

# La gestion du changement dans les organisations publiques : Le cas de la Régie des rentes du Québec (RRQ)

Par **Guy Morneau**, Administrateur invité à l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP), ancien Président de la Régie des rentes du Québec (1998 – 2004) • [guy.morneau@enap.ca](mailto:guy.morneau@enap.ca)

Avec **Imad Eddine Hatimi**, HEC Montréal • [imad-eddine.hatimi@hec.ca](mailto:imad-eddine.hatimi@hec.ca)

Et la collaboration de **Bun Luk Khuong**, directeur de la performance à la Régie des rentes du Québec et de **Nathalie Dionne**, agente de recherche à l'ENAP

Le gouvernement du Québec a entrepris depuis quelques années une réforme majeure de l'administration publique afin de favoriser l'émergence d'une culture de performance centrée sur les services aux citoyens (population et entreprises). La gestion par résultats y est institutionnalisée afin de responsabiliser les gestionnaires publics, améliorer la qualité des services aux citoyens et permettre une plus grande imputabilité des agents publics (Mazouz et Rochet, 2005). Sur le plan organisationnel, l'implantation d'une telle orientation s'avère une tâche difficile à réaliser. Elle nécessite une transformation majeure sur le plan des valeurs, des façons de faire et des règles qui régissent le comportement des individus et la performance de l'organisation. Si on se réfère à une étude récente de Mazouz et Tremblay (2005), cette réforme menée par le gouvernement québécois présente deux facettes aux yeux des fonctionnaires des organisations concernées. D'un côté, elle est perçue comme une occasion à saisir pour avoir plus de marge de manœuvre en termes de gestion, une imputabilité accrue des agents publics et de meilleurs services aux citoyens. De l'autre côté, particulièrement sur le plan des unités administratives qui n'offrent pas de services tangibles, la réforme est synonyme de nombreuses incertitudes et de risques de dérapage. Les uns aspirent

à une réelle autonomie de gestion, les autres pratiquent le *wait and see* quand ils ne sont pas ouvertement opposés à toute forme de changement dans leurs organisations. Ces comportements à la fois d'espoir et de méfiance traduisent des préoccupations de légitimité à l'égard du nouveau modèle de gestion.

Le présent article tente de décrire comment rendre légitime pour les différentes parties prenantes (employés, groupes d'intérêts, etc.) le passage vers le modèle de « gestion intégrée de la performance ». À cet effet, nous nous servons d'un exemple de transition réussie vers le nouveau modèle de gestion pour faire ressortir les dimensions clés qui peuvent faciliter l'implantation du changement au sein des organisations publiques. La Régie des rentes du Québec (RRQ) a vécu et vit encore une transition vers le nouveau modèle de gestion. Elle a, au fil des ans, développé et instrumenté une grande capacité de changement tout en améliorant sa performance. Du point de vue théorique, la transformation de la RRQ nous offre l'occasion d'étudier une situation de changement institutionnel complexe qui présente toutes les caractéristiques du succès.

La première partie de l'article présente le cas de la RRQ et illustre les raisons qui ont poussé à l'adoption d'un nouveau modèle de gestion. La deuxième partie de l'article décrit les éléments fondamentaux qui ont été développés et implantés dans cette organisation pour répondre à la réforme administrative lancée

par le Gouvernement québécois. La troisième partie distingue et explique les conditions clés de succès de la transformation de la RRQ. Enfin, la quatrième partie discute, d'un point de vue conceptuel et à la lumière des prémisses des nouvelles théories institutionnelles, de l'importance des facteurs de légitimation dans le processus d'adoption du nouveau modèle de gestion.

### ■ UNE RRQ TROP INTRAVERTEE ET UNIDIMENSIONNELLE OU LA NÉCESSITÉ DE CHANGER

Au milieu de la décennie 1990, la RRQ était une organisation centrée principalement sur ses opérations et sur le service offert à sa clientèle. La qualité dudit service était à peu près le seul indicateur de performance, ce qui réduisait le rôle de l'organisation à celui de prestataire de rentes de retraite. Les objectifs étaient généralement établis à court terme et semblaient manquer à l'occasion de cohérence. Cette gestion unidimensionnelle au sein de la RRQ en faisait un organisme évoluant en vase clos et peu préoccupé par l'évolution rapide de son environnement et des préoccupations montantes des autres parties prenantes.

Par conséquent, la RRQ était peu préparée à anticiper le futur et à saisir les occasions à sa portée. La culture et le contexte de l'organisation limitaient la prise d'initiative et maintenaient les employés dans une volonté de préserver le statu quo. Les gestionnaires et les employés avaient des rôles de stricts opérateurs du versement des prestations. Seule préoccupation valorisée dans l'organisation, elle incitait les gestionnaires et les employés à concentrer leur énergie sur l'amélioration du service à la clientèle, du moins tel qu'ils le concevaient eux-mêmes. Les notions d'efficacité, d'efficience et d'innovation étaient généralement considérées en vase clos et l'impact réel des politiques et des actions de la RRQ n'était pas ou peu évalué. Ce faisant, les pratiques existantes pouvaient difficilement être remises en question.

Pourtant, plusieurs facteurs concouraient, à court ou moyen terme, à une remise en question du modèle bureaucratique axé sur la conformité et les activités. On relève à cet égard les enjeux démographiques, l'arrivée des nouvelles technologies de l'information,

le renouvellement de la gestion dans le secteur public pour une gestion axée sur les résultats plutôt que sur les activités avec une plus grande imputabilité des gestionnaires, l'ouverture à la prise de risque mesuré, la prise en considération du potentiel des partenariats possibles tant avec les organismes publics que privés, l'amélioration attendue de la reddition de comptes et la transparence accrue souhaitée des organismes publics de même que le renouvellement de la gouvernance.

Prenons par exemple un des enjeux les plus importants de la RRQ, à savoir le contexte démographique québécois. Ce dernier s'est radicalement transformé depuis les premiers balbutiements du régime des rentes du Québec en 1966. L'accroissement rapide de la population à cette époque a fait place à une crise démographique sans précédent, caractérisée par un faible taux de natalité et un vieillissement de la population. Ce renversement de tendance est particulièrement important et rapide au Québec, ce qui le distingue de tous les autres pays au monde, à l'exception du Japon. Un tel phénomène interpelle directement le système de sécurité du revenu à la retraite. Sera-t-il en mesure d'assurer la sécurité financière de tous les québécois? Son financement est-il adéquat? Les dispositions des régimes de rentes sont-elles adaptées au contexte futur? La RRQ étant le seul organisme québécois dédié à ces questions, est-elle en mesure d'éclairer l'appareil gouvernemental sur cet enjeu sociétal majeur qui nécessitera une grande capacité d'adaptation de la société québécoise? La RRQ, comme organisation, sera-t-elle en mesure de faire face à cette hausse importante de clientèle sans voir son budget d'opération exploser malgré le contexte des départs massifs à la retraite qui, par ailleurs, peut la priver de l'expertise nécessaire pour assurer la continuité?

En outre, dans le passé, les Québécois ont été peu informés sur le système de sécurité du revenu à la retraite existant au Québec et peu sensibilisés à l'importance d'épargner pour leur retraite. Ce manque de connaissance de la population en général, des employeurs et des syndicats en particulier, jumelé à l'évolution du cycle du régime de rentes, a entraîné une situation où les travailleurs québécois n'épargnaient pas suffisamment pour assurer à tous une autonomie financière à la retraite.

Partant de là, la consolidation du système de revenu à la retraite était nécessaire afin d'en assurer la viabilité et la pérennité. Il devenait dès lors primordial d'adapter le régime québécois aux nouvelles réalités. La RRQ devait être constamment à l'affût et même à l'avant-garde des grandes tendances afin que les ajustements requis puissent être apportés au bon moment et de manière appropriée. Pour la nouvelle direction de la RRQ, il était évident que le service à la clientèle ne pouvait pas être une fin en soi et elle ne pouvait limiter son rôle à celui d'un simple prestataire de services. La RRQ devait promouvoir la planification de la sécurité financière des travailleurs québécois et contribuer à sensibiliser les Québécois, les partenaires patronaux et syndicaux à la nécessité de mieux préparer leur retraite. De plus, le régime devait être revu pour s'adapter aux nouvelles réalités qui caractériseront le Québec de 2030. Pour y parvenir de manière crédible et efficace, la RRQ devait hausser sa notoriété et mériter le respect des principaux partenaires sociaux (syndicats, patronat, spécialistes en avantages sociaux).

Étant responsable de l'application de la *Loi sur le Régime des rentes du Québec* (L.R.Q. c. R-9), de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraites* (L.R.Q., c. R-15.1) et de l'administration du *Régime de prestations familiales* (L.R.Q., c. P-19.1), la RRQ constituait la seule organisation habilitée à œuvrer dans la gestion des régimes de retraite. Elle devait donc jouer un rôle central dans l'amélioration du système de sécurité financière à la retraite des Québécois et des Québécoises et se donner une mission éducative quant à la planification financière de la retraite. La RRQ avait aussi à relever le défi de la performance pour faire face à la hausse de clientèle prévue, et ce, en promouvant une offre de services qui permettait à cette clientèle d'être de plus en plus autonome.

Pour y parvenir, la RRQ allait devoir questionner et renouveler son offre de service électronique afin de rendre accessible toute la gamme des services, outils et information que les travailleurs et travailleuses pourraient facilement consulter 24 heures par jour et 7 jours par semaine. Il fallait donc « repenser » la RRQ, revoir ses pratiques de gestion pour en améliorer l'efficacité et l'efficience, bref, implanter une nouvelle culture organisationnelle misant sur l'innovation,

l'initiative et la performance. Des mécanismes de contrôle et de gestion des risques seraient élaborés afin de procéder au pilotage de l'efficacité et de l'efficience de la RRQ en temps réel. Plus ouverte sur son environnement, la RRQ devait assouplir ses procédures et offrir de nouveaux produits afin de rencontrer les besoins de la population. L'information de gestion et les systèmes de support aux gestionnaires devaient être réformés afin que ces derniers disposent en temps réel de l'information pertinente pour une gestion efficace. La reddition de comptes et la transparence devaient être grandement améliorées.

