

Les bonnes intentions et la rigueur ne suffisent pas : compte rendu de l'article : Levy, P. F., (2001). The Nut Island Effect: When Good Teams Go Wrong

Raymond Lemay

Traduction et adaptation de Philippe Rajalu et Raymond Lemay

Publication initiale : Lemay, R. (2001). Good Intentions and Hard Work Are Not Enough: Review of: Levy, P. F., (2001). The Nut Island Effect: When Good Teams Go Wrong. *SRV-VRS: The International Social Role Valorization Journal*, 4 (1 et 2), 94-97.

Des services aux personnes de qualité médiocre à moyenne.

En 1978, Wolfensberger, s'adossant sur les résultats de son étude portant sur environ 400 évaluations PASS¹ de divers services aux personnes concluait que ces services étaient essentiellement de qualité médiocre. En 1999, Robert Flynn, dans son étude plus récente portant sur plus de 1 400 évaluations PASS et PASSING² observait que la situation avait peu évolué : les services aux personnes restent, en général, de qualité médiocre, ou pour employer le vocabulaire de PASSING « de médiocres à acceptables ». En complétant son analyse avec une étude réalisée au Royaume-Uni par Felce et Perry (1997), Flynn ajoutait que « souvent, les employés des services communautaires³ semblent ne pas avoir les moyens organisés et les compétences nécessaires pour favoriser le développement personnel et l'intégration sociale des personnes qu'ils accompagnent » (p. 341). En 1978 Wolfensberger allait plus loin en laissant entendre que des personnes prenant part à la prestation de services de qualité médiocre (et même mauvaise) seraient dans l'impossibilité de reconnaître les lacunes de leur démarche et s'indigneraient si l'on insinuait que les services qu'ils rendaient étaient autres qu'excellents.

PASS et PASSING font appel à des mesures⁴ très exigeantes qui comparent les programmes de services aux personnes à des conditions de pratiques idéales définies : un programme, pour être manifestement excellent, tant du point de vue de PASSING qu'en fonction de ses bénéficiaires, doit obtenir des résultats conformes à l'exigence des critères d'évaluation⁵. Les données brièvement évoquées ci-dessus tendraient à démontrer qu'avec un tel modèle d'évaluation l'excellence du rendement des programmes des services aux personnes est en réalité très rare. Les services aux personnes ont-ils une tendance particulière à tendre vers la médiocrité et retrouve-t-on des modèles d'évaluation tout aussi exigeants dans d'autres secteurs d'activités humaines ? Les éléments d'organisation et de gestion sont-ils les mêmes dans les services aux personnes que dans

¹ Wolfensberger et Glenn, 1975

² Wolfensberger et Thomas, 1983

³ Comprendre ici les services médicaux-sociaux, sanitaires et sociaux et les services à la personne en général

⁴ On peut comprendre : indicateurs objectifs de résultat

⁵ Appelés également « mesures » dans PASS et PASSING

les autres secteurs ou, autrement dit, les gens concernés savent-ils s'ils œuvrent correctement ou non ?

Récemment, j'ai examiné une sélection d'écrits sur le management où l'on trouve un corpus de plus en plus important de documentation cherchant à définir et à mesurer l'excellence dans les secteurs industriel, commercial et public. Aussi, des magazines populaires tels que le Maclean (au Canada), le US News & World (aux États-Unis), et le Consumer Reports (aux États-Unis) publient régulièrement un palmarès des meilleurs hôpitaux, universités et autres institutions similaires. Les livres et les articles sur la qualité ou l'excellence inondent la littérature sur le management, ce qui pourrait laisser penser que l'industrie et le commerce réalisent triomphalement ce que nous arrivons rarement à atteindre dans les services aux personnes. Toutefois, ce n'est pas le cas. Dans son étude récente, Jim Collins (2001) posait la question : « Une bonne entreprise peut-elle devenir une entreprise émérite et, si oui, comment ? » (p. 69). En utilisant divers indicateurs exigeants de rendement financier, l'équipe de recherche a étudié 1 435 entreprises classées dans la liste Fortune 500 entre 1965 et 1995 pour n'y trouver que 11 cas d'entreprises passées de bonnes à émérites. Après cette transition le rendement de ces 11 entreprises a dépassé celui des autres par des marges importantes, parfois spectaculaires. En 2001, Richard Foster et Sarah Kaplan ont eu recours à des modèles d'évaluation différents, mais ont obtenu des résultats semblables. Dans leur étude financière concernant plus de 1 000 des entreprises les plus importantes aux États-Unis, ils ont découvert qu'aucune société américaine n'avait pu maintenir durablement un haut niveau d'excellence en matière de rendement financier. En réalité, depuis 1917, aucune société américaine n'a surpassé dans la continuité le rendement de la bourse, un indicateur que nous pourrions considérer comme le rendement moyen des entreprises.

