



COUP d'œil

L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

TABLE DES MATIÈRES

2 Le renouvellement de la fonction publique dans quelques pays de l'OCDE

par Jacques Auger

6 La relève et la rétention des effectifs dans la fonction publique fédérale aux États-Unis

par Nicolas Charest

9 La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère

par Louis Côté

Renouvellement

Ce numéro de *COUP D'ŒIL* est placé sous le signe du renouvellement. Le renouvellement des fonctions publiques tout d'abord. C'est le sujet de l'heure et une priorité pour le gouvernement du Québec, mais également pour tous les gouvernements occidentaux. Fidèle à sa vocation, L'Observatoire de l'administration publique analyse les enjeux et les pratiques sur un mode comparatif. Ce sujet fait l'objet de l'article de Jacques Auger. Pour illustrer concrètement notre propos, Nicolas Charest plonge au cœur de la machine fédérale américaine aux prises avec ce problème.

Je consacre pour ma part un article à la modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière des premières évaluations globales sur la vague de réformes administratives de ces vingt dernières années. L'inscription du Québec dans le champ de nos investigations était une demande de plus en plus souvent formulée par nos lecteurs et nos partenaires. L'Observatoire entend ainsi porter un éclairage sur les spécificités du modèle québécois de gouvernance.

Renouvellement ensuite pour *COUP D'ŒIL* lui-même. Les abonnés fidèles auront remarqué les changements apportés à la mise en page. Nous espérons que cette nouvelle maquette vous rendra la lecture encore plus agréable. Mais cet aggiornamento graphique n'est pas une fin en soi. Il traduit un nouveau projet pour le périodique qui s'inscrit dans la réorientation du dispositif de communication de L'Observatoire.

COUP D'ŒIL sera dorénavant un bimestriel dédié à l'analyse comparative, fait d'articles courts portant fréquemment sur une thématique homogène. *VIGIE* reste le bulletin, également bimestriel, de nouvelles et *TÉLESCOPE* devient une revue traitant de problématiques particulières dont les parutions présentent les travaux d'équipes de recherche ou les résultats de rencontres scientifiques.

En réorchestrant le rythme et le concept de nos parutions, nous nous attachons à répondre au mieux à vos attentes, convaincus de poursuivre avec vous un dialogue fructueux.

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

Le renouvellement de la fonction publique dans quelques pays de l'OCDE¹

Par **Jacques Auger**

Professeur associé à l'École nationale d'administration publique du Québec
Coordonnateur de la recherche commanditée à
L'Observatoire de l'administration publique
jacques_auger@enap.quebec.ca

Le renouvellement des effectifs des administrations publiques est aujourd'hui la priorité des politiques de gestion de personnel pour tous les gouvernements. Déséquilibre démographique et tensions économiques se conjuguent en effet pour raréfier les ressources. L'enjeu est commun à tous les pays, mais chacun y apporte des réponses singulières.

La pyramide des âges des fonctions publiques de la plupart des pays occidentaux est aujourd'hui hypertrophiée « par le haut ». Ce phénomène a pour conséquence une cessation d'activités professionnelles prochaine et massive pour les générations issues de l'embellie démographique de l'après-guerre (1945-1955) appelée souvent « baby-boom ». Or, ce vieillissement de la main-d'œuvre administrative est concomitant du vieillissement de la population dans son ensemble dû à une longévité accrue et à un taux de naissances peu élevé. Ainsi peut-on craindre que la planification indispensable de la relève dans le secteur public se heurte à une pénurie générale de main-d'œuvre.

L'administration publique a par ailleurs perdu son avantage compétitif en termes de recrutement. Les différences de gestion entre les secteurs public et privé se sont en partie estompées. Les agents publics ont perdu leur privilège en matière de sécurité d'emploi, de conditions de travail et de statut social. En contrepartie, le niveau de rémunérations n'a pas vraiment progressé par rapport aux homologues du privé.

Cette perte de prestige de l'emploi public accompagne la réduction des tensions économiques sur le marché de l'emploi. L'image véhiculée par l'administration publique ne correspond plus aux aspirations des jeunes. Pire encore, un gouffre semble se creuser entre la culture du secteur public actuel et l'intérêt général; du moins en termes de représentation populaire.

La relève dans le secteur public se heurte à une pénurie de main-d'œuvre

Au cours des dernières années, les administrations publiques ont été financièrement assujetties dans le cadre d'exercices budgétaires visant à diminuer l'ampleur des déficits. Ces politiques dites du « déficit zéro » ont eu, dans plusieurs pays, deux répercussions majeures : des départs anticipés à la retraite de grande ampleur des employés de l'État et la diminution de l'embauche. Il résulte de ce faible taux de recrutement une baisse notable de la présence des jeunes dans l'emploi public.

C'est donc dans un contexte peu favorable que les gouvernements,

encouragés par la reprise économique et contraints par un besoin de main-d'œuvre qualifiée, ont amorcé une réflexion sur la relève de leurs personnels et engagé, quelquefois dans l'urgence, des campagnes de recrutement. Ils affrontent de ce fait un double défi de taille : tout d'abord susciter l'intérêt des jeunes à l'aide d'approches et de programmes attractifs, puis retenir ces mêmes jeunes fortement sollicités par le secteur privé au sein de l'administration publique. Ces démarches ont pris différentes formes selon les pays.

