



# vigie

L'OBSERVATOIRE  
DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

## TABLE DES MATIÈRES

<b>ÉDITORIAL</b>	1
<b>REPÈRES</b>	2
<b>RÉFORMES</b>	3
<b>TENDANCES</b> De la gestion des ressources humaines à la gestion de l'expertise	4
<b>COUP D'ŒIL</b> Le nouveau portrait de la main-d'œuvre	6
<b>PARUTIONS</b>	8
<b>RECHERCHE</b> La Loi sur l'administration publique : le point de vue des acteurs	10
<b>RÉFÉRENCES</b>	12

## RESSOURCE RARE ET PRÉCIEUSE

Nous consacrons ce deuxième numéro de *Vigie* « nouvelle formule » à la gestion des ressources humaines, c'est-à-dire tout simplement aux personnes dans l'organisation. Une ressource, une source de vie, pourrait-on dire, appelée à se tarir, si on en croit les démographies qui dessinent pour le présent et le futur des pyramides des âges hypertrophiées vers le haut.

Cette raréfaction de la main-d'œuvre est une tendance lourde dans les pays développés. Le Québec n'échappe pas à la règle. La massification des départs à la retraite des « baby-boomers générations » propose un vrai casse-tête aux gestionnaires. L'expertise s'efface et la relève novice fait ses premiers pas dans un univers professionnel parfois imperméable aux valeurs qu'elle porte.

Mais la réaction s'organise. Il y va de l'efficacité et même de la pérennité des organisations publiques. *Vigie* en témoigne : pour gérer la transition en appariant expérience et jeunesse, l'imagination ne fait pas défaut et les initiatives fusent tous azimuts. Certaines ne résisteront pas au temps. Mais qu'importe, vagues passagères ou modes d'organisation structurants à long terme, l'avenir choisira les formules gagnantes.

**Louis Côté**

*Directeur de L'Observatoire de l'administration publique*

## Réformes administratives

### IRLANDE

Cet article tente de fournir une explication plausible du « miracle irlandais », à savoir une nouvelle forme de gouvernance, faite de partenariat social et d'intégration des démarches, qui fait désormais partie de la culture de la nouvelle Irlande.

House, J. D. et K. Mc Grath. *Governance*, vol. 17, n° 1, January 2004, p. 29.

### NOUVELLE-ZÉLANDE

La réforme drastique du management public en Nouvelle-Zélande a retenu l'attention du monde entier, mais le paradoxe de la bureaucratie moderne – le contrôle versus les objectifs – persiste. On est à la recherche d'un nouvel équilibre entre ces deux impératifs.

Norman, Richard et Robert Gregory. *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, n° 4, December 2003, p. 35.

## Gestion publique

### ÉTATS-UNIS

Dans cet article, l'auteur interprète les changements sous l'angle des mythes organisationnels émergents ou déclinants et souligne, à travers les théories institutionnelles et la littérature sur les organisations, comment ces mythes peuvent entraver une action réformatrice.

Modell, S. « Performance Measurement Myths in the Public Sector: a research note », *Financial Accountability and Management*, vol. 20, n° 1, February 2004, p. 39.

## Éducation

### ÉTATS-UNIS

Les auteurs modélisent les différences entre les politiques d'éducation des divers pays en termes de production. L'égalitarisme résulte d'un choix collectif imposé par un gouvernement fort. Dans le cas contraire, c'est l'élitisme qui prédomine.

Grossman, H. I. et K. Minseong. « Educational Policy: Egalitarian or Elitist? », *Economics and Politics*, vol. 15, n° 3, November 2003, p. 225.

## Santé

### AUSTRALIE

Cette évaluation s'efforce de mesurer l'efficacité d'un programme d'intervention sanitaire mené auprès d'adolescents de 22 écoles secondaires australiennes pour les encourager à réduire leur consommation de tabac.

Schofield, M. J., M. Lynagh et G. Mishra. « Evaluation of a Health Promoting Schools Program to Reduce Smoking in Australian Secondary Schools », *Health Education Research*, vol. 18, n° 6, December 2003, p. 678-692.

## Ressources humaines

### INTERNATIONAL

Cet ouvrage explore les activités des cadres et des dirigeants du secteur public et du secteur privé en posant la question de leurs nouvelles compétences. Il montre comment ces responsables trouvent et donnent du sens à leurs missions.

Bonnet, R. et J. Bonnet. *Nouvelles logiques, nouvelles compétences des cadres et des dirigeants. Entre le rationnel et le sensible*, Paris, Éditions L'Harmattan, décembre 2003, 254 p.

<http://www.editions-harmattan.fr>

## Politiques publiques

### ROYAUME-UNI

Ce document analyse les politiques publiques de promotion du fret ferroviaire et leur intégration dans les plans de transport en démontrant le rôle de plus en plus important joué par les autorités locales dans ce domaine.

Haywood, R. *Transport reviews*, vol. 23, n° 4, p. 387-412, 2003.

### JAPON

Cet article décrit le Nouveau management public japonais à partir de deux approches opposées: l'architecture législative nationale et une expérimentation au sein d'un gouvernement local.

Kudo, H. « Between the 'Governance' Model and the Policy Evaluation Act: New Public Management in Japan », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, n° 4, December 2003, p. 483-504.

## International

### FMI

Prompt à prévoir le court terme, le FMI saisit mal comment la structure d'une dette peut miner les fondements économiques d'un pays et se transformer en machine infernale. L'article répond à la question: comment le FMI peut-il mieux prévenir les crises financières?

