

Université de Montréal

La gestion des ressources humaines et le nouveau management public : opinions des
gestionnaires fédéraux et provinciaux

par

Jacynthe Demers

Département de science politique

Faculté des arts et sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures

En vue de l'obtention du grade de

Maître ès science (M. Sc.)

En science politique

27 avril 2001
Jacynthe Demers, 2001

Université de Montréal

Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé

La gestion des ressources humaines et le nouveau management public: opinions des gestionnaires fédéraux et québécois

Présenté par

Jacynthe Demers

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

James Ian Gow
Denis Saint-Martin
Robert Dalpé

Mémoire accepté en juillet 2001

SOMMAIRE

Vers la fin des années 70, certaines discussions relatives à la restructuration des appareils étatiques débutèrent dans plusieurs pays membres de l'OCDE. L'enjeu de ces discussions était d'arriver à faire de la fonction publique un appareil de gestion dont les performances s'apparentaient à celles des administrations du secteur privé. Les différentes réformes qu'entreprirent ensuite plusieurs gouvernements, dont les gouvernements canadien et québécois, avaient pour objectifs de réduire la taille de l'État et d'en accroître la performance par le biais de l'adoption des techniques de gestion du secteur privé transférées dans la théorie du « nouveau management public. » Cette philosophie de gestion soutient que le secteur privé est plus efficient, efficace et responsable dans la gestion de l'ensemble de ses ressources. En réfléchissant l'administration publique sur les bases de fonctionnement du secteur privé, on venait de tailler une brèche dans la théorie du modèle bureaucratique traditionnel admis jusque-là comme le seul modèle explicatif du fonctionnement de l'administration publique et des relations de cette dernière avec le politique.

Les décisions relatives à l'introduction de ces réformes relevaient et relèvent encore aujourd'hui de la volonté des élus. Toutefois, leur application est directement reliée aux efforts des gestionnaires. C'est par le biais de ces derniers que transite l'accomplissement des réformes. Une fois les décisions prises par les élus, les gestionnaires sont ceux qui possèdent, en dernier lieu, une influence substantielle sur leur réussite ou leur échec. Si les gestionnaires ne sont pas relativement engagés face à l'utilisation des outils managériaux découlant des réformes, il est peu probable qu'à long terme celles-ci réussissent. De fait, il est intéressant de découvrir les opinions des gestionnaires au sujet des nouvelles techniques managériales relatives à la gestion des ressources humaines - dans la fonction publique ainsi que de mettre en lumière les divergences d'opinions des gestionnaires des paliers gouvernementaux fédéraux et québécois.

Notre étude découvre et compare les opinions des gestionnaires des paliers fédéral et québécois provenant de ministères à caractère social, relativement à certaines techniques de gestions associées à la théorie du nouveau management public. Certains de nos résultats surprennent puisque les études antérieures effectuées laissaient penser que nous obtiendrions des réponses différentes de celles obtenues. En colligeant l'ensemble de nos résultats, nous observons que les gestionnaires fédéraux sont généralement

plus enclins que leurs homologues québécois à approuver et à utiliser des techniques managériales découlant du nouveau management public.

INTRODUCTION

La fin des années 70 fut le théâtre de discussions gouvernementales sérieuses, dans plusieurs pays, sur le sujet de la restructuration des appareils étatiques. Cette volonté de changement avait pour objectifs d'amincir la taille de l'État et d'en accroître la performance. L'importance d'effectuer ces restructurations tire ses origines, de plus, de la récession économique du début des années 80 durant laquelle les administrations publiques – surtout dans les démocraties anglo-américaines - avaient pris conscience de leur incapacité à se modifier rapidement et à s'adapter aux besoins socio-économiques du jour. C'est donc autour de cette période que des initiatives concrètes de restructurations¹ furent entreprises dans le secteur public de certains pays de l'OCDE.²

Comme plusieurs autres gouvernements, ceux du Canada et du Québec furent influencés par cette vague de restructurations. Ils ont entrepris jusqu'à ce jour plusieurs réformes ayant d'une part pour objectif de diminuer la taille ainsi que les dépenses étatiques et visant, d'autre part, à rendre l'administration publique plus efficace et plus efficiente. Ces réformes pourraient être le fruit d'une gestion des ressources introduisant clairement une nouvelle conception de la gestion publique basée sur les prémisses de la théorie du nouveau management public. Le débat entre les tenants de l'émergence d'un nouveau paradigme et ceux qui croient que le fonctionnement de l'administration publique n'a pas changé, est d'intérêt. Pour les premiers, le paradigme bureaucratique dans lequel évoluait l'administration publique jusqu'à tout récemment n'existerait plus depuis l'introduction de la nouvelle gestion liée à la philosophie du nouveau management public. Pour les seconds, l'ancienne façon de conceptualiser l'administration publique demeure. Selon eux, malgré le fait que les gouvernements aient implanté plusieurs réformes et que celles-ci aient visé à modifier les façons de faire des administrateurs publics, il n'en demeure pas moins que le fonctionnement fondamental de l'administration publique - ou de la gestion publique, selon le nom qu'on

¹ Comme la privatisation de certaines entreprises d'état, les soumissions de contrats au lieu de produire à partir de l'appareil gouvernemental, la décentralisation des décisions vers les régions, la nouvelle gestion financière plus serrée, la gestion du personnel à travers laquelle on parle de développer des systèmes de motivation et d'accroître le rendement des individus.

² Charih, M. et Daniels, A. *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1997, 6; Savoie, D.J., « What is wrong with the New Public Management? », *Administration Publique du Canada*, v.38, n.1, 1995, 112; Zussman, D. et Jabes, J., *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*, The Institute for research on Public Policy, Halifax, 1989, 3; Tellier, P.M., « Public Service 2000: The renewal of the public service », *Administration Publique du Canada*, v.33, n.2, 1990, 124.

lui attribue - demeure le même. Peu importe les réformes entreprises et adoptées, la façon dont les administrateurs du secteur public accomplissent leurs tâches ne peut pas se comparer à la gestion dans le secteur privé puisque le contexte dans lequel évoluent les deux groupes est complètement différent et n'implique pas les mêmes complexités. Un autre regard sur le sujet est porté par certains auteurs³ qui eux remettent en question l'idée même d'adopter, dans le secteur public, les techniques de gestion relatives au secteur privé. Ils constatent que l'administration publique est gouvernée par des règles différentes de celles qui régissent les organisations privées et de plus, ils considèrent que la nature même de l'administration publique s'oppose à l'introduction des « façons de faire » du secteur privé. Au contraire, d'autres auteurs⁴ sont d'opinion que l'introduction de techniques de gestion du secteur privé dans le secteur public donnera des résultats positifs et aidera ce dernier à surmonter les difficultés liées au manque d'efficacité et d'efficience. Selon ces derniers, la nature de l'administration publique ne représente pas un obstacle à l'introduction des techniques managériales venues du secteur privé.

Indépendamment des différentes opinions sur l'existence ou non d'un nouveau paradigme ou sur l'opportunité d'introduire les techniques de gestion du secteur privé dans l'appareil étatique, il ressort que les réformes adoptées dans les secteurs publics canadien et québécois ont nécessairement dû et doivent encore être mises en oeuvre par les gestionnaires de la fonction publique. Ce sont donc eux qui ont la tâche d'interpréter les réformes de leur version théorique vers l'application pratique. Les gestionnaires occupent donc une place d'importance majeure dans le processus d'application et de réussite des restructurations effectuées dans l'administration publique.

Cette place déterminante qu'ils détiennent dans l'application des réformes étatiques nous amène à nous questionner sur : **ce que pensent les hauts gestionnaires publics des techniques de gestion associées à la théorie du nouveau management public ainsi que sur l'application de la philosophie de cette théorie dans la gestion du secteur public?**

Pour répondre à notre questionnement relatif à l'opinion des gestionnaires, nous avons émis l'hypothèse générale suivante : **les hauts gestionnaires publics sont favorables à l'introduction de la**

³ Savoie, D. J., *loc. cit.*

⁴ Borins, S., *loc. cit.*

philosophie de gestion et des techniques de gestion reliées au nouveau management public dans l'administration publique. Cette hypothèse générale nous sert également de structure charnière pour le développement de nos sous-hypothèses, qui elles se concentrent sur les techniques de gestion reliées au nouveau management public dans l'administration étatique. C'est en colligeant les réponses de nos sous-hypothèses concernant ces thèmes spécifiques qu'il nous sera possible de confirmer ou d'infirmer notre hypothèse centrale. De plus, puisque nous avons questionné des gestionnaires des paliers gouvernementaux fédéral et provincial, notre choix entraîne une comparaison entre les deux paliers de gouvernement. Notre hypothèse reliée à cette comparaison fera également le pont entre toutes les sous-hypothèses développées sous l'égide de notre hypothèse générale. Puisque le gouvernement fédéral canadien est l'acteur politique qui a le plus souvent joué un rôle de « leader » dans le développement, l'adoption et la mise en œuvre de réformes administratives basées sur les prémisses de la théorie du nouveau management public,⁵ notre hypothèse comparative entre les opinions des gestionnaires du secteur public fédéral canadien et de celles des gestionnaires du secteur public provincial québécois est la suivante : **les gestionnaires publics fédéraux sont plus favorables à l'adoption de la philosophie de gestion du nouveau management public dans l'administration publique que ne le sont leurs homologues québécois.**⁶

Afin de vérifier nos hypothèses, nous avons interrogé des gestionnaires dans quatre ministères possédant des mandats similaires, orientés vers un objectif social : deux ministères fédéraux et deux ministères provinciaux québécois. La première partie de notre mémoire introduira les différentes expériences autant mondiales que canadiennes à propos de l'introduction des techniques managériales venues du secteur privé et associées au nouveau management public. Nous tenterons ensuite de départager les différentes opinions des auteurs sur ce thème de même que nous expliquerons l'intérêt de notre mémoire pour la science politique. Dans un deuxième temps, nous ferons ressortir les composantes de gestion des ressources humaines choisies pour l'élaboration de nos hypothèses et nous expliquerons les différents points de vue à leur sujet. Nous exposerons ensuite notre cheminement méthodologique. Dans notre second chapitre, nous exposerons les résultats de l'ensemble de nos entrevues avec les gestionnaires fédéraux et provinciaux québécois. En même temps que nous présentons ces résultats, nous ferons

⁵ Gow, J.I. « Members' survey on theory, practice and innovation in public administration », *Administration Publique du Canada*, v32, n3, 1989, 385.

6 Nous expliquerons plus en détail notre choix de cette hypothèse plus loin dans ce chapitre

également une comparaison entre les gestionnaires des deux paliers gouvernementaux à propos de leurs opinions sur l'introduction de la philosophie du nouveau management public dans la gestion des ressources humaines et matérielles de l'État. Dans notre dernier et troisième chapitre nous vérifierons notre hypothèse générale et l'hypothèse comparative entre les gestionnaires des deux paliers de gouvernement en colligeant l'ensemble des réponses obtenues à nos sous-hypothèses. Puis, nous analyserons et expliquerons les similitudes et les différences d'opinions entre les gestionnaires fédéraux et provinciaux pour chacun des thèmes abordés au chapitre précédent. Finalement, nous tenterons d'expliquer ces divergences en fonction des cultures organisationnelles propres à chaque organisation.

CHAPITRE 1 : PRÉSENTATION DE L'ENQUÊTE

1. Introduction

Au cours des derniers vingt ans, la perception de certains gouvernements s'est modifiée à plusieurs égards relativement à la façon dont le secteur public devrait gérer ses ressources - dont les ressources humaines. Ainsi, on observe, dans plusieurs appareils d'États, une vague idéologique d'introduction de réformes entraînant des techniques de gestion venues du secteur privé.⁷ Ces modifications peuvent être perçues comme l'expression d'un changement profond⁸ du fonctionnement de l'appareil étatique ou comme une simple tendance passagère plus ciblée sur l'adoption de nouveaux termes que sur la création réelle d'un nouveau mode de gestion. Cette philosophie peut également être perçue comme complètement opposée à l'essence même de ce que représente la fonction publique. Pour bien cerner notre sujet d'étude, nous devrons développer une approche qui introduira l'ensemble de ces questionnements. Dans ce premier chapitre, nous introduirons d'abord notre sujet en donnant une définition du nouveau management public, en traitant des réformes entreprises sur la scène mondiale puis, plus précisément, des dernières réformes relatives au nouveau management public, entreprises par le gouvernement fédéral canadien et par le gouvernement provincial québécois. Nous exposerons séparément le cas du Canada et du Québec et résumerons brièvement les lignes directrices des dernières réformes développées par les gouvernements fédéral canadien et provincial québécois.

Au sujet du nouveau management public, nous donnerons dans un premier temps, une définition de la théorie. Dans un deuxième temps, nous tenterons d'expliquer la philosophie de cette théorie, puis, nous exposerons les diverses vues des auteurs sur le sujet. Certains sont « pour » et d'autres sont « contre » l'application de cette philosophie de gestion ainsi que des outils managériaux qui y sont associés. Certains autres auteurs considèrent que le débat est vain en raison de la nature même de l'appareil étatique. Ensuite, nous expliquerons l'intérêt de notre mémoire pour la science politique et nous indiquerons pourquoi les opinions des gestionnaires de la fonction publique sont importantes et doivent être prises en considération lors de l'application de nouvelles réformes concernant la gestion des ressources humaines et matérielles. En consultant la littérature nous avons retenu, pour les fins de notre étude, certains concepts reliés à la

⁷ Ces États ayant introduits les techniques de gestion venues du secteur privé sont membres de l'OCDE.

⁸ Un changement de paradigme.

gestion des ressources humaines et associés à la théorie du nouveau management public. Nous définirons ces concepts et ferons ressortir les points importants les concernant. Nous expliquerons chacun de ces éléments et donnerons les opinions de certains auteurs à leur sujet. Après avoir revu l'ensemble des composantes choisies, nous exposerons nos sous-hypothèses développées sur la base des composantes choisies et relatives à la gestion des ressources sous l'égide de la philosophie du nouveau management public. Puis, nous terminerons le premier chapitre par l'explication de la méthodologie choisie pour effectuer notre étude.

1.1 RÉFORMES ENTREPRISES

1.1.1 Définition du nouveau management public

« Le nouveau management public est une activité, une façon de gérer les organisations du secteur public. Le nouveau management public correspond à ce que les gouvernements pensent qu'il est. D'autre part, le nouveau management public est une discipline. Il y a donc une définition plus conceptuelle du nouveau management public, associée à une communauté scientifique. »⁹ « Osborne et Gaebler (1992) ont dressé une liste exhaustive des techniques qui constituent le nouveau management public dans la pratique. Les plus connues sont la privatisation, la contractualisation, la décentralisation, la rémunération au rendement, les partenariats, le management par résultats et l'orientation client. »

Pour leur part, Clarke, Gewirtz et McLaughlin établissent les caractéristiques du nouveau management public comme suit :

« l'organisation porte une attention plus particulière envers les résultats qu'envers les intrants; le lien entre les organisations s'effectue par processus contractuel; il existe une séparation formelle, intégrée dans un processus ou une organisation, des rôles entre acheteurs et vendeurs, entre clients et fournisseurs; diviser les grandes organisations et utiliser la

⁹ Gow, J. I., Dufour, C., « Le nouveau management public est-il un paradigme ? Cela a-t-il de l'importance ? », Risa, 04/ 2000, 685.

compétition pour permettre aux clients de choisir; décentraliser l'utilisation des budgets et de la gestion du personnel. »¹⁰

1.1.2 Réformes sur la scène mondiale

La Grande-Bretagne¹¹ introduit la première, dans son appareil étatique, des réformes¹² prônant la réduction de la taille de l'État et l'augmentation de l'efficacité et de l'efficience¹³ du système administratif public.¹⁴ Au début de la présidence de Clinton, le Vice-Président Al Gore entreprend aussi des réformes visant l'aminçissement de la taille de l'appareil administratif américain en adoptant le programme National Performance Review.¹⁵ Dans leur appareil étatique respectif, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont également introduit à différents degrés, des réformes du même type que celles de la Grande-Bretagne et des États-Unis.¹⁶ L'objectif était d'introduire certaines techniques de gestion venant du secteur privé pour modifier les « façons de faire » des gestionnaires publics, ce qui devait résulter en un accroissement de la performance générale des secteurs publics. Les préoccupations de plusieurs gouvernements visant la réduction de la taille de l'État et l'accroissement de son rendement les ont entraînés vers de nombreuses restructurations systémiques reprenant les idées de base promues par la philosophie du nouveau management public.¹⁷ Le nouveau management public prend source dans la prémissse suivante : le secteur privé est plus performant que le secteur public dans la gestion de ses ressources. La théorie explique d'une part, que l'introduction des outils de gestion du secteur privé dans le secteur public réussira à égaliser les performances des deux secteurs, et d'autre part,¹⁸ que les solutions de l'entreprise privée résoudront les problèmes de moindre efficacité constatés dans l'appareil d'État.¹⁹

¹⁰ Clarke, J., Gewirtz, S., McLaughlin, E., *New Managerialism, New Welfare?*, The Open University et Sage Publications, Londre, 2000, 6.

¹¹ Keraudren, P., « L'introduction de la rémunération au rendement dans la fonction publique britannique (1982-1988): une perspective culturelle », *Revue internationale des sciences administratives*, v.60, n.1, 1994, 27.

¹² Premièrement entreprises par Thatcher avec entre autres « Next Steps » puis suivies par celle du Premier ministre Major avec la réforme « Citizen's Charter »; Savoie, D.J., *loc. cit.*, 112.

¹³ L'efficience est de produire au meilleur coût unitaire et l'efficacité est de produire pour obtenir le meilleur résultat. Définition tirée de Gow, J.I., Barette, M., Dion, S., Fortmann, M., *Introduction à l'administration Publique: une approche politique*, Gaëtan Morin Éditeur, Boucherville, Canada, 1987, 224.

¹⁴ OCDE, *Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique*, chapitre1, Paris, 1990, 16-17; Savoie, D.J., *loc.cit.*, 112.

¹⁵ Savoie, D.J., *loc.cit.*, 112.

¹⁶ Charih, M., Daniels, A., *op. cit.*, 27; OCDE, *Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique*, chapitre1, Paris, 1990.

¹⁷ Charih, M., Daniels, A., *op. cit.*, 6.

¹⁸ OCDE, *En quête de résultats pratiques de gestion des performances*, document 2, PUMA, Paris, 1997, 2.

¹⁹ Savoie, D.J., *loc. cit.*, 112.

L'adoption à l'échelle mondiale de ces nouvelles initiatives - pour une plus grande efficacité et efficience de l'appareil public est liée aux problèmes économiques domestiques auxquels font face les gouvernements. Dans le but de séduire leur électorat, les partis politiques au pouvoir tentent de réduire les dépenses du secteur public par le biais d'une diminution de l'interventionnisme étatique.²⁰ Les dettes, les récessions, la compétition économique mondiale ainsi que leur volonté de plaire aux électeurs ont forcé et forcent encore aujourd'hui les gouvernements de plusieurs pays à développer de nouvelles stratégies pour devenir plus compétitifs, efficaces et efficaces dans la gestion de leurs ressources.²¹ « Les gestionnaires publics sont donc confrontés à une nouvelle réalité, résultat des développements et des relations synergiques qui ont marqué plusieurs domaines comme les affaires internationales, l'information, les télécommunications, la fabrication et la bureautique. »²²

Le modèle de gestion exposé dans l'étude de l'OCDE (1997) coïncide avec la philosophie du nouveau management public. Ce modèle définit les gestionnaires du secteur public comme détenteurs de responsabilités et de pouvoirs discrétionnaires. Selon cette ligne de pensée, les tâches et responsabilités décisionnelles du gestionnaire public devraient ressembler à celles du gestionnaire oeuvrant dans le secteur privé puisque « la gestion des performances est devenue un élément essentiel de la réforme étatique dans plusieurs pays ». ²³ Selon l'étude de l'OCDE (1997), c'est de cette façon que le secteur public arrivera à accroître sa performance.

1.1.3 Réformes au Canada et au Québec

Le modèle de gestion, relié au nouveau management public et promu à travers les pays de l'OCDE, a également été suivi par le Canada et le Québec. Donc, depuis quelques années, on remarque chez les gouvernements canadien et québécois un changement de logique dans la compréhension du fonctionnement de l'administration publique. Ces derniers recherchent la productivité de l'appareil et ont compris que la centralisation, la normalisation et la réglementation à outrance ne donnaient pas ce

²⁰ Charih, M. et Daniels, A., *op. cit.*, 31-32.

²¹ Perry, J.L. et Wise, L.R., « The Motivational Bases of Public Service », *Public Administration Review*, v.50, n.3, 1990, mai/juin, 367.

²² Halachmi, A., Bouckaert, G., « Le défi de la productivité dans un monde en mutation », *Revue internationale des sciences administratives*, v.59, 1993, 5.

²³ OCDE, document 2, 1997, 11.

résultat.²⁴ Le nouveau management public est muet sur les résultats qu’entraîne la différence de degré de pouvoir détenu par les gestionnaires du secteur public et du secteur privé. Comment bien gérer si les gestionnaires ne détiennent pas les leviers décisionnels du pouvoir.²⁵ Pourtant, à travers certains exemples où on a donné plus d’autonomie et de flexibilité de gestion à des organismes gouvernementaux - comme les Agences en Grande-Bretagne, les Organismes de services spéciaux et les Agences de diversification des modes de prestation de services au Canada et les Unités autonomes de services au Québec - on remarque que l’idéologie du nouveau management public peut s’adapter à des organisations publiques fortement déconcentrées.²⁶ Toutefois, la réelle mise en application de ces concepts et la volonté d’utiliser les techniques importées du secteur privé sont récentes. Au sein des administrations publiques canadienne et québécoise l’introduction d’actions étroitement semblables à la philosophie du nouveau management public ne s’est réellement enclenchée que depuis une vingtaine d’années.

1.1.3.1 Le cas du Canada

Les fondements idéologiques du nouveau management public existent depuis le début des années 60. La Commission Glassco, en 1962, avait intégré le concept de performance des gestionnaires en mentionnant « let the managers manage » pour qu’ils deviennent plus performants.²⁷ Depuis la fin des années 1980, le Canada tente de se développer une culture administrative basée sur le service à la clientèle et l’efficience des programmes. C’est pourquoi il « a lancé diverses initiatives en matière de gestion afin que le secteur public définisse clairement sa mission et mesure ses résultats. » Ces objectifs ont été « utilisés de manières irrégulières par les départements et ministères »,²⁸ ce qui a eu pour résultat de ne pas développer autant que prévu cette nouvelle culture dans l’administration publique fédérale. Marcel Massé, responsable du renouveau dans le secteur public durant les années 90, entreprit l’introduction de nouvelles

²⁴ Lemieux, J.-G., « Propos favorables à l’imputabilité parlementaire des hauts fonctionnaires québécois », *Administration Publique du Canada*, v.38, n.1, 1995, 143.

²⁵ Savoie, D.J., *loc. cit.*, 134.