La plupart des gouvernements ont montré leur détermination en centralisant la définition des politiques et la mise en œuvre des programmes ou des méthodes de recrutement. Parmi ces organismes centraux, on citera par exemple le Secrétariat du Conseil du Trésor au Canada, la Commission de la fonction publique au Canada et en Ontario, le Personnel Administration Office en Alberta, l'Office of Personnel Management aux États-Unis, le *Cabinet Office* au Royaume-Uni, la Public Service and Merit Protection Commission en Australie. Dans plusieurs cas, la responsabilité de l'embauche a été confiée aux organismes publics. Pour autant, on rencontre de moins en moins de pays où l'acte de recruter est centralisé.

Les gouvernements ont très souvent dessiné un cadre global, en modifiant

la loi sur l'administration publique par exemple, tout en laissant aux ministères et aux agences administratives le soin d'apporter les aménagements nécessaires; ainsi en est-il de l'Australie. D'autres – la Suède, la Norvège et les États-Unis – ont transféré globalement la gestion des ressources humaines aux agences. Partout cependant, des ajustements légaux ou administratifs ont été votés afin de faciliter le recrutement. Il en est de même des plans stratégiques « fonction publique » préparés dans plus de la moitié des pays qui consacrent tous de longs développements à la relève des personnels. En Ontario, ce sont les agences qui sont chargées de réfléchir à la rédaction de ces plans.

En dehors de quelques États ou gouvernements, tels la Norvège ou l'Ontario, pour lesquels le renouvellement des effectifs publics ne présente pas une acuité immédiate mais bien différée, la majorité des pays ont formellement identifié les problèmes associés au rajeunissement de leur fonction publique. Tous, en tout état de cause, doivent embaucher; nombreux sont ceux qui éprouvent en outre des difficultés pour retenir les nouveaux fonctionnaires, à l'exception de la France où l'attrait de la fonction publique demeure élevé.

De moins en moins de pays où l'acte de recruter est centralisé

Cette soudaine crispation sur la question de la « réoxygénation » de l'emploi public s'inscrit dans la mouvance d'une mutation de l'environnement, aussi bien externe qu'interne, des ad-

ministrations publiques. D'une part, la mondialisation ne cesse de contribuer à amplifier voire à pervertir la complexité et l'interdépendance des problématiques économiques et sociales. D'autre part, une population dorénavant hétérogène et de mieux en mieux informée exige une élévation de la qualité du service rendu.

Dès lors on comprend que le renouvellement de la main-d'œuvre publique ne va pas de soi. Il implique l'invention de dispositifs originaux de détection, de recrutement et de rétention des compétences, mais également de transferts des connaissances au sein des organisations. Plus en amont, les gouvernements ont dû orienter des travaux de recherche ou enquêter sur la perception collective négative affichée par la population, et particulièrement les jeunes, à propos de la gestion publique.

Au Canada et dans la province de l'Alberta, les étudiants ont été sondés sur les raisons qui motivent le fait qu'ils se détournent des emplois publics. Au Danemark, les employés récemment recrutés ont été invités à tenter de mesurer l'écart possible entre leurs attentes préalables à l'embauche et la réalité de leur quotidien. À quelques occasions, des consultations ont été réalisées auprès des ministères; l'Ontario a illustré cette pratique. Enfin le Royaume-Uni a poussé plus avant la recherche en comparant les conditions de travail du secteur public à celles offertes dans le secteur privé.

Compte tenu des résultats de ces investigations et en réaction à la situation précaire qu'elles décrivaient, les planificateurs de la relève explorent plusieurs voies, toutes marquées du sceau de la flexibilité et de l'adaptabilité. Les actions entreprises s'articulent autour de trois priorités : l'amélioration de l'attractivité de l'adminis-

tration publique, la différenciation salariale et l'aménagement de passerelles avec le secteur privé.

Dans de nombreux pays, des campagnes orchestrent la création d'un « label » administration publique. Elles combattent les stéréotypes, revigorent la notion de service public, insistent sur les avantages de l'emploi public. En bref, elles tentent de préserver l'État comme employeur modèle. Pour y parvenir, le Royaume-Uni n'hésite pas à recourir aux moyens du marketing et de la publicité. Le Canada préfère privilégier le réseau Internet et la distribution de guides en soutien aux tournées d'information dans les écoles, collèges et universités.

Au demeurant, le milieu scolaire est fort justement la cible favorite de ces actions de séduction. En Alberta et au Royaume-Uni, des ambassadeurs auprès des établissements d'enseignement ont été désignés dans les ministères et les agences. En revanche, l'amélioration de la qualité du service à la clientèle est la voie choisie en Norvège et en Ontario pour redorer le blason de l'administration publique.

La création d'un « label » administration publique

Promouvoir l'image de marque est une étape, proposer des salaires motivants en est une autre, souvent plus décisive. Dans ce domaine, la quasi-totalité des gouvernements a souhaité entrer en compétition avec le secteur des entreprises. D'une manière générale, des marges de manœuvre sont consenties aux gestionnaires pour adapter la rémunération à la prestation. Mais il s'agit là d'un virage malaisé car si les besoins sont connus, les outils ad hoc font encore défaut. Quand le Canada et la Norvège attribuent des primes à l'engagement, les États-Unis optent pour une variabilité des salaires en fonction de la région, du secteur d'activité et même de la spécificité de la formation. La France

se distingue car son administration tarde à se lancer dans de semblables assouplissements salariaux même si certaines initiatives démontrent une volonté d'agir dans ce domaine.

Recrutement et politique salariale à la carte ont redéfini la notion même d'emploi public

Toutefois, il faut souligner qu'une tendance se fait jour qui oblige désormais les administrations publiques à offrir à leurs employés, au-delà de conditions salariales satisfaisantes, un cadre d'organisation apprenante. Tournant le dos aux modes traditionnels d'intéressement, les employés réclament en effet un environnement de travail comportant de la flexibilité, des défis professionnels et de la formation. Le rééquilibrage entre vie familiale et travail est par ailleurs un fait de société avéré.

