



Observatoire de  
l'administration  
publique  
ENAP

---

*Coup d'oeil*, mai 1998, volume 4, numéro 1

## **La sécurité d'emploi dans le secteur public: expériences hors Québec**

*Synthèse du colloque organisé par l'Observatoire de l'administration publique - ENAP  
tenu à Québec le 23 octobre 1997*

*Christian Dufour*

---

L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP tenait, le 23 octobre 1997 à Québec, son troisième colloque annuel sur le thème *La sécurité d'emploi dans le secteur public : expériences hors-Québec*. Outre le directeur de l'Observatoire, M. Louis Borgeat, les quatre conférenciers principaux furent le sous-ministre adjoint à la Restructuration de la fonction publique de l'Ontario, M. Arthur Daniels, le secrétaire adjoint intérimaire, division des relations de travail et de la gestion des ressources humaines au secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, M. Michel Papineau, un chercheur au CNRS et au Centre d'études sur la vie politique française, M. Luc Rouban, et enfin, le directeur de la gestion du personnel au ministère de l'Intérieur des Pays-Bas, M. Peter J. Welling. Les conférences furent commentées par quatre intervenants provenant des gouvernements du Québec et du Canada, de même que du milieu universitaire.

Dans son mot de bienvenue aux participants, le directeur général de l'École nationale d'administration publique (ENAP), monsieur Pierre De Celles, a rappelé que ce troisième colloque correspondait à une phase de maturation de l'Observatoire de l'administration publique. Il s'est également réjoui de ce que l'approche comparative adoptée pour l'événement permette d'examiner la problématique de la sécurité d'emploi dans le contexte de la crise des finances publiques, mais aussi dans celui des nécessaires équilibres institutionnels à maintenir si l'on veut s'assurer d'une bonne gouvernance.

Au déjeuner, la présidente de l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR), Mme Nicole Poupard, a prononcé une conférence sur l'organisme qu'elle dirige et le thème de la sécurité d'emploi en général. La synthèse des discussions de la journée fut faite par M. Jacques Bourgault, professeur à l'université du Québec à Montréal (UQAM) et professeur associé à l'ENAP. M. Denis Laforte, de l'Université du Québec à Hull, clôtura la journée à titre d'animateur du colloque, en donnant rendez-vous aux participants pour le prochain colloque de l'Observatoire en 1998.

### **Perspective générale**

Le directeur de l'Observatoire de l'administration publique, monsieur Louis Borgeat, commence la conférence par son exposé intitulé « La sécurité d'emploi : problématique d'ensemble ». Après avoir rappelé l'importance plus grande qu'il faut, à son avis, accorder à la perspective institutionnelle par rapport à celle qui a trait aux relations de travail dans une réflexion sur la sécurité d'emploi, il exprime ainsi la question générale qui sous-tend cette première perspective : « Peut-on concevoir un régime de carrière - une fonction publique compétente, politiquement neutre et stable - sans la sécurité d'emploi, avec la

seule permanence? » Après l'avoir bien distinguée de la sécurité d'emploi, M. Borgeat se demande si la permanence est suffisante pour contrer la menace d'arbitraire politique à l'égard des fonctionnaires et si, par ailleurs, la sécurité d'emploi est compatible avec les exigences de la profonde modernisation administrative en cours dans la plupart des pays.

D'autres questions importantes se posent aussi sur le plan institutionnel. La sécurité d'emploi doit-elle s'appliquer à tous les niveaux de la hiérarchie au sein de l'administration publique; doit-elle s'étendre à l'ensemble du secteur public et parapublic? On peut se demander aussi s'il ne faut pas exiger des fonctionnaires une contrepartie morale plus poussée en retour de la sécurité d'emploi dont ils bénéficient. Enfin, sous l'angle spécifique des relations de travail, l'État-employeur doit-il servir de modèle au secteur privé? Doit-on considérer la valeur économique de la sécurité d'emploi dans le calcul de la rémunération globale des fonctionnaires?