²⁶ « La déconcentration est une variante de la centralisation administrative; elle a pour objectif de permettre à l’administration un contact plus direct avec les administrés et les régions, ou encore de favoriser une certaine spécialisation en regroupant des fonctions au sein d’une même subdivision administrative. Cette délégation de pouvoirs permet à l’unité déconcentrée de prendre certaines décisions de portée plus ou moins limitée, dans un cadre circonscrit par l’autorité centrale, qui conserve néanmoins l’ensemble des pouvoirs et la responsabilité générale du mandat. » Définition tirée de Gow, J.I., Barette, M., Dion, S., Fortmann, M., *op. cit.*, 83.

²⁷ Cité dans Zussman, D., Jubes, J., *op. cit.*, 3; Commission Glasco, *La gestion de la fonction publique*, Commission Royale d’Enquête sur l’organisation du gouvernement, volume 1, Ottawa, Canada, 18 juillet 1962.

²⁸ OCDE, document 2, 1997, 45.

réformes gouvernementales visant à accroître la performance du secteur public canadien.²⁹ Le programme introduit devait orienter l'appareil étatique vers plus de dynamisme et, selon les dires de l'ancien ministre, le politique avait la mission de « get government right. »³⁰ Trois réformes importantes³¹ ayant la même prémissse idéologique que celle du nouveau management public ont été entreprises durant les dix dernières années : Fonction Publique 2000, La Relève et le Réseau du leadership.

La réforme FP 2000 fut lancée en décembre 1989 et avait pour objectif de diminuer le contrôle des agences centrales et de donner aux gestionnaires les outils nécessaires ainsi que la motivation pour être innovateurs.³² Cette politique « visait à adapter la fonction publique canadienne aux défis de plus en plus exigeants de l'environnement national et international. Fondée sur la prémissse que la motivation du personnel constitue la clé d'une saine gestion, FP 2000 visait à changer non seulement la façon dont les ressources humaines étaient gérées, mais plus généralement la façon dont le gouvernement accomplissait son travail. »³³ L'idée fondamentale était de donner des outils aux gestionnaires ainsi que plus d'autorité pour accroître les performances de la machine étatique.³⁴

Les trois objectifs principaux de FP 2000 étaient : premièrement la délégation et la décentralisation de l'autorité, deuxièmement une clarification des responsabilités des gestionnaires dans le but d'accroître leur imputabilité puis finalement, une augmentation de la flexibilité de gestion c'est-à-dire que l'appareil administratif devrait être capable de s'ajuster rapidement aux nouveautés et de répondre vite aux nouvelles demandes de son environnement.³⁵ Toutefois, FP 2000 ne perdura pas dans le temps puisqu'après le changement de gouvernement de 1993, elle n'existe plus.³⁶ Le gouvernement nouvellement élu possédait une vision différente du type de réformes devant être entreprises pour dynamiser la fonction publique. Le changement de gouvernement a donc entraîné un délaissage de FP 2000, réforme fortement axée sur la valorisation et le développement des ressources humaines. C'est dû à cette divergence d'opinion entre le

²⁹ Savoie, D.J., *loc. cit.*, 112.

³⁰ Idem.

³¹ Increased Ministerial Authority and Accountability sous le gouvernement Mulroney, fut aussi une réforme de ce type.

³² Borins, S., « The new Public Management is here to stay », *Administration Publique du Canada*, v.38 n.1, 1995, 129.

³³ Traduction libre, Tellier, P.M., *loc. cit.*, 123.

³⁴ Ibid, 124.

³⁵ Ibid, 126.

³⁶ Paquin, M., « Modernisation administrative au gouvernement du Canada », chapitre 10, dans Bourgault, J., Demers, M., Williams, C., *Administration publique et management public, expériences canadiennes*, Les Publications du Québec, Québec, 1997, 157.

gouvernement défait et le gouvernement accédant au pouvoir qu'un nouveau style de réformes, introduisant les concepts d'efficience et d'efficacité et entraînant ainsi des coupures au sein des ressources humaines, fut adopté.

La deuxième réforme importante - entreprise par le gouvernement du Premier ministre Chrétien - a été mise en œuvre par Jocelyne Bourgon, ancienne Greffier du Conseil Privé et Secrétaire du Cabinet. Elle inclut plusieurs thèmes dynamiques comme le « leadership », l'action, le renouveau, l'énergie, l'apprentissage, l'expertise, les valeurs et l'excellence.³⁷ Cette politique est décrite premièrement comme « le *défi* de bâtir une institution moderne et dynamique capable de tirer pleinement profit des aptitudes de ses employés », deuxièmement comme « *l'engagement* des fonctionnaires de tout mettre en œuvre, sur le plan individuel et collectif, pour faire de la fonction publique une organisation moderne et dynamique », troisièmement comme « *l'obligation*, en tant que gardiens de l'institution, de léguer à nos successeurs une organisation dotée de personnes compétentes et dévouées capables de relever les défis de leur temps. »³⁸ La Relève introduit une volonté de changement dans la gestion des ressources humaines à l'intérieur de l'administration publique actuelle. L'objectif est de valoriser et de faire participer les gens, d'accroître la communication, de développer de bonnes relations interpersonnelles et d'être capable de bien orienter les services pour répondre avec succès aux besoins des clientèles internes et externes.³⁹ La dernière et toute récente réforme entreprise par le gouvernement canadien se nomme le réseau du leadership. Cette réforme a pour objectif d'encourager l'ensemble des gestionnaires à faire preuve d'initiatives et de leadership dans le cadre de leur gestion quotidienne.⁴⁰

Selon Savoie, les réformes de ce type ne peuvent pas avoir de succès puisqu'il est impossible de changer ou de réinventer le fonctionnement du gouvernement sans avoir au préalable modifié les institutions; ce qui n'a pas été fait avant l'introduction de ces nouvelles politiques.⁴¹ Ces réformes ne sont donc qu'un *message symbolique*⁴² indiquant aux électeurs que le gouvernement travaille dans le sens de

³⁷ La Relève, *Un parti pris pour l'action*, Gouvernement du Canada, Quatrième rapport annuel au Premier Ministre sur la Fonction Publique du Canada, 1997.

³⁸ Ibid, 1.

³⁹ La Relève, *Passerport interministériel*, Région Québec, Canada, Montréal, 1998.

⁴⁰ Nous ne traiterons pas davantage de cette réforme puisque lorsque nous avons effectué nos entrevues elle n'était pas en vigueur.

⁴¹ Savoie traite spécifiquement de FP 2000. Savoie, D.J., *loc. cit.*, 133.

⁴² Idem.

réaliser ses promesses électorales. Toutefois, la réalité demeure la même : ces réformes ne sont pas couronnées de succès puisque les gestionnaires publics n'obtiennent pas davantage de pouvoir discrétionnaire. En réalité, malgré l'introduction de diverses réformes, c'est le politique qui continue d'avoir le dernier mot sur l'ensemble des décisions.⁴³

1.1.3.2 Le cas du Québec

Du côté québécois le gouvernement provincial exprimait déjà en 1965⁴⁴ sa volonté de rénover son administration publique. Au Québec, on retrouve également une des cinq écoles⁴⁵ de gestion publique du Canada : l'École Nationale d'Administration Publique du Québec (ÉNAP). Cette école est le fruit d'un mélange des deux styles de gestion associés aux deux premiers co-directeurs. À ses débuts, les grandes orientations de l'école étaient donc teintées par l'approche managériale liée au monde des affaires et par l'approche plus généraliste liée à la science politique.⁴⁶ L'ÉNAP fut créée en juin 1969 et fut rattachée à l'Université du Québec.⁴⁷ La création de cette école s'inscrivait dans un momentum politique où on observait une forte volonté de doter le Québec d'une école de fonctionnariat.⁴⁸

En 1982, le rapport de la Commission Bisaiillon faisait mention de plusieurs thèmes actuellement considérés comme dérivés de la théorie du nouveau management public. Pour sa part, le document *Pour une rénovation de l'administration publique* indiquait qu'en 1985, des rapports provinciaux⁴⁹ avaient déjà été édités sur le sujet et notaient un besoin de renouveau dans l'appareil étatique québécois.⁵⁰ En ce qui a trait à la gestion du personnel, la Commission Bisaiillon s'était penchée sur certains thèmes reliés à la productivité autant des individus que des systèmes.⁵¹ Depuis 1980, plusieurs nouvelles politiques réformatrices ont été entreprises par le gouvernement québécois. La modernisation de la gestion publique

⁴³ Idem.

⁴⁴ Document de réflexion, *Pour une rénovation de l'administration publique*, Québec, 1985.

⁴⁵ École d'administration publique de l'Université de Carleton, École de politiques publiques de l'Université de Queen's, École d'administration publique de l'Université du Québec, École d'administration publique de l'Université de Dalhousie, École d'administration publique de l'Université de Victoria.

⁴⁶ Nadon, S., *Émergence de l'administration publique comme spécialité: l'apport des universités canadiennes*, Thèse de doctorat, Université de Montréal, Département de science politique, Juin, 1996, 115-116.

⁴⁷ Nadon, S., *op. cit.* 116-117.

⁴⁸ Nadon, S., *op. cit.* 122.

⁴⁹ Commission Bisaiillon 1962, Rapport Martin 1964, Rapports Bélanger 1968.

⁵⁰ Document de réflexion, *Pour une rénovation de l'administration publique*, Québec, 1985.

⁵¹ Commission Bisaiillon, *Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable*, Québec, 11 juin 1992, 26-28, 54-59, 96.

québécoise s'inscrit donc dans un processus continu, débuté depuis une vingtaine d'années et visant à modifier et à adapter l'administration publique, ses structures, ses façons d'intervenir et son cadre de gestion.

En 1992, avec l'Opération réalignement, le gouvernement québécois « cherchait à améliorer la qualité des services à la population, tout en augmentant la productivité de l'administration publique. »⁵² Cette réorganisation du fonctionnement de l'administration publique se voulait être un premier pas dans un processus d'économies importantes. L'ensemble des efforts se concentrat vers un accroissement de la flexibilité des structures. Le gouvernement avait mis l'accent sur le développement des innovations en matière de gestion des programmes, des individus, des produits et services, de la clientèle et du développement du « leadership » des gestionnaires.⁵³

En 1994, le changement de gouvernement entraîna une modification dans le style des politiques de réformes de l'appareil étatique. Des programmes anti-déficit et des programmes de départs hâtifs furent mis sur pied. Le gouvernement introduisit également une démarche de responsabilisation des gestionnaires en quatre volets : des enveloppes budgétaires fermées, meilleure organisation du travail, allégement des contrôles centraux pour plus de flexibilité dans la gestion et la gestion par résultats.

La Loi sur l'administration publique est le dernier des projets gouvernementaux québécois pour renouveler les façons de gérer les ressources dans l'administration publique. Elle a été sanctionnée le 30 mai 2000 et a pour objectif d'instaurer la primauté de la qualité du service aux citoyens, pour donner un nouveau cadre de gestion axé sur les résultats plutôt que sur les moyens et pour accroître la transparence et l'imputabilité externe des hauts fonctionnaires du secteur public, cette loi change les obligations et outils d'action des organisations étatiques ainsi que des individus qui y travaillent.⁵⁴

⁵² Bernier, L., Hufty, É., « Les innovations managériales au Québec », chapitre 24, dans Bourgault, J., Demers, M., Williams, C., *Administration publique et management public, expériences canadiennes*, Les Publications du Québec, Québec, 1997, 356.

⁵³ Ibid, 357.

⁵⁴ Assemblée Nationale, *Projet de loi 82 : Loi sur l'Administration publique*, Déposée le 9 novembre 1999, adoptée le 30 mai 2000, Trente-sixième législature, Éditeur officiel du Québec.

1.2 LE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC

1.2.1 Philosophie générale

Plusieurs auteurs confrontent leurs idées sur l'approche du nouveau management public et d'importantes nuances séparent leurs conceptions respectives. La théorie du nouveau management public peut être vue sous deux angles diamétralement opposés. Certains la considèrent comme la nouvelle vraie réponse pour contrer l'inefficacité du secteur public.⁵⁵ D'autres la repoussent, soit parce qu'ils la considèrent incapable d'expliquer la réalité de la gestion dans le secteur public,⁵⁶ soit parce qu'ils n'y voient rien de nouveau.⁵⁷

1.2.1.1 Opinions favorables

Pour certains auteurs, les changements systémiques actuellement entrepris dans l'appareil étatique démontrent clairement l'émergence d'une nouvelle vision de la gestion ; la naissance d'un nouveau paradigme indiquant « a radically different way of doing business in the public sector. »⁵⁸ Selon Charih et Daniels certains auteurs concluent que le paradigme bureaucratique est mort. Ils expliquent ce changement de paradigme en s'appuyant sur la théorie de la révolution scientifique de Thomas Kuhn.⁵⁹ Selon cette école de pensées, les gouvernements entreprennent de plus en plus de réformes et de réorganisations basées sur les mêmes prémisses que celles de la philosophie du nouveau management public. La nouvelle gestion gouvernementale se réclame du style « entrepreneurship ».⁶⁰ Sur le plan du discours les gouvernements communiquent des idées innovatrices. Ils se décrivent comme plus malléables qu'auparavant dans le but de démontrer à leur électorat qu'ils pourront s'adapter rapidement aux réalités changeantes du monde actuel et que leurs administrations seront compétitives en comparaison du niveau de performance offert par les entreprises privées.

⁵⁵ Osborne, D. et Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley 1992; Borins, S., *loc.cit.*, 122; Tellier, P.M., *loc.cit.*

⁵⁶ Savoie, D.J., *loc.cit.*, 114-116.

⁵⁷ Payette, A., chapitre 1 *Élément pour une conception du management public*, dans Parenteau, R. (dir), *Management public*, PUQ, Sillery, 1992, 4.

⁵⁸ Osborne, D. et Gaebler, T., *op. cit.*, XVII.

⁵⁹ Charih, M., Daniels, A., *op. cit.*, 27.

⁶⁰ On parle davantage de décentralisation, de privatisation, de donner plus de latitude décisionnelle aux gestionnaires, etc...

Suivant cette pensée, les réponses offertes par le nouveau management public ne sont pas simplistes. Elles impliquent de grandes idées de réorganisations et de restructurations dans le secteur public. L'utilisation des outils dont dispose le secteur privé pousserait les gestionnaires publics à agir comme si une compétition d'entreprises existait même dans les cas où le gouvernement est en situation de monopole. Le but de l'exercice étant de réaliser plus avec le moins de ressources financières possibles. De cette façon, l'efficacité de la gestion publique s'accroîtra même si la compétition est fictive.⁶¹ Selon Osborne et Gaebler, les problèmes d'inefficacité du secteur public sont liés aux lacunes systémiques. Selon eux, si on enlève les règles, si on ne dicte plus aux fonctionnaires les moyens mais bien les résultats attendus, ils surprendront par leur capacité d'innovation.⁶² C'est le chemin que devra emprunter l'administration publique pour parvenir à égaler les performances du secteur privé.

L'étude de Zussman et Jabes conclut que pour créer du renouveau dans l'appareil étatique il faudra que les gestionnaires « embrace a new philosophy of public sector management - one that emphasizes management skills and the nurturing of human resources. »⁶³ Selon l'étude effectuée par Strehl (1993), de nombreux gestionnaires sont motivés par les réformes et les changements innovateurs. Les réformes en relation avec la philosophie du nouveau management public font partie de cette catégorie.⁶⁴ Il ne faut toutefois pas constamment submerger les gestionnaires. La saturation peut entraîner l'incapacité de bien travailler.⁶⁵

1.2.1.2 Opinions défavorables

D'un autre point de vue, certains auteurs⁶⁶ sont convaincus que le discours du nouveau management public n'est formé que de nouvelles expressions pour décrire des réalités connues depuis longtemps dans le secteur public. D'autres expliquent⁶⁷ que la nature de l'administration publique est essentiellement différente de celle d'une organisation privée. Il est impossible, de par leurs natures, de

⁶¹ Borins, S., *loc. cit.*, 126-128.

⁶² Osborne, D. et Gaebler, T., *op.cit.*, 108.

⁶³ Zussman, D. et Jabes, J., *op.cit.*, 3.

⁶⁴ Strehl, F., « Mise en application d'un nouveau système d'évaluation de la performance et problèmes suscités par les changements introduits dans une organisation », *Revue internationale des sciences administratives*, v59, 1993, 112.

⁶⁵ Laframboise, H.L., «Administrative reform in the federal public service: signs of saturation psychosis », *Administration Publique du Canada*, v14, n3, 1971, 303.

⁶⁶ Savoie, D.J., *loc. cit.*, 133-136; Payette, A. dans Parenteau, R. (dir), *op.cit.*

⁶⁷ Halachmi, A., Bouckaert, G., *loc. cit.*, 5-11; Savoie, D.J., *loc. cit.*

régir l'une et l'autre selon les mêmes règles comme le prône le modèle théorique du nouveau management public. Le but principal du secteur privé est l'efficacité économique tandis que le secteur public doit faire primer l'efficacité sociale.⁶⁸ Pour un gouvernement, il est impossible de nier certains droits sociaux des citoyens et de ne pas offrir les mêmes services à tous par manque de rentabilité.

Bien entendu, dans les deux secteurs, l'idéal est de produire le meilleur service au moindre coût. Toutefois, l'administration publique est obligée de composer avec des complexités⁶⁹ inexistantes dans les organisations privées.⁷⁰ Le résultat des performances du secteur public est beaucoup moins net que celui du privé pour lequel le barème du profit monétaire se quantifie facilement. Dans le cas du secteur public, les impacts socio-économiques des décisions politiques se quantifient plus difficilement. Les résultats des choix actuels ne seront peut-être connus que bien des années plus tard. Selon Savoie, ce qui fait du nouveau management public une théorie faussée, c'est qu'elle prétend offrir des solutions fonctionnant dans le secteur privé sans tenir compte de la complexité qu'entraîne le contexte politique avec lequel le gestionnaire public doit toujours composer.⁷¹

1.2.2 Les gestionnaires

1.2.2.1 Intérêt pour la science politique

Notre mémoire discute de tentatives de dépassement du modèle bureaucratique traditionnel qui décrit l'administration publique comme un simple exécutant complètement subordonné au politique et ne possédant ni pouvoir ni influence.⁷²

La théorie du nouveau management public introduit une conception différente des relations entre le politique et l'administratif. Elle accorde aux gestionnaires un pouvoir décisionnel discrétionnaire

⁶⁸ « L'efficacité économique est liée à la capacité de ne pas dépasser ses budgets et de ne pas avoir de déficit budgétaire. L'efficacité sociale est la capacité à être équitable dans la distribution des services même si ce n'est pas rentable financièrement. » Définition tirée de Halachmi, A., Bouckaert, G., *loc. cit.*, 7.

⁶⁹ 1.Les intérêts des politiciens décideurs et des administrateurs publics sont différents. Les premiers veulent être élus tandis que les seconds ont pour mandat d'administrer le mieux possible. 2.La difficile mesure des impacts des politiques relevant du domaine conceptuel. 3.Le gouvernement a l'obligation d'être équitable dans la distribution des services. 4. Dans le cadre décisionnel discrétionnaire dont ils disposent les gestionnaires choisiront en fonction de leurs préférences.

⁷⁰ Halachmi, A., Bouckaert, G., *loc. cit.*, 7.

⁷¹ Savoie, D.J., *loc.cit.*, 119-120.

⁷² Weber, M., *Les types de dominations: la domination légale*, Économie et Société, Tome 1, Plon, Paris, 1971, 223.

qu'évacue complètement le modèle traditionnel. Selon la théorie du nouveau management public, la relation entre l'administration publique et le politique n'est pas totalement formelle et prévisible. L'administratif est aussi politisé et donc, la séparation entre le politique et l'administratif n'est pas aussi étanche que le suppose le modèle classique.⁷³ De ce point de vue, les gestionnaires publics sont des éléments dynamiques et possédant une certaine influence dans le processus de prise de décisions politiques.

Si les gestionnaires étatiques sont enclins à l'adoption des techniques associées au nouveau management public cela pourrait indiquer qu'ils ne perçoivent pas la gestion publique sous la facette du modèle traditionnel mais sous celle du nouveau management public. Cette constatation serait un pas de plus vers un possible délaissage de l'explication du fonctionnement de l'administration publique à partir du modèle bureaucratique traditionnel.

1.2.2.2 Les gestionnaires sont-ils favorables?

Dans notre étude, nous voulons sonder les perceptions des gestionnaires publics canadiens et québécois pour savoir s'ils sont favorables ou non à l'application des principes de base du nouveau management public dans l'administration publique actuelle. Nous voulons également connaître la pensée des gestionnaires publics à propos de certains concepts de gestion des ressources humaines qui sont associés au nouveau management public.⁷⁴

Les réactions et perceptions des cadres du secteur public à propos de la philosophie de gestion du nouveau management public ainsi qu'à propos des concepts de gestion des ressources humaines qui y sont associés sont d'un grand intérêt puisque ces éléments font partie intégrante des nouvelles réformes gouvernementales entreprises au Canada et au Québec depuis une vingtaine d'années. Les gestionnaires sont les applicateurs de première ligne des réformes. Le succès ou l'échec de ces nouvelles politiques dépend, en partie, de la façon dont elles seront appliquées par eux.

⁷³ Gow, J.I., « La théorie politique de Gérard Bergeron, une clé de lecture de l'administration publique », dans Lapierre, J.W., Lemieux, V. et Zylberberg, J. (dir.), *Etre contemporain. Mélanges en l'honneur de Gérard Bergeron*, Sillery et Sainte-Foy, les PUQ et l'ENAP, 1992, 64-66; OCDE, document 2, 1997, 11.

⁷⁴ Pollitt utilise le terme technique de gestion pour des éléments comme les techniques de budgétisation décentralisées, les indicateurs de rendement, la rémunération au rendement, l'évaluation, etc...

Nous considérons que les gestionnaires publics seront généralement obéissants dans l'application des réformes qui leur sont imposées par le politique. Ils ont cependant une certaine marge de manœuvre décisionnelle et le degré de zèle avec lequel ils appliqueront une politique pourra faire la différence entre un échec, une réforme plus ou moins réussie ou une réussite complète. Selon nous, le degré de zèle des gestionnaires dans l'application d'une réforme est influencé par la réelle volonté du politique face à la réussite de cette même réforme. En fait, les gestionnaires appliqueront avec zèle une réforme qui obtient un appui soutenu et constant dans l'agenda politique du gouvernement. Les gestionnaires publics seront peu enclins à mettre beaucoup d'efforts dans l'implantation d'une réforme qui risque de se retrouver rapidement aux oubliettes.⁷⁵ Nous croyons que c'est dans le degré de zèle qu'ils mettent à appliquer les réformes touchant l'administration publique que les gestionnaires peuvent en influencer l'issue : réussite ou échec. C'est parce que les gestionnaires détiennent un certain pouvoir sur la réussite ou l'échec des réformes que leurs opinions sur le sujet deviennent encore plus intéressantes.