Pour illustrer cette orientation, voici un catalogue de mesures venu des États-Unis qui en dit long sur l'imagination des gestionnaires. Ainsi, dans l'ordre du possible on peut :

- défrayer des coûts de transport en commun;
- rembourser des frais de scolarité pour des formations en lien avec l'emploi;
- travailler à son domicile ou dans un lieu prédéterminé et approuvé;
- occuper un emploi à temps partiel ou à temps partagé;
- bénéficier d'un horaire de travail personnalisé;
- abolir les cartes de temps (*punch cards*) pour les semaines standards de travail;

- utiliser des journées d'arrêt maladie pour assister un parent âgé, soigner un enfant, régler des funérailles, etc.;
- transférer son contingent de jours de congé à un collègue dans une situation d'urgence.

Pour optimiser leur offre, les responsables de la relève suggèrent enfin la réalisation d'échanges de personnel pour des périodes de temps déterminées entre les administrations publiques et l'entreprise privée. Mais surtout, à l'instar du privé, l'administration publique s'implique aujourd'hui plus activement sur les campus universitaires. En Australie, au Canada, aux États-Unis, en France, en Alberta, il existe des programmes coopératifs qui sont de véritables traits d'union entre le système scolaire et l'administration publique. Certains de ces programmes sont même crédités dans le cursus académique. Leur objectif avoué est de permettre aux jeunes d'acquérir de l'expérience et de se sensibiliser au travail dans les organisations publiques. Les stages estivaux sont également retenus comme un moyen efficace de démythifier l'administration publique.

À l'issue de la phase d'embauche et de probation du jeune fonctionnaire, les administrations publiques sont confrontées à un autre défi : lui fournir un environnement professionnel propice à son épanouissement personnel, en bref, le « garder ».

Car le développement de la ressource humaine publique se heurte à de nouveaux paradigmes. Recrutement et politique salariale à la carte ont redéfini la notion même d'emploi public, abandonnant son substrat collectif historique au bénéfice d'une individualisation jugée par les uns motivante, et par les autres démo-bilisatrice. Parallèlement, la dé-

centralisation des services et la réduction des effectifs ont, semble-t-il, conduit à un relâchement de l'esprit de corps des fonctionnaires.

Les administrations publiques ont donc pris conscience de l'importance d'une planification à court et à long terme de la gestion des savoirs et des compétences. Celle-ci, débarrassée des paranoïas de rentabilité immédiate, exige l'adaptation des stratégies et des méthodes de formation et un strict encadrement des pratiques de décentralisation et de délégation. Les fonctions publiques doivent rassurer les meilleurs éléments et projeter leurs actions à la fois dans la modernité et dans un continuum institutionnel qui évite le risque de rupture de la mémoire et de l'efficacité de l'organisation.

Le risque de rupture de la mémoire et de l'efficacité de l'organisation

Ce sont les services centraux des États qui, le plus souvent, tracent les grandes lignes des politiques destinées à appuyer le transfert des connaissances et des expertises des aînés vers les jeunes. L'administration des programmes et le maniement des outils sont par contre dévolus aux ministères et aux agences. Ce partage est manifeste en Australie et au Canada. Plusieurs gouvernements, au Canada, en Alberta et aux États-Unis notamment, ont investi dans la recherche de nouvelles approches en matière de gestion du personnel.

Quatre orientations majeures traversent les administrations en quête de conservation, de transmission et d'actualisation d'un patrimoine collectif de connaissances. Elles ont trait à la formation, à la maîtrise des technologies de l'information et de la communication (TIC), à la responsabilisation des gestionnaires et à un suivi sur mesure des individus.

Les formations courtes, ciblées, dans l'action, et surtout à forte valeur ajoutée sont préconisées. L'autoapprentissage, le plus souvent assisté par ordinateur, et le *E-learning*, se développent rapidement. Nombreux sont les États qui personnalisent les formations et les activités de perfectionnement. En France, les stages à l'étranger sont valorisés. La Norvège et le Royaume-Uni expérimentent à grande échelle le tutorat et le jumelage.

Grâce à l'introduction massive des TIC et à leur internationalisation, les organisations s'attachent à se doter d'une cyberculture : accès facilité à l'information, plus grande intégration des agents, coordination des fonctions autonomes, écrasement des strates hiérarchiques, déplacement des lieux de pouvoir et de contrôle. Les TIC autorisent en outre une gestion stratégique du savoir par la création d'outils d'évaluation des savoir-faire et des compétences.

Le gestionnaire, de plus en plus responsabilisé et créatif, dispose aujourd'hui de toute une panoplie d'instruments voués au transfert intergénérationnels de l'intelligence en stock. Leur manipulation est de son ressort. Plus globalement, la gestion des employés du savoir inspire le déploiement de nouvelles dynamiques organisationnelles et de normes déontologiques renouvelées. On parle ici des attitudes qui visent au partage des connaissances, de l'affirmation des modèles éthiques et encore de la transmission transparente du savoir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation.

L'affirmation des modèles éthiques

Enfin la détection et la rétention des employés performants font l'objet de procédures particulières. Aux États-Unis, le *coaching* personnel se répand chez les cadres urbains sur affaires. Ailleurs on évoquera plutôt le *training*, mode de perfectionnement permanent

associé à une évaluation personnelle sophistiquée. À l'inverse, le « braconnage », encore peu répandu dans le secteur public, permet le repérage de prospects prometteurs. Cette souplesse dans la gestion des ressources humaines s'accompagne d'une coordination de ces pratiques.