Le directeur de l'Observatoire de l'administration publique conclut son exposé en rappelant que le sujet débattu aujourd'hui est l'un des principaux enjeux de la transition entre une administration publique classique et celle que l'on peut qualifier de *post-moderne*. Et l'une des questions à considérer dans cette transition est celle de savoir si les changements apportés au statut et aux conditions de travail des fonctionnaires sont susceptibles de porter atteinte au maintien d'une fonction publique professionnelle et aux valeurs qu'elle sous-tend.

## **La fonction publique en Ontario**

Le sous-ministre adjoint à la Restructuration de la fonction publique ontarienne, M. Arthur Daniels, brosse le tableau général des nombreux changements intervenus au sein de l'administration publique de cette province depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de M. Mike Harris, il y a un peu plus de deux ans. Le haut fonctionnaire ontarien attire tout d'abord l'attention sur le fait que ces changements majeurs, voire radicaux, qui sont intervenus dans une courte période de temps, ne découlent pas seulement de facteurs idéologiques ou de considérations politiques locales. Au contraire, ils doivent être replacés, à son avis, dans le cadre plus large des réformes de l'administration publique partout dans le monde. M. Daniels rappelle à cet égard les conclusions d'un sondage de l'Observatoire, rendu public lors des États généraux de l'administration publique à Québec en juillet 1997, sur l'ampleur et l'objet des réformes de l'administration publique dans une trentaine de pays.

Les concepts et les valeurs du Nouveau management public (NMP) ont substantiellement influencé une réforme ontarienne qui ne vise rien de moins qu'à changer fondamentalement le rôle de l'État et ses moyens d'action, en passant d'une structure centrée sur ses propres programmes à une organisation axée sur les produits individualisés dont ont besoin des *clients*. L'État ontarien se veut plus petit et plus flexible, ramené à ses fonctions centrales et utilisant au

maximum les nouvelles technologies de l'information en ce qui a trait à la prestation de services. Le concept de modes alternatifs de prestation de services, en grande partie à l'extérieur de l'administration proprement dite, apparaît au cœur de la réforme. En Ontario, on tente de provoquer une inversion culturelle, en ajoutant aux valeurs traditionnelles d'honnêteté et d'intégrité celles de créativité, de faculté d'innovation et de reddition de compte.

Parmi les innovations, M. Daniels cite la mise sur pied de deux guichets uniques – *Access Ontario* pour les entreprises et *Service Ontario* pour les citoyens – regroupant toute une série de services de l'administration de cette province. En ce qui a trait aux ressources humaines, le haut fonctionnaire ontarien rappelle le départ de 11 500 personnes la première année de la réforme et de 15 620 la deuxième : la plupart travailleraient maintenant dans les entreprises privées offrant les services autrefois dispensés par le gouvernement. Enfin, M. Daniels regrette dans le processus le départ de presque tous les jeunes fonctionnaires qui avaient moins d'ancienneté.

### **Commentaire**

Le professeur James Iain Gow de l'Université de Montréal rappelle l'importance de maintenir un équilibre entre les valeurs liées à une fonction publique de carrière et celles qui sont davantage propres au secteur privé, ces dernières étant manifestement à la base de la réforme ontarienne. L'alignement plus grand sur les valeurs du privé a déjà existé dans le passé. À son avis, on a un peu trop oublié que cela fut la source de problèmes que l'établissement d'une fonction publique de carrière a voulu justement corriger. Cependant, il trouve inadmissible que la sécurité d'emploi au sein du secteur public ait dégénéré dans certains cas en une forme de bien-être social. Il faut cependant s'interroger sur le nouveau contrat moral, sur la nouvelle éthique qui prévaudra au sein des fonctions publiques réformées, sous peine de voir resurgir de vieux problèmes, comme le patronage ou la corruption, que l'on croyait avoir définitivement éliminés.