1.2.2.3 Les ressources humaines

Observée sous un angle plus pointu, la philosophie du nouveau management public impose non seulement un changement de mentalité en ce qui a trait à la gestion des ressources en général mais également en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines. La performance des fonctionnaires de tous les niveaux devient de plus en plus prioritaire dans l'agenda politique des gouvernements. Les ressources humaines sont considérées comme un élément essentiel dans la réussite d'une organisation qu'elle soit privée ou publique.⁷⁶ Selon l'OCDE,⁷⁷ les organisations publiques devraient miser sur la performance de leurs employés. Pour arriver à rencontrer ces objectifs d'efficience et d'efficacité, il faudra développer et/ou mieux utiliser les systèmes de gestion des ressources humaines et les instruments⁷⁸

⁷⁵ Les auteurs Bernier et Hufty soulignent également l'importance d'avoir une volonté politique forte lorsqu'un gouvernement entreprend des réformes. Selon eux les réformes du gouvernement Thatcher ont réussi parce que le gouvernement qui a implanté ces réformes est demeuré au pouvoir durant un longue période et que ce gouvernement a eu de la suite dans les idées en ce qui concerne l'application des réformes qu'il avait débuté. Bernier, L », Hufty, É., *op.cit.*, 1997.

⁷⁶ De Pree, M., *Diriger est un art*, Rivages/ Les Echos, 1990; McQueen, J., « Integrating human resource planning with strategic planning », *Administration Publique du Canada*, v.27 n.1, 1984, 3; Coulombe, P.E., « La mobilisation des ressources humaines dans le secteur public », *Administration Publique du Canada*, v30, n2, 1987, 192.

⁷⁷ OCDE, 1990, 19.

⁷⁸ Idem.

comme l'évaluation de performance du personnel, les attentes signifiées et la rémunération au rendement.⁷⁹

Comme l'expliquent certains auteurs,⁸⁰ la gestion des ressources humaines est beaucoup plus complexe dans l'appareil public que dans le secteur privé. Cette gestion est liée à des règles d'équité, de respect, de neutralité et non-partisanes, des conventions collectives et d'importantes relations interpersonnelles. Certains gestionnaires se sentent démunis face à cette tâche. Ils manquent de contrôle en ce qui a trait à la gestion de leurs propres équipes de travail. Cette difficulté à gérer le personnel provient de plusieurs éléments regroupés - éléments de la gestion des ressources humaines vue sous le modèle bureaucratique - comme la permanence, les bénéfices tels les avancements qui sont devenus mécaniques, l'évaluation standardisée et la rémunération au rendement qui est presque inexistante et aussi le fait qu'il n'y ait que peu de sanctions ou de récompenses liées à la performance au travail. Les gestionnaires réclament donc les outils adéquats pour détenir plus d'influence sur le travail de leurs équipes.⁸¹

Certains expliquent qu'il ne reste aux gestionnaires publics que leurs qualités en relations interpersonnelles pour faire fonctionner leurs équipes.⁸² Si aucun système n'est implanté par le centre, la problématique de la performance des individus restera davantage liée au style de gestion personnel des administrateurs qu'aux outils dont ils disposent.⁸³ Ainsi le « leadership » individuel est un élément très important dans la motivation des équipes de travail.⁸⁴ La façon dont un gestionnaire utilisera sa capacité de « leadership » peut déterminer de sa réussite ou de son échec.⁸⁵ « Gérer des ressources humaines c'est échanger des points de vue avec les employés, c'est les considérer comme des associés d'un même organisme, c'est aussi discuter avec eux du contenu de leurs dossiers, des objectifs à poursuivre et des mandats à accomplir. »⁸⁶ Selon cette vision, les valeurs d'équité et de respect des règles restent prioritaires

⁷⁹ Strehl, F., *loc. cit.*, 111.

⁸⁰ Osborne, D. et Gaebler, T., *op. cit.* ; Borins, S., *loc. cit.*

⁸¹ Arpin, R., « La gestion des ressources humaines au sein de l'administration publique: un art bien complexe », *Administration Publique du Canada*, v.26, n.3, 1983, 348.

⁸² Idem ; Coulombe, P.E., *loc. cit.*, 196.

⁸³ Bordeleau, Y., « Le style de gestion du personnel chez les administrateurs publics et privés: une question d'efficacité? », *Administration Publique du Canada*, v.26, n.4, 1983, 582.

⁸⁴ De Pree, M., *op. cit.*

⁸⁵ Cayer, N. J., Weschler, L. F., *Public Administration : Social changes and adaptive management*, St-Martin Press, New-York, 1988, 77.

⁸⁶ Arpin, R., *loc. cit.*, 352.

et doivent prédominer sur les autres valeurs comme le rendement individuel et/ou la performance des équipes.

En plus des études déjà citées, différentes études gouvernementales ont été effectuées à propos de la gestion des ressources humaines dans l'administration publique.⁸⁷ Le Vérificateur Général du Canada a souvent abordé le thème de la performance au sein de l'administration publique fédérale.⁸⁸ Dans son rapport de 1990, ce dernier mentionne que l'accroissement du rendement de l'ensemble de la fonction publique passe par la priorité accordée aux ressources humaines. « Nombre de ministères sont d'accord pour reconnaître que les ressources humaines sont les plus importantes ressources de toutes. »⁸⁹ Selon le Vérificateur, il faut développer des « techniques de gestion dont le but est d'inciter les employés à donner un meilleur rendement. »⁹⁰ Ce rapport traite plus précisément de l'évaluation de rendement et mentionne qu'un tel système résulterait en une croissance de la performance des individus. Le rapport du Vérificateur indique aussi que le « système de récompense gagnerait à être amélioré pour favoriser l'efficience dans l'administration fédérale. »⁹¹ D'autres écrits traitent du même sujet.⁹² Coulombe souligne qu'au milieu des années 80 au moins trois *best sellers* « dans le domaine de la gestion des entreprises faisaient largement état du fait que c'est dans une nouvelle approche de la gestion des ressources humaines que les entreprises performantes avaient trouvé la clé du succès ». ⁹³

Dans son rapport de 1993 le Vérificateur exemplifie en pointant certains pays - l'Angleterre et l'Australie - ayant bien réussi à accroître l'efficience de leurs appareils étatiques en appliquant des systèmes innovateurs en matière de gestion des ressources humaines.⁹⁴ Certains rapports de l'OCDE sur les questions de flexibilité managériale, d'évaluation des performances et de rémunération au rendement

⁸⁷ Document de réflexion, *Pour une rénovation de l'administration publique*, Québec, 1985; Vérificateurs du Canada 1977, 1990, 1993 ; Commission Glassco 1962 ; Rapport Lambert 1979 ; Rapport Bisaillon 1982; Service Public 2000, 1990 ; La Relève 1999 ; Opération Réalignement 1993.

⁸⁸ Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes, Chapitre 8, *L'efficience dans l'administration fédérale: une étude spéciale*, 1990, 223.

⁸⁹ Ibid, 225.

⁹⁰ Ibid, 225.

⁹¹ Ibid, 228.

⁹² Coulombe, P.E., *loc. cit.*, 208; De Pree, M., *op. cit.*

⁹³ Coulombe, P.E., *loc. cit.*, 208.

⁹⁴ Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes, Chapitre 6, *La réforme de la fonction publique du Canada et les enseignements tirés de pays choisis*, Rapport de l'exercice financier clos le 31 mars 1993, Ministre des Approvisionnements et Services, Ottawa, Canada, 1993.

vont également dans le sens d'une réorganisation des structures et des systèmes. Le résultat escompté est un accroissement de la performance des employés de la fonction publique.⁹⁵

Nous pensons que les gestionnaires publics sont favorables à l'adoption des outils de gestion associés à la philosophie de gestion du nouveau management public dans l'administration publique.⁹⁶ Selon nous les gestionnaires publics fédéraux sont plus favorables à l'adoption des outils de gestion associés à la philosophie du nouveau management public dans l'administration publique que ne le sont leurs homologues québécois.⁹⁷ Nous pensons que les gestionnaires ne considèrent pas la nature de l'administration publique comme un obstacle à l'introduction du nouveau management public et qu'ils considèrent cette introduction comme donnant des résultats positifs. Nous voulons également savoir premièrement si les gestionnaires publics pensent que leur palier de gouvernement applique les concepts de gestion de la théorie du nouveau management public dans la gestion de ses ressources et de ses programmes et deuxièmement s'ils observent une distance entre la théorie et la pratique.⁹⁸

⁹⁵ OCDE, 1990; OCDE, *Les traitements du privé pour le public: rémunération à la performance pour les cadres de la fonction publique*, Étude sur la gestion publique, Paris, 1993.

⁹⁶ Zussman, D. et Jabes, J., *op. cit.*; Strehl, F., *loc. cit.*, 112.

⁹⁷ Nous avons consulté l'étude de Gow qui a comme hypothèse : « federal public servants would be more favourably inclined towards innovation than their provincial colleagues. » Gow explique que « puisque les grandes organisations ont plus de ressources à mettre sur l'innovation qu'en ont les petites et que, puisque le gouvernement fédéral a souvent joué un rôle de premier plan dans le développement de réformes administratives », les gestionnaires fédéraux devraient être plus propices à l'innovation. Dans l'étude de Gow les résultats furent différents des attentes. Entre les gestionnaires fédéraux, provinciaux et municipaux, les administrateurs fédéraux se sont choisis en moindre pourcentage comme étant les plus innovateurs. Toutefois, puisque le gouvernement fédéral a souvent été le « leader » de premier plan dans le développement des nouvelles réformes associées au nouveau management public, nous pensons que les gestionnaires fédéraux seront plus ouverts que leurs homologues provinciaux aux principes de bases philosophiques du nouveau management public. Traductions libres, Gow, J.I. *loc.cit.*, 385.

⁹⁸ Pour ce dernier élément nous pensons que les gestionnaires indiqueront observer une distance entre le discours et la réalité. Nous nous sommes basés sur l'étude faite par Gow en 1994 qui démontrait que les gestionnaires observaient, en majorité, une distance entre la théorie et le discours. Gow, J.I., *Learning from Others, Administrative Innovations Among Canadian Government*, L'Institut d'administration publique du Canada et le Centre canadien de gestion, Toronto, 1994.

1.2.3 Composantes retenues

1.2.3.1 Attentes signifiées et évaluations

Selon certains,⁹⁹ l'évaluation liée aux attentes signifiées est un outil primordial dans la mise en place d'un futur régime de rémunération au rendement ou d'imputabilité.¹⁰⁰ L'étude de Bourgault et Tremblay indique que la majorité des gens interrogés ont mentionné que l'exercice leur avait été profitable.¹⁰¹ De plus, 80% des répondants ont indiqué que leurs évaluations de performance rendaient justice à leur travail.¹⁰² Selon les gestionnaires, le fait de développer des attentes signifiées, de les exposer clairement et d'effectuer des évaluations sur cette base a pour effet d'accroître la performance des employés.¹⁰³ En utilisant ces outils, les employés détiennent une bonne connaissance de ce qu'on attend d'eux et sont conscients qu'ils seront notés sur les résultats obtenus et non pas sur les moyens utilisés. L'étude de l'OCDE de 1997 constate que les cadres supérieurs du secteur public réagissent favorablement à des systèmes d'évaluations de performances si ces derniers se basent sur des notations et des objectifs spécifiques signifiés à l'avance.¹⁰⁴

Certains auteurs¹⁰⁵ sont pourtant arrivés à des conclusions contraires. Ils expliquent que les gestionnaires considèrent l'évaluation de rendement comme une tâche administrative obligatoire, longue et difficile. Demandant beaucoup de temps et d'efforts, l'exercice d'évaluer l'ensemble des subordonnés ne serait pas apprécié de la majorité des administrateurs. Il serait également trop difficile de mentionner les points négatifs des subordonnés lorsqu'on ne possède aucun outil de sanction. Puisque l'exercice serait stérile et sans impact certains gestionnaires se sentent démunis et préfèrent ne pas donner d'évaluations

⁹⁹ Bourgault, J., Tremblay, Y., « L'évaluation de rendement à la croisée des chemins: entre la rigueur et le laxisme », *Administration Publique du Canada*, v37, n4, 1994, 589 ; Strehl, F., *loc. cit.*, 103.

¹⁰⁰ « Les responsabilités découlant de l'emploi et des demandes spécifiques exprimées par le supérieur immédiat du fonctionnaire évalué, portant sur les résultats anticipés, des comportements prévus ou tout autre besoin de l'organisation. » Cité dans Proulx, M. et Roy, M., « L'évaluation du rendement des cadres supérieurs dans la fonction publique québécoise », *Administration Publique du Canada*, v26, n4, 1983, 614; Document de réflexion, *Pour une rénovation de l'administration publique*, Québec, 1985 ; . OCDE, *La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public, évaluation de ses effets*, Étude sur la gestion publique, document 1, PUMA, Paris, 1997.

¹⁰¹ Bourgault, J., Tremblay, Y., *loc. cit.*, 589.

¹⁰² Ibid, 593.

¹⁰³ Ibid, 593; Strehl, F., *loc. cit.*, 96; Proulx, M. Roy, M., *loc. cit.*

¹⁰⁴ OCDE *La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public, évaluation de ses effets*, Étude sur la gestion publique, document 1, PUMA, Paris, 1997, 8.

¹⁰⁵ Strehl, F., *loc. cit.*, 97; Kee, H.W., « Incentives and Rewards in the Public Sector », *Administration Publique du Canada*, v29, n4, 1986, 546-547.

sévères.¹⁰⁶ Une autre critique reliée aux évaluations de performance dans le secteur public indique qu'elles ne sont pas quantifiables comme celles du secteur privé. Dans le secteur public, il n'existe pas de barème fixe comme celui du profit monétaire. C'est pourquoi, pour appuyer l'évaluation de la performance, il est important de se baser sur des attentes signifiées à l'avance.¹⁰⁷

Dans notre étude, nous croyons observer que les gestionnaires publics québécois et canadiens développent des attentes signifiées et évaluent leurs subordonnés.¹⁰⁸ Nous pensons que les gestionnaires publics sont favorables à l'utilisation d'attentes signifiées et d'évaluations de rendement parce que cela accroît la performance des ressources humaines et les aide à gérer leur personnel.¹⁰⁹ Nous nous attendons également à ce que les gestionnaires publics considèrent que les évaluations de rendement qu'ils effectuent rendent justice au travail de gens.¹¹⁰

1.2.3.2 Rémunération au rendement

Malgré les recommandations du Vérificateur Général du Canada de 1990 - qui indiquaient que le système de récompense devrait être amélioré pour accroître la performance des individus dans la fonction publique¹¹¹ - il est intéressant de souligner qu'en 1991 le Président du Conseil du Trésor canadien a annulé le paiement des primes au rendement auparavant octroyées aux cadres supérieurs.¹¹² Actuellement, dans l'administration fédérale, la rémunération au rendement n'est donc accordée qu'à la direction, c'est-à-dire aux gestionnaires les plus hauts placés dans la hiérarchie administrative.¹¹³ En ce qui concerne le cas québécois, il importe de mentionner qu'il n'y a pas eu de rémunération au rendement pour aucun des cadres supérieurs québécois entre l'année fiscale 1990-91 et 1998-99.

¹⁰⁶ Strehl, F., *loc. cit.*, 97.

¹⁰⁷ Kee, H.W., *loc. cit.*, 546-547.

¹⁰⁸ Annexe 1 : Fiche d'évaluation de rendement au fédéral et fiche d'évaluation de rendement au provincial.

¹⁰⁹ OCDE, document 1, 1997; Arpin, R., *loc. cit.*; Bourgault, J., Tremblay, Y., *loc. cit.*

¹¹⁰ Bourgault, J., Tremblay, Y., *loc. cit.*, 593.

¹¹¹ Rapport du Vérificateur Général du Canada, *op. cit.*, 1990, 223.

¹¹² Rapport du Vérificateur Général du Canada, *op. cit.*, 1993.

¹¹³ Bourgault, J., Tremblay, Y., *loc. cit.*, 574.

L'étude effectuée par l'OCDE en 1993 révèle qu'une majorité de gestionnaires publics considèrent que la prime au rendement représente une incitation à la meilleure performance.¹¹⁴ « Cette large adhésion des cadres du secteur public au principe de la rémunération au rendement peut être considérée comme le signe d'une évolution du secteur public vers une culture davantage tournée vers la performance. »¹¹⁵ Dans le discours gouvernemental de divers pays de l'OCDE, le principe de la rémunération au rendement a aussi gagné beaucoup de terrain. Entre 1982 et 1988 deux programmes expérimentaux de rémunération au rendement ont été introduit dans l'administration publique britannique.

« Or, le résultat de ces expériences n'a pas été à la mesure des attentes : d'abord, il s'est avéré impossible, en fait, d'imputer aux programmes des rémunérations au rendement aucune amélioration directe du rendement administratif; ensuite, une enquête commandée par le Gouvernement a révélé que, bien que le principe de la rémunération au rendement ait été considéré favorablement par 79% du personnel, les programmes mêmes conçus par les réformateurs avaient été vigoureusement rejetés par 47% des bénéficiaires réels et par 68% des bénéficiaires potentiels. »¹¹⁶

De plus, les programmes de rémunération au rendement entrepris en Grande-Bretagne n'ont toujours visé que les échelons supérieurs des fonctionnaires. Pourtant, un comité des années 80 présidé par John Megaw « avait formellement recommandé l'introduction de la rémunération au rendement dans l'ensemble de la fonction publique, sauf aux niveaux supérieurs de la hiérarchie. »¹¹⁷

Une étude de l'OCDE (1997) indique que les gestionnaires interrogés entre 1994 et 1995 ne considèrent pas la rémunération au rendement comme l'élément qui les motive le plus.¹¹⁸ Les gestionnaires publics considèrent qu'en théorie, la rémunération au rendement devrait engendrer un accroissement de la performance mais, qu'en pratique, les systèmes de rémunération au rendement entraînent des complexités d'application difficiles à surmonter et souvent démotivantes.

L'étude de Gomez-Meija - citée dans le document de l'OCDE - explique que les systèmes de rémunération au rendement ont été efficaces dans certaines organisations publiques.¹¹⁹ Pour expliquer les

¹¹⁴ OCDE, 1990, 16.

¹¹⁵ Ibid, 17.

¹¹⁶ Keraudren, P., *loc. cit.*, 27.

¹¹⁷ Ibid, 31.

¹¹⁸ OCDE, document 1, 1997, 3.

¹¹⁹ Gomez-Meija 1992, cité dans OCDE, document 1, 1997, 11.

différences entre les résultats obtenus des études de 1993 et de 1997, l'OCDE mentionne « qu'il est possible que les cadres ne soient pas uniquement motivés par la rémunération au rendement mais estiment tout à fait conforme à la justice que ceux qui ont les meilleures performances reçoivent une récompense plus élevée. »¹²⁰

L'état de la recherche actuelle ne permet pas de poser un jugement définitif sur les impacts réels de cet outil mais Keraudren explique qu'au Canada et en Grande-Bretagne, les systèmes de rémunération au rendement ont connu des échecs. Selon l'auteur, cela infirme l'hypothèse soutenant que les primes au rendement résultent en un accroissement de la performance.¹²¹ Selon d'autres,¹²² si on implante la rémunération au rendement dans l'administration publique, il faudra « bien supporter le système par la formation, l'instrumentation, le perfectionnement, la référence lors de promotions, le discours de la direction et l'arrimage avec les autres systèmes de gestion pour justifier l'envergure des investissements dans ce domaine. »¹²³

Malgré le fait que nous ne pensons pas que la rémunération au rendement soit le seul élément agissant sur la performance, nous croyons qu'elle en est une variable. Selon Zussman et Jabes, toutes les théories de la motivation établissent un lien entre récompenses (internes ou externes) et performance au travail.¹²⁴ Considérant que la rémunération au rendement est un système de récompense externe, nous considérons - comme mentionné dans l'étude de l'OCDE de 1993 - que les gestionnaires publics seront favorables à l'implantation d'un pareil système pour accroître la performance de l'ensemble des ressources humaines du secteur public.

¹²⁰ OCDE, document 1, 1997, 32.

¹²¹ Keraudren, P., *loc. cit.*, 35.

¹²² Bourgault, J., Tremblay, Y., *loc. cit.*, 587.

¹²³ Idem.

¹²⁴ Zussman, D. et Jabes, J., *op. cit.*, 121.

1.2.3.3 Imputabilité

Le concept d'imputabilité introduit l'idée d'assumer la responsabilité de ses mauvaises décisions et d'être reconnu pour ses bons coups.¹²⁵ On introduit généralement le concept de responsabilité ou d'imputabilité au sein d'une organisation « pour savoir à qui imputer la responsabilité d'une erreur. Quand les choses se déroulent bien, un système d'imputabilité aide à déterminer les actions qui méritent d'être récompensées. »¹²⁶ Dans leur livre de 1999, Dwivedi et Gow mettent en évidence quatre niveaux de distinction du concept d'imputabilité tel qu'expliqué dans le « Task Force on Public Services Values and Ethics » publié en 1997.¹²⁷

Selon certains,¹²⁸ il existe deux types d'imputabilité: externe et interne. L'imputabilité externe ou parlementaire représente la responsabilité des fonctionnaires face aux élus et par extension face à la population dans le cadre des décisions administratives qu'ils ont prises.¹²⁹ L'imputabilité interne ou imputabilité administrative représente la responsabilité d'un fonctionnaire dans l'exécution des mandats obtenus par « voie de hiérarchie administrative » ou obtenus directement du politique.¹³⁰ Le fonctionnaire est responsable de ses actions mais seulement à l'intérieur de l'organisation. La présente étude se penche uniquement sur l'imputabilité interne des gestionnaires.

Certains auteurs¹³¹ soulignent que le débat touchant l'imputabilité interne dans le secteur public est relié à l'élaboration d'attentes signifiées et à l'accomplissement d'évaluations de rendement. Entre supérieurs et subordonnés ces deux instruments aident à communiquer les attentes et à mesurer l'atteinte

¹²⁵ Kernaghan, « Empowerment and public administration : revolutionary advance or passing fancy? », *Administration Publique du Canada*, v.35 n.2, 1992, 107.

¹²⁶ Schafer, A., «A wink and a nod: a conceptual map of responsibility and accountability in bureaucratic organizations», *Administration Publique du Canada*, v.42, n.1, 1999, 9.

¹²⁷ « Premièrement, responsabilité réfère à l'autorité donnée à certains gestionnaires pour agir dans leur domaine de compétence. Deuxièmement, l'imputabilité est le moyen de renforcer et d'expliquer la responsabilité. Cela implique d'être responsable de ses décisions et actions et d'en accepter personnellement les conséquences. Le troisième est le fait de répondre de ses décisions; c'est-à-dire l'idée de devoir fournir de l'information et des explications en ce qui concerne ses décisions sans toutefois avoir à subir personnellement les conséquences de ses ratés. Finalement le blâme introduit une conséquence disciplinaire lorsqu'un gestionnaire n'a pas été en mesure de prévenir une bavarde. », Traduction libre, Dwivedi, O.P., Gow, J.I., *From Bureaucracy to Public Management : The Administrative Culture of the Government of Canada*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1999, 76.

¹²⁸ Gow, J.I., *Propos dissidents sur l'imputabilité parlementaire des hauts fonctionnaires québécois*, Administration Publique du Canada, v.38, n.1, 1995: 146; Kernaghan, *loc. cit.*, 196; Lemieux, J.-G., *loc. cit.*, 139-141.

¹²⁹ Kernaghan, *loc. cit.*, 106-107.

¹³⁰ Gow, J.I., *loc. cit.*, 146.