En conclusion, il faut souligner que le renouvellement des effectifs publics est aujourd'hui, dans le monde occidental, une priorité gouvernementale. Les administrations publiques des pays développés doivent combler un déficit sévère de main-d'œuvre qualifiée qui a pour origine, d'une part, le déséquilibre démographique de leurs sociétés et, d'autre part, les fluctuations de l'économie. En dehors de la seule constante que représente la corrélation entre salaire et rendement, les voies choisies à travers les pays pour redynamiser l'emploi public sont diverses et culturellement conformes aux identités nationales. ■

¹ Cet article s'appuie sur un rapport résultant d'un mandat d'étude confié à L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP par le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec. Le mandat consistait à étudier de manière descriptive les politiques, les programmes ou les méthodes mises en place par les administrations publiques pour répondre aux défis du renouvellement de la fonction publique. Les administrations étudiées sont celles de l'Australie, du Canada et de deux provinces canadiennes, l'Ontario et l'Alberta, du Danemark, des États-Unis, de la France, de la Norvège, du Royaume-Uni et de la Suède.

La relève et la rétention des effectifs dans la fonction publique fédérale aux États-Unis

Par **Nicolas Charest**

Coordonnateur à la veille à l'École nationale d'administration publique du Québec
nicolas_charest@enap.quebec.ca

Aux États-Unis, c'est la diminution draconienne des effectifs ajoutée aux prochains départs massifs à la retraite qui entraîne une disparité des personnels fédéraux. Face au danger d'une baisse de la qualité des services rendus à la population, le gouvernement a réagi en décentralisant la gestion et en faisant appel aux technologies de l'information et de la communication. Une idée force : la flexibilité.

Durant la dernière décennie, la fonction publique fédérale américaine a été soumise à un sévère régime amaigrissant. Entre 1990 et 1999, ses effectifs ont en effet diminué de manière significative, passant de 2,3 millions d'employés à 1,9 million, alors qu'aucune planification n'accompagnait cette réduction. Parallèlement, le gouvernement fédéral américain restreignait l'embauche. Toujours entre 1990 et 1999, le nombre de recrutements annuels passait de 118 000 à 74 000. Selon le General Accounting Office (GAO), la combinaison de ces deux phénomènes met clairement en péril la qualité des services offerts aux citoyens, car elle menace l'efficacité et l'efficience des organismes publics dans l'accomplissement de leur mission.

Une situation, on le voit, peu encourageante et les statistiques prévisionnelles n'incitent pas à l'optimisme. D'ici 2005, 900 000 employés, soit près de la moitié de l'effectif total, pourront faire valoir leurs droits à la retraite. En outre, il convient de mentionner que la fonction pu-

blique américaine est vieillissante, la moyenne d'âge se situant actuellement à 47 ans.

Une concurrence redoutable du secteur privé qui garde un attrait fort auprès des jeunes

Dans un tel contexte, c'est à un défi de taille que se trouvent confrontés les autorités américaines en engageant la réflexion et l'action sur le renouvellement de la fonction publique. C'est en affrontant une concurrence redoutable du secteur privé qui garde un attrait fort auprès des jeunes que le gouvernement fédéral doit non seulement attirer les nouvelles générations dans la fonction publique, mais encore mettre en œuvre des stratégies et des mécanismes pour les retenir. Cet article n'a d'autre ambition que d'éclairer quelques faits saillants de ces politiques.

Voyons d'abord brièvement de quelles marges de manœuvre disposent les gestionnaires pu-

blics. Il s'agit pour l'essentiel de motivations salariales à travers lesquelles on reconnaît le pragmatisme américain.

- ▶ **LE BONUS DE RECRUTEMENT** : il est versé lorsqu'un poste est difficile à combler à cause de la compétition du secteur privé ou du manque de travailleurs dans le secteur d'activité considéré. Il peut atteindre 25 % du salaire annuel et s'accompagne d'un engagement contractuel de l'employé à demeurer en poste pour une période minimale de six mois. L'offre de bonus peut prendre une forme collective et viser un groupe de candidats.
- ▶ **L'AJUSTEMENT DU SALAIRE DE BASE** : dans le cas d'une disparité trop importante avec celui proposé par les concurrents du privé, le salaire de début peut être ajusté soit sur une base régionale pour répondre à un besoin géographiquement identifié, soit en fonction de spécificités professionnelles.
- ▶ **L'ALLOCATION DE RÉTENTION** : elle est accordée à la discrétion des gestionnaires lorsque ceux-ci estiment qu'un employé est sur le point de quitter la fonction publique

et que l'octroi de la prime est indispensable à son maintien dans les effectifs. Elle permet de distinguer des individus reconnus pour posséder des qualifications de haut niveau ou d'une grande rareté. Cette allocation, qui peut s'élever jusqu'à 25 % du salaire annuel, est maintenue tant que perdurent les conditions qui ont conduit à son obtention.

- ▶ **L'ALLOCATION À UN GROUPE DE TRAVAILLEURS** : on est ici dans un cas de figure semblable au précédent puisqu'il s'agit encore une fois d'autoriser les gestionnaires à donner une allocation à un groupe de travailleurs lorsque plane la menace de les voir migrer en nombre vers le secteur privé. Cette prime de fidélisation peut représenter 10 % du salaire des employés concernés ou 25 % si le décideur a préalablement obtenu l'approbation de l'Office of Personnel Management (OPM).
- ▶ **LE BONUS DE RELOCALISATION** : il est offert à un employé acceptant d'occuper un poste difficile à pourvoir dans un endroit différent de son lieu de travail habituel. Il peut atteindre 25 % du salaire annuel de l'employé et il est soumis à une entente fixant la durée minimale de la délocalisation. Le non-respect des conditions négociées du fait de l'employé entraîne pour celui-ci le remboursement partiel du montant encaissé.