Ainsi, la RRQ, qui se concentrait jusque-là principalement sur les bénéficiaires, allait devoir écouter et considérer l'ensemble des acteurs clefs de son environnement et favoriser la création d'une valeur ajoutée pour chacun d'entre eux, de manière à asseoir cette transformation sur des bases durables. Favoriser l'émulation autour de cette plus-value et maintenir un équilibre dans le partage de celle-ci entre les différents acteurs serait le défi de la direction et du conseil d'administration. En d'autres termes, la RRQ devait changer son mode de gestion.

## ■ LA RRQ EN TRANSITION : VERS UN MODÈLE DE GESTION INTÉGRÉE DE LA PERFORMANCE

Le *Plan stratégique 2002-2007* de la RRQ traduit de façon claire et cohérente la nouvelle vision de la RRQ. Il définit les enjeux, les orientations, les objectifs à atteindre et les indicateurs de performance s'y rattachant. Non seulement les grands axes de la nouvelle vision y sont-ils explicités, mais les valeurs organisationnelles (satisfaction du client, excellence et responsabilité partagée) dans lesquelles ils s'inscrivent le sont également. De cette manière, la RRQ misait sur le développement d'un système de sécurité financière qui prend en considération les réalités sociales, économiques et démographiques du Québec. Cinq orientations principales sont au cœur de ce plan :

- Informer et former les citoyens en matière de sécurité financière à la retraite ;
- Consolider le système de sécurité financière à la retraite ;
- Hausser la notoriété de la RRQ, mettre à profit et partager les expertises ;

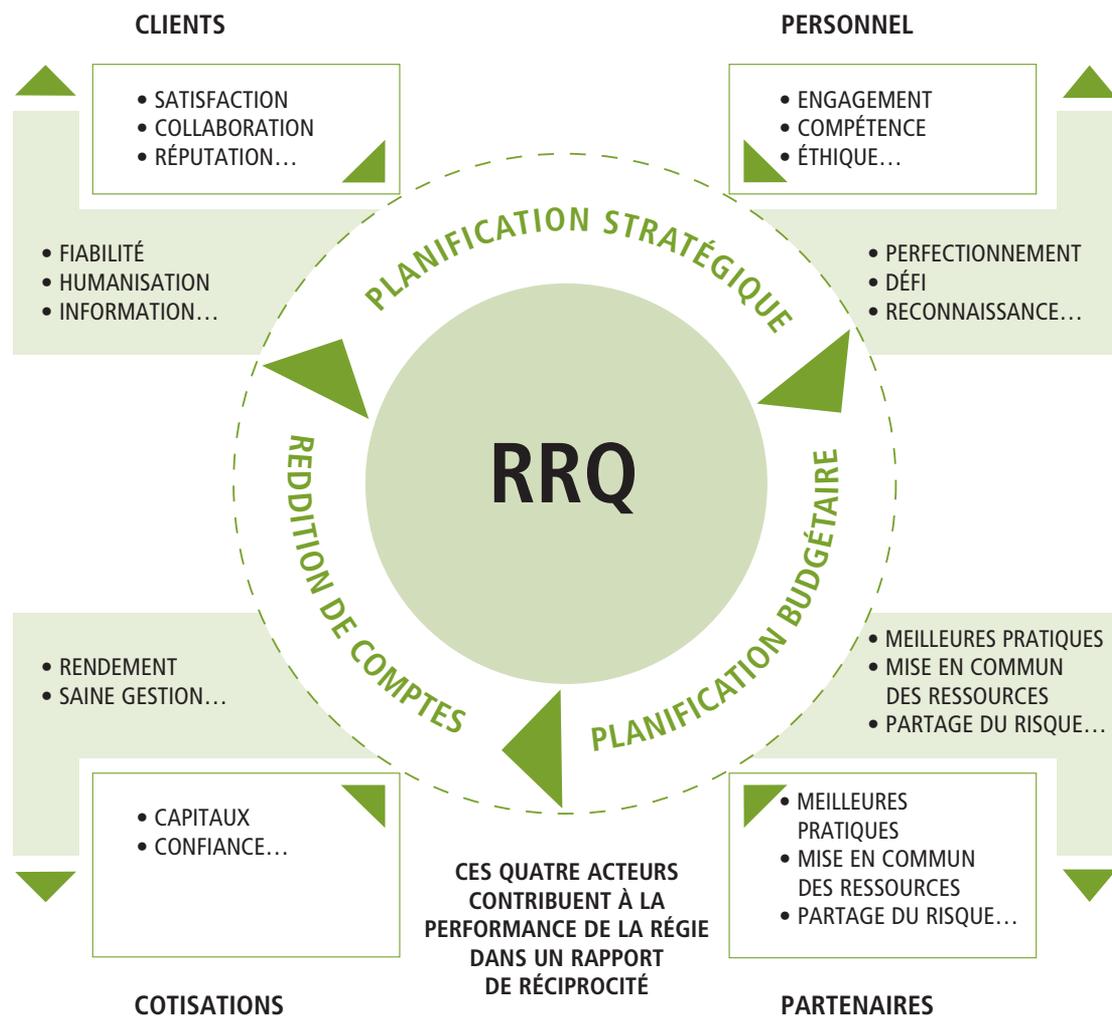
- Viser un niveau élevé de performance dans les activités de prestation de services aux citoyens;
- Créer et développer des partenariats.

Afin de mettre en œuvre sa nouvelle vision, la RRQ a choisi d'adopter un modèle de gestion intégrée de la performance qui tient compte non seulement du bénéficiaire (client) du système, mais aussi des autres acteurs indispensables au succès de la RRQ, cotisants, personnel et partenaires. Ce modèle assure pour chaque acteur une valeur ajoutée en retour de sa contribution et favorise ainsi la création de relations durables et mutuellement avantageuses. Pour chacun des acteurs impliqués, une vision de l'organi-

sation est développée et les attentes sont définies et communiquées à tous les employés. Plus précisément, des objectifs stratégiques sont fixés pour tous les acteurs et des indicateurs de performance sont clairement établis afin de permettre une mesure précise et une évaluation ultérieure. De plus, les gestionnaires de la RRQ étaient appelés à se doter de plans d'action pour chacun des acteurs dans leurs prévisions sectorielles triennales.

Techniquement parlant, trois grandes étapes ont permis d'assurer le déploiement de la nouvelle vision corporative : la planification stratégique, la planification budgétaire et la reddition de comptes.

## MODÈLE DE GESTION INTÉGRÉE DE LA PERFORMANCE



## La planification stratégique

La première étape du processus est la planification stratégique, canevas de la définition de la vision et des principaux objectifs afférents. Une telle approche avait pour objectif de renseigner les gestionnaires et leurs collaborateurs sur les objectifs fixés pour les cinq ans à venir et sur les principales stratégies qui devraient être conduites. Pour appuyer le plan stratégique, une pléthore de documents a été éditée, à savoir le *Cadre de gestion intégrée*, le *Plan directeur du service à la clientèle*, le *Plan directeur en gestion du personnel* et le *Cadre de gestion des partenariats*. Le plus important de ces documents, le *Cadre de gestion intégrée*, cherchait à garantir la cohérence et l'intégration des actions, mais également à responsabiliser chacun des gestionnaires dans la mise en œuvre du plan stratégique auprès de ses employés. Il consiste en un processus de gestion par résultat par lequel la planification stratégique de l'organisme se transpose en visions triennales et en plans d'action annuels concrets. Il favorise ainsi l'expression claire des principes et des valeurs organisationnelles que devront poursuivre les différentes directions de l'organisation afin d'atteindre leurs objectifs respectifs. Le processus de gestion par résultats développé par la RRQ est le « chevron » d'intégration de la vision stratégique de l'organisme.

## La planification budgétaire

Le modèle de gestion intégrée de la performance propose également une nouvelle vision de la gestion qui incite les directions à gérer et à budgétiser en fonction d'activités dont les objectifs sont connus et explicites. La gestion par activité permet de soutenir l'amélioration continue de la performance d'une organisation en permettant aux gestionnaires de disposer en temps réel et en continu de l'information de gestion sur les coûts des différentes activités intervenant dans son processus de production. Ces derniers peuvent ainsi beaucoup mieux déceler les différences de productivité et les activités à valeur ajoutée ou celles justifiant la révision fréquente des processus d'affaires. Le management par activité permet en outre de simuler l'impact des hausses ou baisses imprévues de volume et d'ajuster rapidement le niveau de ressources, ce qui permet d'avoir une certaine souplesse et une plus grande flexibilité dans la gestion de celles-ci.

Du point de vue technique, l'étape de la budgétisation permettait d'établir un cadre budgétaire triennal ainsi qu'un budget annuel allouant les ressources en fonction d'activités déterminées, ce qui a favorisé un contrôle accru des coûts et une meilleure reddition de comptes. L'allocation budgétaire traditionnelle par catégorie de dépenses ne garantissait pas la juste allocation des ressources nécessaires à l'atteinte des résultats visés. Elle faussait la reddition de comptes en se concentrant davantage sur l'utilité des ressources plutôt que sur la pertinence des activités. Dans le cadre du nouveau mode de budgétisation, les directions et services se voyaient attribuer une grande latitude quant à la façon d'atteindre leurs objectifs respectifs, d'où une plus grande imputabilité. En contrepartie, ils étaient garants d'une responsabilité supérieure sur les résultats visés et d'une reddition de comptes plus transparente et complète. Enfin, pour mesurer l'atteinte des objectifs ainsi que la façon d'allouer les ressources, des outils de suivi ont été élaborés tels que le tableau de bord, le rapport annuel de gestion et les activités de balisage.

## La reddition de comptes

Le nouveau mode de gestion apportait une nouvelle dimension à la RRQ et aux services publics en général, celle de la reddition des comptes. Cette importante étape du cycle de gestion a toujours été le maillon faible de la gestion dans l'administration publique. Elle repose essentiellement sur la transparence, la démonstration de la contribution au bien-être de la communauté et elle se veut le témoignage du dynamisme et du leadership de l'organisation publique. La reddition de comptes s'adresse d'abord et avant tout aux citoyens et aux parlementaires et a pour objectif de permettre à ces derniers de se faire une opinion éclairée sur la performance des organisations publiques. De cette manière, il est possible de partager avec eux la complexité des défis et des enjeux de l'organisation concernée, de prouver la pertinence des actions entreprises par cette dernière et, surtout, d'acquiescer leur confiance.