¹³¹ Proulx, M., Roi, M., *loc. cit.*, 611.

des résultats. « On ne peut en effet concevoir un élargissement important de l'autonomie de gestion des administrateurs publics sans s'assurer que ceux-ci aient aussi à rendre des comptes sur les résultats de leurs actions. »¹³² L'étude de Zussman et Jabes¹³³ souligne que plus de 95% des fonctionnaires répondants disent se sentir responsables ou très responsables du résultat de leur travail. De plus, nombre de gestionnaires considèrent l'imputabilité interne comme une condition essentielle à la réforme de l'administration publique et à l'accroissement de la productivité des ressources humaines.¹³⁴

Dans nos résultats nous nous attendons à ce que les gestionnaires publics soient favorables à l'implantation d'un système d'imputabilité interne pour les gestionnaires et pour l'ensemble des fonctionnaires. Nous croyons que les gestionnaires interrogés seront favorables à ce système parce qu'il pousse les individus à accroître leur performance au travail.¹³⁵

1.2.3.4 Sécurité d'emploi

Les employés du secteur public sont souvent perçus comme moins travaillants que ceux du secteur privé et comme étant immunisés contre toute perte d'emploi. La réalité de cette constatation préoccupe autant les acteurs politiques que les gestionnaires en charge de ressources humaines inactives. Les gestionnaires du secteur public doivent nécessairement composer avec différents individus et être capables de transiger avec les règles imposées.¹³⁶ La sécurité d'emploi fait partie de ces règles. Elle représente la protection du personnel contre le patronage pouvant provenir du politique ainsi que des décisions potentiellement subjectives des supérieurs hiérarchiques.¹³⁷

Malgré ces règles, certains gestionnaires publics américains ont mentionné être quand même en mesure de licencier un employé n'offrant pas un travail adéquat. Toutefois, la démarche requiert beaucoup de temps et d'énergie. Pour ces raisons, certains hésitent à entreprendre la procédure et préfèrent ne pas

¹³² Ibid, 611.

¹³³ Zussman, D. et Jabes, J., *op. cit.*, 38.

¹³⁴ Coulombe, P.E., *loc. cit.*, 201.

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ Arpin, R., *loc. cit.*

¹³⁷ Ban, C., *How do Publics managers manage?*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995, 157.

agir.¹³⁸ L'étude de Ban, note la constance de cette critique chez les gestionnaires américains. Ces derniers réclament une plus grande latitude en ce qui a trait à la gestion de leurs subordonnés.¹³⁹ En 1983, Arpin mentionnait que la sécurité d'emploi dans le secteur public faisait en sorte que les administrateurs québécois ne se sentaient pas en contrôle des ressources humaines sous leur responsabilité.¹⁴⁰ Il est probable que l'attrait pour une diminution de la sécurité d'emploi soit plus fort chez les gestionnaires de hauts niveaux, qui composent davantage avec les ressources humaines, que chez les gestionnaires de niveaux hiérarchiques moins élevés.

Nous nous attendons donc à ce que les gestionnaires du secteur public soient favorables à une diminution de la sécurité d'emploi.¹⁴¹ Nous croyons que les gestionnaires publics y seront favorables puisque cela leur accorderait un plus grand contrôle sur les ressources humaines qu'ils gèrent et puisque cette diminution pousserait le personnel à accroître davantage sa performance.¹⁴²

1.2.3.5 Motivation intrinsèque

Certains auteurs postulent que la performance des individus s'accroît si on utilise la motivation intrinsèque : la reconnaissance, le sentiment d'être consulté, le sentiment d'appartenir à l'organisation, les bonnes conditions de travail, etc....¹⁴³ Malgré l'explication contraire de la théorie de l'organisation scientifique du travail,¹⁴⁴ l'argent ne serait donc qu'une des nombreuses variables à influer sur la motivation. L'étude de l'OCDE de 1997 corrobore cette affirmation et indique que les gestionnaires publics ne considèrent pas l'argent comme première source de motivation.¹⁴⁵

¹³⁸ Idem.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ Arpin, R., *loc. cit.*, 347.

¹⁴¹ Il est à noter que les gestionnaires fédéraux et provinciaux interrogés gèrent tous des équipes de ressources humaines relativement équivalentes en nombre.

¹⁴² Ban, C., *op. cit.*, 157.

¹⁴³ Zussman, D. et Jabes, J., « Motivation, rewards, and satisfaction in the canadian federal public sector service », *Administration Publique du Canada*, v31, n2, 1988 ; Kernaghan, *loc. cit.*, 106 ; Kee, H.W., *loc. cit.*, 545.

¹⁴⁴ « Plus on paye un employé, plus on en accroît le rendement. », Définition tirée de Zussman, D., Jabes, J., *op. cit.*, 160.

¹⁴⁵ OCDE, document 1, 1997.

Dans le secteur public, les théories plus traditionnelles expliquent la motivation des individus par le sentiment de servir le public. Certains auteurs¹⁴⁶ partagent cet avis. Ils considèrent que ce sentiment n'est qu'une des variables influençant à la hausse la performance des individus. Dans leur étude de 1989, Zussman et Jabes constatèrent un niveau de loyauté assez élevé des fonctionnaires envers leur principal client : le public. En général, les répondants indiquèrent une importance élevée à l'intérêt de la population et à l'opinion publique dans le degré de satisfaction de leur travail. L'intérêt de bien servir le public est donc une source de motivation non négligeable pour les travailleurs de l'État. Au contraire, les gestionnaires du secteur privé indiquaient être davantage attachés au salaire, aux promotions et aux récompenses monétaires et/ou matérielles.¹⁴⁷

Selon Zussman et Jabes, la motivation peut aussi puiser sa source dans la possibilité de développement personnel ou de renforcement positif directement lié à l'individu. Certains éléments comme l'environnement de travail, l'implication dans les projets ainsi que l'accomplissement personnel sont des facteurs influençant la motivation.¹⁴⁸ A ces nouveaux éléments on peut ajouter l'autonomie, la reconnaissance et la réputation. Selon Coulombe, pour accroître la productivité il faut miser sur la reconnaissance du travail bien fait. L'administration publique doit être à l'affût de nouveaux moyens pour récompenser le bon travail. La mobilité, les promotions, la délégation de responsabilités, la participation aux objectifs de l'organisation, la formation, représentent des éléments qui contribuent à motiver.¹⁴⁹ Toutefois, il n'existe pas de plan universel de la motivation et ne possédant qu'une seule variable.¹⁵⁰ Les gens sont individuellement tous motivés par des éléments différents.¹⁵¹

Nous croyons que la motivation est beaucoup plus complexe que ne laisse paraître la théorie du management scientifique. Selon nous, les fonctionnaires sont davantage motivés par le sentiment de rendre service au public que par le gain monétaire. De plus, nous nous attendons à ce que les gestionnaires

¹⁴⁶ Zussman, D. et Jabes, J., *op. cit.*, 127.

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ Cité dans Zussman, D. et Jabes, J., *op. cit.*, 160.

¹⁴⁹ Coulombe, P.E., *loc. cit.*, 206.

¹⁵⁰ Zussman, D. et Jabes, J., *loc. cit.*, 206.

¹⁵¹ Cayer, N. J., Weschler, L. F., *loc. cit.*, 76.

publics soient motivés et motivent leurs équipes par des éléments liés au développement personnel des individus.¹⁵²

1.2.3.6 Hypothèses

Pour toutes ces raisons, nous proposons les hypothèses suivantes:

Hypothèse 1: Les gestionnaires publics développent des attentes signifiées pour gérer les ressources humaines sous leur direction.

Hypothèse 2 : Les gestionnaires publics effectuent des évaluations de rendement de leurs subordonnés.

Hypothèse 3 : Les gestionnaires publics considèrent que les évaluations de rendement effectuées en lien avec les attentes signifiées rendent justice au travail des gens.

Hypothèse 4 : Les gestionnaires publics sont d'avis que l'utilisation d'évaluations de rendement effectuées en lien avec les attentes signifiées accroît la performance des ressources humaines.

Hypothèse 5 : Les gestionnaires publics sont d'avis que l'utilisation d'évaluations de rendement effectuées en lien avec les attentes signifiées les aide à gérer leur personnel.

Hypothèse 6 : Les gestionnaires publics sont d'avis que l'implantation d'un système de rémunération au rendement motiverait les gens à être plus performants.

Hypothèse 7 : Les gestionnaires publics considèrent que l'imputabilité existe chez les cadres supérieurs de la fonction publique.

Hypothèse 8 : Les gestionnaires publics sont d'avis que l'implantation d'un système d'imputabilité interne accroît la performance des individus.

Hypothèse 9 : Les gestionnaires publics sont favorables à une diminution de la sécurité d'emploi dans la fonction publique.

Hypothèse 10 : Les travailleurs du secteur public sont plus motivés par le sentiment de rendre service à la population que par le gain monétaire.

Hypothèse 11 : Les gestionnaires publics sont motivés et motivent leurs équipes par des éléments liés au développement personnel de l'individu.

¹⁵² Zussman, D. et Jabes, J., *loc. cit.*; Coulombe, P.E., *loc. cit.*

Hypothèse 12 : Les gestionnaires publics pensent que la nature de l'administration publique ne fait pas obstacle à l'introduction de la philosophie de gestion du nouveau management public.

Hypothèse 13: Les gestionnaires publics considèrent que l'adoption de la philosophie de gestion du nouveau management public dans l'administration publique donne des résultats positifs.

Hypothèse 14 : Les gestionnaires publics pensent que leur palier de gouvernement introduit la philosophie du nouveau management public dans sa gestion des ressources.

Hypothèse 15: Les gestionnaires publics observent une distance entre le discours du gouvernement à propos de l'introduction des concepts de gestion liés au nouveau management public et la réalité.

Hypothèse 16 : Les gestionnaires publics fédéraux sont plus favorables à l'adoption de la philosophie de gestion du nouveau management public dans l'administration publique que ne le sont leurs homologues québécois.

1.3 MÉTHODOLOGIE

Pour notre étude, nous avons choisi d'effectuer des entrevues auprès de gestionnaires catégorisés comme cadres supérieurs des secteurs publics fédéral et provincial. Nous avons utilisé la technique de l'entretien. Dans un premier temps, nous voulions savoir - en profitant de leur expérience - ce que pensent les administrateurs publics des outils de gestion considérés comme importés du secteur privé. Pour recueillir l'expérience personnelle des gestionnaires l'entrevue représentait un choix très intéressant.¹⁵³ Nous avons décidé d'utiliser cet outil plutôt que le questionnaire à réponses fermées et/ou ouvertes puisque, dû à notre présence, l'entrevue pouvait nous aider à obtenir des réponses chez les gestionnaires moins motivés par l'exercice. Ces derniers auraient pu être réticents à partager leur expérience à travers un questionnaire écrit et fortement tentés de peu étoffer leurs réponses.¹⁵⁴ De plus, l'entretien permet au chercheur de reformuler la question lorsqu'il s'aperçoit qu'elle n'a pas été bien comprise.¹⁵⁵ Cet exercice permet également d'entrer en contact plus intime avec le répondant et ainsi d'aller plus en profondeur dans les réponses obtenues. « En somme, décider de faire usage de l'entretien, c'est en premier lieu choisir d'entrer en contact direct et personnel avec des sujets pour obtenir des données de recherche. »¹⁵⁶

Nos entrevues se sont structurées à partir d'un questionnaire¹⁵⁷ établi à l'avance mais non distribué avant la rencontre officielle. Nous voulions obtenir de nos répondants des réponses spontanées. Nos rencontres avec les gestionnaires des différents ministères se sont déroulées individuellement au bureau respectif de chacun d'eux. Avant chacune des entrevues nous avons assuré le gestionnaire du caractère confidentiel de l'entrevue. Un seul d'entre eux a demandé une lettre officielle de notre directeur confirmant l'objectif uniquement académique de notre recherche et la confidentialité de l'entretien.

Nous avons ciblé des gestionnaires provenant de quatre ministères à vocation sociale pour réaliser nos entretiens. Puisque nous voulions aussi effectuer une étude comparée entre ce que pensent les

¹⁵³ Angers, M., *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*, Éditions de la Chenelière inc., Montréal, 1992, 141.

¹⁵⁴ Singleton, R.A., Straits, Jr. B.C., Straits, Miller, M., *Approches to social research*, Oxford University Press, New-York, 1993.

¹⁵⁵ Boutin, G., *L'entretien de recherche qualitatif*, Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1991, 41.

¹⁵⁶ Gauthier, B., *Recherche sociale: de la problématique à la recherche de données*, Presses de l'Université du Québec, Québec 1992, 274.

¹⁵⁷ Annex 2

gestionnaires fédéraux et québécois nous avons choisi deux ministères canadiens ayant leur siège provincial. Du côté fédéral, notre choix s'est arrêté sur les ministères de *Santé Canada* et de *Citoyenneté et Immigration Canada*. Au niveau provincial les ministères choisis sont ceux de *Santé et Services Sociaux Québec* et de *Relations avec les Citoyens et Immigration*.

Dans chacun des deux paliers de gouvernements nous avons opté pour deux ministères. En 1999, les ministères, *Santé Canada* et *Santé et Services Sociaux Québec* comportaient respectivement 6349 employés¹⁵⁸ et 653 employés.¹⁵⁹ Les ministères de *Citoyenneté et d'Immigration Canada* et des *Relations avec les Citoyens et Immigration Québec* comportaient respectivement 3994 employés¹⁶⁰ et 1253 employés.¹⁶¹ Notre choix s'est porté sur ces ministères pour tenter d'obtenir un certain équilibre entre les opinions des gestionnaires provenant de ministères de tailles différentes en ce qui concerne la gestion des ressources. Nous sommes conscients que la gestion diffère dans les organisations, en fonction de leur taille et en fonction de leur culture organisationnelle spécifique.¹⁶²

Pour contacter les gestionnaires de ces quatre ministères nous avons utilisé les bottins téléphoniques officiels émis par les gouvernements fédéral et québécois. Nous avons sollicité les entrevues directement auprès des gestionnaires ou auprès de leurs adjoints administratifs. Sur l'ensemble des appels effectués, dix gestionnaires ont refusé notre proposition et deux n'ont pas retourné nos appels. Deux gestionnaires ont annulé et n'ont pas reporté leur entrevue en raison de causes personnelles.

Les entrevues se sont étendues entre le 27 novembre 1998 et le 5 février 1999. Nous avons effectué 41 entrevues dont 2 avec des sous-ministres adjoints au ministère des *Relations avec les Citoyens et Immigration*. Ces deux entrevues ne seront pas officiellement compilées puisqu'aucun sous-ministre ou sous-ministre adjoint des autres ministères ne nous a accordé d'entrevue. Nous avons également dû mettre de côté deux autres entrevues. Au début de ces entretiens nous nous sommes aperçus que les personnes

¹⁵⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor canadien, *Statistiques de l'emploi dans la fonction publique fédérale*, du 1^{er} avril au 31 mars, 1999, 40.

¹⁵⁹ Conseil du Trésor du Québec, Sous-secrétaire au personnel de la fonction publique, *Effectif de la fonction publique du Québec*, 1999, 51.

¹⁶⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor canadien, *Statistiques de l'emploi dans la fonction publique fédérale*, du 1^{er} avril au 31 mars, 1999, 38.

¹⁶¹ Conseil du Trésor du Québec, Sous-secrétaire au personnel de la fonction publique, *Effectif de la fonction publique du Québec*, 1999, 51.

¹⁶² Tellier, P.M., *loc. cit.*, 124; Ban, C., *op. cit.*, chapitre 1.

rencontrées ne possédaient pas le niveau hiérarchique nécessaire pour se classer dans la catégorie des cadres supérieurs.

Pour mettre à l'aise les gestionnaires, au début de chacun des entretiens nous expliquions brièvement le but académique de notre étude ainsi que les grandes lignes de notre recherche. Nous mentionnions également les thèmes qui seraient soulevés durant l'entrevue. Pour nous, il était primordial d'obtenir un bon contact avec le répondant dans l'espoir d'obtenir le plus d'informations possible. « Les auteurs sont unanimes à admettre qu'en matière d'entrevue les attitudes et la relation expliquent mieux les bons résultats que les connaissances et les techniques. »¹⁶³ « L'entrevue c'est privilégier le médium de la relation interpersonnelle. »¹⁶⁴ Nous avons choisi de ne pas utiliser l'enregistrement puisque Boutin explique que malgré ses vertus, l'enregistrement des entretiens peut rendre mal à l'aise les répondants. De plus, le fait d'écrire immédiatement les réponses du répondant oblige à l'interaction. Nous avons donc noté les réponses données par les gestionnaires en prenant soin, immédiatement après chacun des entretiens, de recopier l'entrevue. Ceci dans le but de faciliter la compilation.

Sur l'ensemble des entrevues, trois se sont déroulées dans une ambiance peu détendue et ont été moins longues que la moyenne des autres. Notre questionnaire était construit pour une entrevue d'environ 45 minutes. La moyenne de temps passé pour chacune des entrevues a toutefois été de 1h15. Certains entretiens se sont prolongés jusqu'à deux heures.

Nous avons débuté les entrevues avec les questions concernant les attentes signifiées et les évaluations de rendement. Ces thèmes étant moins émotifs, nous nous donnions le temps et la possibilité d'établir un bon contact interpersonnel avec le répondant avant d'entamer les thèmes à caractère plus émotif : l'imputabilité, la rémunération au mérite, la sécurité d'emploi et la motivation. Ensuite, nous avons abordé le thème plus complexe de la perception des gestionnaires en ce qui a trait à la théorie du nouveau management public et de son application réelle dans l'organisation publique. Lors des deux premières entrevues, les questions macrodimensionnelles sur le nouveau management public étaient placées au début mais nous nous sommes rapidement aperçus que les gestionnaires ne comprenaient pas

¹⁶³ Gauthier, B., *op. cit.*, 273.

¹⁶⁴ Gauthier, B., *op. cit.*, 274.

très bien ce que nous leur demandions. Nous avons donc reposé ces mêmes questions à la fin de l'entrevue et nous nous sommes rendu compte que, de cette manière, les gestionnaires conceptualisaient beaucoup mieux ces questions. Dans les entrevues qui ont suivi nous avons donc conservé cet ordre en commençant avec les questions microdimensionnelles et en terminant avec les questions macrodimensionnelles. De plus, il faut mentionner que malgré que les questions macrodimensionnelles soient posées à la toute fin du questionnaire, certains gestionnaires ne comprenaient toujours pas la portée de nos questions pointées sur le nouveau management public. Nous leur avons donc défini nouveau management public, comme expliquée ci-haut dans la présente étude. Nous avons introduit le chapitre macrodimensionnel en second pour aller dans la même logique que nous avons suivi durant les entrevues.

Dans notre revue de la littérature nous procédons à l'inverse - en premier l'explication de la théorie du nouveau management public et en deuxième l'introduction des techniques de gestion du personnel qui lui sont reliées - puisque nous considérons qu'il est intéressant pour le lecteur d'avoir un aperçu d'ensemble à propos des bases philosophiques et des diverses opinions des auteurs avant de passer aux concepts plus pointus qui y sont rattachés. Pour les entrevues, le contexte d'expérience pratique des gestionnaires nous a obligé à procéder différemment.

Pour notre étude, nous avons uniquement ciblé des ministères à caractère social dans le but d'obtenir plus d'homogénéité au niveau du contexte de travail dans lequel doivent évoluer les gestionnaires. Toutefois, lors de la prise de rendez-vous, nous avons omis de tenir compte du domaine d'action spécifique de chaque gestionnaire : le domaine de conception ou d'opération. Ceux qui travaillent dans le domaine des opérations devraient posséder plus de facilité à intégrer et appliquer les techniques de gestion associées au nouveau management public dans leur gestion quotidienne. Ceci peut biaiser légèrement nos résultats puisque nous n'avons pas départagé les gestionnaires travaillant davantage dans des domaines de conception de ceux travaillant davantage dans des domaines d'opération. Finalement, les cadres supérieurs au niveau fédéral proviennent des bureaux régionaux et non pas du centre comme c'est le cas des gestionnaires provinciaux de notre étude. Donc, dans la hiérarchie administrative du palier fédéral, les gestionnaires régionaux fédéraux interrogés ne sont pas aussi proche du centre politique que ne le sont les gestionnaires provinciaux québécois vus en entrevues. Toutefois, les gestionnaires fédéraux gèrent des équipes de subalternes composées d'un nombre équivalent de ressources humaines que celles gérées par

les gestionnaires provinciaux et leurs responsabilités sont aussi importantes. C'est pourquoi nous avons considéré qu'il était possible de comparer les deux groupes.

Dans la partie analyse et explication des résultats, nous avons employé des pourcentages à l'intérieur des tableaux. Nous sommes conscients que le déplacement d'une personne peut signifier un changement de 5% dans le cas des gestionnaires québécois et de 6% dans le cas des gestionnaires canadiens. Nous avons quand même conservé les pourcentages pour faciliter la comparaison mais étant donné que notre échantillon est non-représentatif, seules les différences importantes sont réellement significatives. Nous devons également mentionner le caractère exploratoire de notre recherche. Nous avons utilisé un échantillon non-représentatif de l'ensemble des gestionnaires de la fonction publique québécoise et canadienne. De plus, l'outil de l'entrevue comporte un biais puisqu'il nous est impossible de mesurer notre objet d'étude.

CHAPITRE 2 : LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

2. Introduction

Les thèmes préalablement touchés dans la revue de la littérature relative à notre sujet sont étroitement reliés à la pratique de la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Puisqu'il est intéressant de connaître l'opinion des gestionnaires sur ces thèmes, dans le présent chapitre nous vous présenterons les résultats de nos entretiens avec eux.

Nous avons questionné les gestionnaires sur certains concepts généralement reliés à la théorie du nouveau management public: les attentes signifiées, les évaluations de rendement, la rémunération au rendement, l'imputabilité, la sécurité d'emploi et la motivation. Puis, nous leur avons posé des questions sur l'application de la théorie du nouveau management public dans l'administration étatique en général, sur la nature de l'administration publique, sur l'élaboration de politiques reliées à la théorie et finalement sur la distance entre le discours et l'action réelle. Les réponses des gestionnaires publics du fédéral et du provincial aux questions posées se sont majoritairement accompagnées de commentaires intéressants que nous exposons à la suite des résultats. Nous croyons que ces commentaires traduisent bien l'opinion des gestionnaires à l'égard des concepts de gestion mis de l'avant dans notre présente étude. Nous avons posé des questions ouvertes de façon à ce que les gestionnaires expriment leurs opinions réelles. Il est donc intéressant de constater les recoulements et divergences d'idées entre les gestionnaires des différentes organisations puisque ces similitudes et différences sont le fruit d'idées spontanées qui révèlent bien les opinions des gestionnaires canadiens et québécois.

2.1 ANALYSE DES RÉSULTATS

2.1.1 Le nouveau management public et la gestion des ressources humaines

2.1.1.1 Attentes signifiées et évaluations de rendement

Pour introduire notre premier thème, nous avons demandé aux gestionnaires interrogés s'ils développaient des attentes signifiées puis, s'ils effectuaient des évaluations de rendement.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Hypothèse 1: Les gestionnaires publics développent des attentes signifiées pour gérer les ressources humaines sous leur direction.