Pettis, Michael. *World Policy Journal*, vol. 20, n° 3, Fall 2003, p. 52.

## ALBERTA

### PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, une loi protège la vie privée des Albertains lors de transactions avec le secteur privé. Par référence au *Personal Information Protection Act*, les entreprises doivent demander l'accord des citoyens pour le recueil de renseignements personnels. Les citoyens sont en droit de savoir à quelles fins cette information sera utilisée et comment elle sera conservée. Par ailleurs, les entreprises doivent limiter l'information collectée à celle dont elles ont besoin pour une transaction spécifique avec leurs clients ou leurs employés. La loi albertaine prend la place de la loi fédérale *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*. Elle ne s'applique pas aux organismes charitables ou à but non lucratif à moins que des données, telles les listes de membres ou de donateurs, ne puissent servir pour des activités commerciales. La législation donne au *Alberta's Information and Privacy Commissioner* des pouvoirs identiques à ceux confiés en vertu du *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* pour coordonner l'exécution de la loi et traiter les plaintes.

*New Law Protects Personal Information Held by Private Sector*

<http://www.gov.ab.ca/acn>

## AUSTRALIE

### GESTION DE L'INFORMATION DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ

Un nouveau projet du gouvernement australien, le *Health Value Chain Management Project*, vise à améliorer la coordination et la communication entre les différents prestataires de services du secteur de la santé, de manière à les aider à fournir un service de meilleure qualité et une protection plus efficace pour les consommateurs australiens. Le projet a pour objectif, d'une part, de réunir l'ensemble des intervenants – hôpitaux, personnels de santé, secteur privé, praticiens généralistes, etc. – autour d'une approche commune en matière de gestion de l'information et, d'autre part, de considérer comment la technologie peut faciliter ou transformer la prestation des services de santé. Le projet s'inspire d'une démarche de type réseau concentrique développée par la compagnie Boeing Aviation pour les forces armées américaines. La compagnie Boeing prévoit étendre ses recherches pour appuyer le transfert du concept et de l'expertise au secteur australien de la santé. Partenaire du projet, le gouvernement australien s'assure de sa conformité avec les valeurs du système national de santé.

*Connecting the Health Sector*

[http://www.dcita.gov.au/Article/0,,0\\_1-2\\_1-4\\_117383,00.html](http://www.dcita.gov.au/Article/0,,0_1-2_1-4_117383,00.html)

## ÉTATS-UNIS

### MAINTIEN À DOMICILE DES AÎNÉS ET DES HANDICAPÉS

Le *Department of Housing and Urban Development* américain a annoncé un plan d'aide pour les personnes âgées et celles souffrant d'un handicap qui désirent continuer de vivre dans leur domicile. Doté d'un budget de 30,9 M \$, il vise à leur apporter une assistance aussi bien en termes de surveillance et de protection de leur santé que de fourniture de repas ou d'autres services essentiels. L'objectif est de retenir le plus possible les aînés et les personnes handicapées dans un environnement familial, au milieu de leur communauté et de leurs amis. Dans 42 États et dans le District of Columbia, les fonds d'aide sont versés aux propriétaires d'ensembles immobiliers privés sous forme de subventions de service. Ces derniers doivent distribuer les services ou émettre des contrats avec des prestataires qui coordonneront leur livraison auprès des résidents, spécialement les plus fragiles ou les plus démunis, qui en éprouvent le besoin. L'accroissement de la population âgée (35 millions de plus de 65 ans en 2000 et 80 millions en 2050) a amené le ministère à développer de tels programmes.

*Hud Awards over \$30 Million to Help the Elderly and People with Disabilities Continue to Live Independently at Home*

<http://www.hud.gov/news/>

## COLOMBIE-BRITANNIQUE

### UNE AGENCE DE PROMOTION DE L'INNOVATION

Créé en septembre 2003, *Leading Edge British Columbia* est un organisme à but non lucratif dont la mission est de s'assurer que la Colombie-Britannique soit globalement reconnue, par les investisseurs, les entrepreneurs, les sélectionneurs de sites d'implantation des compagnies et les étudiants à fort potentiel dans le domaine de l'innovation, comme une des toutes premières destinations dans le monde pour les entreprises de haute technologie. Partenaire industriel du gouvernement provincial, *Leading Edge BC* s'attache à dresser le portrait de la province et à faire prendre conscience des opportunités qu'elle offre en matière d'innovation technologique. Ses responsables se fixent comme objectif de contribuer, par l'accroissement des investissements technologiques dans la province, à la bonne santé de son économie à travers l'emploi et l'innovation. L'organisme de promotion souhaite multiplier dans toute la province les partenariats entre le milieu des affaires, les institutions et les associations du secteur de la technologie, les gouvernements locaux et les organisations régionales.

*Leading Edge British Columbia*

<http://www.leadingedgebc.ca/>

Les avancées théoriques et pratiques émergentes suivantes sont issues d'une collaboration entre L'Observatoire interministériel en ressources humaines dont M<sup>me</sup> Martine Jobin est la coordonnatrice et la communauté de recherche sur la gestion des ressources humaines de L'Observatoire de l'administration publique : Christian Rouillard, Clément Ménard, Diane-Gabrielle Tremblay, Isabelle Fortier, Jacques Bourgault, Jamal Ouadahi, Marie-Michèle Guay, Natalie Rinfret et Yves-Chantal Gagnon

*Les compétences ne peuvent compenser la raréfaction de la main-d'œuvre*

## DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À LA GESTION DE L'EXPERTISE

*L'animation et la coordination des communautés de recherche de L'Observatoire de l'administration publique sont assurées par Peggy Bélanger.*

Les statistiques démographiques sur la fonction publique sont éloquentes : près de la moitié du personnel sera remplacée au cours de la prochaine décennie. Commencant à peine à ressentir les impacts du déficit programmé de main-d'œuvre qualifiée, les organisations doivent se concentrer sur leurs ressources stratégiques et promouvoir une complémentarité entre leurs ressources internes.