Toutefois, les organisations peuvent l'utiliser à l'interne pour montrer le progrès accompli et souligner la contribution des employés et des gestionnaires dans l'atteinte des objectifs stratégiques. La communication des résultats à l'interne est fondamentale pour soutenir la mobilisation des employés et donner du sens à

l'organisation tandis que la communication à l'externe est nécessaire pour expliquer les résultats, la performance et la vision organisationnelle. Pour une administration publique telle que la RRQ, ces démarches permettaient de réaliser un meilleur arrimage entre toutes les parties prenantes et de combler ainsi le déficit d'information souvent source des préjugés à l'encontre des administrations publiques. Cependant, pour y arriver, des conditions favorables devaient être réunies, à savoir une clarification des rôles, des responsabilités et des pouvoirs (notamment lorsqu'il s'agit de partenariats); un système d'information de gestion; des mesures de suivi, d'évaluation et de contrôle; des mécanismes d'analyse et d'ajustement pour prendre en compte l'évolution et le niveau d'atteinte des résultats.

### ■ LA RRQ : LA GESTION DU CHANGEMENT

Passer d'une gestion axée sur les activités, le contrôle *a priori* et la normalisation à une gestion axée sur les résultats, l'initiative et le contrôle *a posteriori* (gestion des risques) constituait un défi de taille pour une organisation publique. Dans plusieurs administrations publiques de différents pays (Canada, États-Unis, Royaume-Uni, Australie et Nouvelle-Zélande), une telle expérience n'a pas été probante. Une étude de

Valérie Martin et Marie-Hélène Jobin (revue de l'Institut de l'administration publique du Canada, Vol 4F, p. 327, 2004) concluait :

**[...] en dépit d'un cadre de plus en plus explicite, la gestion par résultat demeure encore une réalité difficile à vivre pour les gestionnaires de la fonction publique... La mise en œuvre d'un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats dans une organisation demeure un enjeu fondamental qui mériterait d'être étudié avec attention.**

La RRQ figure parmi les rares administrations publiques dans lesquelles la réforme a eu une issue fructueuse. Elle s'est en effet rapidement hissée parmi les organisations les plus performantes, tant publiques que privées. Elle présentait, d'une part, des coûts d'exploitation extrêmement compétitifs et d'autre part, une qualité supérieure à la norme du secteur. De surcroît, elle fut le premier organisme public à mériter le Grand prix québécois de la qualité en 2001. Plusieurs objectifs stratégiques fixés lors de l'adoption du modèle de gestion intégrée de la performance ont été déjà atteints (annexe I) et les indicateurs de performance relatent dans la majorité des cas une amélioration notable sur le plan opérationnel. Voici d'ailleurs quelques indicateurs qui témoignent de la performance globale de la RRQ (tableaux 1, 2, 3, 4, 5 et 6).

TABLEAU 1 : ÉVOLUTION DES TAUX D'ERREURS À INCIDENCE FINANCIÈRE

OBJECTIFS	RÉSULTATS*		
	Taux d'erreurs à incidence financière		
	2004-2005	2003-2004	2002-2003
Lors de l'attribution de la rente de retraite, maintenir à moins de 0,75 % le pourcentage de dossiers contenant une ou plusieurs erreurs à incidence financière.	0,58 %	0,51 %	0,63 %
Lors de l'attribution des prestations de survivants, maintenir à moins de 0,75 %...	0,53 %	0,81 %	0,45 %
Lors du traitement administratif de l'attribution de la rente d'invalidité, maintenir à moins de 1 %...	1,29 %	1,13 %	1,14 %
Lors du traitement administratif des dossiers de prestations familiales, maintenir à moins de 1 %...	0,17 %	0,68 %	0,91 %

\* Niveau de confiance de 95 %.

TABLEAU 2 : DÉLAI DE RÉPONSE AUX REQUÊTES DES CLIENTS

TYPES DE SERVICE	ENGAGEMENTS	RÉSULTATS			
	délai maximal	2004-2005	2003-2004	2002-2003	Temps habituel de réponse en 2004-2005
<b>Services communs</b>					
Courriel					
Délai de réponse*	2 jours ouvrables	99 %	96 %	s.o.	s.o.
Téléphone					
Temps d'attente avant de parler à un employé* (Les clients sont informés si le délai d'attente est supérieur à 20 secondes.)	3 minutes	95 %	97 %	99 %	31 secondes
La RRQ s'engage à ce que la ligne ne soit que très rarement occupée (moins de 5 % des appels)*	s.o.	1,9 %	0,4 %	0,8 %	s.o.
En personne					
Temps d'attente pour rencontrer un employé**	20 minutes	96 %	97 %	97 %	6 minutes
<b>Services particuliers à la Loi sur le régime de rentes du Québec</b>					
Délai pour répondre à une demande de :					
• Rente de retraite	60 jours	97 %	96 %	96 %	24 jours
• Rente de conjoint survivant Les conjoints de fait doivent fournir des informations attestant leur situation, ce qui peut entraîner un délai plus long.	90 jours	95 %	95 %	95 %	36 jours
• Rente d'invalidité Le délai débute au moment où la RRQ a en main la demande de rente et le rapport médical rempli par le médecin traitant. La RRQ ne s'engage que pour les cas où l'information médicale reçue initialement est suffisante et lui permet de prendre une décision.	150 jours	96 %	97 %	97 %	74 jours

\* Pour les trois lois et la mesure administrées par la RRQ.

\*\* Pour le Régime de rentes du Québec et le régime de prestations familiales/CIRSE.

Voir le *Rapport annuel de gestion 2004-2005* pour les notes 60, 61 et 62 ainsi que pour les informations sur le délai de traitement des plaintes.

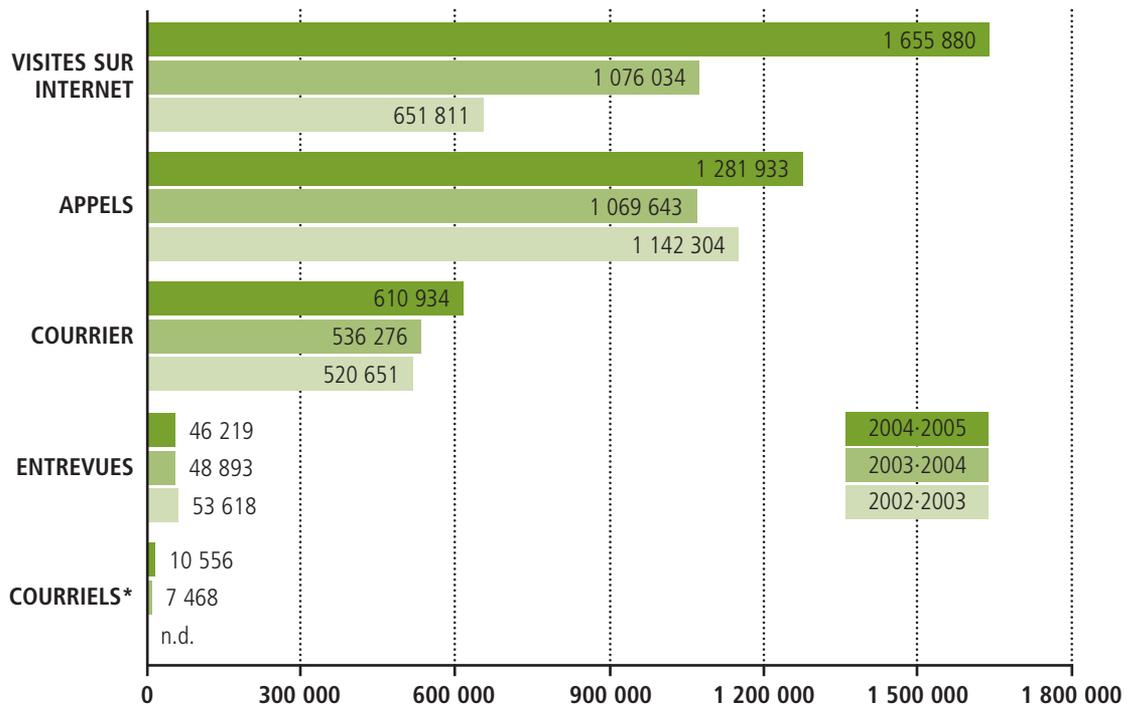
TABLEAU 3 : ÉVOLUTION DES PLAINTES DURANT LES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

RÉPARTITION DES DEMANDES	2004-2005	2003-2004	2002-2003
<b>DEMANDES</b>	<b>2956</b>	<b>2282</b>	<b>2401</b>
• Demandes d'information	437	602	1216
• Plaintes (A)	2519	1680	1185
• Plaintes sur les lois	1872	989	674
• Plaintes sur le service	647	691	511
- fondées (B)	93	130	151
• Taux de plaintes fondées (B/A)	4 %	8 %	13 %

TABLEAU 4 : MODES UTILISÉS POUR LA PRESTATION DE SERVICES PAR L'ENSEMBLE DE LA CLIENTÈLE

POUR LES 3 VOLETS

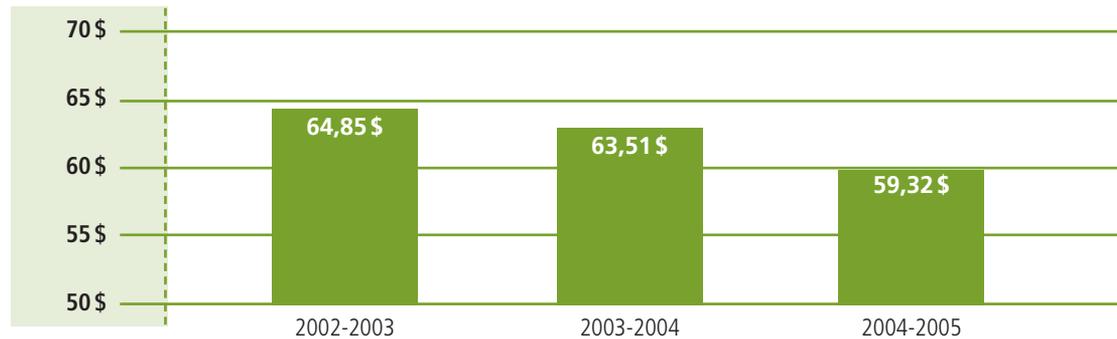
Évolution de l'utilisation des différents modes de prestation de services par l'ensemble de la clientèle



\* Les courriels compatibilisés font référence à une demande d'information.