## **La fonction publique fédérale du Canada**

M. Michel Papineau, haut fonctionnaire au secrétariat du Conseil du Trésor, explique l'évolution de la fonction publique fédérale depuis 30 ans, en s'attardant plus particulièrement aux événements des dernières années. La période 1967-1978 fut marquée par la syndicalisation des effectifs dans un marché du travail en expansion, alors que, dans la période 1978-1990, la fonction publique fédérale est restée un employeur de choix dans un marché de travail en crise. Depuis le début de la décennie 90, on a assisté à un changement important du contrat social qui est au cœur de cette institution fédérale. Rappelons que les effectifs de la fonction publique sont passés de 200 000 en 1985 à 240 000 en 1992, pour être ramenés à 190 000 en 1997 : en deux ans seulement, soit de 1995 et 1997, la réduction a été de 13,8 %.

Les années 90 sont marquées par deux réformes majeures : la révision de la politique concernant la sécurité d'emploi et l'Examen des programmes. Dans son budget 1995, le gouvernement fédéral rend public le résultat de sa vaste opération « Examen de programmes ». On dispense de l'obligation de présenter une *offre d'emploi raisonnable* les ministères les plus touchés qui constituent 63 % de la fonction publique fédérale. On introduit une prime de départ anticipé, qui amène le départ de 7 542 employés en date de mars 1997. On met enfin sur pied un Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA), qui prévoit la possibilité de la retraite à 50 ans sans pénalité actuarielle : plus de 7 500 employés en auront bénéficié en mars 1997.

La sécurité d'emploi a été diminuée dans le processus, ce qui n'a pas manqué de susciter l'opposition des syndicats. Dans l'ensemble, la réduction s'est cependant faite sans trop de heurt, sous la surveillance de comités patronaux – syndicaux, facilitée par l'encouragement qui a été accordé aux échanges de postes entre fonctionnaires. On a modifié en 1996 le concept d'*offre d'emploi raisonnable*, pour inclure d'autres employeurs que la fonction publique : plus l'offre du nouvel employeur est intéressante, moins la bonification offerte au fonctionnaire est importante. De même, les soumissions pour le transfert d'activités au secteur privé ont davantage de chances d'être acceptées si elles offrent de bonnes conditions de travail aux anciens fonctionnaires. La fonction publique fédérale continue à changer à la suite de l'accent mis sur les activités essentielles résultant de l'Examen des programmes et de l'utilisation des nouvelles technologies. On vise l'instauration d'un régime flexible basé sur le principe de la continuité d'emploi, à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement, pour les fonctionnaires dont les services ne sont plus requis.

### **Commentaire**

Le directeur des politiques et stratégies de main-d'œuvre au Conseil du trésor du Québec, M. Yvan Cossette, souligne qu'il y a deux façons de concevoir le rôle de l'État. Selon une première conception, ce dernier doit être minimal et laisser le plus de place possible au secteur privé. En vertu de la seconde conception qui prédomine au Québec, l'État n'est pas seulement un employeur, mais aussi un acteur social important. Quant à la sécurité d'emploi, M. Cossette estime qu'elle ne constitue un avantage que pour une minorité de fonctionnaires. Pour la majorité d'entre eux, elle serait plutôt un obstacle à leur dynamisme, qui les empêche souvent de profiter des opportunités existant en dehors du gouvernement, par exemple dans le secteur privé.

### **L'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR)**

Au déjeuner, la présidente de l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR), Mme Nicole Poupart, prononce une conférence sur l'organisme qu'elle dirige et sur la sécurité d'emploi en général. Elle rappelle que l'IRIR est une institution spécifiquement québécoise, créée en 1985 pour

apporter davantage de réalisme dans les négociations au sein du secteur public et parapublic. Même s'il est financé par l'État, l'organisme bénéficie d'une large autonomie et il s'est imposé comme centre de référence neutre. Ses analyses publiques s'intéressent non seulement aux faits objectifs relativement à la rémunération, mais aussi à la façon de créer des consensus et de mettre en place une concertation patronale – syndicale efficace.