Tableau I : Les gestionnaires publics développent des attentes signifiées pour gérer les ressources humaines sous leur direction

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Développement des attentes signifiées	16	94%	11	52%	27	71%
Ne développent pas des attentes signifiées	1	6%	10	48%	11	29%

Les résultats de notre première question démontrent que presque tous les gestionnaires fédéraux (16/17) et 11 gestionnaires provinciaux (52%) basent leur gestion des ressources humaines sur des attentes signifiées à l'avance. Donc, la presque totalité des gestionnaires du palier fédéral et la moitié des gestionnaires du palier provincial interrogés indiquent qu'ils gèrent leurs subordonnés sur la base d'attentes signifiées. Un seul gestionnaire fédéral sur 17 et 10 gestionnaires provinciaux (48%) ont affirmé ne pas développer d'objectifs signifiés à l'avance. Toutefois, il faut noter que le changement de 6% en ce qui concerne les gestionnaires fédéraux n'est dû qu'à un seul individu. Il est également important de souligner dans un premier temps, la majorité faible (52%) des gestionnaires provinciaux indiquant qu'ils utilisent l'attente signifiée et dans un deuxième temps, le fait qu'un seul des gestionnaires québécois fasse fluctuer le pourcentage entre la confirmation ou l'infirmation de notre hypothèse.

Dans son étude de 1993, Julien a obtenu des résultats plus positifs de la part des gestionnaires provinciaux québécois. Ses résultats indiquent que 67.5% des gestionnaires provinciaux considèrent qu'il est plutôt vrai que les employés connaissent précisément les objectifs de performance à atteindre et selon lesquels ils seront évalués.¹⁶⁶ Son questionnaire de 1989 demandait aux professionnels de la fonction publique québécoise de définir la gestion de leurs supérieurs. Malgré que la lunette d'analyse ait été différente, les résultats concordent. Un tiers des professionnels de la fonction publique québécoise soulignent que leur gestionnaire ne planifie et ne coordonne pas ou presque pas le travail à effectuer par leurs ressources humaines. Un tiers d'entre eux croient également que leur supérieur n'explique pas clairement le rôle et les responsabilités de chacun dans l'organisation.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Julien, G., « Les valeurs collectives de gestion dans la fonction publique québécoise : la perception des cadres », *Administration publique du Canada*, v36, n3, 1993, 330.

¹⁶⁷ Julien, G., « Les styles de gestion des cadres supérieurs vus par les professionnels de la fonction publique du Québec », *Administration publique du Canada*, v32, n3, 1989, 452.

Tableau II : Commentaires relatifs aux attentes signifiées

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Attentes basées sur des objectifs d'organisation	6	35%	3	14%	9	24%
Attentes basées sur des objectifs individuels	6	35%	4	19%	10	26%

En ce qui concerne les commentaires spontanés des gestionnaires, 24% ont mentionné que leurs attentes étaient développées en fonction des objectifs de l'organisation. Au contraire, 26% baseraient leurs attentes sur des éléments liés à l'individu lui-même.

Au sujet des commentaires des gestionnaires ne développant pas d'attentes, 5 d'entre ceux provenant de la fonction publique provinciale, ont expliqué que la procédure du développement d'attentes signifiées donnerait trop de travail ponctuel à court terme. Le temps ne leur permettrait pas d'utiliser davantage cet outil. Les auteurs Strehl et Kee expliquent aussi que plusieurs gestionnaires interrogés considèrent trop long le fait de développer des attentes signifiées pour des fins d'évaluations¹⁶⁸ Toutefois, comme l'indique Kee,¹⁶⁹ il serait primordial de développer des attentes signifiées pour orienter le travail des subordonnés puisque l'objectif du profit monétaire n'est pas le but premier de la gestion publique.

Au total, 71% des gestionnaires interrogés utilisent l'objectif signifié à l'avance pour gérer et évaluer les accomplissements de leurs subordonnés. Notre hypothèse de départ est confirmée mais le pourcentage des gestionnaires fédéraux tire grandement la moyenne vers le haut. Notre hypothèse est donc fortement confirmée en ce qui a trait aux gestionnaires fédéraux (94%) mais confirmée avec un très faible degré (52%) en ce qui concerne les gestionnaires provinciaux.

Dans notre question suivante, nous avons demandé aux cadres gouvernementaux s'ils effectuaient des évaluations de rendement de leurs subordonnés.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Kee, H.W., *loc. cit.*, 546; Strehl, F., *loc. cit.*, 97.

¹⁶⁹ Kee, H.W., *loc. cit.*, 546.

¹⁷⁰ Hypothèse 2: Les gestionnaires publics effectuent des évaluations de rendement de leurs subordonnés.

Tableau III : Les gestionnaires publics effectuent des évaluations de rendement de leurs subordonnés

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Effectuent des évaluations de rendement	16	94%	16	76%	32	84%
N'effectuent pas des évaluations de rendement	1	6%	5	24%	6	16%

Au fédéral, 16 gestionnaires ont répondu positivement à cette question. Le gestionnaire qui ne développe pas d'attentes signifiées est le même que celui indiquant ne pas évaluer ses subordonnés. Au niveau provincial, 16 gestionnaires sur 21 (76%) ont également mentionné qu'ils effectuaient des évaluations de rendement. L'étude de Julien en 1993 fait ressortir le fait que 66.6% des gestionnaires québécois interrogés indiquent qu'ils évaluent régulièrement la compétence de leur personnel et que 42% des gestionnaires considèrent donner assez souvent de l'information à leur personnel sur la qualité de leur travail. Donc, en plus de l'évaluation annuelle, certains gestionnaires québécois feraient des suivis d'évaluation tout au cours de l'année.

Parmi les gestionnaires fédéraux, 14 commentent qu'ils effectuent généralement des évaluations orales de type discussions interactives où l'employé est fortement encouragé à exprimer ses opinions. Toutefois, l'évaluation pourrait se faire par écrit si le subordonné le demandait explicitement ou si le gestionnaire le jugeait nécessaire. Au niveau provincial, 4 gestionnaires ont parlé d'évaluations interactives orales, les autres effectuant leurs évaluations par écrit. Nous notons que tous les gestionnaires qui développent des attentes signifiées utilisent aussi des évaluations de performance majoritairement basées sur les attentes mentionnées à l'avance sauf en ce qui concerne 5 des gestionnaires provinciaux. Selon nos résultats, nous pouvons quand même affirmer que, dans la majorité des cas, les gestionnaires qui effectuent des évaluations se basent sur les attentes discutées à l'avance avec leurs subordonnés. Les gestionnaires provinciaux ayant mentionné ne pas faire d'évaluation ont chacun leur explication individuelle.¹⁷¹

¹⁷¹ Le premier indique que tous ses employés sont excellents et qu'ils n'ont pas besoin d'être évalués. Deux autres gestionnaires mentionnent qu'ils ne peuvent pas évaluer puisqu'ils n'ont pas le temps de développer des attentes signifiées. Selon eux, l'outil de l'évaluation ne peut pas être utilisé si le gestionnaire n'a pas signifié ses exigences à l'avance. Ces gestionnaires disent manquer de temps à consacrer à leurs ressources humaines pour les évaluer correctement. Dans ce cas, il est mieux "de ne rien faire plutôt que de mal faire." Un autre gestionnaire explique qu'il remplace l'évaluation par une courte discussion informelle avec ses subordonnés et le dernier indique que la culture organisationnelle de son ministère ne se prête pas aux évaluations. Ce serait se mettre les gens à dos.

Notre hypothèse est confirmée puisque 94% des gestionnaires fédéraux et 76% des gestionnaires provinciaux effectuent des évaluations de rendement. Donc, une majorité de 84% des gestionnaires interrogés évaluent leurs subordonnés¹⁷² malgré le fait que certains auteurs concluent le contraire.¹⁷³

Nous devons mentionner que, dans les ministères fédéraux et provinciaux québécois, il existe un formulaire d'évaluation préétabli. Le formulaire fédéral est organisé pour simplement donner un outil de soutien écrit, en cas de besoin mais les gestionnaires ne sont pas obligés de s'en servir. Il est fait pour être utilisé de concert avec les attentes signifiées et établies à l'avance entre le supérieur et le subordonné. L'évaluation peut être faite seulement de façon verbale si les deux parties le souhaite.¹⁷⁴ Le questionnaire n'est donc pas un outil d'évaluation formel mais plutôt un guide pour aider au déroulement de la session de discussion entre le subordonné et son supérieur.

Au provincial, le formulaire est un peu plus rigide malgré qu'il introduise l'idée de l'évaluation basée sur les attentes signifiées¹⁷⁵ en définissant, dans un premier temps, les tâches et responsabilités des individus. Toutefois, dans un deuxième temps, le formulaire fournit des points précis sur lesquels donner une appréciation. Ces points sont parfois directement liés aux attentes signifiées par les tâches et responsabilités mais parfois, ils n'y sont rattachés qu'indirectement. Il nous est donc difficile d'affirmer que l'évaluation de rendement dans la fonction publique québécoise s'effectue réellement sur la base d'attentes signifiées à l'avance. Durant nos entretiens avec les gestionnaires de la fonction publique québécoise, nous n'avons pas vérifié s'ils utilisaient systématiquement le formulaire offert par le centre pour effectuer les évaluations de leurs subordonnés. Au cours de nos entrevues nous nous sommes aperçus que tous les gestionnaires ne possédaient pas la même définition du terme « attentes signifiées » puisque certains indiquaient développer des attentes signifiées tout en mentionnant également évaluer leurs subordonnés sur la base du questionnaire préétabli.

¹⁷² L'étude des auteurs Bourgault et Tremblay indique qu'une majorité de gens interrogés pensent que l'évaluation est un exercice profitable, *loc. cit.*, 589) L'étude de l'OCDE de 1997 conclut de la même manière que Bourgault et Tremblay, *loc.cit.*, document 1, 1997.

¹⁷³ Kee, H.W., *loc. cit.*, 546; Strehl, F., *loc. cit.*, 97.

¹⁷⁴ Voir l'annexe 1 pour le formulaire d'évaluation au fédéral.

¹⁷⁵ Voir l'annexe 2 pour les différents formulaires d'évaluation au provincial.

Puisque certains gestionnaires provinciaux ont indiqué effectuer seulement des évaluations orales interactives et que certains autres indiquent qu'ils n'évaluent pas leurs subordonnés, nous croyons que les gestionnaires ne sont pas strictement obligés d'utiliser le questionnaire formel. Il est donc fortement probable que certains répondants provinciaux qui indiquent utiliser les attentes signifiées n'utilisent pas systématiquement le questionnaire. Il est aussi possible que les gestionnaires qui disent évaluer sur la base d'attentes signifiées aient confondu l'évaluation sur la base d'attentes signifiées avec le fait de garder en mémoire lors des évaluations, certaines attentes mentionnées au préalable à leurs subordonnés. Il est donc probable que les gestionnaires ayant répondu à nos questions – et mentionnant développer des attentes signifiées ainsi que d'évaluer sur la base du questionnaire formel - ne concevaient pas l'attente signifiée selon la même définition que nous la percevions. Toutefois, les réponses des gestionnaires demeurent très intéressantes puisque d'une part, cette situation ne touche potentiellement que 11 gestionnaires provinciaux et que d'autre part, le fait de définir des attentes envers ses subordonnés demeure un outil de gestion que les auteurs soulèvent comme étant très important dans la gestion des ressources humaines.

Dans la lecture de nos résultats il faut toutefois garder en tête que lors de leurs réponses, certains gestionnaires ne concevaient pas le terme d'attentes signifiées comme l'expliquent Proulx et Roy lorsqu'ils disent qu'au Québec, c'est depuis 1979 qu'une nouvelle méthode d'évaluation devait être entreprise. « Cette méthode consiste à procéder à l'appréciation du niveau de correspondance entre les attentes préalablement signifiées et les réalisations. Ainsi les notateurs vont être désormais amenés à évaluer leurs subordonnés en fonction du degré de réalisation des attentes qu'ils leur fixent plutôt qu'en fonction des critères standardisés de la fiche de notion antérieure. »¹⁷⁶ Le nouveau terme « attentes signifiées » indique les « responsabilités découlant de l'emploi et des demandes spécifiques exprimées par le supérieur immédiat du fonctionnaire évalué, portant sur des résultats anticipés, des comportements prévus ou tout autre besoin de l'organisation. »¹⁷⁷

¹⁷⁶ Proulx, M., Roi, M., « L'évaluation du rendement des cadres supérieurs dans la fonction publique québécoise », *Administration Publique du Canada*, v26, n4, 1983, 613.

¹⁷⁷ Ibid, 614.

Pour répondre à l'hypothèse suivante¹⁷⁸ nous avons demandé aux gestionnaires s'ils pensaient que les évaluations de rendement basées sur des attentes signifiées à l'avance rendent justice au travail des gens.

Tableau IV : Les gestionnaires publics considèrent que les évaluations de rendement effectuées en lien avec les attentes signifiées rendent justice au travail des gens

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Rend justice au travail des gens	10	59%	13	62%	23	60.5%
Ne rend pas justice au travail des gens	7	41%	8	38%	15	39.5%

Au fédéral, 10 cadres supérieurs (59%) et au provincial, 13 cadres supérieurs (62%) ont répondu que le système d'évaluations rendait justice au travail de leurs ressources humaines. L'étude de Bourgault et Tremblay¹⁷⁹ avait donné des résultats plus convaincants puisque 80% des répondants indiquaient que les évaluations de performance rendaient justice au travail accompli. Pour notre part, les résultats obtenus indiquent que seulement 60% des gestionnaires interrogés considèrent que l'évaluation de performance rend justice au travail effectué. Notre hypothèse est confirmée mais avec moins de force que ce que nous avions anticipé.

Parmi les gestionnaires fédéraux (29%) et provinciaux (19%) ayant répondu positivement à la question, certains ont tenu à souligner que pour rendre justice au travail des gens, il est nécessaire d'effectuer l'évaluation en lien direct avec les objectifs signifiés au début de l'année. En outre, 8 répondants fédéraux (47%) et 7 répondants provinciaux (33%) mentionnent que l'évaluation devait être entreprise avec intérêt, objectivité et professionnalisme par le gestionnaire en charge. Selon eux, ce n'est pas toujours le cas et c'est ce qui peut rendre l'exercice nuisible et démotivant pour les subordonnés.

Les réponses des gestionnaires provinciaux ne croyant pas que les évaluations rendent justice au travail des gens sont moins étayées. Six d'entre eux ont mentionné que le formulaire d'évaluations actuellement fourni est désuet et ne correspond en rien au travail à accomplir dans l'administration

¹⁷⁸ Hypothèse 3: Les gestionnaires publics considèrent que les évaluations de rendement effectuées en lien avec les attentes signifiées rendent justice au travail de gens.

¹⁷⁹ Bourgault, J., Tremblay, Y., *loc. cit.*, 593.

publique actuelle. Les autres commentaires recueillis sont plutôt épars et ne correspondent qu'aux dires d'une ou deux personnes.¹⁸⁰

Nous avons ensuite demandé aux cadres supérieurs s'ils pensaient que l'accroissement de la performance des ressources humaines était un des résultats positifs possibles de l'utilisation d'évaluations de rendement effectuées en lien avec des attentes signifiées.¹⁸¹

Tableau V : Les gestionnaires publics sont d'avis que l'utilisation d'évaluations de rendement effectuées en lien avec les attentes signifiées accroît la performance des ressources humaines

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Accroît la performance	14	82%	10	48%	24	63%
N'accroît pas la performance	3	18%	7	33%	10	26%
Ne sait pas	0	0%	4	19%	4	11%

A cette question, 14 gestionnaires fédéraux (82%) et 10 gestionnaires provinciaux (48%) nous ont répondu par l'affirmative. Seulement 18% des gestionnaires du niveau fédéral contre 33% des gestionnaires du niveau provincial pensent que l'évaluation de rendement développée en lien avec des objectifs donnés à l'avance n'accroît pas la performance des individus.

Nous pouvons conclure que notre hypothèse est confirmée puisque 63% des gestionnaires disent que cela accroît la performance de leurs ressources humaines. Toutefois, nous sommes conscients que les gestionnaires fédéraux sont largement favorables (82%) à notre hypothèse et qu'au contraire les gestionnaires provinciaux sont plus mitigés. Un peu moins de la moitié (48%) de ces derniers abondent dans le sens de notre hypothèse. Cette fois encore, le pourcentage élevé de répondants fédéraux abondant dans le sens de notre hypothèse tire la moyenne générale vers le haut. Si nous prenions le cas des

¹⁸⁰ Deux gestionnaires provinciaux ont dénoncé un manque de sanctions et de récompenses rattachées aux évaluations et deux autres mentionnent la subjectivité de l'exercice d'évaluation. Deux gestionnaires fédéraux ont mentionné que le problème principal de l'évaluation est qu'elle n'est faite qu'une fois l'an. L'exercice n'est pas suffisant et est même inutile. Deux autres gestionnaires indiquent que l'évaluation crée un malaise et que les gestionnaires n'osent pas écrire la vérité. Les trois derniers commentaires pointent sur les problèmes de mesure et de temps. Les gestionnaires mentionnent ne pas avoir les outils nécessaires pour bien mesurer le travail de leurs subordonnés. Dans certains cas, il est même impossible de mesurer le travail et l'effort puisqu'on se situe dans le domaine conceptuel. Développer des attentes et évaluer prend beaucoup de temps. Les tâches quotidiennes du gestionnaire ne lui permettent pas d'intégrer facilement ces outils dans son horaire.

¹⁸¹ Hypothèse 4: Les gestionnaires publics sont d'avis que l'utilisation d'évaluations de rendement effectuées en lien avec des attentes signifiées accroît la performance des ressources humaines.

gestionnaires provinciaux à part notre hypothèse serait infirmée. Toutefois, encore ici, il faut être conscient qu'une seule personne fait la différence entre une hypothèse confirmée ou infirmée.

Pour répondre à notre prochaine hypothèse,¹⁸² nous avons demandé aux gestionnaires si évaluer sur la base d'attentes signifiées les aidaient à gérer les ressources humaines sous leur direction.

Tableau VI : Les gestionnaires publics sont d'avis que l'utilisation d'évaluations de rendement effectuées en lien avec les attentes signifiées les aide à gérer leur personnel

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Aide à gérer	15	88%	13	62%	28	74%
N'aide pas à gérer	2	12%	7	33%	9	24%
Ne sait pas	0	0%	1	5%	1	2%

Au fédéral, 15 répondants (88%) ont affirmé que d'évaluer sur la base d'attentes signifiées les aide à gérer leurs subordonnés. Au niveau provincial, la démarcation entre les répondants est un peu moins prononcée. Certains gestionnaires (62%) mentionnent que d'effectuer des évaluations de rendement basées sur des attentes signifiées les aide à gérer leurs ressources humaines tandis que 7 gestionnaires (33%) répondent par la négative. Malgré que nous observions une différence entre les pourcentages des gestionnaires fédéraux et provinciaux qui adhèrent à notre hypothèse, une majorité se dégage. Les trois quarts des gestionnaires gouvernementaux (74%) croient que les évaluations basées sur des objectifs donnés à l'avance les aident à gérer leurs équipes de travail.

Nous confirmons donc l'hypothèse affirmant que les gestionnaires sont favorables à l'utilisation d'évaluations de rendement en lien avec les attentes signifiées parce que cet outil les aide à gérer leur personnel.

Dans l'objectif de mieux connaître les opinions des cadres supérieurs de la fonction publique au sujet des attentes signifiées et des évaluations de rendement, nous leur avons également demandé quels sont les résultats positifs - n'ayant pas été soulignés dans les premières questions - qu'entraîne l'utilisation de ces deux outils de gestion. Un même gestionnaire peut avoir indiqué plusieurs résultats favorables.

¹⁸² Hypothèse 5: Les gestionnaires publics sont d'avis que l'utilisation d'évaluations de rendement effectuées en lien avec des attentes signifiées les aide à gérer leur personnel.

Tableau VII : Commentaires positifs sur les attentes signifiées et les évaluations

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Attentes signifiées: clarifient et définissent le travail	12	71%	10	48%	22	58%
Évaluation: permet un suivi annuel	6	35%	8	38%	14	37%
Évaluation: dynamise et motive	6	35%	8	38%	14	37%
Évaluation: permet de reconnaître les bons coups	6	35%	8	38%	14	37%
Évaluations basées sur attentes signifiées: accroît la communication	6	35%	6	29%	12	32%
Évaluation: délimite les forces et faiblesses des subordonnés	8	47%	4	19%	12	32%

Le commentaire mentionné le plus souvent est relatif au fait qu'effectuer des évaluations de rendement en lien avec des attentes signifiées clarifierait et définirait mieux ce qu'attend le gestionnaire de la part du subordonné. En clarifiant les attentes, les subordonnés deviendraient plus efficaces puisqu'ils savent ce que leur supérieur veut obtenir comme résultat. Ensuite, 6 cadres fédéraux et 8 cadres provinciaux nous ont indiqué que l'évaluation permettait d'obtenir un suivi annuel sur le travail des subordonnés. Ce suivi est nécessaire pour bien connaître son équipe de travail et pour savoir ce qu'accomplit individuellement chacun. Des gestionnaires de chaque niveau (32%) ont souligné que de développer des attentes et de faire des évaluations contribuent à augmenter le niveau de communication entre gestionnaires et subordonnés ce qui aiderait à la gestion des ressources humaines.

Près de la moitié des gestionnaires fédéraux (47%) et 4 gestionnaires provinciaux (19%) ont indiqué que les évaluations permettraient de délimiter les forces et les faiblesses des gens, de mieux orienter leur travail futur ainsi que de leur offrir la formation nécessaire pour palier aux carences professionnelles potentielles. Selon 37% des gestionnaires les évaluations dynamiseraient et motiveraient en même temps de permettre au gestionnaire de « reconnaître les bons coups de ses subordonnés ». Certains commentaires négatifs ont également été faits à l'endroit des évaluations.¹⁸³

¹⁸³ A propos des commentaires négatifs, un gestionnaire fédéral et cinq gestionnaires provinciaux mentionnent que l'exercice d'évaluation annuelle est inutile. Selon eux, il faudrait plutôt développer un système de suivi quotidien. De plus, un gestionnaire fédéral et 3 gestionnaires provinciaux mentionnent que l'exercice n'aura pas de sens tant qu'il n'entraînera aucune sanction ou récompense. Deux gestionnaires du palier fédéral mentionnent que d'effectuer des

Notre dernière question sur les attentes signifiées et les évaluations de rendement introduit le thème des obstacles. Nous avons demandé aux gestionnaires quels seraient les obstacles majeurs à l'adoption de ces deux outils dans la gestion des ressources humaines du secteur public.¹⁸⁴

Tableau VIII : Obstacles aux attentes signifiées

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Le temps	17	100%	15	71%	32	84%
Problème de mesure du domaine conceptuel	9	53%	13	62%	22	58%
Évaluation détériore les relations interpersonnelles.	5	29%	7	33%	12	32%
Évaluation inutile sans sanctions / récompenses	3	18%	5	24%	8	21%
Contexte politique	0	0%	7	33%	7	18%

Une large majorité de gestionnaires (84%) nous ont répondu que le temps était l'obstacle majeur au développement d'attentes signifiées et à l'accomplissement d'évaluations. Certains gestionnaires ayant au préalable indiqué utiliser ces outils ont quand même mentionné le problème du temps.