On pourrait discuter de la façon dont ces mesures sont élaborées, tout comme il serait possible d'être en désaccord avec les modèles d'évaluation utilisés dans le cadre du PASS et du PASSING. On pourrait aussi ignorer des résultats aussi remarquables qui semblent contredire le triomphalisme que l'on retrouve dans les médias populaires. De tels résultats ne concordent pas non plus avec l'expérience personnelle de nombreux employés et managers qui effectivement travaillent dur, s'intéressent à leur domaine d'action avec les meilleures intentions et ont tendance à se concentrer sur leurs efforts et leurs intentions – plutôt que sur leurs résultats – comme validation et comme indicateur du « travail bien accompli ». Toutefois, la prise de conscience que l'excellence est, par définition, rare et qu'elle nécessite une évaluation interne ainsi qu'un examen minutieux et rigoureux par une ressource extérieure semble se répandre dans nombre de secteurs.

L'effet « Nut Island »

Le *Harvard Business Review* est une des revues de gestion des affaires les plus importantes au monde. Elle propose des critiques mensuelles des pratiques en matière de gestion ainsi que des études de cas portant sur la performance des organisations. En 2001, P. F. Levy y présentait le cas de la désastreuse usine de traitement des eaux usées de Nut Island qui rappellera quelque chose à la plupart des lecteurs qui ont participé à des équipes d'évaluation du PASS ou du PASSING. Levy offre une analyse intéressante de ce qui n'a pas fonctionné et l'on peut facilement s'imaginer la réaction des gestionnaires et du personnel de Nut Island lorsqu'ils ont lu ce rapport du *Harvard Business Review* ; elle n'était probablement pas très différente de la réaction des nombreux lecteurs intéressés par les rapports d'évaluation du PASS et du PASSING. Il semblerait que ce que les

équipes du PASS et du PASSING observent dans les services aux personnes se retrouve dans les autres secteurs de l'activité humaine organisée.

« C'étaient des travailleurs qui ne se plaignaient pas et se donnaient au-delà des exigences de leur emploi. Pourtant, cette équipe exceptionnelle qui faisait fonctionner l'usine vitale de traitement des eaux usées a causé un désastre. Comment des personnes si bien intentionnées ont-elles pu produire des résultats si regrettables ? Elles ont été victimes d'une pathologie organisationnelle qui peut frapper toutes les entreprises » (p. 51).

En 1952, l'usine de traitement des eaux usées de Nut Island a été mise en fonction pour réduire la pollution du port de Boston. « L'usine de Nut Island a été présentée comme la solution au problème des eaux usées de Quincy. Encensée dans la presse locale en raison de sa conception moderne, elle devait traiter toutes les eaux usées produites par la moitié sud de la région métropolitaine de Boston... » (p. 53).

Mais au milieu des années 1960, l'ambiance à Nut Island était mauvaise. On y déplorait de nombreux conflits internes et l'usine ne fonctionnait pas efficacement. Un certain nombre de personnes ont alors été embauchées pour des postes de gestion clés et ont formé une équipe soudée qui a fait de l'usine un modèle d'efficacité. « Les personnes qu'ils ont embauchées leur ressemblaient à bien des points de vue : elles étaient travailleuses, reconnaissantes de la sécurité offerte par un emploi dans le secteur public et heureuses de ne pas être mises en avant ». Nombre d'entre elles étaient des anciens combattants de la guerre de Corée, habitués au travail ardu et aux conditions de travail difficiles.

Avec le temps, et en partie à cause de son efficacité et de son autonomie, Nut Island s'est éloignée de l'administration centrale qui chapeautait de nombreuses autres installations publiques, notamment des parcs, des patinoires et des piscines. L'usine était un îlot autonome où chaque manifestation d'intérêt de la part de la haute direction était perçue comme une intrusion importune. Cette attitude de dédain à l'égard du siège central n'était pas pertinente : les gestionnaires de l'administration centrale sous-finançaient systématiquement les usines de traitement des eaux usées en général et l'usine de Nut Island en particulier. D'apparence propre et bien entretenue, l'usine de Nut Island donnait une fausse impression de perfection : le matériel avait de graves défauts qui n'auraient pu être corrigés ou améliorés que par des investissements importants. Malheureusement, les gestionnaires de l'usine et la direction générale étaient rassurés par l'apparente efficacité de Nut Island, ce qui leur permettait de se concentrer sur d'autres affaires apparemment plus pressantes.