L'IRIR a publié en juin 1994 un document faisant ressortir les différentes facettes de la sécurité d'emploi : sur le plan individuel, sur le plan de l'organisation de l'entreprise et sur celui du marché du travail. On est en présence d'une hiérarchie qui va de la complète sécurité d'emploi à des formes très grandes de précarité au sein de mêmes organisations, publiques ou privées. Selon Mme Poupert, la sécurité d'emploi doit s'insérer dans une stratégie plus large de gestion de la main-d'œuvre et être assortie de la souplesse nécessaire à une bonne organisation du travail.

### **France : une fonction publique de carrière**

Chercheur au Centre d'études sur la vie politique française, M. Luc Rouban brosse un tableau général de la fonction publique dans son pays, en attirant l'attention sur certains mythes largement répandus à son sujet. En France, l'univers de la fonction publique est traditionnellement séparé à beaucoup d'égards du secteur privé. En 1990 cinq millions d'emplois publics représentaient 22,6 % de l'emploi total en France, contre 20,6 % au Canada et 15,5 % aux États-Unis; les fonctionnaires proprement dits étaient au nombre de 2,9 millions. La fonction publique française en est une de carrière, basée sur le caractère permanent des fonctions de même que sur une sécurité très poussée de l'emploi.

M. Rouban souligne que, contrairement à la plupart des autres pays, il n'y a pas vraiment en France de contestation de la place occupée par l'État. On y a nettement tendance à voir positivement un service public que l'on veut davantage moderniser que réduire, entre autres en assouplissant les modes de gestion et en procédant à des rationalisations et à des arbitrages. On observe une tendance à l'augmentation du nombre des cadres qui constituaient 30 % des effectifs en 1997, contre 18 % en 1969. De même, il y a eu une augmentation importante des effectifs dans certains secteurs comme l'Éducation, où les contractuels sont plus de 900 000. Globalement, on assiste cependant à une stagnation de l'emploi public et à un plafonnement prématuré des carrières, autour de l'âge de 40 ans.

Enfin, M. Rouban fait ressortir que, contrairement à ce que l'on croit souvent, le système public français est varié, fragmenté, voire éclaté. Chaque corps a tendance à avoir ses propres règles, ce qui rend la mobilité interministérielle difficile. L'un des principaux buts recherchés par la modernisation est

précisément l'accroissement de cette mobilité, de même que l'amélioration de la qualité générale des prestations fournies par la fonction publique.

### **Commentaire**

À partir de l'intervention de M. Rouban, M. Jean Brien Desrochers, consultant auprès de la Commission parlementaire de l'administration publique à l'Assemblée nationale, fait une comparaison entre la France et le Québec. Il note tout d'abord que le rôle de l'État est important au Québec et en France, de même que le concept d'une fonction publique de carrière. Parmi les différences, la rigidité apparaît plus grande en France, de même que la fragmentation des différents secteurs publics : la fonction publique québécoise est plus homogène. M. Desrochers note enfin qu'au Québec, et encore plus au Canada, le néo-libéralisme apparaît moins être « l'épouvantail total » qu'il ne l'est en France. Cela explique par exemple qu'il existe, au sein de l'administration fédérale, une réflexion plus importante sur le rôle de l'État que ce n'est le cas en France.

### **Pays-Bas : une fonction publique d'emploi**

M. Peter J. Welling, directeur de la gestion du personnel au ministère de l'Intérieur des Pays-Bas, explique le type particulier de fonction publique qui existe dans son pays. Les effectifs gouvernementaux y représentent 13 % de l'emploi total, ce à quoi il faut ajouter 17 % pour le secteur para-public. Cela fait du gouvernement des Pays-Bas une petite administration, comparativement à ses voisins.