### LES COMPÉTENCES ET LA FORMATION

La gestion des compétences reste la solution préférée pour affronter la crise. La mise en perspective des profils individuels avec les objectifs des organisations permet de combler les besoins inventoriés. En raison du manque de main-d'œuvre, la gestion des compétences se retrouve toutefois appliquée plus fréquemment au niveau du groupe ou de l'unité administrative que de l'individu.

Pourtant, à elles seules, les compétences ne peuvent compenser la raréfaction de la main-d'œuvre. L'organisation du travail évolue et des outils de gestion sont inventés. Mais surtout, la formation apparaît plus que jamais prioritaire. L'analyse des besoins et le retour sur l'investissement sont particulièrement surveillés.

L'apprentissage en ligne donne la possibilité d'accéder à des programmes de formation spécifiques au moment approprié. Un répertoire de cours accessible en tout temps à partir de chaque station de travail personnalise l'offre de formation.

La formation à distance, dispensée par des institutions reconnues, est sanctionnée par des diplômes ayant la même valeur que ceux délivrés par le réseau public d'enseignement. Les organisations peuvent choisir cette option pour la formation de leurs employés qui n'ont plus à se déplacer. Ce domaine est cependant

encore insuffisamment encadré et la validité de certaines certifications fait l'objet de controverses.

Au-delà de cette individualisation des apprentissages, la formation de groupe conserve son utilité sous réserve d'une meilleure supervision. La gestion des savoirs de l'organisation milite également dans ce sens. Communautés de pratique, réseaux d'échange, systèmes experts, mentorat, *coaching*, autant de démarches de transfert de connaissances mais aussi d'adaptation à une culture qui empruntent la voie des rencontres entre les personnes.

Le développement des stratégies de formation s'inscrit dès aujourd'hui dans la planification stratégique. Ainsi réunit-on de plus en plus souvent la formation et la gestion des emplois dans la mouvance d'une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre, valeur ajoutée par des directions de ressources humaines (RH) à la recherche d'une vision globale et soucieuses d'anticiper les besoins futurs.

En intégrant reconnaissance des personnes et de leur contribution, accueil, accompagnement et formation de la relève, une organisation compose avec la rareté de la ressource main-d'œuvre et fait du développement de celle-ci et donc de la gestion de l'expertise, le garant de sa pérennité.

### **LA « CULTURE RÉSEAU » ET LA GESTION DU SAVOIR**

Inspiré par la mondialisation du commerce et de la communication, le management international des ressources humaines fait référence à la mobilité des personnes et à la mise en commun de l'information par le biais de réseaux. Les enjeux ont trait cependant à la cohérence des politiques de rémunération, à l'harmonie des relations sociales et au partage de valeurs au moment où le sens du travail ne se définit plus uniquement par la participation à la production.

Sur le plan conceptuel, la notion de capital humain cède progressivement la place à celle de capital social. L'atteinte des objectifs se mesure en termes de compétences relationnelles au sein de réseaux sociaux durables, privilégiant les relations institutionnalisées, le travail associatif et le partage des ressources et des connaissances.

En enrichissant l'institution et les personnes, la « culture réseau » prend le pas sur les autres modes d'organisation. Les réseaux ont des propriétés de croissance exponentielles. La polyvalence des individus, les initiatives privées et le travail autonome déterminent le marché de l'emploi et participent à la hausse de la productivité et de la flexibilité des entreprises.

Adossés aux technologies de l'information, les « centres de services partagés » contribuent à réduire les coûts de fonctionnement, notamment dans le cas des traitements de masse. Cette pratique est toutefois dénoncée car elle est jugée déshumanisante et doit encore être évaluée objectivement.

Les communautés de pratique ont, partout, la faveur

des gestionnaires. Ce sont des groupes d'échange vivants qui permettent de trouver et d'analyser rapidement puis de conserver l'information pertinente. Elles favorisent l'expression des idées des employés et la confrontation positive avec celles de leurs pairs mais aussi l'intégration et l'apprentissage des nouveaux employés.

### **LA SANTÉ AU TRAVAIL**

Les mutations rapides de l'organisation du travail nécessitent une dynamisation de la prévention des accidents du travail avec un engagement ferme de la direction et la participation des travailleurs et de leurs représentants. Il s'agit désormais dans ce domaine de renforcer l'aptitude des personnes à gérer les risques.

À cet effet, une approche dite « communautaire » se développe. Elle a pour but de modifier le comportement d'une communauté entière tant au niveau de l'environnement professionnel que de la vie privée, des loisirs et de l'enseignement. Très tôt, les individus doivent adopter une attitude sécuritaire, c'est-à-dire acquérir des réflexes et des aptitudes qui les préparent à prévenir les accidents.

Sur le plan psychologique, les lésions professionnelles reliées à la santé mentale ont augmenté de 500 % en dix ans. Durant cette même période, le nombre d'employés avouant des problèmes de dépression et de stress excessif a doublé. Concurrément, le niveau exprimé de surcharge de responsabilités a progressé alors que la satisfaction professionnelle et l'engagement envers l'organisation ont régressé.