Au cours de ces années, l'équipe de direction de Nut Island a oublié sa raison d'être. Les managers étaient plus intéressés à gérer efficacement une usine pour qu'elle ne tombe pas en panne plutôt que de s'occuper effectivement de l'état de propreté des eaux du port de Boston. Ainsi, le personnel de Nut Island corrigeait ou compensait ses méthodes inefficaces en ayant recours à des produits chimiques dangereux et contre-productifs ou en contournant les procédures imposées, notamment en déversant des eaux d'égout brutes ou semi-traitées dans le port. Une des exigences premières de l'équipe était de respecter les normes du gouvernement : « ... aux yeux des gens de Nut Island, le respect des exigences était en elle-même la preuve qu'ils aidaient à atténuer la pollution dans le port ». Cependant, cela donnait lieu aussi à « des contestations vigoureuses lorsque des gens de l'extérieur faisaient état de faits gênants ». Par exemple, il arrivait souvent que les boues produites par l'usine étaient refusées car impropres à l'utilisation comme engrais.

Les membres de l'équipe de direction de Nut Island ainsi que tout le personnel de l'usine étaient des personnes dévouées, qui faisaient souvent des heures supplémentaires non rémunérées, se soumettaient à des situations très dangereuses et allaient jusqu'à payer personnellement l'achat de matériel et d'équipement dont l'usine avait désespérément besoin.

L'équipe de Nut Island a été dissoute après 30 ans d'efforts qui n'ont pas laissé le port plus propre qu'il ne l'était à la fin des années 1960, lorsque qu'elle a été réunie pour la première fois (p. 59).

« Toutefois, je suis convaincu que lorsque de bonnes personnes sont placées dans une situation où elles font inexorablement les mauvaises choses, cela n'est ni normal ni inévitable. C'est tragique. C'est un gaspillage cruel de la passion et de l'énergie humaines et une menace profonde sur la mission et au sens de l'action des organisations » (p. 59).

L'auteur ajoute que ses recherches sur des écrits concernant le management ne lui a pas permis de trouver d'auteurs ayant relevé ou nommé les circonstances et les effets décrits dans son article. Il propose « l'effet Nut Island » comme expression pour désigner ces circonstances qui, comme il l'indique, sont beaucoup plus courantes que nous souhaiterions l'avouer.

Conclusion

Il semblerait qu'il ne soit pas suffisant de regrouper des travailleurs, bien intentionnés et même porteurs d'idées novatrices pour obtenir de bons résultats. En outre, il paraît évident que de se contenter de satisfaire à des normes administratives minimales n'est pas une garantie d'efficacité. En fait, ces normes peuvent facilement être contournées ou encore occuper l'attention et le temps des managers au point qu'ils risquent d'en oublier le mandat et la mission véritable de leur organisation.

En un sens, on aurait dû obliger le personnel et les responsables de Nut à se baigner de façon régulière dans les eaux du port de Boston et même à en boire. Ou, à tout le moins, la surveillance régulière de la qualité de l'eau autour de Nut Island et de la santé des habitants du littoral aurait pu servir d'indicateurs indirects pertinents de la mesure dans laquelle ils s'acquittaient bien de leur travail.

Bien sûr, on peut dire la même chose des organismes de service à la personne qui sont de plus en plus soumis à des contrôles méticuleux par les administrations gouvernementales et où les managers, ainsi que les autres membres du personnel, consacrent de plus en plus de temps à respecter et mettre en place des normes administratives qui ne sont pas nécessairement des indicateurs pertinents de qualité, d'excellence ou d'efficacité. Le fait que les gestionnaires de ces institutions sont sympathiques et diligents n'a de sens que s'ils obtiennent des indicateurs de résultats qui confirment qu'ils parviennent véritablement à des effets positifs pour la vie des personnes qui ont recours et qui les reçoivent leurs services.

