions for Sustainability », Atelier, Vancouver (Colombie-Britannique), 16-17 novembre 1998. [http://www.sdri.ubc.soc\\_cap.html](http://www.sdri.ubc.soc_cap.html) [http://www.sdri.ubc.ca/publications/workshops\\_conferences\\_social.cfm](http://www.sdri.ubc.ca/publications/workshops_conferences_social.cfm)
- Uphoff, N., *The Political Economy of Development : Theoretical and Empirical Contributions*, University of California Press, Berkeley (Californie), 1972.
- U.S. General Accounting Office, « The Results Act : An Evaluator's Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans », GAO General Government Division, avril 1998.
- Vecchio, R.P., *Organizational Behaviour*, Harcourt Brace and Co., Orlando (Floride), 1995.
- Walton, M., *The Deming Management Method*, Putnam Publishing Group, New York, 1986.
- Weber, M., *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, New York, 1947.
- Weick, K.E., *Sensemaking in Organizations*, Sage, Thousand Oaks (Californie), 1995.
- Weisner, E., « Transaction Cost Economics and Public Sector Rent Seeking in Developing Countries : Towards a Theory of Governance Failure », dans R. Picciotto, E. Weisner (dir.), *Evaluation and Development : The Institutional Dimension*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1998.
- Wohlstetter, P., « Models of High-Performance Schools », dans S.A. Mohrman, P. Wohlstetter et coll. (dir.), *School-Based Management*, Jossey-Bass, San Francisco, 1994.

- 
- Yuchtman, E., S. Seashore, « Factorial Analysis of Organizational Performance », *Administrative Science Quarterly*, 12 (3), pp. 377-395, 1967.
- Zammuto, R., *Assessing Organizational Effectiveness : Systems Change, Adaptation and Strategy*, SUNY Press, Albany (New York), 1982.

*This page intentionally left blank*

## TABLE DES MATIÈRES

GLOSSAIRE .....	7
PRÉFACE .....	17
AVANT-PROPOS .....	21
<i>Chapitre un</i>	
INTRODUCTION : CHANGEMENTS DANS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT .....	25
Objet .....	29
Vue d'ensemble .....	30
Évolution du cadre .....	34
<i>Contexte externe</i> .....	38
<i>Capacité organisationnelle</i> .....	38
<i>Motivation organisationnelle</i> .....	39
<i>Performance organisationnelle</i> .....	40
Organisation du livre .....	40
GUIDE RAPIDE POUR L'ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE .....	43
<i>Chapitre deux</i>	
CONTEXTE PORTEUR ET PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE .....	49
Définitions .....	50
Règles .....	54
<i>Règles administratives et politiques</i> .....	54

<i>Règles économiques</i> .....	55
<i>Mise à exécution des règles</i> .....	57
<i>Attributs nécessaires des règles</i> .....	58
<i>Évaluation des règles</i> .....	59
<b>Ethos institutionnel</b> .....	61
<i>Histoire</i> .....	62
<i>Mise en application de l'ethos institutionnel</i> .....	62
<i>Culture</i> .....	63
<b>Compétences</b> .....	64
<i>Dimensions</i> .....	65
<i>Ressources</i> .....	65
<i>Main-d'œuvre</i> .....	66
<i>Accès à la technologie et aux systèmes</i> .....	67
<b>Conclusion</b> .....	67
<i>Chapitre trois</i>	
<b>CAPACITÉ</b> .....	69
<b>Leadership stratégique</b> .....	70
<i>Définition et dimensions</i> .....	71
<i>Leadership</i> .....	72
<i>Planification stratégique</i> .....	74
<i>Gestion de créneaux</i> .....	76
<b>Structure organisationnelle</b> .....	80
<i>Structure de gouvernance</i> .....	82
<b>Structure opérationnelle</b> .....	86
<b>Ressources humaines</b> .....	89
<i>Planification des ressources humaines</i> .....	90
<i>Dotation en personnel</i> .....	91
<i>Perfectionnement des ressources humaines</i> .....	93