## TABLEAU 5 : ÉVOLUTION DU COÛT MOYEN PAR BÉNÉFICIAIRE

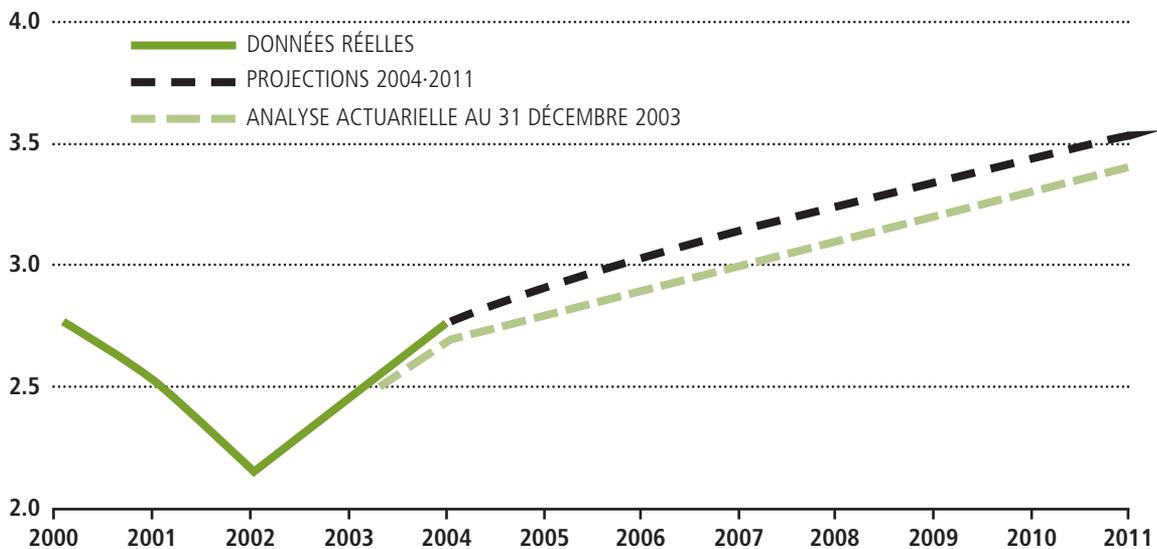
COÛT MOYEN PAR BÉNÉFICIAIRE\* (EN DOLLARS DE 2001)



\* Aux fins du calcul du coût moyen par bénéficiaire, les frais d'administration prennent en considération les dépenses remboursées par d'autres organisations gouvernementales, notamment les travaux relatifs à la gestion des ententes de sécurité sociale effectués pour le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, les séances d'information à la retraite et les revenus autonomes générés dans le cadre de partenariats.

## TABLEAU 6 : PÉRENNITÉ FINANCIÈRE DU RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

ÉVOLUTION DU RATIO\* RÉSERVE/SORTIES DE FONDS



\* Rapport entre la réserve (l'actif net) à la fin d'une année et les sorties de fonds de l'année suivante.

Dans ce contexte, la question qui se pose est celle qui consiste à déterminer les facteurs qui ont permis à la RRQ de réussir la transition vers le nouveau mode de gestion tout en réalisant une performance hors pair. L'analyse du cas<sup>1</sup> de la RRQ fait ressortir quatre grandes

dimensions qui nous semblent caractéristiques de la gestion du changement réalisé et responsables de son succès. Il s'agit de l'implication des partenaires, de la mobilisation du personnel, de l'engagement de la direction et de la gestion stratégique.

<sup>1</sup> L'analyse du cas de la RRQ repose sur une étude qualitative d'une série d'entrevues avec la direction et de documents formels de l'organisation.

### L'implication des partenaires externes

Pour mener à terme la réforme administrative, la RRQ était consciente de l'importance d'impliquer ses partenaires dans le processus de transition vers le nouveau modèle de gestion. Le partenariat d'affaires à la Régie des rentes du Québec est devenu un moyen permettant d'obtenir, de façon plus avantageuse qu'avec les méthodes du « faire seul » ou du « faire faire », des résultats précis résultant de la synergie d'une mise en commun et du juste partage de ressources, d'activités, de risques et de bénéfices. Il contribue à l'amélioration de la performance globale de la Régie et de ses partenaires.

Les dirigeants de la RRQ savaient pertinemment que le changement qu'ils s'approprièrent à réaliser dépassait les frontières de leur organisation. Il fallait donc expliquer la transformation auprès des partenaires pour les encourager à adopter la nouvelle vision et mettre en commun leurs ressources avec la RRQ pour accroître l'effort d'éducation populaire que la Régie voulait entreprendre. Dans ce but, plusieurs actions d'information, de sensibilisation et de collaboration ont été mises en œuvre par la RRQ.

Dans un premier temps, la RRQ a convenu un premier partenariat connu sous le vocable de « Question Retraite » dont la mission était d'encourager et de mettre en place des activités visant à sensibiliser et à informer les citoyens sur l'importance d'assurer leur sécurité financière à la retraite et de les orienter vers des moyens pour la réaliser. Pour y parvenir, la RRQ a fait appel à un large consortium qui regroupait différents acteurs de la société afin de maximiser l'impact de l'action éducative en partageant les moyens de tous ses partenaires (annexe II).

Par la suite, un deuxième partenariat a été conclu avec d'autres partenaires du monde de la finance afin de donner aux Québécois et Québécoises les moyens de comprendre le langage parfois complexe de la planification financière. Il s'agissait de concevoir et de diffuser largement un répertoire d'information et d'outils sur la sécurité financière à la retraite. Qui plus est, ce répertoire se devait d'être accessible à tous les internautes québécois pour leur permettre de comprendre les principaux enjeux de la finance et de la planification financière à la retraite. Ce serait la mission de *Flash Retraite* qui regroupe la Banque

Laurentienne, la Banque Nationale, la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Fédération des Caisses Desjardins du Québec et la firme CGI (annexe III). Ce partenariat a permis la mise sur pied d'un portail d'information où plus de 50 capsules informatives étaient largement diffusées sur le site Internet de chacun des partenaires, augmentant ainsi l'accessibilité et l'uniformité du message. On y trouve des capsules expliquant ce qu'est un REER, un planificateur financier, les diverses sortes de placements, la retraite progressive, le prêt levier, la fiscalité et l'épargne retraite, l'insaisissabilité et d'autres sujets d'intérêt pour le grand public.

Par ailleurs, la RRQ a créé le *Centre d'expertise des grands organismes* pour accompagner et soutenir, par des réalisations tangibles, les différents partenaires gouvernementaux impliqués dans la transition vers la *mode de gestion intégrée de la performance*. Ce centre exerçait un rôle de catalyseur d'initiatives en matière de qualité dans le secteur public québécois et de repère au regard des meilleures façons de faire dans la livraison des services aux citoyens. En ce sens, les partenaires étaient la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA), la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), la Commission des normes du travail (CNT), la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Sous l'égide du Forum des grands organismes, le centre d'expertise a permis aux gestionnaires de premier niveau de ces organismes de partager leurs « bons coups » et de documenter de bonnes pratiques sur différents thèmes qui les préoccupaient dans leur gestion quotidienne, contribuant ainsi à la mise en réseau de ces organismes publics de premier plan.

Enfin, dans un troisième temps, la RRQ a conclu plusieurs ententes de partenariat avec divers organismes et institutions (annexe IV) qui sont en contact direct avec ses clients. Ces ententes ont été négociées dans le but d'aider certains clients à exercer leurs droits et à assumer leurs responsabilités ainsi que pour les sensibiliser à l'importance de la planification financière de leur retraite. Plusieurs activités ont été réalisées. Notons simplement, parmi d'autres activités, la publication d'articles dans les magazines des organismes partenaires, la tenue de kiosques d'information, de conférences et de sessions de

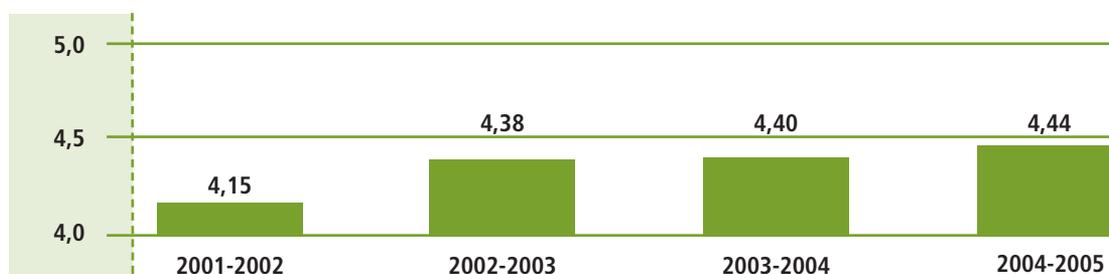
formation pour des groupes de travail conjoints. Ces activités permettaient à la RRQ de mieux renseigner le personnel des partenaires sur ses services et de les aider à répondre plus adéquatement aux besoins de leurs clients, qui sont aussi les siens. Toutes les activités que la Régie a conçues à l'intention des partenaires ont fait l'objet d'ententes de partenariat de collaboration dans le but d'officialiser cette relation et de la maintenir indépendamment des personnes en place.