Dans un contexte de changements importants et ininterrompus, d'ambiguïté des rôles et d'autonomie décisionnelle insuffisante, l'accroissement des tâches accentue ce phénomène. Le rythme du changement et la pression qu'il exerce sur le travailleur génèrent une instabilité que l'organisation tente de compenser par des « contrats » au cœur desquels émergent ses promesses, ses engagements et ses obligations envers les employés. Paradoxalement, ce même rythme incessant et toujours plus rapide ne permet pas le respect de ces contrats, ce qui démobilise les employés.

La dissonance émotionnelle vécue par les employés a deux origines : l'évaluation strictement quantitative de leur performance à l'exclusion de toute référence à leur dévouement et à leur professionnalisme, d'une part, et le surcroît de responsabilisation sans réel contrôle sur leur travail ou vraie latitude décisionnelle, d'autre part. L'organisation doit s'emparer de ce problème, améliorer le climat social, offrir du support aux individus et ainsi réduire le niveau de stress.

Face aux valeurs mises de l'avant par les générations montantes, les conflits entre les exigences professionnelles et les aspirations de la sphère privée deviennent chroniques et demandent donc un effort continu pour atténuer l'inconfort psychologique qui en résulte. Pré-occupation presque exclusivement féminine jusqu'à ce jour, le besoin d'investissement familial est désormais revendiqué par les hommes.

La dernière décennie aura vu se succéder nombre de réorganisations administratives. Des activités et des fonctions ont été supprimées ou transformées, les plus anciens encouragés à prendre leur retraite et l'embauche gelée à plusieurs reprises. La main-d'œuvre spécialisée s'est raréfiée, et cette rareté s'est encore plus fortement ressentie dans les régions.

*Le danger réside dans  
l'élargissement du fossé entre  
les générations*

## LE NOUVEAU PORTRAIT DE LA MAIN-D'ŒUVRE

En termes de main-d'œuvre, l'effet compensatoire de l'immigration et des sources extérieures de main-d'œuvre n'est plus suffisant. Le maintien en activité des employés les plus expérimentés est désormais à l'ordre du jour alors qu'en même temps on fait appel aux jeunes générations qui injectent de nouvelles valeurs dans leur environnement professionnel.

Dès lors, les organisations doivent réévaluer leurs pratiques de gestion pour attirer les jeunes diplômés et retenir le personnel aguerri. Une nouvelle culture de gestion, adaptée aux spécificités socioculturelles, légales, syndicales et professionnelles, s'implante, soutenue par une communication interne volontariste.

Cette communication s'appuie dorénavant sur des techniques qui permettent un échange direct en temps réel ainsi que l'accès à des ressources inépuisables d'information. Les outils – recrutement en ligne, apprentissage à distance, gestion des systèmes intégrés – se développent avec parfois le risque d'isoler les individus, privés de la qualité et de la vérité des face à face.

### **LA PLANIFICATION, L'INTÉGRATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE ET L'ORGANISATION DU TRAVAIL**

Toutes les études le démontrent : la main-d'œuvre qualifiée, et même parfois conventionnelle, se fait rare. La dénatalité est pointée du doigt. L'immigration, par ailleurs, modifie le paysage sociodémographique québécois. Plus encore, « l'externalisation » des tâches sur des marchés extérieurs de main-d'œuvre commence à faire sentir ses effets.

Dans ce contexte, l'attitude vis-à-vis de la relève est ambiguë. La volonté de réduire la taille de l'État et de privilégier le partenariat public-privé limite l'embauche mais le dynamisme des jeunes est recherché. Parallèlement, les départs massifs à la retraite entraînent une perte substantielle d'expertise. Le danger réside donc dans l'élargissement du fossé entre les générations.

Pour résoudre le problème de transfert de connaissances, le maintien en emploi des plus âgés est aujourd'hui favorisé par la mise en place de formes d'aménagement du temps de travail et le déploiement de mécanismes tels que le mentorat. La catégorisation par strates d'âge est abandonnée et les réseaux d'échange et d'entraide sont élargis et enrichis car ils constituent une solution pour intégrer les personnes et développer leur sentiment d'appartenance.

Les gestionnaires détiennent les clefs d'une gestion réussie. Ils doivent être capables, d'une part, de diriger des équipes multiculturelles aux acquis et parcours professionnels variés et, d'autre part, de localiser les savoirs à préserver et les vulnérabilités à surveiller. Ainsi amorcent-ils une indispensable démarche de gestion prévisionnelle des effectifs engagée d'ores et déjà dans la plupart des pays.

L'ouverture des marchés de la main-d'œuvre et le « faire plus avec moins » forcent les organisations à confier plus de tâches et de responsabilités à leurs employés. La gestion des compétences ne s'arrime donc plus à l'individu mais bien à l'unité administrative car c'est la productivité du groupe qui est en cause. Les communautés de travail, virtuelles ou non, l'éthique, l'entraide et le partage sont à l'honneur. Encore une fois, c'est autour du gestionnaire que s'articule l'expression des besoins, parfois contradictoires, des employés, de la haute direction, des citoyens et des clients.