<i>Évaluation et récompense des ressources humaines</i> .....	96
<i>Maintien de relations constructives avec le personnel</i> .....	99
Gestion financière .....	100
<i>Planification financière</i> .....	101
<i>Redevabilité financière</i> .....	102
<i>Suivi financier</i> .....	104
Infrastructure .....	106
<i>Installations</i> .....	107
<i>Technologie</i> .....	108
Gestion de programmes .....	109
<i>Planification de programmes</i> .....	111
<i>Exécution de programmes</i> .....	111
<i>Suivi et évaluation de programmes</i> .....	112
Processus organisationnels .....	114
<i>Résolution de problèmes</i> .....	116
<i>Prise de décisions</i> .....	117
<i>Planification</i> .....	118
<i>Communications</i> .....	119
<i>Suivi et évaluation organisationnels</i> .....	121
Liens avec les autres organisations .....	122
<i>Réseaux, arrangements en coentreprise,     coalitions et partenariats</i> .....	122
<i>Liens électroniques</i> .....	123
<i>Chapitre quatre</i>	
MOTIVATION ORGANISATIONNELLE .....	125
Histoire .....	128
<i>Définition</i> .....	128
<i>Dimensions</i> .....	128

Données sur l'histoire .....	133
Évaluation de l'histoire .....	134
Vision d'avenir et mission .....	134
Définition .....	135
Dimensions .....	136
Données sur la mission .....	137
Évaluation de la mission .....	139
Culture .....	140
Définition .....	140
Dimensions .....	141
Données sur la culture .....	142
Évaluation de la culture .....	144
Mesures d'incitation .....	144
Définition .....	144
Dimensions .....	145
Données sur les mesures d'incitation .....	148
Évaluation des systèmes de mesures d'incitation .....	149
Conclusion .....	150
<i>Chapitre cinq</i>	
PERFORMANCE .....	151
La performance du point de vue de l'efficacité .....	153
Définition .....	153
Dimensions .....	154
Évaluation de l'efficacité .....	157
Indicateurs d'efficacité .....	159
La performance du point de vue de l'efficience .....	160
Définition .....	160
Dimensions .....	161

<i>Évaluation de l'efficience</i> .....	163
<i>Indicateurs d'efficience</i> .....	165
La performance du point de vue du maintien de la pertinence .....	166
<i>Définition</i> .....	166
<i>Dimensions</i> .....	168
<i>Évaluation de la pertinence</i> .....	169
<i>Indicateurs de pertinence</i> .....	170
La performance du point de vue de la viabilité financière .....	172
<i>Définition</i> .....	172
<i>Dimensions</i> .....	172
<i>Évaluation de la viabilité financière</i> .....	176
<i>Indicateurs de viabilité financière</i> .....	178
Équilibrer les éléments de la performance .....	179
<i>Chapitre six</i>	
<b>QUESTIONS DE MÉTHODOLOGIE</b>	
<b>SOULEVÉES PAR L'ÉVALUATION</b>	
<b>ORGANISATIONNELLE</b> .....	
Justification : pourquoi une autoévaluation ? .....	182
Le processus d'évaluation .....	182
Orienter l'évaluation : choisir les questions .....	186
<i>Formuler les questions sur la performance</i> .....	188
<i>Questions portant sur la capacité</i> .....	190
<i>Motivation : points à étudier et questions à poser</i> .....	192
<i>Déterminer ce dont on a besoin de savoir</i> <i>au sujet du contexte</i> .....	192
Évaluation organisationnelle : méthodologie .....	193
<i>Sources des données</i> .....	193

<i>Collecte des données</i> .....	195
<i>Analyse des données</i> .....	195
Quelques questions importantes .....	196
<i>Expertise</i> .....	196
<i>Le point de vue de qui ? Évaluateurs externes et internes</i> .....	197
<i>Autoévaluation</i> .....	200
<i>Données qualitatives et quantitatives</i> .....	203
<i>Sources de données</i> .....	204
<i>Validité</i> .....	206
Le rapport : communiquer les résultats de l'exercice .....	209
Conclusion .....	211
<i>Chapitre sept</i>	
<b>METTRE EN ŒUVRE</b>	
<b>UNE ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE</b> .....	213
Évaluation organisationnelle et appropriation .....	216
<i>Évaluations cérémonielles</i> .....	220
<i>Investir dans la performance organisationnelle :</i> <i>le piège des projets</i> .....	222
<i>Cycles de la vie organisationnelle et modification</i> <i>de la performance</i> .....	224
<i>Modèles logiques et évaluations organisationnelles</i> .....	226
Changer les formes organisationnelles .....	229
Conclusions .....	231
<i>Annexe 1</i>	
<b>QUESTIONS POUR L'ÉVALUATION DU CONTEXTE</b> .....	233
<i>Annexe 2</i>	
<b>UNE ÉVALUATION ORGANISATIONNELLE -</b> <b>EXEMPLE DE PLAN DE RAPPORT</b> .....	238
BIBLIOGRAPHIE .....	241