### La mobilisation du personnel

Bien qu'il soit à la discrétion de l'employé d'adopter la vision corporative et de contribuer à son implantation, il incombe à l'organisation et à sa direction de mettre en place les conditions favorables à la

compréhension et à l'appropriation de cette vision. C'était le cas de la RRQ. Réalisant la nécessité de convaincre ses employés du bien-fondé de sa nouvelle vision et de les motiver à participer à sa réalisation, la direction a développé un ensemble d'activités visant à favoriser la mobilisation de l'ensemble du personnel. De tels efforts se reflètent bien dans les résultats de l'évaluation annuelle de la mobilisation des employés que la RRQ a réalisée par des sondages réalisés dès l'entrée en vigueur de la réforme. Les résultats montrent des degrés de mobilisation toujours croissants, et ce, pour toutes les catégories du personnel.

**TABEAU 7 : L'INDICE DE MOBILISATION DE TOUS LES EMPLOYÉS DE LA RÉGIE**



Une telle évaluation du degré de mobilisation n'est pas le fruit du hasard. La direction de la RRQ savait qu'elle amenait son personnel vers une grande aventure qui demande un constant souci d'accomplissement et de responsabilisation. Par conséquent, elle a déployé plusieurs leviers de mobilisation (tableau 8). Nous soulignerons à titre d'exemple les programmes de reconnaissance (formelle, informelle, spontanée, par équipe et individuelle); les possibilités de développement (promotion interne pour les postes d'encadrement de premier niveau, plan de la

relève); la formalisation des relations de supervision (évaluation annuelle du rendement et des attentes signifiées); les activités de formation (formation à la tâche: lois et règlements, outils de base dans le domaine des TI, dimensions comportementales), etc. D'après notre analyse qualitative, nous en retiendrons essentiellement deux qui nous apparaissent comme étant les plus importantes, à savoir un climat de travail axé sur l'innovation et une communication structurée qui rejoint tous les membres impliqués dans le changement.

TABLEAU 8 : RÉSULTAT DE LA MESURE DES LEVIERS DE MOBILISATION

LEVIERS	2005*	2004*	2003*	2002*
Appartenance à la Régie	4,20	4,16	4,08	–
Climat de travail	4,05	3,96	3,93	3,84
Communication	3,89	3,78	3,80	3,61
Organisation du travail	4,09	4,02	3,97	3,72
Possibilités de développement	3,80	3,77	3,71	3,54
Reconnaissance	3,78	3,63	3,62	3,43
Relation de supervision	4,11	4,07	4,11	3,81
Travail en équipe	3,95	3,86	3,86	3,75
Utilisation du potentiel	3,96	3,85	3,69	3,63

\* Une échelle de 1 à 5 est utilisée : 5 est un indice fort tandis que 1 est un indice faible.

### Climat de travail axé sur l'innovation

Il semble que le succès de la RRQ des dernières années soit directement lié au développement d'un climat de travail axé sur l'innovation. Tel que présenté précédemment, la RRQ se donnait un nouveau mandat éducatif dont les fondements intrinsèques étaient l'initiative et la créativité. Pour y arriver, la direction de la RRQ a canalisé le potentiel de ses employés vers des projets novateurs qui font appel à leur intelligence et à leur imagination. Elle s'est engagée à attribuer des tâches à la hauteur des compétences de chacun et à miser sur leur engagement et sur leur propre développement. Ce faisant, elle donnait la possibilité aux gestionnaires ainsi qu'aux employés de ne plus être uniquement des opérateurs, mais aussi des artisans du changement. Les gestionnaires de chaque direction et service ont été consultés durant toutes les étapes du processus. De cette manière, la RRQ s'affichait comme une organisation apprenante où chaque employé était considéré comme une source d'idées et un ambassadeur dans son milieu respectif.

Cette approche a été rendue possible grâce au fait que la planification stratégique n'affichait que des objectifs globaux et laissait beaucoup de marge de

manœuvre aux différentes directions de l'organisation quant aux moyens à utiliser pour atteindre les résultats souhaités. Cette latitude a favorisé l'implication et la créativité individuelle au sein de chaque direction et unité de travail et a facilité d'autant l'imprégnation du personnel par la nouvelle vision. En donnant libre cours aux idées et à l'initiative de tous, la direction a su instaurer un climat de travail motivant pour les employés. Elle a su convertir des connaissances en résultats en faisant le choix d'investir dans les personnes. La haute direction s'est peu à peu effacée, faisant place à la prépondérance des gestionnaires. Chaque direction se voyait octroyer un certain budget pour souligner et célébrer des réalisations importantes de ses membres. Tels des entrepreneurs autonomes, les gestionnaires de la RRQ ont établi des environnements propices à la réalisation de leurs projets, car ils étaient d'ores et déjà imputables des résultats découlant de leur initiative.

### Communication

Afin d'informer son personnel d'une manière efficace, la RRQ a développé un plan formel de communication qui permettait à tous les gestionnaires et employés d'avoir accès à toute la documentation pertinente

pour mieux comprendre et suivre la réalisation du plan stratégique. Le plan de communication était structuré autour de la publication d'articles dans le journal interne, de dîners-causeries, de la mise en place de tribunes téléphoniques réservées au personnel ainsi que d'un ensemble d'ateliers stratégiques dans lesquels gestionnaires et employés échangeaient sur les résultats obtenus et ceux visés tout en se familiarisant avec les grandes réalisations et les grands projets que la Régie poursuivait.

Ces activités permettaient d'impliquer et de sensibiliser les employés à la nouvelle philosophie et aux nouvelles valeurs que la RRQ tentait d'instaurer. L'intranet a été mis à profit afin d'informer tout le personnel sur les principales décisions arrêtées par le conseil d'administration ou par la haute direction, les projets d'investissements majeurs autorisés et les politiques ou programmes mis de l'avant pour ancrer la culture et les valeurs souhaités. Tous les documents qui engageaient publiquement la Régie (plan stratégique, convention de performance et d'imputabilité, déclaration des services, plan d'action annuel, rapport de gestion, études et travaux particuliers) étaient accessibles par tous les employés et ils pouvaient les consulter sur leur poste de travail.

L'action de communication qui s'est avérée la plus importante dans le cas de la RRQ était la tenue des ateliers stratégiques. Ces derniers permettaient surtout de faire connaître les réalisations annuelles d'intérêt corporatif et sectoriel, de favoriser la compréhension de la mesure d'atteinte des objectifs sectoriels, de mettre en lumière les objectifs annuels d'intérêt corporatif et la vision triennale de la direction à l'ensemble des employés ainsi que de renforcer la compréhension des objectifs annuels en lien avec la contribution sectorielle. Les résultats d'une étude réalisée auprès du personnel de la RRQ ont démontré que les ateliers stratégiques leur permettaient de reconnaître les défis de la RRQ à l'égard de la société québécoise, de reconnaître la contribution de la direction à l'atteinte des objectifs et de comprendre les grandes lignes du plan stratégique de l'organisme. Ce bilan des ateliers a permis de mesurer la compréhension et l'adhésion du personnel aux objectifs stratégiques de la Régie. Partant de là, la RRQ a décidé de répéter chaque année l'expérience afin que tous les employés soient conscients des progrès réalisés

sur le plan de l'atteinte des objectifs corporatifs de la Régie. Cette décision permettait aussi à la direction de maintenir un niveau élevé de mobilisation et un esprit d'innovation et d'entrepreneurship.

### **L'évaluation du processus d'implantation**

En dépit de l'autonomie accordée aux gestionnaires, la direction a gardé un souci d'encadrement et de validation des résultats. Un soin et une attention particulière étaient portés à l'observation des comportements attendus et au respect des grands encadrements proposés de façon à s'assurer que le changement de culture souhaité devienne progressivement la norme. La direction s'est fait un devoir de rencontrer chacun des gestionnaires sur une base annuelle. Chaque rencontre avait pour objectif d'évaluer la perception de la vision corporative du gestionnaire, la conformité de son style de gestion avec celui souhaité et le degré de participation de ses employés aux différentes étapes du cycle de gestion intégrée. Le but ultime était donc de favoriser une vision commune et partagée au sein de toutes les directions et de s'assurer du bon déroulement des opérations et du respect des attitudes ou des comportements souhaités.

Pour attester de l'application de la vision stratégique chez les employés, la RRQ s'est dotée d'un grand nombre d'outils. Ils permettaient de mesurer l'évolution du processus d'implantation du nouveau modèle de gestion. Des mesures axées sur les prestations livrées aux clients et leur efficacité, des sondages sur les attentes et sur la satisfaction de la clientèle, des bilans sur différents aspects du service, des tableaux de bord annuels et des rapports annuels de gestion ont été réalisés. Le conseil d'administration ou les différents comités du conseil étaient saisis régulièrement des résultats des sondages sur la satisfaction de la clientèle, des améliorations apportées en ce sens, du suivi de l'évolution des différents projets d'entreprises, des résultats mensuels du respect de la déclaration de services, de l'état d'avancement du plan d'action, de l'évolution budgétaire, de la performance du fonds géré par la Caisse de dépôt et de l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs stratégiques. L'évaluation permettait aux leaders de s'assurer que les résultats atteints correspondaient à ceux visés, tout en considérant les réalités auxquelles devait faire face l'équipe de gestion. Trois champs

étaient concernés par cette surveillance de l'évolution du changement : le service à la clientèle, les pratiques managériales et les résultats opérationnels. Le tableau 9 présente les outils utilisés pour chacune des 3 catégories.