Les instruments que nous venons de décrire sommairement colorent la gestion des ressources humaines d'une flexibilité non négligeable. Les gestionnaires sont donc expressément invités à exploiter ces outils. Or, il apparaît que lesdits gestionnaires

hésitent à en faire un usage régulier. Plusieurs raisons expliquent cette timidité, mais l'affectation des coûts du système au budget des agences (parfois avec le soutien de l'OPM) est sans aucun doute décisive. Cependant, toutes les études démontrent que les avantages retirés de ces pratiques surpassent largement les investissements consentis.

Au-delà de ces outils, certains gestionnaires réclament d'autres assouplissements de la réglementation, toujours dans le sens d'une plus grande flexibilité. Ainsi le directeur de l'OPM envisage-t-il d'augmenter le nombre de situations pour lesquelles un organisme public peut différencier ses prestations salariales. Par ailleurs le concept de l'entreprise apprenante se développe avec, semble-t-il, un puissant pouvoir d'attraction. Promettre de la formation et du perfectionnement est une arme efficace dans la panoplie des employeurs publics, surtout dans la perspective de la relève de l'encadrement.

Plus largement, certains auteurs dénoncent des obstacles structurels à l'engagement de ressources de qualité par le gouvernement américain. Ils soulignent parmi ceux-ci la longueur et la complexité du processus d'embauche qui reste traditionnellement attaché à la production de formulaires administratifs. Dans un avenir proche, l'OPM entend utiliser de façon intensive les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans la démarche. À titre d'exemple, un candidat pourrait suivre le cheminement de sa demande d'emploi sur Internet. L'enjeu de cette approche est important, rappelle l'OPM, car les générations qui entrent aujourd'hui sur le marché du travail ont appris dès leur petite enfance à manier ces technologies, en apprécient les avantages, et au premier chef la rapidité qu'elles s'attendent à retrouver dans la prestation des services publics.

Si l'usage des TIC se révèle utile pour faciliter l'embauche du personnel, il est, au sein des organisations, un gage de modernité pour les employés. Ces derniers seront d'autant plus enclins à demeurer dans l'organisation que celle-ci leur procurera un environnement technologique de pointe. Cet objectif de fidélisation conduit le gouvernement fédéral américain à réfléchir en profondeur sur le déploiement des TIC et plus précisément sur l'expérimentation à grande échelle des formes de télétravail.

Les services gouvernementaux centraux en charge du renouvellement de la fonction publique fédérale américaine ont compris la nécessité d'encadrer et d'appuyer les initiatives des organismes publics. Deux d'entre elles méritent d'être présentées. Une directive de l'Office of Management and Budget (OMB) fait tout d'abord obligation aux organismes de déterminer dans leur plan annuel de performance leurs objectifs touchant le recrutement, la rétention et la formation de leurs employés et d'inclure les mesures qu'elles comptent utiliser pour contrer les départs massifs à la retraite et pour attirer les jeunes.

Le concept de l'entreprise apprenante se développe

Le deuxième exemple a pour origine le GAO qui a élaboré une plate-forme de gestion stratégique des ressources humaines. Elle repose sur quatre piliers : le leadership, la planification stratégique du capital humain, l'acquisition, la rétention et le développement des ressources humaines et la culture organisationnelle orientée vers les résultats. Dans le cadre de cet article, nous nous attarderons à l'examen du troisième volet du modèle.

La planification de la gestion des ressources humaines place les agences en première ligne. Elles doivent prévoir et recenser leurs besoins futurs en main-d'œuvre et définir et animer des stratégies pour couvrir ces be-

soins. On cite l'exemple du Département d'État, conscient de son déficit en personnels formés aux technologies de l'information et de la communication, qui a offert des primes et divers autres stimulants financiers afin de garder les spécialistes déjà à l'emploi du Département et d'attirer des compétences externes. L'opération fut un succès, car, outre la rétention des employés, elle a permis d'établir un bassin d'expertise en TIC dans le Département. Le GAO précise toutefois qu'il ne sera autorisé de semblables flexibilités qu'à la suite d'une mise en contexte justificative par chaque organisme.

L'usage des TIC est un gage de modernité pour les employés

Le GAO insiste également pour que le gouvernement se dote d'un plan détaillé et offensif afin de repérer et de s'attacher des individus à haut potentiel. Plusieurs années de moindre recrutement ont en effet considérablement affaibli le lien entre le gouvernement et les établisse-

ments universitaires. Présence sur le terrain, communication avec les prospects, argumentation adéquate et dans le temps juste, sont les axes de ce retour sur les campus.

Le General Accounting Office (GAO) résume lui-même son action en l'articulant autour de trois orientations qu'il met de l'avant, tels des postulats incontournables. Pour une saine et efficace gestion des ressources humaines, il faut donc :

- une planification stratégique et une évaluation des besoins accompagnées d'investissements ciblés pour la formation du personnel selon le profil de chaque organisme;
- une simplification des procédures administratives pour optimiser les bénéfices retirés de l'instrumentalisation des flexibilités;
- une extension des mécanismes d'imputabilité, notamment sur la base de guides, pour encadrer l'application des flexibilités.