L'hybridité est à la mode. Afin d'atteindre l'équilibre budgétaire, les États, européens et nord-américains, se départissent d'un certain nombre d'activités au profit du secteur privé en multipliant les formules de partenariat public/privé. En outre, de nouvelles formes de prestation émergent aidées par les possibilités de la télétransmission : le travailleur semi-autonome partage son temps entre une activité salariée et une activité indépendante. Il se retrouve au cœur d'un réseau avec plusieurs employeurs et des revenus issus de multiples clients. Ainsi mutualise-t-il les risques liés à la précarité.

Avec une ressource humaine devenue précieuse et stratégique, les employeurs tentent de fidéliser les

collaborateurs de talent. La rémunération à géométrie variable est une pratique qui se répand malgré l'échec relatif des systèmes de prime de rendement. Face à une crise, les sociétés délaissent, semble-t-il, les habituelles compressions d'effectifs ou d'avantages sociaux pour préférer recourir à des méthodes alternatives de mobilisation des personnels.

## **L'ÉVOLUTION DE LA FONCTION RH : UNE APPROCHE PLUS HUMANISTE ET PLUS GLOBALE**

Abandonnant son rôle traditionnel de service pour celui d'assistance et de conseil, la fonction RH s'ancre actuellement sur trois priorités : concentration sur les éléments stratégiques reliés à ses compétences, délégation à des partenaires externes de tâches à faible valeur ajoutée, déjà maîtrisées à l'interne ou au contraire nécessitant une expertise que l'organisation ne possède pas et, enfin, décentralisation de certaines activités vers les gestionnaires opérationnels.

Ces évolutions font des directeurs RH des agents de changement déterminants sur le positionnement stratégique de l'organisation et obligent les DRH à être proactives et à personnaliser leurs prestations tout en se préservant du risque de dilution de leur mission. Les enjeux sont l'identification et la gestion du talent et l'anticipation des chances et des écueils. La promotion du leadership, la professionnalisation du management et l'implication du personnel concrétisent la valeur ajoutée de leurs programmes. L'approche comptable (les coûts de main-d'œuvre) fait place à une approche plus humaniste (la valorisation de l'emploi).

Avec la somme des savoirs individuels et collectifs comme capital stratégique de l'organisation, les professionnels RH doivent viser l'efficacité, c'est-à-dire tirer un parti équilibré de leurs profils, entre classicisme des experts et modernité des jeunes diplômés appelés à leur succéder.

Enfin, la veille, outil de connaissance, de mise en réseau et d'anticipation réservé jusqu'à présent au secteur concurrentiel, se développe de plus en plus dans le secteur public, autant sur des thèmes précis que sur des tendances générales.

Pour les gestionnaires RH, le défi est de promouvoir une vision globale de la progression du capital humain d'une organisation dont les membres suivent souvent des cheminements transversaux, professent des normes éthiques et des valeurs nouvelles, le tout dans un environnement lui-même en constante mutation.

# PARUTIONS

## SCANDINAVIE

### LE MODÈLE SCANDINAVE : EXCEPTION OU NORME?

Cet article situe l'exception scandinave par rapport aux principales théories politiques contemporaines. L'auteur constate que les visions de gauche et de droite éprouvent toutes les deux de la difficulté à expliquer cette exception, caractérisée à la fois par l'ouverture économique et l'inclusion sociale. Il affirme que, malgré sa fin annoncée, l'exception scandinave persiste, et ce, pour deux raisons : d'une part, les Scandinaves ont su institutionnaliser des régimes flexibles et adaptables, capables de répondre aux changements internationaux et, d'autre part, les forces de la globalisation et de l'europanisation se sont développées, mais ne sont pas devenues aussi hégémoniques qu'on le présentait ou prétendait dans les années 1980 et 1990. L'auteur suggère enfin une approche théorique basée sur la complexité. Ce changement paradigmatique en sciences sociales permettrait selon lui de mieux rendre compte du cas scandinave en considérant la diversité et les exceptions comme la norme, une hypothèse qui nuance fortement l'effet des contingences internationales sur les États sociaux-démocrates.

Geyer, Robert R. *Globalization, Europeanization, Complexity, and the Future of Scandinavian Exceptionalism. Governance*, vol. 16, n° 4, p. 559-576.

## INTERNATIONAL

### LA CONCILIATION TRAVAIL-VIE DE FAMILLE

Un rapport récent de l'OCDE montre comment la fiscalité, les prestations versées par l'État et les politiques en matière de garde d'enfants et d'emploi influent sur la décision de fonder une famille. L'étude porte sur le Japon, l'Éire et l'Autriche. Selon les mères interrogées, élever des enfants et exercer un emploi sont deux activités qui se conjuguent difficilement. Or, dans ces trois pays, les femmes souhaitent faire carrière et, malgré les mesures prises par les gouvernements, les taux de natalité continuent de baisser, laissant entrevoir à terme une pénurie de main-d'œuvre. Sur le même thème, une étude canadienne se penche, de son côté, sur la façon dont des États dits libéraux (Canada, Royaume-Uni) répondent à la problématique de l'articulation travail-famille. Généralement très réticents à intervenir dans ce qui relève de la famille, ces États ne restent cependant pas inactifs. Ainsi, le gouvernement du Québec utilise sa marge de manœuvre pour développer une politique familiale qui, à bien des égards, n'est pas conforme à la logique historique du libéralisme.

OCDE. *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille*, vol. 2, Autriche, Irlande et Japon, OCDE, novembre 2003.

<http://oecdpublications.gfi-nb.com/cgi-bin/oecdbookshop.storefront>

Beauvais, Caroline et Pascale Dufour. *Articulation travail-famille : le contre-exemple des pays dits « libéraux »*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques inc., 2003.