**TABLEAU 9: LES OUTILS DE GESTION DÉVELOPPÉS À LA RRQ**

DIMENSIONS	DESCRIPTION
Le service à la clientèle	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sondage sur les attentes de la clientèle</li> <li>2. Formation spécifique sur les différents aspects du service</li> <li>3. Déclaration de services aux citoyens</li> <li>4. Normes de service comportementales</li> <li>5. Simplification des communications</li> <li>6. Mécanismes permettant aux clients de s'exprimer</li> <li>7. Programme d'assurance-qualité (conformité, suggestion du personnel, observation et rétroaction)</li> </ol>
Pratiques managériales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réseaux d'échange des meilleures pratiques</li> <li>2. Création d'un centre d'expertise et système de suggestion du personnel</li> <li>3. Membre actif aux différentes organisations internationales visant à l'amélioration de la performance (<i>American Productivity and Quality Center, Public Sector Benchmarking Service Customer Satisfaction Measurement Association, International Society for Performance Improvement</i>)</li> <li>4. Programme de veille structurée</li> <li>5. Évaluation continue par des organismes externes : Mouvement québécois de la qualité, Fédération d'informatique du Québec, etc.)</li> </ol>
Résultats opérationnels	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Résultats mensuels diffusés sur intranet</li> <li>2. Tableaux de bord trimestriels de gestion et du CA (objectifs stratégiques)</li> <li>3. Balisage continu des résultats opérationnels</li> </ol>

### L'engagement de la direction

Mettre en œuvre un ensemble d'outils facilitant la transition est une chose, convaincre des fonctionnaires chevronnés de changer leurs manières de faire, de reconsidérer leur conception même de la Régie et de leur propre carrière en est une autre. La condition *sine qua non* d'une telle démarche est de s'en tenir à la vision sans jamais s'en écarter. Cela demande non seulement de la conviction et de la ténacité, mais également une vision ayant un sens profond et signifiant, une raison d'être indiscutable.

En ce sens, le rôle des leaders a été crucial. Ils ont réussi à présenter une vision inspirante à leurs employés en donnant un sens à leur travail, une sorte de mission qui bénéficierait à l'ensemble de la population québécoise et au maintien de l'ordre social. Le rôle du leader était important, surtout dans la promotion et la communication des fondements du changement et dans le développement et l'instrumentation des différentes politiques et projets intégrés favorisant la pénétration du changement. Des « champions » choisis avec soin et des projets

clefs découlant du plan stratégique ont permis de consolider le développement d'une culture organisationnelle axée sur l'apprentissage continu, l'initiative personnelle, la responsabilisation et la reconnaissance.

Les dirigeants de la RRQ ont su aussi incarner le nouveau modèle de gestion en adoptant des comportements directement liés aux attentes exprimées pour tous. La haute direction a su doser le rythme du changement, équilibrer le développement entre les différents acteurs, expliquer continuellement la cohérence des grandes décisions avec la vision stratégique de la Régie. Ainsi, les leaders ont donné du sens à la nouvelle vision et expliqué les liens entre les actions, les décisions et les résultats. Ils ont alimenté, soutenu et stimulé le conseil d'administration afin que ce dernier se mobilise autour du projet et arrête des décisions conformes, cohérentes et intégrées. De plus, ils ont assuré un suivi rapproché des objectifs stratégiques en produisant régulièrement des rapports d'avancement. Chaque comité du conseil d'administration devait vérifier annuellement le degré d'atteinte des objectifs stratégiques compte tenu du mandat particulier que le conseil lui avait assigné. Les leaders ont aussi joué un rôle important concernant l'évaluation du processus d'implantation de la vision stratégique, étape cruciale de la transition.

### ■ LE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL : UN PROCESSUS DE LÉGITIMATION

L'analyse du cas de la RRQ nous permet de faire ressortir la nature des facteurs qui peuvent favoriser l'implantation d'un changement majeur au sein d'une organisation publique. Cela revêt une importance particulière pour deux raisons.

La première est liée au fait que la réforme mise en place par la RRQ comporte un aspect radical puisqu'elle exigeait une transition complète d'un mode de gestion figé depuis fort longtemps par des règles, des normes et des valeurs et ancré dans la tête des gestionnaires et employés vers un autre modèle que ces derniers ne connaissaient pas. Plus précisément, les dirigeants de la RRQ se devaient de remplacer un modèle de gestion axée sur la conformité des opérations par un autre modèle qui met l'accent sur les résultats. Cette démarche offre

un défi de taille, surtout pour une organisation publique dont le mode de fonctionnement était basé sur les principes de la bureaucratie.

La deuxième raison pour laquelle l'analyse du cas de la RRQ est intéressante concerne le fait que cette expérience de changement radical s'est produite d'une façon relativement rapide et, surtout, féconde. Habituellement, les organisations publiques sont connues pour leur tendance à s'opposer à tout changement majeur. La littérature nous enseigne que ceux-ci sont déstabilisants, demandent beaucoup de temps et aboutissent souvent à des échecs d'où, parfois même, le maintien des systèmes en place pour une longue période (Johnson et al., 2000; Scott, 2001; Powell et Dimaggio, 1991; Zucker, 1977). Les individus rejettent souvent les innovations qui touchent le cadre institutionnel, car elles sont souvent associées à une grande incertitude et à un risque important (Aldrich et Fiol, 1994; Hargadon et Yellowlees, 1999; Johnson et al., 2000).

Dès lors, comment les facteurs mis en évidence par l'analyse du cas de la RRQ ont-ils contribué à l'implantation du nouveau mode de gestion. Pour répondre à cette question, nous faisons appel à la perspective des nouvelles théories institutionnelles. Cette dernière argumente que dans un contexte donné, les individus se comportent généralement en se référant à un ensemble d'institutions (Scott, 2001; Meyer et Rowan, 1997; Dimaggio et Powell, 1983). Par institutions, nous parlons des idées dominantes qui déterminent le comportement des individus au sein d'un contexte donné en traçant une ligne de conduite à laquelle ils doivent se conformer. Les institutions s'expriment à travers des lois, des normes et des valeurs qui se construisent par des interactions sociales et qui se renforcent à travers le temps (Berger et Luckman, 1967). L'aspect réglementaire repose sur « les règles et les dimensions de monitoring et de sanctions » (Scott, 2001: 35). La dimension normative définit les objectifs que les acteurs d'un environnement donné considèrent comme préférables et les moyens dont les individus doivent se doter pour les atteindre (Scott, 2001). Enfin, la dimension cognitive met l'accent sur l'aspect symbolique des actions qui provient des mécanismes d'interprétation des individus (Ruef et Scott, 1998).

Parce qu'il exige des changements concernant les règles, les normes et les valeurs, l'implantation d'un nouveau modèle de gestion au sein d'une organisation publique s'avère donc un cas propice à une analyse institutionnelle. Au niveau réglementaire, la réforme administrative apporte à la gouvernance des organisations publiques un lot important de nouvelles lois (imputabilité, reddition de comptes, transparence, système de récompenses, etc.) qui remplacent celles existantes. Au niveau normatif, en orientant les organisations publiques vers une recherche d'efficacité et d'efficience et une gestion par résultats, la réforme incite les organisations publiques à modifier leurs objectifs organisationnels, la stratégie poursuivie, les pratiques managériales et même les structures fonctionnelles. Enfin, concernant les valeurs et les croyances, la réforme est accompagnée par une « infusion » de l'organisation publique dans de nouvelles valeurs (innovation, autonomie de gestion) orientées vers le client et non vers les tâches.

La perspective institutionnelle nous permet d'illustrer deux facettes du changement institutionnel qu'une réforme administrative amène au sein des organisations publiques. D'une part, elle démontre pourquoi les organisations publiques ont généralement du mal à réussir leur transformation et quelles difficultés elles rencontrent. D'autre part, elle a l'avantage de relater comment les organisations réussissent à surmonter ces obstacles et à convaincre leurs membres d'adopter des pratiques managériales nouvelles qui paraissaient jusque-là illégitimes face au référentiel institutionnel existant.

Concernant la première approche, il faut souligner tout d'abord que tout changement à « l'image », tel que celui provoqué par la réforme administrative au sein de la RRQ s'avère difficile. Il remet en question les règles, les normes et les valeurs qui permettaient depuis longtemps aux individus de juger de la légitimité de leurs actions. Par légitimité d'une action nous entendons l'approbation par son environnement qu'elle est « désirable, convenable et appropriée, à l'intérieur d'un système de normes, valeurs et croyances » (Suchman, 1995 : 574). La difficulté de réussir une transformation dictée par une réforme administrative réside donc dans le fait que les individus doivent accepter le remplacement des institutions en place. Ces institutions donnaient du sens à leurs actions.

En outre, cette transition demande aux individus d'adopter des attitudes et des actions qu'ils ne reconnaissent pas ou pas encore, qu'ils jugent illégitimes en regard de l'ancien cadre institutionnel auquel ils se réfèrent depuis longtemps. Ayant toujours à l'esprit le cadre institutionnel propre à l'ancien modèle, les gestionnaires et employés en place ne peuvent assimiler immédiatement et facilement le modèle de « gestion intégrée de la performance ». Ce nouveau mode de fonctionnement leur apparaît à première vue comme allant à l'encontre des croyances et des idées dominantes historiquement ancrées dans leur esprit. Cela se traduit par un climat d'incertitude et de risque qui mène inexorablement à une résistance au changement ou carrément à son rejet.

Aux yeux des membres de l'organisation, le manque de légitimité du nouveau modèle de gestion apparaît comme étant à la base des difficultés d'appropriation. Avant qu'il ne soit adopté par les membres de l'organisation, le nouveau modèle doit atteindre un niveau suffisant de légitimité. La deuxième approche devient alors plus intéressante parce qu'elle cherche à mettre en lumière comment rendre légitime le changement demandé ou plus précisément comment créer un climat qui favoriserait la perception du nouveau modèle de gestion comme étant légitime et assurer ainsi son adoption. D'une façon générale, trois sources de légitimité peuvent être exploitées pour justifier l'adoption d'un nouveau modèle de gestion aux yeux des membres des organisations publiques : pragmatique, socio-politique et cognitive (Suchman, 1995 ; Aldrich et Fiol, 1994).

La légitimité pragmatique dépend du calcul que les individus font pour juger si le fait d'adopter les nouvelles pratiques est avantageux pour eux ou non (Suchman, 1995). Selon cette logique, les membres d'une organisation publique accepteraient le changement à partir du moment où ils y voient un intérêt, par exemple, une source de pouvoir, d'autonomie, de reconnaissance ou d'argent. De fait, les porteurs du changement doivent non seulement démontrer que la réforme administrative se reflétera par une amélioration de la performance des organisations publiques, mais aussi qu'elle se répercutera sur leurs membres par des avantages concrets. Pour la RRQ, le travail des leaders qui menaient le changement a été crucial en ce sens. Ils ont eu l'idée originale de

créer un climat de travail qui incite les gestionnaires et employés à délaissier leur cadre institutionnel habituel. Ils ont instauré un système de reconnaissance efficace, offert plus de responsabilisation et d'autonomie aux gestionnaires et employés et impliqué ces derniers dans des projets novateurs qui font appel à leur intelligence. De cette manière, ils ont associé à l'adoption du nouveau modèle de gestion des gains concrets pour les membres de l'organisation.