Un total de 58% des gestionnaires considéraient le travail dans le domaine conceptuel difficile à mesurer. Selon eux, si on évalue les ressources humaines travaillant dans ce domaine on devient nécessairement subjectif. Un tiers des gestionnaires affirment que l'évaluation nuit aux relations interpersonnelles. Huit gestionnaires ont noté que « même si on fait des évaluations, elles n'ont pas d'impact sur la productivité des gens parce qu'on n'y rattache aucune sanction ou récompense. » Strehl mentionne également qu'une des explications les plus répandue pour ne pas faire d'évaluations serait que, de mentionner les points négatifs des subordonnés lorsqu'on ne possède aucun outil de sanction serait trop difficile. Puisque l'exercice serait stérile et sans impact certains gestionnaires se sentiraient démunis et préféreraient ne pas donner d'évaluations sévères.¹⁸⁵

évaluations « ça détériore le climat et les relations interpersonnelles entre les gens ». Un gestionnaire de chaque niveau dénonce la subjectivité des évaluations qui peuvent être frustrantes et démotivantes.

¹⁸⁴ Question: Quels sont les obstacles majeurs à l'introduction des attentes signifiées et de l'évaluation de rendement dans la gestion des ressources humaines.

¹⁸⁵ Strehl, F., *loc. cit.*, 97.

Le dernier obstacle intéressant est uniquement soulevé par les gestionnaires provinciaux. Ces derniers expliquent que le contexte politique serait un obstacle important à l'accomplissement de bonnes évaluations. Malgré le fait qu'elles soient basées sur des attentes signifiées bien définies, les actions des fonctionnaires seraient toujours reliées au contexte politique et aux décisions à court terme qu'il engendre. Même si les attentes ont été bien définies et signifiées à l'avance, elles peuvent se modifier constamment en fonction du contexte politique. C'est pourquoi, malgré les bons côtés de ces deux outils, il serait difficile de baser la gestion du personnel d'une organisation publique sur des attentes signifiées un an à l'avance.

2.1.1.2 Rémunération au rendement

Pour répondre à notre prochaine hypothèse¹⁸⁶ nous avons demandé aux gestionnaires s'ils étaient d'accord avec l'idée que l'implantation d'un système de rémunération au rendement à travers la fonction publique accroîtrait la performance des individus. Ensuite, nous leur avons demandé d'indiquer les obstacles majeurs qu'ils entrevoyaient au sujet de l'implantation d'un tel système de gestion de la performance dans l'administration publique actuelle.

En ce qui concerne ce thème, certaines études¹⁸⁷ indiquent que les gestionnaires publics sont en faveur de l'implantation d'un système de rémunération à la performance. Toutefois, d'autres études concluent le contraire.¹⁸⁸ Nous avons donc demandé aux gestionnaires s'ils croyaient que l'introduction d'une politique de rémunération au rendement résulterait en un accroissement de la performance des fonctionnaires.

Tableau IX : Les gestionnaires publics sont d'avis que l'implantation d'un système de rémunération au rendement motiverait les gens à être plus performants

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Accroît la performance	10	59%	17	81%	27	71%
N'accroît pas la performance	6	35%	3	14%	9	24%
Ne sait pas	1	6%	1	5%	2	5%

¹⁸⁶ Hypothèse 6: Les gestionnaires publics sont d'avis que l'implantation d'un système de rémunération au rendement motiverait les gens à être plus performants.

¹⁸⁷ OCDE, *loc. cit.*, 1993; Gomez-Meija 1992, cité dans OCDE, document 1, 1997, 11.

¹⁸⁸ OCDE, document 1, 1997; OCDE, document 2, 1997.

Dix gestionnaires fédéraux (59%) et 17 gestionnaires provinciaux (81%) ont dit être d'accord avec notre énoncé. La rémunération à la performance pourrait donc accroître le degré de performance des individus au travail. De la même façon qu'en ont parlé certains auteurs,¹⁸⁹ les gestionnaires seraient favorables à 71% à l'implantation d'un système de rémunération au rendement. Toutefois, plusieurs ont souligné la nécessité d'équité et d'objectivité d'un tel système à l'intérieur de l'appareil étatique et ce, que le système soit établi au niveau de la direction uniquement ou qu'il soit mis en oeuvre pour l'ensemble des fonctionnaires. L'étude de Keraudren de 1994 va dans le même sens des résultats que nous avons obtenus puisqu'elle démontre que 79% des fonctionnaires britanniques interrogés seraient favorables au principe de la rémunération au rendement.

Selon plusieurs cadres, une future installation d'un système de rémunération au rendement appellerait à la prudence. De la même façon que l'ont souligné certains auteurs,¹⁹⁰ les gestionnaires pensent qu'il faudrait élaborer un système objectif et bien réglementé pour éviter les injustices. De plus, ce système devrait s'appuyer sur de fortes justifications pour éviter les contestations populaires. Il est intéressant de noter que dans un contexte où la volonté est de diminuer les règles et la bureaucratie dans le fonctionnement des systèmes, les gestionnaires nous parlent de l'importance d'un système bien réglementé pour régir la rémunération au rendement. Les motifs de base à ce cadre bien réglementé sont compréhensibles mais s'inscrivent mal dans la nouvelle vague de pensées davantage tournée vers la philosophie de gestion du nouveau management public dont le contenu influence actuellement la planification des politiques de gestion des ressources. L'étude de l'OCDE de 1993 souligne également ce paradoxe entre un système de gestion à l'état théorique et les complexités qui découlent de son application. L'OCDE mentionne que les systèmes de rémunération à la performance tendent à standardiser les processus d'évaluation, ce qui est contraire au concept de l'évaluation sur la base d'attentes signifiées et de l'évaluation orale interactive.¹⁹¹

En ce qui a trait aux commentaires exprimés par les gestionnaires qui répondent au négatif à notre question, 3 administrateurs fédéraux et 4 administrateurs provinciaux indiquent que l'argent n'est qu'une

¹⁸⁹ Les auteurs Bourgault et Tremblay mentionnent qu'un système de rémunération au rendement devrait être soumis à des règles et processus rigides, *loc. cit.*, 587.

¹⁹⁰ Bourgault, J., Tremblay, Y., *loc. cit.*, 587.

¹⁹¹ OCDE, *loc. cit.*, 1993, 41.

des nombreuses variables de la motivation et qu'il ne motive qu'à court terme.¹⁹² Le résultat de l'implantation d'un système de rémunération au rendement serait donc trop coûteux pour ce qu'il rapporterait en performance. Deux gestionnaires de chaque niveau ont noté que les systèmes de rémunération au rendement sont souvent biaisés et frustrants. Ils entraîneraient donc le résultat contraire et seraient négatifs pour l'ensemble des travailleurs du secteur public. Dans ce dernier cas, le résultat démotiverait les gens plutôt qu'il ne les encouragerait puisque le sentiment de justice dans les systèmes de récompense est fondamental. Il est primordial que les gens perçoivent le système comme juste et équitable pour entraîner le résultat voulu : la motivation à être plus performant.¹⁹³

Notre hypothèse est confirmée puisqu'une majorité de gestionnaires (71%) indiquent que l'implantation d'un système de rémunération au rendement résulterait en un accroissement de la performance des fonctionnaires. Dans ce cas-ci, c'est le pourcentage obtenu chez les gestionnaires provinciaux (81%) qui tire la moyenne vers le haut puisque les gestionnaires fédéraux n'appuient notre hypothèse qu'à 59%.

Nous avons aussi demandé aux gestionnaires quels étaient les obstacles majeurs à l'introduction d'un système de rémunération au rendement dans l'administration publique. Quatre grands obstacles ont été soulignés.

Tableau X : Obstacles à la rémunération au rendement

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Biais et abus	8	47%	16	76%	24	63%
Obstacle syndical	7	41%	7	33%	14	37%
Problème de mesure du rendement	6	35%	10	48%	16	42%
Justification du système	5	29%	7	33%	12	32%

Près de la moitié des gestionnaires fédéraux (47%) et 16 gestionnaires provinciaux (76%) indiquent que les biais et abus possibles d'un système aussi complexe que celui de la rémunération au rendement pourraient avoir un effet pervers et démotiver les gens. Ensuite, 37% des gestionnaires parlent de l'obstacle syndical dans l'introduction de la rémunération au rendement à plus grande échelle intégrant

¹⁹² Comme les gestionnaires que nous avons interrogés, l'étude de l'OCDE de 1997 indiquait aussi que la rémunération au rendement n'était qu'une variable de la productivité à court terme. OCDE, document 2, 1997.

¹⁹³ Zussman, D., Jubes, J., *loc. cit.*, 207.

l'ensemble des travailleurs de la fonction publique. Selon les gestionnaires mentionnant cet obstacle, la rémunération au rendement n'est pas une valeur véhiculée par les syndicats. Ces derniers tendraient plutôt à niveler vers le bas qu'à encourager les gens à être plus productifs.

L'obstacle syndical n'a été soulevé que par seulement 37% de l'ensemble des gestionnaires malgré que nous ayons spécifiquement demandé dans notre question « quels sont les obstacles à la rémunération au rendement pour les hauts gestionnaires et pour l'ensemble des fonctionnaires. » Puisqu'ils n'en ont pas parlé, il semble qu'une majorité de gestionnaires ne voient pas l'obstacle syndical comme empêchant toute forme de rémunération au rendement. Il est également possible de s'interroger à savoir si les gestionnaires pensent qu'un système de rémunération au rendement serait le même pour l'ensemble des travailleurs de l'État incluant les hauts directeurs et l'ensemble des fonctionnaires.

Le problème de la mesure du rendement est soulevé par 6 cadres fédéraux (35%) et 10 cadres provinciaux (48%). En gestion publique, le contexte de conception des politiques, des programmes et des projets rend difficile la définition des éléments de mesure de la performance. Ce contexte différerait trop de celui de l'entreprise privée où la mesure est le profit monétaire et est facile à quantifier.¹⁹⁴ Le dernier grand obstacle mentionné par les gestionnaires relève du manque de budget des gouvernements.¹⁹⁵ Un tiers des gestionnaires mentionnent que les actuelles coupures budgétaires dans plusieurs services sociaux rendent presque impossible la justification publique de l'installation d'un système de rémunération à la performance que ce soit pour les hauts directeurs ou pour l'ensemble des fonctionnaires.

2.1.1.3 Imputabilité

Dans la revue de la littérature relative à notre sujet, nous avons noté que certains auteurs mentionnaient l'importance de l'évaluation de rendement dans l'introduction d'un système d'imputabilité interne.¹⁹⁶ Pour répondre à notre prochaine hypothèse,¹⁹⁷ nous avons demandé aux gestionnaires s'ils étaient eux-mêmes évalués annuellement. Nous croyons en effet que pour accroître l'imputabilité d'un

¹⁹⁴ Halachmi, A., Bouckaert, G., *loc. cit.*, 5-11.

¹⁹⁵ Charih, M. et Daniels, A., *op. cit.*, 6; Zussman, D., Jabes, J., *op. cit.*, 3.

¹⁹⁶ Proulx, M., Roi, M., *loc. cit.*

¹⁹⁷ Hypothèse 7: Les gestionnaires publics considèrent que l'imputabilité existe chez les cadres supérieurs de la fonction publique.

individu, le supérieur immédiat doit lui indiquer ses attentes et doit aussi l'évaluer.¹⁹⁸ Pour ces raisons nous avons considéré intéressant de demander aux cadres s'ils recevaient eux aussi une évaluation annuelle.

Tableau XI : Évaluations des gestionnaires

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Gestionnaires sont évalués	17	100%	7	33%	24	63%
Gestionnaires ne sont pas évalués	0	0%	14	67%	14	37%

Tous les cadres fédéraux ont répondu positivement à notre question tandis que seulement 33% des gestionnaires provinciaux ont dit être évalués par leur supérieur. Toutefois, il est intéressant de noter que parmi les gestionnaires évalués, 5 du fédéral et 1 du provincial mentionnent qu'ils écrivent eux-mêmes leur évaluation annuelle. Ce n'est qu'une fois écrite que leur supérieur la regarde et la signe, souvent sans y apporter de modification substantive. Nous pensons que l'évaluation est un outil qui entraîne l'accroissement de l'imputabilité.

Puisque nous voulions savoir si les cadres du secteur public sont ou non favorables à un système d'imputabilité interne nous leur avons demandé ce qu'ils pensaient du niveau d'imputabilité actuel des gestionnaires. Nous voulions savoir si, selon eux, les gestionnaires publics se considéraient réellement imputables.

Tableau XII : Les gestionnaires publics considèrent que l'imputabilité existe chez les cadres supérieurs de la fonction publique

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Se sentent imputables	13	76%	8	38%	21	57%
Ne se sentent pas imputables	4	24%	13	62%	17	43%

Trois quarts des gestionnaires fédéraux (76%) ont répondu qu'ils se considéraient imputables. A cette même question, seulement un tiers des gestionnaires provinciaux (38%) ont répondu dans ce sens. Dans son étude auprès de cadres provinciaux québécois en 1993, Julien avait trouvé que 65% d'entre eux se sentaient plutôt ou très responsables de la réalisation des objectifs de l'organisation. Selon nos résultats, en moyenne seulement 57% des gestionnaires interrogés ont dit se sentir réellement imputables de leurs actions. Il est intéressant de noter que les résultats de l'étude de Jabes et Zussman de 1989 étaient

¹⁹⁸ Proulx, M., Roi, M., *loc. cit.*

beaucoup plus positifs. Ils démontraient que 95% des gestionnaires interrogés se sentaient responsables et imputables de leurs actions. Ici encore nous notons une grande distinction entre les résultats des paliers fédéral et provincial. Il est à noter que le faible pourcentage des gestionnaires provinciaux influence vers le bas la moyenne du pourcentage des résultats à cette question.

En général, les gestionnaires croyant à leur propre imputabilité ont mentionné que normalement, « une personne incomptente ne peut devenir gestionnaire. » Un gestionnaire fédéral et 6 provinciaux ont noté que l'imputabilité des gestionnaires publics n'était pas réelle puisque c'est le politique qui décide; ils ne posséderaient donc qu'une imputabilité interne. Deux cadres canadiens et 5 cadres québécois ont mentionné que l'absence de sanctions et de récompenses entraînerait également une absence de sentiment d'imputabilité.

Notre hypothèse se confirme si on prend la moyenne (57%) des résultats obtenus chez les gestionnaires des deux paliers gouvernementaux. Toutefois, le fort pourcentage de 76% chez les gestionnaires fédéraux en accord avec notre affirmation de départ, déplace la moyenne vers le haut. Malgré ce fort pourcentage des gestionnaires fédéraux, la moyenne générale (57%) de ceux qui adhèrent à notre hypothèse demeure faible et notre hypothèse n'est pas confirmée avec force; le pourcentage des gestionnaires provinciaux (38%) adhérant à notre affirmation de départ étant trop faible.

Nous avons ensuite demandé aux gestionnaires publics s'ils considéraient que le fait de se savoir réellement imputable poussait et/ou pousserait les gens à être plus productifs.¹⁹⁹

Tableau XIII : Les gestionnaires publics sont d'avis que l'implantation d'un système d'imputabilité interne accroît les performances des individus

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Pousse à être plus productif	12	71%	14	67%	26	68.5%
Ne pousse pas à être plus productif	4	23%	4	19%	8	21%
Ne sait pas	1	6%	3	14%	4	10.5%

¹⁹⁹ Hypothèse 8: Les gestionnaires publics sont d'avis que l'implantation d'un système d'imputabilité interne accroît la performance des individus.

La majorité des gestionnaires, c'est-à-dire 12 gestionnaires fédéraux (71%) et 14 provinciaux (67%) considèrent que de se savoir imputables des actions posées pousse ou pousserait les fonctionnaires à être plus performants. Si le fait de se sentir imputables résulte vraiment en un accroissement de la performance, cela nous amènerait à nous questionner sur le degré de productivité des gestionnaires provinciaux comparativement aux gestionnaires fédéraux. Cela puisque 67% d'entre eux soulignent que de se sentir imputables accroît la performance tandis qu'ils ne sont que 38% à se sentir réellement imputables de leurs décisions et de leurs actions.

Sur l'ensemble de ces 26 personnes (68.5%) indiquant que de se sentir responsables pousserait les gens à être plus productifs, 58% commentent spontanément qu'il est favorable d'avoir un système d'imputabilité parce que cela est stimulant et que l'imputabilité est une variable évidente de la productivité. Certains des gestionnaires ne croyant pas que l'instauration d'un système d'imputabilité accroîtrait la performance des gens ont aussi émis des commentaires intéressants.²⁰⁰

Nous avons ensuite demandé aux gestionnaires d'énumérer les obstacles qu'ils entrevoyaient face à l'introduction d'un système d'imputabilité pour les gestionnaires publics.

Tableau XIV : Obstacles à l'imputabilité

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Décisions finales relèvent du politique	12	71%	15	71%	27	71%
Lourdeur des processus	4	24%	7	33%	11	29%
Partage des responsabilités	3	18%	7	33%	10	26%
Manque de stratégies claires à long terme	3	18%	4	19%	7	18%
Absence d'un système de sanctions et de récompenses	2	12%	2	9.5%	4	10.5%

²⁰⁰ Selon eux, malgré qu'ils soient gestionnaires, ils disent ne posséder presque aucune marge de manœuvre décisionnelle. Sans cette possibilité de décider, ils ne peuvent pas être tenus responsables de leurs actions. Ils ne pensent pas qu'il est possible de développer un système d'imputabilité réellement fonctionnel puisque les vraies décisions sont prises par le politique. Selon eux, l'imputabilité des gestionnaires du secteur public relève du discours théorique et ne pourra jamais se concrétiser dû à la nature même de l'organisation publique, fortement subordonnée au pouvoir politique. C'est le politique qui a les réels leviers du pouvoir. La responsabilité des gestionnaires face aux décisions en sera toujours grandement diminuée.

En ce qui concerne les obstacles fréquemment mentionnés par les gestionnaires, le plus important serait celui du processus décisionnel. Selon 71% des répondants, les vraies décisions seraient prises par le politique et la marge décisionnelle des administrateurs publics serait mince. Environ le tiers des gestionnaires nous ont indiqué que la lourdeur des processus et des structures de l'administration publique était également un obstacle important. Selon eux, même si un gestionnaire décide rapidement, le temps d'application et les nombreuses règles à suivre ralentissent le processus. Le quart des gestionnaires ont dit que l'instauration d'un réel régime d'imputabilité était peu probable puisque le partage des responsabilités entre les niveaux, dans une grande organisation publique, diluait la responsabilité de chaque individu face à ses décisions. Un gestionnaire sur cinq souligne que le gouvernement manque de stratégies claires à long terme. Pour cette raison, il serait difficile de tracer une ligne d'action et d'en être imputable, « on ne sait pas toujours ce que veut réellement le palier politique qui nous dirige. » Il ne serait pas inhabituel que le politique change rapidement et/ou souvent d'orientation à propos d'un sujet donné. Le secteur public ne serait donc pas comme l'entreprise privée où une stratégie à long terme est établie et où tous les employés travaillent dans ce sens.

Au thème de l'évaluation de rendement, certains gestionnaires avaient mentionné le manque de sanctions et de récompenses dans le système de gestion des ressources humaines de l'administration publique. Sous le présent thème, 11% des gestionnaires soulignent encore cet obstacle. Selon un gestionnaire, « pour être réellement imputable d'une action, il ne suffit pas de dire qu'on l'est mais il faut aussi que nos bons ou mauvais coups aient des répercussions. » Le système de sanctions et de récompenses ne serait pas le reflet de la réalité vécue dans l'administration publique actuelle.

Une moyenne de 26 gestionnaires (68%) ont indiqué que le fait de se sentir responsables des actions et des décisions entrepris accroît la performance de l'individu. Notre hypothèse est donc confirmée. Toutefois, certains cadres supérieurs soulignent que pour accroître la performance, les individus doivent réellement se sentir imputables. Pour cela, nous présumons qu'un système de sanctions et de récompenses devrait être mis en application. De plus, cela semble aller dans le sens de l'opinion générale des gestionnaires publics puisqu'une majorité d'entre eux ont indiqué que l'introduction de ce type de gestion dans l'administration publique était nécessaire pour développer un réel système d'imputabilité.

2.1.1.4 Sécurité d'emploi

Notre question sur la sécurité d'emploi cherchait à sonder l'opinion des gestionnaires au sujet d'une éventuelle diminution de cette sécurité dans le secteur public.²⁰¹

Tableau XV : Les gestionnaires publics sont favorables à une diminution de la sécurité d'emploi dans la fonction publique

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
En faveur diminution de la sécurité d'emploi	6	35%	6	28.5%	12	32%
En faveur de l'abolition de la sécurité d'emploi	7	41%	0	0%	7	18%
En faveur de la sécurité d'emploi	4	24%	13	62%	17	45%
Ne sait pas	0	0%	2	9.5%	2	5%

Le quart des gestionnaires fédéraux (24%) et 13 gestionnaires provinciaux (62%) se sont prononcés en faveur de la sécurité d'emploi. Au Québec, la sécurité d'emploi des fonctionnaires permanents est encore forte. Dans l'administration publique fédérale actuelle, la sécurité d'emploi a perdu de sa force. Cette sécurité n'existe plus depuis le programme de « réaménagement des effectifs » dont le dernier amendement est entré en vigueur en août 1998.

Malgré le fait que la sécurité d'emploi n'existe plus dans l'administration publique fédérale, le congédiement d'un employé est encadré et ne peut s'effectuer que dans des cas bien précis comme la fermeture du poste, le manque de volonté extrême au travail ou la mauvaise conduite. De plus, pour congédier un individu disfonctionnel, les procédures restent très longues. Pour ce qui est des employés desquels les postes ne sont plus requis, ils obtiennent une offre d'emploi raisonnable ailleurs dans le service public ou une offre de transition. Il demeure, somme toute, très difficile de mettre à la porte un employé permanent du secteur public fédéral.²⁰²

Selon nos résultats 32% des gestionnaires favoriseraient une diminution de la sécurité d'emploi vers un système où un individu non-productif pourrait perdre son emploi sur l'appui de justifications recueillies par le ou les supérieurs. Ce système donnerait aux gestionnaires une marge de manœuvre dans

²⁰¹ Hypothèse 9: Les gestionnaires sont favorables à une diminution de la sécurité d'emploi dans la fonction publique actuelle.

²⁰² *Réaménagement des effectifs*, Gouvernement du Canada, Amendement du 29 août 1998.

la dotation, la mutation, la promotion ou la conservation d'un poste. C'est ce système qui est entré en vigueur dans l'administration publique fédérale.

Nos résultats indiquent que 41% des gestionnaires fédéraux seraient contre toute forme de sécurité d'emploi parce que cela ferait obstacle à la productivité des gens en les confortant dans leur poste. Il est à noter qu'aucun cadre provincial ne se soit exprimé en ce sens.