Comme on peut le constater, face au défi du renouvellement de la fonction publique, les Américains ont introduit de nouveaux atouts

dans leur système qui leur procurent souplesse et adaptabilité. Et pourtant, de nouvelles mesures sont en préparation. Elles font l'objet d'initiatives d'ordre législatif. Ainsi, le comité des affaires gouvernementales du Sénat étudie-t-il en ce moment deux projets de lois. Le premier, *Federal Human Capital Act*, propose de créer dans chaque organisme public un poste de *Chief Human Capital Officer* dont la mission serait de s'assurer d'un développement stratégique des ressources humaines. Le second, *Managerial Flexibility Act*, vise à accroître les facilités consenties aux gestionnaires dans l'utilisation des primes de recrutement, de rétention et de relocalisation. Ce second projet de loi fait partie du *Freedom to Manage Initiative* que le Président George W. Bush a présenté à la fin de l'été 2001 dans le document intitulé *President's Management Initiative*, dont un des points saillants concerne la gestion stratégique des ressources humaines. ■

Sources :

États-Unis, Office of Management and Budget (Page consultée en mars 2002). *Freedom to Manage Act 2001*, [en ligne], http://www.whitehouse.gov/omb/pubpress/freedom_manage_act_2001.html

États-Unis, General Accounting Office, *Major Management Challenges and Program Risks – A Government Wide Perspective*, janvier 2001.

États-Unis, General Accounting Office, *Managing for Results – Building on the Momentum for Strategic Human Capital Reform*, mars 2002.

États-Unis, Office of Personnel Management (Page consultée en mars 2002). Site de l'*Office of Personnel Management*, [en ligne], <http://www.opm.gov/>

The Public Manager, vol. 30, n° 2.

The Public Manager, vol. 30, n° 4.

La modernisation de l'administration publique québécoise à la lumière de l'expérience étrangère

Par **Louis Côté**

Professeur à L'École nationale d'administration publique du Québec
Directeur de L'Observatoire de l'administration publique
louis_cote@enap.quebec.ca

Une lecture historique et comparative des mutations de l'administration publique québécoise confirme non seulement que le Québec n'a pas ignoré la vague de réformes qui atteint les administrations publiques du monde entier depuis près de vingt ans, mais qu'il a su en outre trouver une voie originale pour moderniser son secteur public.

Depuis plus de vingt ans, un grand nombre de pays ont initié des processus de modernisation de leur secteur public. Pour certains, le Québec semble être entré plutôt tardivement et de façon relativement timide dans cette vague de réformes administratives. Mais en est-il vraiment ainsi? Il nous est apparu intéressant d'examiner cette question à la lumière des premiers éléments du bilan des réformes auquel procède actuellement le Comité de la gestion publique de l'OCDE, PUMA¹. Nous rappellerons brièvement ces éléments avant de porter notre regard sur l'expérience québécoise.

Soulignons que les principaux constats établis par le secrétariat du PUMA rejoignent ceux qui ont été formulés au cours des dernières années par un certain nombre d'auteurs². Le premier, et sans doute le plus fondamental, est qu'il n'y a pas un modèle de réforme administrative, pas plus qu'un *one best way* de la modernisation. Cette double affirmation va à l'encontre du discours normatif qui a dominé l'arène internationale dans les deux dernières décennies. Elle représente un important recadrage du débat

portant sur la modernisation du secteur public. Le Secrétariat maintient toujours que les pays ont tous à s'ajuster aux profonds changements qui les affectent, mais il convient dorénavant que tous ne relèvent pas, ne peuvent ni ne doivent relever ce défi de la même façon.

Le Québec semble être entré plutôt tardivement et de façon relativement timide dans cette vague de réformes administratives

Parmi les facteurs explicatifs de cette diversité, les chercheurs de l'OCDE relèvent bien sûr l'état de l'économie. Les pays ayant entrepris les réformes les plus radicales ont été le plus souvent aiguillonnés par une crise budgétaire ou par une opinion publique convaincue que les niveaux d'impôts et de dépenses publiques tiraient la compétitivité nationale vers le bas. Mais ils insistent surtout sur les quatre dimensions suivantes touchant le rapport État/société : la représentation de l'État qui prédomine dans une so-

ciété donnée et l'attitude des citoyens à l'égard de l'importance du rôle que l'État doit jouer; la place effective que l'État occupe dans les différents secteurs relativement aux acteurs de la société civile et du marché; l'architecture institutionnelle existante et le partage des pouvoirs entre les paliers de gouvernement; le type de relation entre les acteurs de la société civile, les syndicats par exemple, et l'État.

Nous pouvons illustrer l'importance des modalités qu'emprunte le rapport État/société en rappelant le fait que les réformes les plus radicales se soient pratiquement toutes produites dans des pays de culture anglo-saxonne. Or cette culture tient comme idéal un État minimal qui laisse les individus et les groupes constitutifs d'une société autonome et autosuffisante œuvrer à l'atteinte de leurs propres buts. Un rôle déterminant est accordé par conséquent au marché et au libre choix des consommateurs par rapport aux autres formes de coordination et d'allocation des ressources. L'OCDE signale enfin le rôle de la culture administrative et de façon particulière du type de relation existant entre les règles et les comportements : les réformes impliquant invariablement des changements de règles, le respect ou le non-respect de celles-ci deviennent en effet déterminant pour leur réussite.

La reconnaissance de la diversité et les origines de celle-ci conduisent le secrétariat du PUMA à soulever l'importance d'évaluer l'applicabilité des pratiques aux différentes situations et cultures nationales. Aussi remet-il en question la notion de « meilleure pratique » : une réforme qui veut dépasser la rhétorique ne peut être orientée à partir du choix d'un assortiment de « meilleures pratiques » sans véritable analyse de la dynamique du système national concerné. Le mimétisme est d'autant moins souhaitable que certaines réformes jugées antérieurement exemplaires se sont révélées avec le temps avoir des conséquences non souhaitables pour une bonne gestion des affaires publiques.