Au départ, la fonction publique néerlandaise n'en est pas une de carrière. Tous les citoyens peuvent postuler aux postes disponibles, sans pré-condition générale d'admissibilité. Le recrutement est à la fois décentralisé et lié aux exigences particulières des postes. La politique de gestion des ressources humaines est décentralisée au niveau de chaque ministère, si l'on excepte certaines fonctions générales attribuées au ministère de l'Intérieur relativement, entre autres, au système de classification, aux pensions et aux groupes minoritaires. Les salaires sont liés à l'emploi, avec la possibilité de primes rendant compte de l'excellence de la performance et de certaines habiletés valorisées par le marché. Les hauts fonctionnaires sont nommés par le gouvernement; leur rémunération, de l'ordre de 135 000 \$ annuellement, est liée à celle des politiciens. S'il n'y a pas réorganisation ou mauvaise performance, leur licenciement est rare; il donne lieu à de controversées indemnités de départ, négociées à la pièce.

Certaines mesures ont été prises pour introduire des éléments d'une fonction publique de carrière, en créant par exemple un *Senior Public Service* qui regroupe environ 300 hauts fonctionnaires. On veut accentuer la mobilité du personnel que décourage un système basé sur les compétences requises pour occuper des emplois spécifiques. Ces dernières années, on a procédé à des

réorganisations administratives inspirées de ce qui est fait en Grande-Bretagne et aux États-Unis : retour aux fonctions essentielles de l'État, stratégie de réduction des effectifs, privatisation, automatisation. Les valeurs propres au secteur privé sont en progression et la fonction publique est revenue à sa taille de 1976 . Cela dit, le respect de l'institution et le maintien de l'équilibre sont parties intégrantes des réformes aux Pays-Bas.

### **Commentaire**

M. Jocelyn Jacques, sous-ministre adjoint au Bureau fédéral du développement régional (Québec), exprime son approbation quant à l'équilibre recherché par le modèle néerlandais. Le concept de la sécurité d'emploi pure et dure lui semble dépassé, même s'il ne s'agit pas de renoncer au concept de permanence, suivant la distinction faite par le directeur de l'Observatoire de l'administration publique. L'expérience personnelle de M. Jacques le porte à s'intéresser de plus en plus au concept d'employabilité, une nécessité dans le contexte d'une économie basée sur le savoir. Selon lui, la permanence doit donc être gérée de façon à favoriser cette essentielle notion d'employabilité.

### **Rapport-synthèse**

M. Jacques Bourgault, professeur associé à l'ENAP, revient sur les points saillants des présentations de la journée et sur ce que celles-ci révèlent des différents aspects de la sécurité d'emploi : ses formes, sa justification, sa remise en cause. On est clairement en présence d'un concept-clef, qui affecte non seulement les conditions et les coûts de réalisation d'une réforme, mais aussi les chances qu'elle soit réalisée ou non. Les expériences pratiques diverses dont il a été question lors du colloque, que ce soit au Canada, en France ou au Pays-Bas, montrent les conséquences de la flexibilité plus ou moins grande qui existe en ce domaine.

Nous sommes en présence d'un nouvel « État à géométrie variable » qui transige dans certains domaines avec des *citoyens*, alors que, dans d'autres, il produit des biens et services pour des *clients*. On constate une diversité organisationnelle croissante, rendant plus difficilement justifiable un statut d'emploi homogène ou unique. Cela dit, l'État ne fait pas que produire des biens ou donner des services; il est également garant du contrat social. On ne peut sérieusement envisager que certaines fonctions étatiques – on pense par exemple aux juges ou aux policiers – perdent leur permanence.

M. Bourgault souligne donc que le thème de la sécurité d'emploi pose la question fondamentale de la souveraineté de l'État. Comment gérer la fonction publique pour, d'une part, maintenir la souveraineté de l'État, sa spécificité publique et sociale et, d'autre part, améliorer son aptitude à fournir des services publics adaptables à un coût raisonnable et dispensés de façon fiable et juste? De façon générale, comment concilier le concept de légitimité avec celui d'adaptabilité?