Trois quarts des cadres supérieurs fédéraux interrogés diminueraient – certains iraient jusqu'à l'abolir - le degré de sécurité d'emploi dans la fonction publique. Seulement 28.5% des hauts dirigeants provinciaux favoriseraient une diminution de la sécurité d'emploi. Notre hypothèse indiquant que les gestionnaires sont enclins à une diminution de la sécurité d'emploi dans le secteur public se confirme avec force en ce qui concerne les gestionnaires fédéraux et s'infirme du côté des gestionnaires provinciaux.

Nous notons ici les commentaires les plus usuels entre les cadres supérieurs favorables ou défavorables à la sécurité d'emploi dans l'administration publique.

Tableau XVI : Commentaires favorables à la sécurité d'emploi

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Aide à la productivité des individus	5	29%	3	14%	8	21%
Empêche le patronage	0	0%	6	29%	6	16%

Environ un tiers des gestionnaires (29%) ont mentionné que la sécurité d'emploi avait pour effet d'aider à la production et à l'innovation chez les individus. Selon un gestionnaire, « cela enlève un stress non nécessaire et diminue la peur de se faire congédié ; les gens peuvent se concentrer sur leur travail. » Six cadres provinciaux - mais aucun cadre du gouvernement fédéral - ont mentionné que la sécurité d'emploi empêchait de retomber dans le patronage qu'avait déjà connu l'administration publique. Même si certains gestionnaires québécois considéraient que la sécurité d'emploi pouvait faire obstacle au rendement, selon eux, le concept est un choix social contre le pouvoir discrétionnaire des supérieurs.

De plus, selon 3 gestionnaires provinciaux, les cas problèmes dans une organisation privée ou publique sont minoritaires. Il est injuste de punir une majorité productive pour les fautes d'une minorité

improductive. Ces mêmes gestionnaires soulignent également que les employés de toutes les grandes organisations - publiques, para-publiques ou privées - bénéficient d'une grande sécurité d'emploi.

Tableau XVII : Commentaires défavorables à la sécurité d'emploi

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Effet pervers de la sécurité d'emploi	7	41%	0	0%	7	18%
Aide les gestionnaires à gérer	2	12%	0	0%	2	5%
Système de dotation devrait être comme dans le privé	2	12%	0	0%	2	5%
L'obtention et la conservation d'un travail doit se justifier	2	12%	0	0%	2	5%

Pour expliquer leur position, les 7 gestionnaires fédéraux ont souligné que la sécurité d'emploi avait des effets pervers. Elle obligerait les gestionnaires et les autres employés à travailler avec des individus improductifs. Cette situation serait démotivante pour toute l'équipe. Les trois points suivants ont tous été mentionnés par deux gestionnaires fédéraux. Premièrement, ne pas avoir de sécurité d'emploi aiderait à gérer les ressources humaines parce que ces dernières ne prendraient pas pour acquis que leur poste serait toujours disponible. De plus, cela accroîtrait la flexibilité des décisions. Deuxièmement, la gestion publique devrait s'inspirer davantage du privé et on aurait avantage à rendre les processus d'embauche et de congédiement plus souples et plus flexibles. Troisièmement, l'obtention et la conservation d'un travail devraient se mériter et se justifier par la compétence. La sécurité d'emploi à vie annule l'importance de la compétence d'une personne et la remplace par une valeur de sécurité absolue qui tend à rendre moins productifs les individus.

Tableau XVIII : Autres commentaires relatifs à la sécurité d'emploi

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Équilibre entre les extrêmes	4	23%	5	24%	9	24%
Sécurité d'emploi absolue immobilise	3	18%	2	9.5%	5	13%
Sécurité d'emploi absolue démotivante	2	12%	2	9.5%	4	10.5%

Le quart des gestionnaires indiquent qu'il faudrait développer un système d'équilibre entre la domination syndicale et la domination patronale. Environ 15% d'entre eux disent avoir observé que la sécurité d'emploi absolue immobilise les gens et le système. Deux gestionnaires de chaque niveau notent qu'il « est démotivant de travailler avec d'autres personnes lorsqu'elles ne font rien et que leur apathie n'entraîne aucune sanction. » Il serait donc nécessaire que les gestionnaires possèdent des outils pour sanctionner leurs subordonnés s'ils ne travaillent pas bien. Toutefois, le congédiement devrait être très bien appuyé par de nombreuses pièces justificatrices.

Notre hypothèse affirmant que les gestionnaires sont favorables à une diminution du degré de sécurité d'emploi est confirmée dans le cas des gestionnaires fédéraux et infirmée dans le cas des gestionnaires provinciaux. Chez les gestionnaires fédéraux, 35% seraient en faveur de diminuer la sécurité d'emploi et 41% seraient en faveur d'abolir complètement cette sécurité. Donc, au total, 76% des gestionnaires du palier fédéral ne serait pas favorable à un système de sécurité d'emploi.

Chez les gestionnaires provinciaux notre hypothèse s'infirme avec force puisque 62% d'entre eux seraient en faveur de conserver une forte sécurité d'emploi tandis que seulement 28.5% seraient en faveur de la diminuer. Il est également très intéressant de souligner qu'aucun des gestionnaires du palier provincial ne serait en faveur de l'abolition de la sécurité d'emploi tandis qu'un tiers des gestionnaires fédéraux prôneraient cette option.

2.1.1.5 Motivation intrinsèque

Avant même d'introduire nos questions sur la motivation, nous avons voulu savoir quels étaient les éléments pouvant accroître la performance des gens dans l'organisation publique. Nous avons donc posé la question aux hauts fonctionnaires de façon à obtenir les critères qu'ils considèrent comme vraiment importants. La question était ouverte et cherchait à recueillir les idées qui leur venaient à l'esprit en premier lieu.

Tableau XIX : Commentaires sur la performance

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Autonomie et délégation	5	29%	12	57%	17	45%
Système de reconnaissance	9	53%	7	33%	16	42%
Gestion participative.	6	35%	1	5%	7	18%
Stratégies d'action à long terme	4	24%	4	19%	8	21%
Fort “leadership”	3	18%	3	14%	6	16%
Outils de dotation	2	12%	10	48%	12	32%
Structures et processus allégés	3	18%	5	24%	8	21%

Au total, 45% des cadres supérieurs ont indiqué que l'accroissement de l'autonomie et de la délégation amenait l'individu à se sentir plus important dans l'organisation et, par la même occasion, le motivait à donner un meilleur travail. L'idée de l'instauration d'un bon système de reconnaissance et de motivation des ressources humaines a été soulevée par 42% de l'ensemble des gestionnaires. Selon l'étude de Julien, les gestionnaires provinciaux québécois soulignent à 49.3% que les personnes offrant une performance exceptionnelle sont bien récompensées. De plus, l'étude met en évidence que 47.8% des gestionnaires interrogés croient que le système de promotion, dans l'administration publique québécoise, permet aux meilleurs candidats d'accéder aux postes de direction.²⁰³ Dans le même ordre des choses, 6 gestionnaires fédéraux et un gestionnaire provincial expliquent l'importance de la gestion participative. Cette façon de gérer le personnel motiverait les employés et permettrait aux dirigeants de « mettre la main sur d'excellentes idées. » Quatre gestionnaires de chaque palier gouvernemental ont indiqué que les fonctionnaires seraient plus performants si le gouvernement central développait des stratégies d'organisation claires et à long terme. De cette manière, ils pourraient savoir vers quel but orienter leur travail.

Trois gestionnaires de chaque palier ont également mentionné l'importance d'engager des gestionnaires au « leadership » fort, capables de motiver leurs équipes et de faire travailler les gens en harmonie. Deux gestionnaires fédéraux et 10 gestionnaires provinciaux ont mentionné que le

²⁰³ Julien, G., « Les valeurs collectives de gestion dans la fonction publique québécoise : la perception des cadres », *Administration publique du Canada*, v36, n3, 1993, 330.

gouvernement devait donner plus d'outils de gestion des ressources humaines - dotation, sanctions et récompenses - aux gestionnaires pour qu'ils détiennent un certain pouvoir sur le travail de leurs subordonnés. Il serait fréquent que les gens ne soient pas placés dans le poste qui exploiterait le mieux leurs compétences. Selon les gestionnaires, le système de dotation actuel serait trop rigide. Le cinquième d'entre eux parlent d'alléger les structures et les processus de gestion pour arriver à exécuter plus rapidement les décisions et devenir ainsi plus performants.

Au sujet de la motivation, nous avons voulu savoir si les gestionnaires publics se considéraient et considéraient l'ensemble des fonctionnaires comme davantage motivés par le salaire et les primes monétaires ou par le sentiment de rendre service au public.²⁰⁴

Tableau XX : Les travailleurs du secteur public sont plus motivés par le sentiment de rendre service à la population que par le gain monétaire

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Plus motivés par le service à la population	11	65%	13	62%	24	63%
Plus motivés par les gains monétaires	3	18%	2	9.5%	5	13%
Motivés également par les deux	2	12%	1	5%	3	9%
Motivés par ni un ni l'autre	1	6%	5	24%	6	16%

Les deux tiers des gestionnaires fédéraux (65%) et provinciaux (62%) ont répondu qu'ils étaient plus motivés par le service rendu au public. Un gestionnaire fédéral et 5 gestionnaires provinciaux ont répondu que ni l'un ni l'autre de ces deux variables du service rendu au public ou de l'argent ne les motivait. De plus, un quart des gestionnaires québécois disent n'être motivés ni par le service rendu au public ni par le gain monétaire. Ce résultat contraste avec les résultats obtenus chez les gestionnaires fédéraux chez lesquels un seul affirme n'être motivé ni par le service rendu au public ni par l'appât du gain monétaire. Malgré l'existence explicative de la théorie de l'organisation scientifique du travail,²⁰⁵ seulement 18% des gestionnaires fédéraux et 9.5% des gestionnaires provinciaux disent être plus motivés par les gains monétaires que par l'intérêt du service rendu au public. De plus, seulement 2 gestionnaires fédéraux et 1 gestionnaire provincial disent être motivés par les deux éléments de façon égale.

²⁰⁴ Hypothèse 10: Les travailleurs du secteur public sont plus motivés par le sentiment de rendre service à la population que par le gain monétaire.

²⁰⁵ Zussman, D., Jubes, J., *op. cit.* 160.

En bout de ligne, environ seulement le cinquième de l'ensemble des gestionnaires sont soit plus motivés par le gain monétaire, soit motivés de façon égale par le gain monétaire que par l'intérêt public. Il est notable que le sixième des gestionnaires indiquent n'être motivés par aucun de ces deux éléments. Peut-être se motivent-ils davantage par des stimulants reliés au développement de l'individu dans son milieu de travail? C'est ce que nous tenterons de savoir dans notre prochaine question,

Comme l'ont mentionné Zussman et Jabes²⁰⁶ l'intérêt pour le service rendu au public est une des variables de la motivation mais n'est pas la seule. Notre hypothèse indiquant que les fonctionnaires sont davantage motivés par le service rendu au public que par le gain monétaire est confirmée puisqu'une majorité de 63% des gestionnaires ont abondé dans ce sens. Pour cet élément de question, les gestionnaires fédéraux et provinciaux ont répondu de façon similaire. Dans nos résultats à venir nous chercherons à découvrir, en interrogeant les gestionnaires publics, quelles sont les autres variables de la motivation chez l'ensemble des fonctionnaires.

Pour découvrir quels étaient les éléments qui motivaient le plus les gens dans la fonction publique nous avons directement demandé l'avis des gestionnaires.²⁰⁷ Nous avons posé cette question puisque certains auteurs²⁰⁸ indiquent que les motivants principaux des fonctionnaires publics sont liés au développement de l'individu lui-même.²⁰⁹

²⁰⁶ Zussman, D., Jabes, J., *op. cit.*, 127.

²⁰⁷ Hypothèse 11: Les gestionnaires publics sont motivés et motivent leurs équipes par des éléments liés à leur développement personnel.

²⁰⁸ Zussman, D. , Jabes, J.,*op. cit.*

²⁰⁹ La reconnaissance des supérieurs, la mobilité dans l'organisation, les possibilités de formation, etc...

Tableau XXI : Commentaires sur la motivation intrinsèque

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Reconnaissance	15	88%	12	57%	27	71%
Gestion participative	13	76%	11	52%	24	63%
Gestion délégative	9	53%	11	52%	20	53%
Sentiment d'appartenance à l'organisation	5	29%	8	38%	13	34%
Conditions de travail (salaire, ambiance, etc...)	11	65%	2	9.5%	13	34%
Satisfaction et accomplissement de soi	5	29%	5	24%	10	26%
Développement d'objectifs clairs à long terme	2	12%	5	24%	7	18%
Possibilité de mobilité (verticale ou horizontale)	8	47%	6	29%	14	37%
Intéressé et qualifié pour le travail	3	18%	8	38%	11	29%
Intérêt pour le service rendu au public	4	24%	3	14%	7	18%

Dans ce tableau, nous considérons que 8 items sur 10 représentent des éléments motivants reliés au développement de l'individu : la reconnaissance, la participation, la délégation, le sentiment d'appartenance à l'organisation, les conditions de travail, la satisfaction au travail, les possibilités de mobilité, l'intérêt et la qualification relative au travail fait. Comme dans la question sur la performance, une majorité de gestionnaires ont mentionné que le développement d'un système de reconnaissance du travail bien fait serait un motivateur. Une majorité de gestionnaires fédéraux (88%) et de gestionnaires provinciaux (57%) ont parlé de la reconnaissance comme élément fondamental de la motivation. Treize cadres fédéraux (76%) et 11 cadres provinciaux (63%) ont affirmé que la gestion participative motivait les employés. Toutefois, les gestionnaires sont formels : « il est préférable de ne pas consulter que de demander l'avis des gens seulement pour faire semblant de les consulter. » Selon eux, les gens ne sont pas dupes et ressentent si leurs supérieurs sont honnêtes dans leurs demandes de participation. Certains soulignent que la gestion participative dans une organisation peut avoir comme résultat d'accroître le

sentiment de responsabilité des gens parce qu'ils ont participé à la prise de décisions.²¹⁰ Selon 53% des gestionnaires, la gestion de délégation est également un élément motivateur. Cinq gestionnaires du fédéral et 8 gestionnaires du provincial soulignent qu'il est important de développer un sentiment d'appartenance, une fierté de travailler pour son organisation.

Un cinquième des gestionnaires indiquent que le gouvernement devrait se pencher davantage sur le développement d'objectifs clairs et à long terme pour que les fonctionnaires sachent les grandes orientations et soient motivés à travailler dans ce sens. Le problème actuel de l'administration publique serait que parfois, les fonctionnaires travaillent un certain temps sur un objectif donné et qu'ensuite le gouvernement modifie sa politique. Tout le travail ayant été accompli n'est plus important et il faut recommencer en fonction d'autres objectifs parfois étrangers à ceux qui viennent tout juste d'être délaissés. Oeuvrer dans de pareilles conditions démotiverait les gens. C'est pourquoi les gestionnaires publics voudraient que le politique développe plus d'orientations à long terme. L'étude de Julien de 1989 introduit un point selon nous important mais qui n'a pas été mentionné par les gestionnaires que nous avons interrogés. Selon l'étude de Julien, 45% de professionnels indiquent que leurs gestionnaires ne se préoccupent pas de définir des objectifs stimulants pour le personnel.²¹¹ Donc, les administrateurs publics, en plus de pousser pour obtenir des objectifs d'organisation clairs devraient eux-mêmes également développer des objectifs pour leurs équipes de travail.

Les bonnes conditions de travail comme le salaire et l'ambiance dans le milieu de travail seraient aussi un élément motivateur selon le tiers des gestionnaires. Un autre point important serait la satisfaction et l'accomplissement de soi ; le quart des gestionnaires l'ont mentionné. Un total de 37% des cadres supérieurs souligne que les possibilités de mobilités verticales et horizontales en plus des possibilités de formation motiveraient beaucoup les gens. Être intéressé et qualifié pour le travail que l'on effectue serait également une motivation importante.

Trois gestionnaires de chaque palier gouvernemental ont tenu à souligner que les éléments qui motiveraient les gens changent pour chaque individu. Selon un gestionnaire, « les éléments motivants pour

²¹⁰ Cayer, N. J., Weschler, L. F., « Administrative life: people in organizations», chapitre 4, dans *Social changes and adaptive management*, St-Martin Press, New-York, 1988, 85.

²¹¹ Julien, G., « Les styles de gestion des cadres supérieurs vus par les professionnels de la fonction publique du Québec », *Administration publique du Canada*, v32,n3,1989, 452.

certains peuvent être démotivants pour d'autres. »²¹² Les gestionnaires doivent donc s'ajuster aux différences dans leur gestion des ressources humaines. Dans sa recherche de motivation personnelle et envers ses subordonnés le gestionnaire devrait toujours être conscient des personnalités distinctes de chacun des individus de son équipe.

Notre hypothèse est confirmée puisque la majorité des éléments soulignés (8/10) par les gestionnaires tant fédéraux que provinciaux traitent du développement et de l'implication de l'individu au sein de l'organisation dans laquelle il évolue. Les gestionnaires ont donc mentionné à 80% ce type de motivation.

2.1.2 Le nouveau management public dans l'administration publique

2.1.2.1 La nature de l'administration publique

Durant cette deuxième partie des entrevues, nous avons demandé aux gestionnaires s'ils pensaient que la nature même de l'administration publique faisait obstacle à l'introduction de la philosophie de gestion du nouveau management public.²¹³

Tableau XXII : Les gestionnaires publics pensent que la nature de l'administration publique ne fait pas obstacle à l'introduction de la philosophie de gestion du nouveau management public

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Ne fait pas obstacle	3	18%	6	29%	9	24%
Fait obstacle	13	76%	13	62%	26	68%
Obstacle lié à la taille	0	0%	2	9.5%	2	5%
Ne sait pas	1	6%	0	0%	1	3%

Une majorité de gestionnaires (68%) considèrent que la nature de l'administration publique ferait obstacle à l'introduction de techniques managériales reliées à la théorie du nouveau management public. Au contraire, d'autres gestionnaires fédéraux (18%) et provinciaux (29%) disent que la nature de l'administration publique permettrait cette introduction.

²¹² Il n'existe pas de plan de motivation universel. Coulombe, P.E., « La mobilisation des ressources humaines dans le secteur public », 206.

²¹³ Hypothèse 12 : Les gestionnaires pensent que la nature de l'organisation publique ne fait pas obstacle à l'introduction de la philosophie de gestion du nouveau management public.

Selon une majorité de gestionnaires (68%),²¹⁴ il serait donc impossible de gérer une organisation publique sur les mêmes bases qu'une organisation privée. La différence de nature entre les deux secteurs les empêcherait de fonctionner pareillement. Le secteur privé se baserait sur le profit monétaire pour mesurer son degré de productivité tandis qu'il serait difficile de quantifier le rendement du secteur public.²¹⁵ La théorie du nouveau management public se baserait sur de fausses prémisses puisqu'elle prétend pouvoir gérer le secteur public avec les mêmes outils que ceux du secteur privé. Cette théorie ne tiendrait donc pas compte des complexités qu'entraîne l'introduction du facteur politique dans la gestion des ressources. Plusieurs cadres supérieurs ont aussi expliqué qu'il était normal que la nature du secteur public soit un obstacle puisque le rôle de l'État serait lié à l'équité sociale et non au profit monétaire.

Par contre, 2 gestionnaires provinciaux ont tenu à souligner que les difficultés d'introduction de la théorie dans la pratique relèveraient davantage de la taille de l'organisation que de sa nature. Selon eux, toutes les grandes organisations publiques ou privées auraient les mêmes difficultés à bouger, à s'organiser et à appliquer rapidement les décisions prises. Les maux du secteur public seraient donc plus reliés à la grande taille de l'organisation qu'à sa nature. Une minorité de gestionnaires fédéraux (18%) et de gestionnaires provinciaux (29%) mentionnent que l'introduction de concepts liés à la théorie dans la gestion étatique serait possible et même souhaitable pour accroître la performance des institutions et des personnes.²¹⁶

Nous infirmons donc notre hypothèse puisqu'une majorité (68%) des gestionnaires interrogés croient que la nature de l'administration publique ferait obstacle à l'introduction de la théorie du nouveau management public dans la pratique managériale dans l'appareil étatique.

2.1.2.2 Application positive ou négative de la théorie

Nous abordons maintenant le sujet du nouveau management public en tant que théorie et son application - réelle ou fictive - dans la gestion publique fédérale canadienne et provinciale québécoise. Pour répondre à cette partie de nos interrogations nous avons demandé aux cadres supérieurs interrogés s'ils entrevoyaient

²¹⁴ Comme l'explique Savoie, D.J., *loc. cit.*, 119-120.

²¹⁵ *Ibid.*, 114-116; Comme l'expliquent Halachmi, A., Bouckaert, G., *loc. cit.*, 5-11.

²¹⁶ Comme l'expliquent Osborne, D., Gaebler, T., *op. cit.*, XVII.

positivement l'introduction du nouveau management public en tant que théorie managériale dans l'administration publique.²¹⁷

Tableau XXIII : Les gestionnaires publics considèrent que l'adoption de la philosophie de gestion du nouveau management public dans l'administration publique donne des résultats positifs

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Positifs	13	76%	14	66.5%	27	71%
Négatifs	4	24%	5	24%	9	24%
Ne sait pas	0	0%	2	9.5%	2	5%

Les trois quarts des gestionnaires fédéraux (76%) et 66.5% des gestionnaires provinciaux ont indiqué que l'introduction des concepts du nouveau management public dans la gestion de l'appareil étatique serait positive; et ce, malgré qu'un nombre similaire de gestionnaires ait indiqué, à la question précédente, que la nature de l'administration publique faisait obstacle à l'introduction de la théorie du nouveau management public. Au contraire, certains gestionnaires (24%) disent que cette importation des techniques de gestion aurait un impact négatif sur la gestion publique. L'étude menée par le U.S Merit System Protection Board indique que seulement 20% des travailleurs américains considèrent que l'introduction de la philosophie de gestion du nouveau management public ainsi que des techniques managériales qui y sont généralement associées ont entraîné des effets positifs dans la gestion gouvernementale.²¹⁸ Toutefois, un peu plus loin dans cette même étude, 49% des répondants indiquent que la productivité des individus –élément que nous considérons comme positif – s'est accrue depuis deux ans ; c'est-à-dire depuis l'introduction de la réforme NPR lancée par Al Gore.²¹⁹

²¹⁷ Hypothèse 13: Les gestionnaires publics considèrent que l'adoption de la philosophie de gestion du nouveau management public dans l'administration publique donne des résultats positifs.

²¹⁸ *The changing Federal Workplace: Employee Perspectives*, Executive Summary, dans Report by the U.S. Merit System Protection Board, Washington, 1999, viii.

²¹⁹ *Federal Employee Perspectives on Reinvention Initiative, Downsizing, and Cutback*, dans Report by the U.S. Merit System Protection Board, Washington, 1999.