<http://www.cprn.org/fr/>

## CANADA, ÉTATS-UNIS, AUSTRALIE

### L'IMPACT DES RÉFORMES DE LA SANTÉ

Les données financières qui ressortent de plusieurs études démontrent que les décentralisations et les restructurations entreprises au cours de la dernière décennie dans l'ensemble des pays industrialisés n'ont pas eu les résultats escomptés, quel que soit le secteur d'activité. Qu'en est-il du domaine hospitalier? Pour répondre à cette question, les rédacteurs de ce numéro spécial s'attachent à analyser les expériences de réformes des systèmes de santé dans un certain nombre de pays occidentaux dont le Canada, les États-Unis et l'Australie. Durant les années 1990, ces trois pays ont connu des vagues de restructuration de leurs services de santé. Des groupes de recherche ont évalué les effets de ces réformes pour tenter de mesurer leurs impacts sur le personnel soignant et les patients. Les six articles de ce numéro s'intéressent à la manière dont les restructurations des services de santé ont été implantées, leurs résultats positifs et leurs succès. Ils dégagent aussi les principaux éléments à considérer dans une perspective de revitalisation des hôpitaux et de la profession d'infirmier et de maintien d'une prestation de soins optimale.

*International Journal of Public Administration*, vol. 26, n° 14, 2003.



## FRANCE

### LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES

Les aides publiques aux entreprises sont fréquemment utilisées comme un levier stratégique des politiques économiques. Ce rapport émet un diagnostic global du dispositif français et le situe dans le cadre européen. Parmi les principales caractéristiques du modèle français, on note : une définition confuse de l'aide publique et par conséquent une méconnaissance de l'ensemble des aides distribuées, l'opacité et l'inadaptation des documents budgétaires des aides allouées par l'État, l'ampleur des aides (plus de 15 milliards d'euros, soit 1 % du PIB pour les seules aides soumises à la réglementation communautaire), l'absence de pilotage au niveau national et une priorité accordée aux grands groupes au détriment des PME. La comparaison internationale souligne, entre autres, l'évolution des systèmes d'aide vers des formes plus immatérielles, l'externalisation de la gestion et une meilleure évaluation. Elle révèle par ailleurs que la nature des dispositifs traduit la conception de la politique industrielle et l'arbitrage entre consommation et production. Le rapport conclut sur les orientations possibles pour le système français.

Levet, J.L. et al. *Les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie*, France, Commissariat général du Plan, octobre 2003.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/034000643.shtml>

## INTERNATIONAL

### UN FORUM MONDIAL SUR L'ENVIRONNEMENT

En relevant les interactions entre la mondialisation et l'environnement, les auteurs présentent les raisons d'une action collective (*Global Environmental Mechanism*) dans ce domaine : l'existence de biens publics internationaux, la similitude et l'interdépendance des problèmes environnementaux nationaux et l'émergence de super-externalités environnementales, produites par un État, mais en affectant d'autres. Ils identifient ensuite plusieurs éléments centraux de la revitalisation de la gouvernance environnementale mondiale dont la collecte de données fiables sur l'état de l'environnement mondial, la surveillance de l'application des ententes et des normes environnementales, la négociation d'entente entre les différents États, la participation de la société civile, l'évaluation scientifique, l'aide aux pays en transition, etc. Ils proposent enfin une mise en application incrémentale du système, allant du rôle centralisateur de diffusion de l'information à celui de catalyseur des transferts technologiques et des stratégies de financement en passant par celui de forum mondial de négociation et de règlement des différends.

Esty, Daniel C. et Maria H. Ivanova. *Globalization and Environmental Protection : a Global Governance Perspective*, New Haven, CT, Yale University, December 2003.

<http://www.tilburguniversity.nl/globus/activities/conference/papers/ivanova.pdf>

## INTERNATIONAL

### L'INVESTISSEMENT DANS LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

Dans toutes les organisations, innover dans les technologies de l'information est une entreprise à risques. Les caractéristiques du secteur public et les processus de décision en matière de politiques publiques et de management public contribuent à créer un environnement complexe pour les décideurs du domaine des technologies de l'information qui doivent relever un véritable défi au moment de choisir puis de bâtir un projet novateur, souvent parmi les plus onéreux qu'ils aient eu à mener. Trois voies s'offrent à eux pour limiter les risques de ce type de démarche : tout d'abord, bien comprendre le problème et son contexte, ensuite rechercher et tester les solutions possibles et enfin évaluer les résultats de ces tests à la lumière des objectifs de service et de performance de l'organisation. Ce guide a pour but d'aider les gestionnaires publics à suivre une méthodologie éprouvée dans l'évaluation des projets concernant les technologies de l'information avant de décider en confiance de procéder ou de renoncer, à des investissements financiers et organisationnels conséquents.

Dawes, Sharon S. et al. *Making Smart IT Choices: Understanding Value and Risk in Government IT Investments*, 2<sup>e</sup> édition, Albany, Center for Technology in Government, March 2003.

<http://www.ctg.albany.edu/publications/guides/smartit2>

À la demande du centre d'expertise en gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du trésor du gouvernement du Québec, L'Observatoire de l'administration publique a réalisé une étude dont le but était de saisir le point de vue des acteurs administratifs sur l'implantation de la Loi sur l'administration publique.