Il reste que pour atteindre ce type de légitimité, les obstacles se révèlent parfois difficilement franchissables. Une partie des membres impliqués va par exemple considérer la transformation comme une menace pour leurs acquis. Sur le plan interne, il est malaisé pour les gestionnaires de garantir le succès de la démarche, l'histoire des transformations organisationnelles étant pavée d'incertitudes, de risques et d'échecs plus souvent que de succès. Enfin, le passage au nouveau modèle de gestion peut désorienter nombre d'employés. Certains d'entre eux peuvent craindre le fait que l'évaluation se fasse sur la base des résultats et non selon la conformité aux règles bureaucratiques.

La légitimité morale, quant à elle, fait référence à la place qu'occupe une action aux yeux des acteurs politiques et professionnels (Ranger-Moore et al., 1991). Elle dépend du processus par lequel les différentes parties prenantes (employés, gouvernement, public général, groupes d'intérêts) considèrent une action comme appropriée et légitime dans le cadre institutionnel existant (Aldrich et Fiol, 1994). La légitimité morale peut être atteinte par l'intermédiaire de trois leviers. Le premier concerne le rôle du leadership des dirigeants, autrement dit leur engagement et leur soutien au nouveau modèle de gestion grâce à leurs caractéristiques personnelles et leur réseau d'influence. Le deuxième levier fait appel au degré de participation des différents membres concernés par la réforme administrative dans le processus de transition. Enfin, le troisième levier repose sur le soutien social dont bénéficie la réforme administrative qui est à la base des transformations exigées des organisations publiques.

Dans le cas de la RRQ, les trois leviers ont été mis à contribution dans le but de convaincre les parties prenantes de s'appropriier les nouvelles exigences

du *modèle de la gestion intégrée de la performance*. Dans un premier temps, le rôle des dirigeants a été déterminant. En effet, le changement réalisé par la RRQ a bénéficié de l'engagement explicite et du leadership de sa haute direction. Les leaders étaient nouvellement nommés et, par conséquent, ils étaient très peu liés à l'ancien cadre institutionnel et ils ont réellement appuyé les nouvelles lois, normes et valeurs véhiculées par la réforme administrative.

Dans un deuxième temps, la transformation de la RRQ est fortement liée à l'élan de participation des différentes parties prenantes. Sur le plan interne, les leaders ont encouragé l'implication des employés et des gestionnaires dans le processus d'implantation du nouveau mode de gestion. Des activités de consultation ont été menées avec les gestionnaires et la mise à contribution des compétences du personnel a été encouragée par la haute direction. Ceci a permis aux employés et aux gestionnaires de s'approprier les nouvelles façons de faire et d'être. Sur le plan externe, la RRQ a développé plusieurs partenariats d'affaires et de collaboration avec des acteurs clefs de la société québécoise, en l'occurrence ses clients, les organisations syndicales, le patronat et le milieu de la finance. De cette manière, la RRQ s'assurait du support de ses partenaires dans la promotion du changement institutionnel exigé par la réforme.

Dans un troisième temps, l'expérience de changement de la RRQ a bénéficié d'un soutien politique important des différents acteurs sociaux, et particulièrement du gouvernement. La RRQ a convaincu les partenaires patronaux et syndicaux de soutenir et d'encourager les régimes de retraites privés, car ce sont des instruments d'épargne indispensables à la sécurité financière des travailleurs, mais aussi de procéder à une gestion intelligente de la main-d'œuvre dans un contexte de rareté inhérent au vieillissement de la population et au déclin de la population active au Québec. Par ailleurs, la RRQ a bénéficié du soutien des autorités gouvernementales, quel que soit le parti au pouvoir, aux efforts d'implantation de la réforme administrative au sein des organisations publiques.

Enfin, la légitimité cognitive dépend de la perception que se font les individus des nouvelles actions (Hargadon et Yellowlees, 2001; Hannan et Freeman, 1986; Suchman, 1995). Deux dimensions permettent

le développement de ce type de légitimité, à savoir le niveau de connaissance qu'ont les individus du nouveau modèle de gestion et le niveau de maîtrise de ce dernier. Autrement dit, il faut connaître puis maîtriser le modèle proposé pour se défaire des facteurs d'inertie que sont le stress et la frustration qui caractérisent toute situation nouvelle (Mazouz, 2002).

Pour s'assurer de la compréhension du nouveau cadre institutionnel qui supporte la transformation de la RRQ, un plan communicationnel soutenu a été développé afin d'informer et de sensibiliser non seulement le personnel, mais aussi les partenaires institutionnels externes. À titre d'exemple, des séances de travail ont été mises en œuvre avec les gestionnaires afin de présenter la vision stratégique et ses valeurs intrinsèques. Des rencontres régulières avec les employés et les syndicats ont été organisées afin de les informer de la nécessité et des étapes du processus de changement de la RRQ. Ainsi, les dirigeants de la RRQ permettaient aux différents intervenants de reconnaître les dimensions réglementaires, normatives et cognitives que la réforme administrative leur amène. Des activités de formation et d'accompagnement aussi bien à l'interne qu'à l'externe ont été menées pour soutenir les différentes parties prenantes affectées par la transformation de la RRQ. Le but était de réduire l'incertitude et de gérer le risque de voir ces différents membres déstabilisés par l'implantation du modèle de gestion intégrée de la performance au sein de l'organisation.

## ■ CONCLUSION

Notre article avait pour objectif d'étudier un cas de changement institutionnel au sein d'une organisation publique. Pour ce faire, nous avons fait appel à une expérience d'implantation réussie de la réforme au sein d'une unité administrative québécoise, à savoir la Régie des rentes du Québec (RRQ). Un tel exercice nous a offert l'occasion de faire ressortir les facteurs qui ont été mis à contribution par les dirigeants de la RRQ pour gérer et réussir la transformation que leur imposait la réforme administrative.

Quatre facteurs importants sont à signaler en ce sens : l'implication des partenaires externes, la mobilisation du personnel, le développement d'outils d'évaluation du processus d'implantation et l'engagement de la

direction. Pour assurer l'implication des partenaires externes, les dirigeants de la RRQ ont mis en place, à travers des partenariats formels ou informels, plusieurs programmes d'information et de formation pour sensibiliser les différentes parties prenantes de la société québécoise et s'assurer de leur soutien. Pour mobiliser ses gestionnaires et employés et les convaincre d'adopter le nouveau modèle de gestion, la direction de la RRQ a d'une part créé un climat de travail axé sur l'innovation, l'utilisation du potentiel et la reconnaissance et d'autre part, déployé un plan de communication soutenu. La RRQ a aussi développé une panoplie d'outils de gestion pour mesurer l'évolution du processus d'implantation du modèle de la « gestion intégrée de la performance » et s'assurer de son appropriation par le personnel. Enfin, le processus de transformation au sein de la RRQ a bénéficié de l'engagement de sa haute direction. Cette dernière, nouvellement nommée, a démontré un vrai leadership en adoptant des comportements directement liés et inspirés de la nouvelle vision stratégique que la réforme administrative a « infusée » à la RRQ.

La discussion du cas de la RRQ selon la perspective institutionnelle nous permet de témoigner à un autre niveau d'analyse. Elle nous démontre, sur le plan théorique, que la réforme à laquelle s'est prêtée la RRQ a été réussie grâce surtout à une stratégie de légitimation originale qui a instauré des conditions favorables au changement. Les dirigeants de la RRQ ont réussi à conférer au nouveau modèle de gestion un capital de légitimité suffisant pour convaincre les différentes parties prenantes de la nécessité d'adopter de nouvelles lois, normes et valeurs. Trois leviers de légitimation sont à souligner : pragmatique, sociopolitique et cognitif. La légitimation pragmatique consistait à associer au modèle de la « gestion intégrée de la performance » des avantages concrets (autonomie, reconnaissance, etc.) pour les différents membres touchés par la réforme administrative. La légitimation sociopolitique reposait sur la participation des différentes parties prenantes dans le processus d'implantation du nouveau mode de fonctionnement et l'engagement de la haute direction et des différents acteurs de la société québécoise. Enfin, la légitimation cognitive était réalisée à travers des activités d'information, de sensibilisation et de formation des différents membres impliqués dans le changement afin de leur permettre de comprendre les vrais enjeux

organisationnels de la réforme administrative et de les maîtriser. Ainsi, en faisant appel à ces trois leviers de légitimation, la RRQ a réussi à réduire l'incertitude et le risque généralement associés à tout processus de changement institutionnel.

Ces leçons théoriques doivent cependant être nuancées. La RRQ n'est pas représentative de toutes les organisations publiques. Ces dernières vivent des réalités parfois très différentes en raison de leurs caractéristiques spécifiques, notamment en termes

de taille de l'organisation, de la nature des services rendus, d'historique et de contexte social. Cependant, il va sans dire que la leçon la plus importante à retenir consiste à comprendre que tout changement institutionnel nécessite un processus de légitimation où les différents acteurs impliqués doivent être considérés pour s'assurer de leur soutien et de l'adoption des nouvelles règles, normes et valeurs. En ce sens, des mécanismes aussi bien économiques et sociaux que psychologiques peuvent être déployés pour légitimer le changement institutionnel.