Une réforme ne peut être orientée sans analyse du système national concerné

Que dire de la trajectoire québécoise sous l'éclairage de ces quelques constats? Nous pouvons sans doute affirmer tout d'abord que le Québec ne fait pas partie de ce petit groupe de pays qui, privilégiant certains des principes qui ont été depuis regroupés sous le label de *Nouvelle gestion publique* – privatisation, incorporation de mécanismes du marché dans le secteur public, flexibilité des rémunérations et des conditions de travail, etc. –, ont conduit les réformes les plus radicales et cela non seulement en matière de gestion, mais plus globalement en matière de gouvernance. Est-ce à dire qu'il ne se soit rien passé au Québec? Assurément non.

Il faut rappeler en premier lieu les débats qui ont eu cours dans

les années 80. À cette époque, le Québec n'échappe pas à la crise structurelle qui affecte l'économie mondiale. Plusieurs s'interrogent sur la pertinence de revoir la place et les modes d'action d'un État qui, depuis la Révolution tranquille, exerce un leadership vigoureux dans les domaines économique, social et culturel. Entre 1982 et 1985, le gouvernement tente de dépasser l'approche hiérarchique pour aller vers une approche partenariale. Mais il fait face, d'une part, à des syndicats repliés sur une stratégie défensive et, d'autre part, à des milieux d'affaires atteints par la montée du paradigme néolibéral. Certains ministres, provenant de ces milieux d'affaires et membres de la nouvelle équipe gouvernementale arrivée au pouvoir en 1985, prônent activement un retour à l'État minimal : privatisation des sociétés d'État, déréglementations économiques et sociales, allègement de l'appareil de l'État. Le Québec aurait pu alors connaître une réforme radicale, mais tel n'a pas été le cas. Conscients de la prégnance du modèle de gouvernance existant et appréhendant un conflit social majeur, le premier ministre Robert Bourassa et plusieurs de ses ministres prennent leur distance à l'égard du changement projeté. Il y aura bien quelques privatisations, mais les premières années du nouveau gouvernement seront surtout marquées par un certain attentisme, la question constitutionnelle (l'Accord du lac Meech) requérant alors toute l'attention des dirigeants politiques.

Malgré la relative passivité sur le front de la modernisation du secteur public québécois, le gouvernement tient un discours sur la nécessité de passer d'un État interventionniste à un État catalyseur, accompagnateur ou animateur. Par la suite, ce qui pouvait sembler n'être au départ qu'un slogan prend de plus en plus de consistance grâce aux initiatives de nombreux acteurs provenant d'abord des régions et des mou-

vements syndicaux, coopératifs et communautaires, puis des milieux institutionnels et patronaux. Gravement ressentie, la récession du début des années 90 va pousser les acteurs à s'ouvrir davantage à de nouveaux compromis et permettre au gouvernement d'entamer la transition vers un État-partenaire, un État qui ne prétend plus définir à lui seul le bien commun. Après une première année consacrée pour l'essentiel à la tenue d'un second référendum, le nouveau gouvernement élu en 1994 continuera sur cette lancée.

Un État-partenaire, un État qui ne prétend plus définir à lui seul le bien commun

On a assisté depuis à un approfondissement et à une institutionnalisation graduelle de la concertation et de la participation des acteurs socioéconomiques à la formulation et à la mise en œuvre des stratégies de développement. Dans le nouveau contrat social sur lequel repose le modèle de gouvernance en émergence, la solidarité et la cohésion sont toujours fortement valorisées, mais elles se conjuguent désormais davantage tout autant avec la participation qu'avec l'initiative et l'*entrepreneurship*. Il faut par ailleurs noter que ces deux dernières vertus ne sont pas perçues comme n'étant que de l'ordre de l'individuel. Dans les nouveaux arrangements institutionnels qui s'élaborent, ce sont les acteurs collectifs qui jouent un rôle clef, dont les associations et les groupes communautaires qui se joignent dorénavant aux milieux syndicaux et patronaux dans plusieurs lieux de concertation et qui interviennent de plus en plus en partenariat avec les services publics. La relation État/société civile est donc au Québec en redéfinition depuis plus de dix ans, mais dans le respect d'une culture politique qui aspire plus à un État subsidiaire qu'à un État minimal.

La transition dont nous venons de présenter quelques aspects, transition

qui est toujours en cours, s'est par ailleurs conjuguée dans la seconde moitié des années 90 à la lutte au déficit. Fait singulier, celle-ci n'a pas été réalisée par l'élimination d'une partie des programmes sociaux – il y a eu au contraire pendant cette période création de nouveaux programmes, dont celui concernant les garderies par exemple – mais par une réduction des ressources qui leurs sont allouées. Cette réduction a bien sûr été durement ressentie, et cela d'autant plus que le gouvernement procédait en même temps à la reconfiguration des systèmes de santé et d'éducation. Toutefois, le fait de chercher à maintenir les principaux acquis de l'État providence, l'universalité par exemple, tout en s'efforçant d'adapter les services aux nouvelles contraintes, est révélateur du type de modernisation impulsée par l'État québécois. À la reconfiguration des systèmes de santé et d'éducation, qui constitue toujours un des principaux axes de cette modernisation, s'est ajoutée au cours des deux dernières années celle du monde municipal, le gouvernement procédant à des regroupements municipaux avec une détermination jugée par tous – opposants comme partisans – exceptionnelle.