Ainsi, on ne peut pas se fier à l'auto-évaluation de ses réalisations par une personne ou une équipe. C'est certainement une des constatations souvent faites par les évaluateurs externes. Lorsque les équipes d'évaluation externes font leurs comptes rendus, elles ne devraient pas s'étonner des protestations vigoureuses que leurs propos soulèvent ou du silence de mort qui s'en suit. En général, les managers et les gestionnaires, les membres du personnel et les équipes de travail, y compris ceux qui sont rigoureux et bien intentionnés ont tendance à avoir une opinion

complaisante de leurs réalisations ainsi que des processus qu'ils utilisent et qu'ils maîtrisent en tant qu'experts. Par conséquent, lorsqu'ils reçoivent des commentaires négatifs, ils ont tendance à les ignorer ou à y réagir avec hostilité. À Nut Island, le travail ardu et l'isolation se sont alliés pour créer une situation où les personnes et les équipes vivaient dans une fiction ou « le maintien de la réalité alternative qui avait cours à Nut Island nécessitait plus que des vœux pieux... cela comportait aussi les démentis vigoureux lorsque des personnes extérieures faisaient part de dysfonctionnements » (p. 59).

Ainsi, la nécessité d'effectuer de façon périodique un examen minutieux et une évaluation externe et l'importance de surveiller les données entrantes et sortantes combiné à un fort sens critique objectif sont parmi les préalables à un management efficace. Le travail rigoureux et les bonnes intentions ne suffisent tout simplement pas. Ceci est particulièrement pertinent si on utilise le concept des « bonnes pratiques ». Trop souvent, les notions de bonnes pratiques ne sont rien de plus qu'une manière consensuelle de préciser et de valider des activités et des méthodologies courantes, à défaut de données sur l'efficacité et d'évaluation externe. Ce qui les rend « exemplaires » est l'autosatisfaction et une bonne dose d'efforts et de sueur. Toutefois, la qualité, l'excellence et l'efficacité peuvent être tout à fait différentes et nécessiter le recours constant à des indicateurs de résultats et d'efficacité et une évaluation externe périodique (Flynn, Lemay, Ghazal et Hébert, 2003). Pour certains, il peut sembler exagéré de considérer que la gestion industrielle, y compris cette étude de cas d'une usine de traitement des eaux usées, est pertinente dans le contexte de la gestion des services aux personnes et de l'évaluation de leurs projets. Toutefois, les résultats, l'évaluation et l'excellence sont des thèmes que l'on associe constamment à divers domaines de l'activité humaine, de leurs organisations, managements et gestions. Il n'en reste pas moins que le sentiment de produire des efforts personnels et collectifs additionné aux bonnes intentions, sans oublier une touche d'intérêt personnel, semblent partout embrouiller l'évaluation objective de la qualité et des résultats des actions conduites.

Références

- Collins, J. (2001). Level 5 leadership: The triumph of humility and fierce resolve. *Harvard Business Review*, 80(1).
- Felce, D., et Perry, J. (1997). A PASS 3 evaluation of community residences in Wales. *Mental Retardation*, 35, 170-176. (PS)
- Foster, R., et Kaplan, S. (2001). *Creative Destruction: Why companies that are built to last underperform the market—and how to successfully transform them*. New York: Doubleday.
- Flynn, R. J. (1999). A comprehensive review of research conducted with the program evaluation instruments PASS and PASSING dans R. J. Flynn et R. A. Lemay (éditeurs), *A quarter-century of normalization and Social Role Valorization: Evolution and impact*. Ottawa (Ontario) : Presses de l'Université d'Ottawa.
- Flynn, R. J., Lemay, R., Ghazal, H., et Hébert, S. (2003). PM3: A performance measurement, monitoring, and management system for local Children's Aid Societies dans K. Kufeldt et B. Mackenzie (éditeurs), *Child Welfare in Canada: State of the art and Directions for the Future*. Kitchener-Waterloo (Ontario) : Wilfrid Laurier University Press.
- Levy, P.F., (2001). The Nut Island effect: When good teams go wrong. *Harvard Business Review*, 79(3).

Wolfensberger, W. (1978). The ideal human service for a societally devalued group. *Rehabilitation Literature*, 39(1), 15-17.

Wolfensberger, W., et Glenn, L. (1975a, réimpression 1978). *Program analysis of service systems (PASS): A method for the quantitative evaluation of human services* (3e éd.): Vol. 1. Handbook. Toronto : Institut canadien pour la déficience mentale (Institut G. Allan Roeher).

Wolfensberger, W., et Thomas, S. (1983). *PASSING (Program analysis of service systems' implementation of normalization goals): Normalization criteria and ratings manual* (2e édition). Toronto : Institut canadien pour la déficience mentale (Institut G. Allan Roeher).

Raymond Lemay est directeur général de VALORIS pour enfants et aux adultes de Prescott-Russell à Plantagenet (Ontario) Canada.