*C'est le concept même des agences qui n'a jamais véritablement été appliqué*

## LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : LE POINT DE VUE DES ACTEURS

**Par Louis Côté et Nicolas Charest**

*Louis Côté est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec et directeur de L'Observatoire de l'administration publique.*

*Nicolas Charest est coordonnateur à la veille à L'Observatoire de l'administration publique.*

**[louis.cote@enap.ca](mailto:louis.cote@enap.ca)**

**[nicolas.charest@enap.ca](mailto:nicolas.charest@enap.ca)**

L'étude s'inscrit dans un projet de recherche intitulé *Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue*. Dans ce cadre, les chercheurs de L'Observatoire ont souhaité recueillir la perception des membres du Forum des répondants à l'implantation de la modernisation sur lesdites marges de manœuvre allouées, puis, avec l'accord des commanditaires, au regard, plus largement, de l'état des lieux de l'implantation de la Loi sur l'administration publique elle-même.

L'enquête a donc été menée auprès d'un « échantillon raisonné » de vingt personnes choisies selon un certain nombre de critères : nature et taille de l'organisation d'appartenance, statut et sexe des répondants, etc. Le groupe comprend des professionnels, des cadres supérieurs et des administrateurs d'État, des femmes et des hommes, des personnes venant d'organismes et d'autres de ministères (gros et petits, sectoriels et centraux).

Le fait que l'étude porte sur la perception d'acteurs est à souligner car la démarche est distincte et complémentaire des bilans et rapports traditionnels. Dresser un état de la situation de la modernisation dans la perspective de ceux qui la mettent en œuvre est en effet précieux. Car la conduite d'une action sociale d'envergure, telle une réforme administrative, ne saurait réussir sans mobiliser les savoirs informels et locaux autant que formels et généraux et sans être soumise au test de légitimation de la part des personnes dont elle requiert la participation.

Dans cette perspective, les membres du Forum des répondants à l'implantation de la modernisation semblaient les mieux placés pour donner le bon éclairage sur la situation dans les ministères et organismes et révéler l'état d'esprit des fonctionnaires à tous les niveaux. Leurs opinions ont été recueillies à partir d'entretiens semi-structurés, un compromis entre le respect de la spontanéité des personnes et l'assurance de couvrir certains thèmes clefs avec l'uniformité souhaitable.

Les questions portaient essentiellement sur l'atteinte des objectifs (évaluation globale et évaluation par axe) et la démarche de mise en œuvre, pour la fonction publique dans son ensemble et pour l'organisation de provenance de la personne interrogée en particulier.

Finalement, le rapport d'enquête de L'Observatoire de l'administration publique comprend deux parties. La première présente les principaux constats faits par les répondants, constats introduits en suivant l'ordre du guide d'entretien et fidèlement restitués dans les mots des acteurs, sous la forme d'un verbatim constitué de citations extraites des entrevues.

Sur l'atteinte des objectifs de la modernisation, une première section a traité à son évaluation globale et à l'évaluation des quatre axes retenus par la réforme : le service aux citoyens et aux entreprises, la gestion par résultats, la reddition de comptes, la responsabilisation et la reconnaissance. Une seconde section aborde la démarche de mise en œuvre au plan gouvernemental et au plan ministériel.

La deuxième partie de l'étude propose l'analyse de cinq problématiques apparues majeures aux chercheurs : le champ d'application de la réforme, la déconcentration et l'allègement réglementaire, l'engagement des acteurs, les interventions des organismes centraux et enfin les ressources allouées.

Ces questionnements se forment à partir des objectifs de la modernisation et des mécanismes mis en place pour les atteindre, mais ils se nourrissent également des analyses de plusieurs auteurs, témoins des initiatives prises par la plupart des pays de l'OCDE depuis vingt ans pour moderniser leur service public. Bien que survenue tardivement (parce que les priorités gouvernementales allaient à la question constitutionnelle, à l'assainissement des finances publiques et à la reconfiguration des réseaux de la santé et de l'éducation), la réforme administrative québécoise, concrétisée en

mai 2000 par la Loi sur l'administration publique, n'en emprunte pas moins l'ensemble de ces problématiques.

Pour autant, plusieurs ministères et organismes québécois avaient conduit de façon autonome des démarches qualité et déployé une approche clientèle. Tous avaient par ailleurs eu à composer avec d'importantes coupures dans leur effectif et leurs ressources financières. La Loi de 2000 vient encadrer ces tentatives et leur donner une vision d'ensemble. Le législateur ayant fixé un horizon de cinq ans pour sa mise en application, celle-ci se fait progressivement et c'est donc à mi-parcours que l'étude de L'Observatoire a été réalisée.

À ce stade, les conclusions retenues des propos des répondants ont forcément un caractère provisoire. On peut avancer cependant que les objectifs poursuivis sont pour une part en voie d'être atteints. On a effectivement créé des processus, produit les documents de communication, de planification, de suivi et d'évaluation requis; plusieurs services rendus se sont améliorés et surtout la relation de service a été bonifiée. Il reste toutefois beaucoup à accomplir en matière d'appropriation des nouvelles façons de faire et d'enracinement de la réforme dans les cultures organisationnelles.

En outre, le projet de modernisation ne semble pouvoir rencontrer une vraie réussite que dans les ministères et les organismes à vocation opérationnelle et desservant une clientèle précise. Ceux-ci, et il y a unanimité sur ce point, connaissent une réelle avance tant en matière d'amélioration des services et de gestion par résultats que de déconcentration interne, de responsabilisation et de reconnaissance.