## ANNEXE I: DEGRÉ D'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU PLAN STRATÉGIQUE DE LA RRQ 2002-2007 EN 2004-2005

	OBJECTIFS STRATÉGIQUES	PROGRESSION DU PLAN STRATÉGIQUE
1	D'ici 2007, augmenter à 50 % le taux de connaissance des éléments de base du Régime de rentes du Québec. Ce taux était de 45 % en 2001.	À surveiller
2	D'ici 2007, augmenter à 2 700 le nombre moyen de visiteurs par jour du site Internet de la Régie. Au cours de l'année 2000, le nombre de visiteurs du site Internet de la Régie était en moyenne de 800 par jour.	Atteint
3	Au cours de la période de 2002-2007, amener plus de 20 % des cotisants à utiliser au moins une fois le module de simulation de la retraite.	À surveiller
4	D'ici 2007, augmenter le ratio réserve/sortie de fonds à un niveau de 3,5. Ce ratio était de 2,7 en 2000.	À surveiller
5	D'ici 2004, réaliser une consultation publique portant sur l'état du Régime de rentes du Québec et l'opportunité d'en modifier les modalités.	Atteint
6	D'ici 2007, augmenter à 80 % le pourcentage de travailleurs québécois gagnant plus de 20 000\$ et ayant épargné régulièrement (soit pendant au moins quatre des sept dernières années) dans un régime complémentaire de retraite ou un REER. En 1999, ce pourcentage était de 79 %.	À surveiller
7	D'ici 2007, maintenir le pourcentage de travailleurs québécois participant à un régime complémentaire de retraite. En 2001, ce pourcentage se situait à environ 42 %.	À surveiller
8	D'ici 2007, augmenter à 65 % le pourcentage de Québécoises et de Québécois ayant commencé leur préparation financière en vue de la retraite autrement que par des cotisations au Régime de rentes du Québec. Ce taux était de 60 % en 2001.	Progresse de façon satisfaisante
9	D'ici 2007, adapter, simplifier et contribuer à mettre en place des outils favorisant la participation des travailleurs québécois à un régime complémentaire de retraite.	Progresse de façon satisfaisante
10	D'ici 2004, réaliser une évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui des autres pays industrialisés.	Atteint
11	D'ici 2005, réaliser une étude portant sur les revenus des retraités.	Atteint
12	D'ici 2007, réaliser une étude portant sur le comportement des Québécoises et des Québécois en matière d'épargne en vue de la retraite.	Atteint

OBJECTIFS STRATÉGIQUES (SUITE)		PROGRESSION DU PLAN STRATÉGIQUE
13	D'ici 2007, réaliser une étude portant sur le comportement des employeurs relativement à la mise en place de régimes complémentaires de retraite.	Progresse de façon satisfaisante
14	D'ici 2007, augmenter à 40 % le taux de notoriété spontanée de la Régie auprès de la population. Ce taux était de 37 % en 2001.	Atteint
15	D'ici 2007, augmenter à 60 % le taux de confiance de la population envers l'administration de la Régie. Ce taux était de 53 % en 2001.	Progresse de façon satisfaisante
16	Participer annuellement à au moins trois activités d'échange en matière de sécurité financière à la retraite avec d'autres organismes ayant les mêmes préoccupations que la Régie.	Progresse de façon satisfaisante
17	D'ici 2007, participer à des réseaux d'échange en matière de prestation de services aux citoyennes et aux citoyens avec d'autres organismes publics.	Progresse de façon satisfaisante
18	D'ici 2007, participer à des réseaux d'échange en matière de gestion avec le secteur privé et le secteur public.	Progresse de façon satisfaisante
19	D'ici 2004, actualiser le plan directeur des services à la clientèle.	Atteint
20	Mettre en place et réviser annuellement le plan d'amélioration des services.	Progresse de façon satisfaisante
21	D'ici 2007, offrir par voie électronique 70 % de nos produits et services.	À surveiller
22	D'ici 2003, implanter de nouvelles mesures de reconnaissance pour le personnel.	Atteint
23	D'ici 2003, mettre en place un plan de relève pour les emplois en gestion et pour les emplois stratégiques.	Atteint
24	D'ici 2005, se doter d'un outil d'information de gestion permettant d'améliorer la performance des activités.	Partiellement atteint
25	Intégrer l'analyse de risques dans tous les nouveaux projets et dans tous les processus d'affaires actuels de la Régie.	Progresse de façon satisfaisante
26	D'ici 2007, réaliser une évaluation sur la conformité aux lois relatives à la protection des renseignements personnels (CPRP).	Progresse de façon satisfaisante
27	Autofinancer les projets d'investissement par les économies d'échelle provenant de la croissance de la clientèle et par la réduction des dépenses d'administration.	Atteint
28	Réaliser, dans tous les nouveaux projets, une étude sommaire de partenariat d'affaires et donner suite aux recommandations de cette étude.	Progresse de façon satisfaisante
29	D'ici 2003, élaborer un plan d'affaires portant sur nos actifs et nos meilleurs processus d'affaires.	Atteint
30	D'ici 2007, offrir à d'autres organismes gouvernementaux au moins une occasion de partenariat d'affaires lié à nos actifs ou à nos processus.	Atteint
<b>Axe 9</b>	<b>Développer un milieu de travail stimulant, valorisant et reconnaissant pour notre personnel et consolider le cadre de gestion.</b>	<b>Atteint</b>

---

## ANNEXE II : LISTE DES MEMBRES DU *CONSORTIUM QUESTION RETRAITE*

- Association des banquiers canadiens
- Bâtirente Fondation CSN
- Cégep Marie-Victorin
- Chaire en assurance l'Industrielle-Alliance de l'Université Laval
- Confédération des syndicats nationaux
- Conseil du patronat du Québec
- Desjardins Sécurité financière
- DRHC fournit une contribution financière, mais ne fait pas partie des partenaires officiels
- Épargne Placements Québec
- Fédération des chambres de commerce du Québec
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
- Fonds de solidarité de la FTQ
- Institut québécois de planification financière
- La Capitale, groupe financier
- Mercer
- Régie des rentes du Québec
- Regroupement des consultants en avantages sociaux du Québec
- Regroupement des jeunes gens d'affaires du Québec
- SSQ Groupe financier

---

## ANNEXE III : LISTE DES MEMBRES DU *CONSORTIUM FLASH RETRAITE*

- La Caisse de dépôt et placement du Québec
- La Banque Nationale
- La Banque Laurentienne
- La Fédération des Caisses Desjardins du Québec
- La firme CGI

## ANNEXE IV : LISTE DES ORGANISMES AYANT DÉVELOPPÉ DES ENTENTES DE COLLABORATION AVEC LA RRQ

- Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR)
- Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. (ACCAP / RACQ)
- Association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec (AGIDD-SMQ)
- Barreau du Québec (BQ)
- Centrale des syndicats démocratiques (CSD)
- Chambre des notaires du Québec (CNQ)
- Comité des organismes accréditeurs en médiation familiale (COAMF)
- Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- Corporation des thanatologues du Québec (CTQ)
- Fédération de l'âge d'or du Québec (FADOQ)
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
- Fonds de solidarité (FTQ, FSTQ)
- Institut canadien de la retraite et des avantages sociaux (ICRA)
- Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (IRDPQ)
- Institut québécois de planification financière (IQPF)
- Ordre des administrateurs agréés du Québec (ADMA)

## BIBLIOGRAPHIE

- Aldrich, H. E., C. M. Fiol (1994). «Fools Rush In? The Institutional Context of Industry Creation», *Academy of Management Review*, 19 (4): 645-670.
- Berger, P. J., T. Luckman (1967). *The Social Construction of Reality*. New York, Doubleday Anchor.
- Dimaggio, P. J., W. W. Powell (1983). «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, 48: 147-160.
- Hannan, M. T., J. H. Freeman (1986). «Where Do Organizational Forms Come From?», *Sociological Forum*, 1: 50-72.
- Hargadon, A. B., D. Yellowlees (2001). «When Innovations Meet Institutions: Edison and the Design of the Electric Light», *Administrative Science Quarterly*, 46: 3, 476-804.
- Mazouz, B. (2001). «Le management public à l'ère de la modernisation de l'administration : les défis de la mise en œuvre», *Sources ENAP*, mars-avril, p. 3-5.
- Mazouz, B., B. Tremblay (2003). *Toward a Post-Bureaucratic Model of Governance; How Institutional Commitment is Challenging Quebec's Administration*. Accepted paper for publication in *Public Administration Review*.
- Meyer J. W., B. Rowan (1977). «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology*, 83: 340-363.
- Morneau, G. (1999). «L'évolution démographique pourrait modifier les régimes de retraite publics» dans Prévoir, novembre 1999, [en ligne], <http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/Publications/prevoir11-99F.pdf>
- Morneau, G. (2005), *Changement des pratiques de gestion à la Régie des rentes du Québec*, entrevues menées par Benoît Lacasse. ENAP, février et mars 2005.
- Morneau, G. (2005). *La Planification stratégique: Application RRQ*, présentation PowerPoint, ENAP, février 2005.
- Morneau, G. (2005). *Le déploiement de la vision stratégique à la RRQ*, présentation PowerPoint, ENAP, février 2005.
- Powell, W. W., P. J. Dimaggio (1991). «Introduction. The New Institutionalism» in *Organizational Analysis*, Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Ranger-Moore, J., J. Banaszak-Holl, M. T. Hannan (1991). «Density-Dependent Dynamics» in «Regulated Industries: Founding Rates of Banks and Life Insurance Companies», *Administrative Science Quarterly*, 36: 36-65.
- RRQ (février 2004). Régie des rentes du Québec. *Pour vous et vos enfants: garantir l'avenir du Régime des rentes du Québec*, [en ligne], [http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/Publications/rrq\\_livvert\\_fr.pdf](http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/Publications/rrq_livvert_fr.pdf)
- RRQ (décembre 2003). *Gérer à la Régie des rentes du Québec – Cadre de gestion*, Québec.
- RRQ (octobre 2001). *Le plan stratégique 2002-2007*, Québec.
- RRQ (juin 2004). *Rapport annuel de gestion 2003-2004*, Québec.
- Ruef, M., W. R. Scott (1998). «A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments», *Administrative Sciences Quarterly*, 43: 877-904.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*, 2nd édition, Thousand Oaks, California: Sage.
- Suchman, M. C. (1995). «Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches», *Academy of Management Review*, 20 (3): 571-610.
- Zucker, L. G. (1977). «The Role of Institutionalization in the Cultural Persistence», *American Sociological Review*, 42: 726-743.