Qu'en est-il maintenant en matière de réforme administrative de la fonction publique dans son sens plus restreint? Peut-on dire que le retard sur ce plan a été plus important? À la suite du changement de gouvernement qui intervint en 1985 et du débat sur la place de l'État qui s'ensuivit, un premier projet global de réforme proposé par le Secrétariat du Conseil du trésor et intitulé « La rénovation de l'administration publique » avorta en 1987. Relativement avantgardiste pour l'époque, ce projet touchait de multiples dimensions : service à la clientèle, accroissement de la productivité,

gestion des ressources humaines, évaluation de programme et imputabilité. Beaucoup moins ambitieux dans ses objectifs – il s'agissait d'une analyse de pertinence des produits et services et de l'efficacité des processus de production – et piloté par le Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif, le « Réalignement de l'administration publique » fut de courte durée (l'année 1993). À partir de 1994, une série de mesures ponctuelles ont été adoptées. Elles concernent le processus d'allocation des ressources, la planification stratégique, l'allègement de certains contrôles centraux, la création d'unités autonomes de service et la réalisation d'un accord-cadre sur l'organisation du travail. Mais ce n'est que tout récemment, après l'atteinte du déficit zéro, qu'un effort majeur de modernisation de la fonction publique a été lancé. Avant de préciser ce qu'il en est, rappelons que plusieurs ministères et la plupart des grands organismes ont conduit de façon autonome de nombreuses démarches qualité et développé leur approche clientèle au cours des années précédentes et que tous les ministères et organismes ont eu à gérer à la fin de cette période d'importantes coupures dans leur effectif et leurs ressources financières.

Un effort majeur de modernisation de la fonction publique a été lancé

Annoncée dans le discours inaugural ayant suivi les dernières élections, la modernisation en cours de la fonction publique porte sur les trois dimensions suivantes : le renouvellement de l'effectif – près de 40 % de celui-ci dans les prochaines années –; l'utilisation accrue des nouvelles technologies de l'information et de la

communication pour le service en ligne et la gestion intégrée des informations ayant trait aux ressources; l'établissement d'un nouveau cadre de gestion. La Loi sur l'administration publique de juin 2000 se situe au cœur de ce dernier volet. Elle vise l'amélioration de la qualité des services aux citoyens, le développement d'une gestion axée sur les résultats et le renforcement de la transparence et de l'imputabilité. Elle prévoit les mécanismes suivants qui sont en cours d'implantation : l'élaboration et la publication par les ministères d'une déclaration de services aux citoyens, d'un plan stratégique pluriannuel, d'un plan annuel de gestion des dépenses et d'un rapport annuel de gestion; la généralisation progressive de contrats de performance et d'imputabilité pour les unités opérationnelles; le renforcement de la reddition de comptes des ministres et des dirigeants administratifs auprès des parlementaires et des gestionnaires auprès de leur ministre.

En réponse à nos questions initiales, nous pouvons tout d'abord conclure que le Québec est entré avec un léger retard – un retard différent, rappelons-le, selon l'aspect considéré – dans la vague de réformes administratives qui prévaut depuis une vingtaine d'années. Cela semble dû au poids accordé à la question constitutionnelle pendant une bonne partie de cette période, mais également à certains choix gouvernementaux, ainsi par exemple de procéder à l'assainissement des finances publiques et à la reconfiguration des réseaux de la santé et de l'éducation avant d'entreprendre une réforme administrative de la fonction publique. Par ailleurs, pour ce qui concerne l'envergure de la modernisation du secteur public québécois, et sans nous prononcer ici sur sa valeur, il apparaît qu'elle est de grande ampleur : la relation État/société civile a été en partie modifiée; la gestion des systèmes de santé et d'éducation et du secteur municipal est en cours de transformation profonde; une réforme administrative est également en cours dans la fonction publique; sans compter d'autres réorganisations importantes touchant par exemple les services

à l'emploi, les services sociaux ou les services de police, réorganisations que nous n'avons pu traiter ici.

Même si cela se fait avec une orientation passablement différente de celle qui a prévalu dans plusieurs pays anglo-saxons, le secteur public québécois fait donc l'objet de changements majeurs en matière de

gouverne et de gestion. Le Québec se rapproche à cet égard de plusieurs pays européens continentaux. Ceux-ci appliquent certains principes de la *Nouvelle gestion publique* – approche clientèle, accent sur les résultats, sur l'évaluation de la performance et sur l'imputabilité, séparation de l'opérationnel et du décisionnel, contractualisation des rapports entre les services et les adminis-

trations centrales, décentralisation, déconcentration et assouplissement des règles – sans pour autant viser l'État minimal. À l'instar de ces pays, le Québec applique ces principes en tenant compte de sa propre culture politique et de ses propres arrangements institutionnels. ■

¹ Voir Secrétariat du Comité de la gestion publique, *La modernisation du secteur public – Réflexion sur dix années d'efforts*, Organisation de coopération et de développement économiques, octobre 2001.

² Voir, par exemple, Guy B. Peters et Donald J. Savoie (sous la direction de), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Centre canadien de gestion, Les Presses de l'Université Laval, 1998 et Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public management reform : a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000. Voir également Jacques Auger et Nicolas Charest, « Modernisation administrative dans les pays de l'OCDE : Résultats d'une enquête », *Coup d'œil*, vol. 7, n° 2, novembre 2001.

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Coup d'œil* est un périodique bimestriel en alternance avec *Vigie* et il est dédié à l'analyse comparative, fait d'articles courts portant fréquemment sur une thématique homogène. ■ La reproduction totale ou partielle de *Coup d'œil* est autorisée, à condition d'en indiquer la source. ■ Le choix des thèmes et les textes de *Coup d'œil* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. ■ Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez : Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000, poste 6574, courriel : danyelle_landry@enap.quebec.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : <http://enap.quebec.ca/observatoire>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
Bulletin d'information COUP D'ŒIL
DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA
ISSN 1203-8717