Parmi les autres critiques, on retiendra avant tout l'expression d'un regret : celui qu'on n'ait pas exploré jusqu'au bout la logique de l'assouplissement et de l'allègement réglementaire. Finalement, c'est le concept même des agences qui n'a jamais véritablement été appliqué. Certes, le vote d'une loi a été sans conteste le facteur le plus facilitant mais, si les organismes centraux ont su apporter appui et conseil aux ministères et aux organismes, leurs interventions ont semblé-t-il quelquefois manqué de constance et de cohérence. Une certaine confusion dans les rôles et les responsabilités, la multiplication des priorités et la relative faiblesse des ressources ont nui à l'effort de modernisation.

# RÉFÉRENCES

## DISPONIBLES À LA BIBLIOTHÈQUE DE L'ENAP

Kickert, W. J. M. « Beyond public management : shifting frames of reference in administrative reforms in The Netherlands », *Public Management Review*, vol. 5, n° 3, September 2003, p. 377-399.

Conant, J.K. « Wisconsin's budget deficit : size, causes, remedies, and consequences », *Public Budgeting and Finance*, vol. 23, n° 2, summer 2003, p. 5-38.

Hyde, Mark et John Dixon. « Welfare ideology, the market and social security : towards a typology of market-oriented reform », *The Review of Policy Research*, vol. 19, n° 3, Fall 2002, p. 14-36.

Meagher, Gabrielle et Karen Healy. « Caring, Controlling, Contracting and Counting: Governments and Non-profits in Community Services », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 62, n° 3, p. 40-51.

## DISPONIBLES SUR INTERNET

### GESTION DES ORGANISATIONS ET PRESTATION DES SERVICES PUBLICS

Nouvelle-Zélande ■ Guidelines for contracting with non-government organisations  
<http://www.treasury.govt.nz/publicsector/ngo/tsyngoguide03.pdf>

France ■ Partenariats public-privé  
[http://www.ppp.minefi.gouv.fr/projet\\_ordo.pdf](http://www.ppp.minefi.gouv.fr/projet_ordo.pdf)

### GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Canada ■ Les archétypes de l'ère des réseaux  
<http://www.forumpp.ca/ow/PPFarchetypesFRE.pdf>

### GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Canada ■ L'équilibre fiscal au Canada  
[http://www.fin.gc.ca/facts/fbcfacts7\\_f.html](http://www.fin.gc.ca/facts/fbcfacts7_f.html)

### GESTION DES RESSOURCES INFORMATIONNELLES

États-Unis ■ *Agencies' efforts to protect personal information*  
<http://www.govexec.com/dailyfed/1203/121703a1.htm>

International ■ Lois anti-spam  
<http://www.noie.gov.au/projects/confidence/Improving/spam.htm>  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031216-4.html>

### DROIT ADMINISTRATIF ET ÉTHIQUE PUBLIQUE

Canada ■ Code régissant la conduite  
<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01422f.htm>

### ANALYSES, ÉLABORATION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Suisse ■ L'évaluation du système d'enseignement tertiaire  
<http://www1.oecd.org/publications/e-book/9103032E.PDF>

### GESTION DES SYSTÈMES DE SANTÉ

OCDE ■ *Health-care systems: lessons from the reform experience*  
[http://www.oilis.oecd.org/oilis/2003doc.nsf/linkto/eco-wkp\(2003\)28](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2003doc.nsf/linkto/eco-wkp(2003)28)

France ■ Assurance maladie : les principes et l'agenda de la réforme  
<http://www.premier-ministre.gouv.fr/ressources/LdGPDF/156.pdf>

[http://www.sante.gouv.fr/ass\\_maladie/haut\\_conseil/rapport/rapport.pdf](http://www.sante.gouv.fr/ass_maladie/haut_conseil/rapport/rapport.pdf)

### GESTION DES SYSTÈMES D'ÉDUCATION

Canada Ontario ■ Educational Policy Reform and its Impact on Equity Work  
<http://epaa.asu.edu/epaa/v11n51/>

### POLITIQUES SECTORIELLES

Canada ■ Initiative sur les indicateurs des changements climatiques  
[http://www.ccme.ca/assets/pdf/cc\\_ind\\_full\\_doc\\_f.pdf](http://www.ccme.ca/assets/pdf/cc_ind_full_doc_f.pdf)

Canada - Autres provinces ■ Lois visant à soutenir les services de police dans la lutte contre le crime organisé  
<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2003/12/2003-12-03-02.html>

Préparé par Alain Gagnon, Service des bibliothèques – ENAP et Nicolas Charest, L'Observatoire de l'administration publique – ENAP

Si vous désirez recevoir un ou plusieurs de ces documents ou obtenir de plus ample information, contactez Nicolas Charest à : [nicolas\\_charest@enap.ca](mailto:nicolas_charest@enap.ca)

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. *Vigie* est une lettre bimestrielle. Elle se veut un outil de diffusion des résultats des activités de veille et de recherche menées par L'Observatoire et ses partenaires.

La reproduction totale ou partielle de *Vigie* est autorisée, à condition d'en indiquer la source.

Le choix des thèmes et les textes de *Vigie* 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.

Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec.

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.ca](mailto:danyelle_landry@enap.ca)

Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : [www.enap.ca/observatoire](http://www.enap.ca/observatoire)

### L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

VIGIE  
DEPOT LEGAL  
BIBLIOTHEQUE NATIONALE DU QUEBEC  
BIBLIOTHEQUE NATIONALE DU CANADA  
ISSN 1708-7252