Tableau XXIV Commentaires sur la nature de l'administration publique

	Féd.	% Féd.	Prov	% Prov.	Total	% Total
Organisations privées et publiques apprennent les unes des autres	10	59%	10	48%	20	53%
Administration publique a un objectif social	5	29%	13	62%	18	47%
Nouveau management public accroît l'imputabilité, la délégation, la décentralisation	7	41%	1	5%	8	21%
Secteur public doit gérer ses ressources comme le secteur privé	2	12%	4	19%	6	17%

Deux commentaires positifs prédominent. Premièrement, la moitié des gestionnaires (53%) favoriseraient les échanges de connaissances entre les administrations privées et publiques. Selon eux, il serait positif d'aller puiser dans les techniques de gestion du secteur privé. Ces techniques pourraient aider l'administration publique à devenir plus productive et efficiente. Il importerait seulement de bien choisir et d'implanter les bons outils du secteur privé dans le secteur public. Certains gestionnaires mentionnent l'importance de gérer les ressources financières de l'appareil étatique comme le ferait le secteur privé. Toutefois, ces derniers sont conscients de l'importance de comparer des éléments semblables. Selon ces gestionnaires, « nous ne pouvons comparer l'administration publique qu'avec de grandes organisations privées. »

Deuxièmement, 47% des gestionnaires soulignent que l'administration publique possède un but social malgré sa volonté d'être plus efficiente. Entre les organisations privées et publiques, tous les concepts ne peuvent être aisément importés.²²⁰ La gestion, liée à la conception de politiques sociales, serait très complexe. Certains outils de gestion provenant du secteur privé seraient difficiles à utiliser dû au contexte politique qui influencerait et colorerait grandement la gestion publique. Il est à noter que les gestionnaires publics interrogés évoluent dans des ministères à caractères sociaux et c'est sûrement pourquoi ces éléments sont probants pour eux. Au sujet des commentaires négatifs, 24% des gestionnaires

²²⁰ Halachmi et Bouckaert expliquent aussi que les deux types d'organisation sont de natures différentes.

indiquent à nouveau que l'introduction des concepts de gestion du nouveau management public serait négative.²²¹

Nous confirmons notre hypothèse indiquant que les hauts gestionnaires publics considèrent que l'adoption de la philosophie de gestion du nouveau management public dans l'administration étatique donnerait des résultats positifs puisque 71% de l'ensemble des cadres supérieurs interrogés abondent en ce sens.

2.1.2.3 Introduction de la théorie à la pratique

En posant notre prochaine question, nous voulions savoir si le gouvernement introduisait réellement la théorie du nouveau management public dans la gestion managériale globale. Nous avons demandé aux gestionnaires si leur gouvernement respectif tendait réellement vers une introduction des concepts de gestion reliés au nouveau management public dans la pratique.²²²

Tableau XXV : Les gestionnaires publics pensent que leur palier de gouvernement introduit la philosophie du nouveau management public dans sa gestion des ressources

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Applique la théorie	17	100%	15	71%	32	84%
N'applique pas la théorie	0	0	5	24%	5	13%
Ne sait pas	0	0	1	5%	1	3%

Il est intéressant de noter que tous les gestionnaires fédéraux observent que leur gouvernement est engagé dans une certaine dynamique de gestion incorporant les concepts associés au nouveau management public. Toutefois, 3 d'entre eux soulignent que le gouvernement fédéral adopterait ces concepts seulement au niveau du domaine opérationnel. Selon eux le domaine de la conception ne serait pas propice à l'introduction des concepts reliés à la théorie du nouveau management public puisqu'il est difficilement mesurable. Les gestionnaires provinciaux (71%) observent également que leur gouvernement introduit les concepts associés au nouveau management public dans la gestion générale des ressources. Seulement 5 gestionnaires provinciaux (24%) indiquent que leur gouvernement ne ferait pas de gestion liée au nouveau

²²¹Comme nous en avons traité dans notre premier chapitre certains gestionnaires pensent que les prémisses théoriques du nouveau management public sont fausses et qu'il est impossible de comparer des organisations publiques et privées. Selon eux, il est également impossible d'importer les idées de gestion entre les deux types d'organisations quelle qu'en soit la taille. Le but et la nature même des deux secteurs diffèrent. L'organisation privée a pour objectif de faire du profit tandis que l'organisation publique doit accomplir sa mission sociale peu importe qu'elle soit rentable ou non.

²²² Hypothèse 14: Les gestionnaires publics pensent que leur palier de gouvernement introduit la philosophie du nouveau management public dans sa gestion.

management public.²²³ Un total de 37% des fonctionnaires américains interrogés considèrent que leur organisation a fait de l'introduction de la réforme NPR de Al Gore une priorité d'organisation.²²⁴ Cette réforme se base sur les prémisses idéologiques de la théorie du nouveau management public. Pour sa part, l'étude de Gow relève un scepticisme des gestionnaires face à la théorie. Ses résultats démontrent que 67.6% des gestionnaires interrogés ont dit observer une résistance au changement dans l'administration publique.²²⁵ Une première étude de Julien, effectuée en 1989, met en évidence dans un premier temps que les gestionnaires pensent à 67% qu'il est plutôt vrai que les unités de travail ne gardent à leur service que le minimum nécessaire d'employés et dans un deuxième temps que les gestionnaires considèrent à 32.4% que toutes les activités qui ne sont pas essentielles ont été éliminées des programmes provinciaux québécois.²²⁶ Une deuxième étude de l'auteur, effectuée en 1993, fait ressortir que 90.4% des gestionnaires provinciaux québécois interrogés considèrent que, dû aux réformes, la charge des employés s'est accrue au cours des dernières années. De plus, l'étude souligne que 75.3% des gestionnaires indiquent que les unités de travail ont restreint le volume de leurs dépenses durant les dernières années.²²⁷

²²³ Les gestionnaires ayant répondu négativement à notre question basent leur réponse sur trois éléments. Premièrement, ce n'est pas un réflexe développé par l'appareil étatique que d'agir en fonction d'être productif et efficient. Deuxièmement, le discours et ce qu'on fait réellement se distinguent et c'est ce qui se passe dans le cas actuel. Les gouvernements discourent amplement sur le sujet de l'accroissement de la production mais en réalité, n'entreprendent pas beaucoup d'actions concrètes. Finalement, le gouvernement n'a jamais réellement introduit les outils nécessaires à une gestion basée sur la philosophie du nouveau management public. Le gouvernement ne laisse donc aucune marge de manœuvre en ce qui a trait à la gestion des surplus financiers et ne donne toujours pas d'outils de dotation et/ou de sanctions et récompenses aux gestionnaires.

²²⁴ Report by the U.S. Merit System Protection Board, chapter *The changing Federal Workplace: Employee Perspectives*, "Executive Summary", Washington, 1999, vii.

²²⁵ Gow, J.I., *loc. cit.* 394.

²²⁶ Julien, G., « Les valeurs collectives de gestion dans la fonction publique québécoise : la perception des cadres », *Administration publique du Canada*, v36, n3, 1993, 332.

²²⁷ Idem, 331.

Tableau XXVI : Commentaires positifs à l'introduction du nouveau management public

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Réformes de rationalisation des ressources humaines	9	53%	8	38%	17	45%
Gestion à recouvrement de fonds (domaine opérationnel)	6	35%	8	38%	14	37%
Privatisation	6	35%	4	19%	10	26%
Gestion basée sur l'approche client	4	24%	0	0%	4	10.5%
Développement du travail interministériel	4	24%	0	0%	4	10.5%
Décentralisation	2	12%	5	24%	7	18%
Dé-bureaucratisation	2	12%	6	29%	8	21%

En ce qui a trait aux commentaires obtenus pour cette question, 53% des gestionnaires fédéraux et 38% des gestionnaires provinciaux ont spontanément indiqué que leur gouvernement était présentement en processus de réforme et de rationalisation des ressources humaines. Ensuite, 35% des cadres fédéraux et 38% des cadres provinciaux ont mentionné qu'ils devaient de plus en plus gérer à recouvrement des coûts dans le domaine des opérations. Leur gouvernement avait commencé une rationalisation budgétaire pour s'apparenter à la gestion des budgets du secteur privé. Certains gestionnaires parlent de privatisation et disent « qu'on donne maintenant à contrat tout ce qu'on peut. »

Les gestionnaires fédéraux ont également parlé d'une nouvelle mentalité de gestion basée sur l'approche client et ont souligné l'accroissement du travail interministériel, c'est-à-dire la coopération entre ministères pour éviter les dédoublements.²²⁸ Les gestionnaires provinciaux n'ont pas mentionné ces deux derniers points. Toutefois, ils sont les seuls à souligner que leur gouvernement entreprend des réformes ayant pour objectif de diviser les ministères en plus petites agences nommées les Unités autonomes de service; malgré que ce type d'organisations décentralisées existe également au palier fédéral. Dans le même ordre d'idée, certains gestionnaires ont indiqué que leur gouvernement tendait de plus en plus à décentraliser les décisions, à débureaucratiser et à alléger les processus.

²²⁸ Si un ministère offre un service, les autres ministères contractent avec lui plutôt que de développer ce même service.

Notre hypothèse se confirme puisqu'une large majorité de gestionnaires 85.5%, c'est-à-dire 100% des fédéraux et 71% des provinciaux, observent que leur palier de gouvernement respectif introduit les concepts liés à la théorie du nouveau management public dans la gestion étatique.

2.1.2.4 L'action au diapason du discours

Notre avant-dernière affirmation²²⁹ est une suite logique de l'hypothèse précédente. Nous étions intéressés à savoir si les gestionnaires considèrent qu'un effort devrait encore être fourni pour mettre les actions au diapason avec le discours.

Nous avons spécifiquement demandé aux gestionnaires s'ils observaient une distance entre le discours de leur gouvernement respectif - au sujet des réformes entreprises et basées sur la philosophie du nouveau management public - et la réalité vécue.

Tableau XXVII : Les gestionnaires publics observent une distance entre le discours du gouvernement à propos de l'introduction de concepts de gestion liés au nouveau management public et la réalité

	Féd.	% Féd.	Prov.	% Prov.	Total	% Total
Distance	6	35%	9	43%	15	39%
Pas de distance	11	65%	9	43%	20	53%
Ne sait pas	0	0%	3	14%	3	8%

Un total de 53% des gestionnaires des deux paliers n'observent pas de distance entre le discours de leur gouvernement et la réalité. Les gestionnaires mentionnent que le centre politique de leur palier gouvernemental entreprendrait actuellement plusieurs actions dont, par exemple, une réelle décentralisation des décisions vers les ministères et/ou les régions. De plus, « on sent une réelle volonté de rationaliser les dépenses à tous les niveaux. On favorise la mobilité et la formation et on a déjà commencé à diminuer la taille de la fonction publique. » Selon ces gestionnaires, des efforts concrets seraient donc entrepris pour transposer le discours fondé sur les prémisses du nouveau management public en actions concrètes.

Toutefois, certains gestionnaires soulignent qu'il est normal d'observer un décalage entre le discours et la réalité puisqu'en gestion publique, le discours serait le pré-requis à l'action. Fruits du discours, les politiques prendraient nécessairement plus de temps à se développer. L'arrimage de l'action à

²²⁹Hypothèse 15 : Les gestionnaires publics observent une distance entre le discours du gouvernement à propos de l'introduction des concepts de gestion liés au nouveau management public et la réalité.

l'idée ne s'effectuerait pas instantanément. Selon eux, malgré un décalage normal, toutes les activités gouvernementales actuelles seraient tournées vers l'application du discours dans la réalité.

Ceux qui observent une distance entre le discours et la réalité expliquent que leur gouvernement central promouvrait un nouveau style de gestion dynamique mais que les gestionnaires manqueraient d'outils pour l'appliquer réellement. Le discours ne se traduirait donc pas par des gestes concrets. Trois gestionnaires fédéraux et 2 gestionnaires provinciaux indiquent que le centre politique conserverait encore tous ses pouvoirs décisionnels. Le gouvernement ferait la promotion d'un système horizontal où les décisions relèveraient des gestionnaires mais la réalité démontrerait pourtant la force de la hiérarchie verticale. Les décisions finales seraient, somme toute, encore fortement reliées au politique. Trois gestionnaires fédéraux et 6 gestionnaires provinciaux expliquent que le discours novateur de leur gouvernement viserait la popularité politique électorale. Dans les faits, au delà des mots, l'action ne traduirait pas le discours. « On fait face en tant que gestionnaire à des demandes à court terme du politique tandis qu'une réelle réorganisation devrait être entreprise sur la base du long terme. »²³⁰ Il est intéressant de noter que, même si 100% des cadres fédéraux et 71% des cadres provinciaux considèrent leur gouvernement actif dans l'introduction du nouveau management public, plus du tiers (35%) des premiers et 43% des seconds pensent que leur gouvernement n'en ferait pas autant que ce qu'il a tendance à annoncer.

Notre hypothèse est infirmée avec une majorité faible puisque nos résultats démontrent que 53% des gestionnaires considèrent qu'il n'y a pas de distance entre le discours gouvernemental et la réalité. Encore une fois, c'est le pourcentage des gestionnaires fédéraux qui tire la moyenne vers le haut. Toutefois, nous notons que notre hypothèse s'infirme avec une force relative dans le cas des gestionnaires fédéraux puisque 65% d'entre eux considèrent qu'il n'y a pas de distance mais notre hypothèse s'infirme avec moins de force chez les gestionnaires provinciaux. Chez ces derniers, 43% des gestionnaires pensent qu'il y a une distance, 43% pensent qu'il n'y a pas de distance et 14% ne savent pas.

²³⁰ Trois autres commentaires ont été mentionnés par les gestionnaires. Ils ont respectivement indiqué qu'on demande aux gestionnaires d'agir comme dans le secteur privé mais que les bénéfices marginaux ne sont pas les mêmes et ne poussent pas à accroître la productivité. Selon un autre, la culture organisationnelle du secteur public ne donnerait pas l'occasion d'être innovateur. Le troisième mentionne qu'il y a des paradoxes entre ce que le politique demande de faire (souvent de la gestion court terme) et ce qu'il faudrait réellement faire. Toutefois, les gestionnaires publics, dans ces cas n'ont pas de marge décisionnelle.

CHAPITRE 3 : LA COMPARAISON ENTRE LES GESTIONNAIRES CANADIENS ET QUÉBÉCOIS

3. Introduction

Comme nous l'avons observé dans les chapitres précédents, les administrateurs des différents paliers gouvernementaux ainsi que des organisations qui les composent ne possèdent pas les mêmes opinions au sujet de la gestion des ressources humaines. La coexistence d'organisations au sein de la fonction publique fédérale canadienne et provinciale québécoise ne signifierait donc pas que leurs membres soient tous du même avis sur la meilleure manière de gérer l'ensemble des ressources gouvernementales. Il est intéressant de souligner que ces divergences d'opinions et d'en expliquer les origines. Dans le présent chapitre, nous répondrons à notre dernière hypothèse qui représente la somme des réponses obtenues à l'ensemble de nos sous-hypothèses. À partir de ces réponses, nous dresserons un tableau représentatif des opinions des gestionnaires fédéraux et provinciaux interrogés afin de mieux faire ressortir les similitudes et les divergences d'opinions et dans le but de les comparer. Dans un deuxième temps, nous tenterons d'expliquer les différences d'opinions notées. Afin de trouver pourquoi les points de vue des gestionnaires des deux paliers gouvernementaux sont différents, quelques explications peuvent être envisagées : différentes cultures ambiantes, différentes cultures d'organisation, l'historique de chaque institution, etc... Puisque tous les gestionnaires interrogés travaillaient dans des ministères à caractère social, oeuvrant dans des créneaux d'activités similaires, certains des résultats à nos questions sont plus remarquables que d'autres - dû au degré de différence entre le pourcentage des réponses obtenues des gestionnaires fédéraux et des gestionnaires provinciaux - et entraînent nécessairement une comparaison entre les deux paliers d'administration. Nous tenterons donc de comprendre et d'expliquer pourquoi les gestionnaires faisant partie de la fonction publique du palier fédéral ou provincial et travaillant dans des ministères similaires mais à des paliers gouvernementaux différents nous ont répondu de façons si opposées en certains cas.

3.1 ANALYSE ET EXPLICATION DES RÉSULTATS

3.1.1 Dernière hypothèse

Pour répondre à notre dernière interrogation qui soutient que « les gestionnaires publics fédéraux sont plus favorables à l'adoption de la philosophie de gestion du nouveau management public et des techniques managériales qui en découlent que ne le sont leurs homologues provinciaux québécois », nous avons compilé les résultats obtenus dans les 14 premières hypothèses. Nous avons exclu l'hypothèse numéro 15 puisqu'elle n'indiquait pas l'opinion des gestionnaires en ce qui a trait au résultat positif ou négatif de l'adoption de techniques de gestion reliées au nouveau management public.

Tableau XXVIII : Résumé des hypothèses

Résumé des hypothèses	Fédéral confirmée	Prov confirmée	Fédéral infirmée	Prov. infirmée
1. Développent des attentes signifiées	94%	52%		
2. Effectuent des évaluations de rendement	94%	76%		
3. Rend justice au travail des gens	59%	62%		
4. Accroît la performance des ressources humaines	82%			48%
5. Aide à gérer leur personnel	88%	62%		
6. La rémunération au rendement	59%	81%		
7. L'imputabilité existe	76%			38%
8. L'imputabilité accroît la performance	71%	67%		
9. Diminution de la sécurité d'emploi	76%			28.5%
10. Motivation: service au public / gain monétaire	65%	62%		
11. Motivation: développement de l'individu	80%	80%		
12. Nature du secteur public, obstacle du NMP			18%	29%
13. Résultats positifs du NMP	76%	66.5%		
14. Introduction du NMP dans le secteur public	100%	71%		

En observant le nombre d'hypothèses confirmées et infirmées chez les deux groupes ainsi que la force avec laquelle elles sont confirmées, nous pouvons conclure que notre dernière hypothèse est confirmée. Toutefois, les gestionnaires fédéraux semblent plus enclins que leurs homologues provinciaux à l'introduction, dans l'administration étatique, des techniques managériales reliées à la théorie du nouveau management public. Nous concluons ainsi puisque les gestionnaires fédéraux confirment en plus grand nombre et avec plus de force l'ensemble de nos hypothèses.

Premièrement, nous remarquons que les gestionnaires fédéraux confirment 13 hypothèses sur un total de 14 tandis que les gestionnaires provinciaux n'en confirment que 10 sur 14. De plus, entre les répondants fédéraux et provinciaux, la force avec laquelle sont confirmées les hypothèses diffère. Nous constatons que chez les gestionnaires fédéraux, 9 hypothèses sur 14 sont confirmées avec une force relativement élevée - plus de 75% - tandis que chez les gestionnaires provinciaux ce nombre est de 7 hypothèses sur 14. Chez les gestionnaires fédéraux, nous n'observons que 4 hypothèses sur 14 confirmées avec moins de 75% tandis que les gestionnaires provinciaux confirment 7 hypothèses sur 14 avec moins de 75%. Selon les résultats des entrevues, les gestionnaires fédéraux sont plus ouverts que leurs homologues provinciaux à l'introduction, dans la gestion publique, de la théorie et des techniques managériales du nouveau management public.

Notre dernière hypothèse indiquait que les gestionnaires publics fédéraux seraient davantage enclins que leurs homologues provinciaux à l'introduction de techniques managériales reliées au nouveau management public. Nous confirmons cette hypothèse avec une certaine force. Selon nos résultats, nous observons, dans un premier temps, que davantage de gestionnaires fédéraux ont confirmé l'ensemble de nos hypothèses et, dans un deuxième temps, que les pourcentages qui confirment ces hypothèses sont davantage élevés chez les gestionnaires fédéraux que chez les gestionnaires provinciaux. Il existerait donc une distinction réelle sur la façon de gérer l'appareil étatique entre les gestionnaires des deux paliers. La suite de notre chapitre sera orientée vers l'objectif de faire ressortir les divergences d'opinions les plus significatives entre les gestionnaires fédéraux et provinciaux. Nous prévoyons également expliquer pourquoi les gestionnaires des deux paliers ne possèdent pas la même vision de la gestion des ressources humaines.

3.1.2 Distinction entre les gestionnaires fédéraux et provinciaux

3.1.2.1 Gestion des ressources humaines

3.1.2.1.1 Attentes signifiées et évaluations de rendement

Il est intéressant de noter une distinction marquée entre les réponses des gestionnaires des deux paliers gouvernementaux en ce qui concerne le développement d'attentes signifiées. Selon nos résultats, les gestionnaires fédéraux utilisent majoritairement (94%) l'outil de l'attente signifiée dans la gestion des

ressources humaines tandis que les gestionnaires provinciaux sont divisés sur le sujet. La moitié d'entre eux (52%) l'utilise tandis que l'autre moitié (48%) ne l'utilise pas. Pourtant, l'étude de Leblanc et Poirier, en 1980, observait que 78% des cadres supérieurs interrogés effectuaient des plans de travail.²³¹ La raison la plus souvent évoquée pour ne pas utiliser l'attente signifiée est le manque de temps. Il est intéressant de souligner qu'il existe une différence dans le degré d'utilisation de ces deux outils chez les gestionnaires des deux paliers. Cette constatation étonne pour deux raisons. Dans un premier temps, parce que les gestionnaires fédéraux ont un horaire aussi restreint que celui des gestionnaires provinciaux et, dans un deuxième temps, parce qu'aux deux paliers gouvernementaux, des réformes ayant pour objectif d'introduire des techniques plus efficaces de gestion des ressources humaines ont vu le jour depuis une vingtaine d'années.²³² Ces observations nous amènent à penser qu'au fédéral, le format d'évaluations en lien avec les attentes signifiées est beaucoup plus facile à utiliser que le format rigide d'évaluations du palier provincial, ce qui incite davantage les gestionnaires fédéraux à évaluer leurs subordonnés. Nous notons également une grande différence aux deux paliers gouvernementaux entre le nombre de gestionnaires qui sont évalués par leurs supérieurs. Du côté fédéral, tous les gestionnaires (100%) sont évalués contre un pourcentage assez faible de 33% chez les gestionnaires provinciaux québécois. De plus, en regardant nos quatrième et cinquième hypothèses, nous constatons que les gestionnaires provinciaux sont beaucoup moins convaincus de la pertinence de ces outils de gestion des ressources humaines. Selon eux, leur utilisation n'engendre pas vraiment des résultats positifs.

À travers les commentaires informels des gestionnaires, nous remarquons que l'évaluation n'est pas perçue et n'est pas utilisée de la même façon par les gestionnaires fédéraux et provinciaux. Pour les premiers, la discussion entre supérieurs et subordonnés représente la forme d'évaluation la plus utilisée. Cette forme d'évaluation est la plus souvent utilisée même si les commentaires échangés ne sont pas mis par écrit. Donc, pour la majorité des gestionnaires fédéraux, l'évaluation est généralement un processus interactif oral. Pour les gestionnaires québécois, la discussion ne semble pas être un mode d'évaluation commun puisque la majorité d'entre eux effectuent leurs évaluations par écrit sur la base d'un questionnaire à remplir. Trois explications sont envisagées pour exprimer cette différence d'opinion. Il est premièrement possible que les gestionnaires québécois ne possèdent pas la culture de l'évaluation par discussions interactives comme leurs confrères fédéraux malgré que l'option leur semble ouverte puisque

²³¹ Leblanc, A., Poirier, L., *Les cadres de la fonction publique québécoise: style de leadership, besoins et satisfaction*, Projet d'intervention, École Nationale d'Administration Publique, Québec, 1980, 38.

²³² Voir la section sur les réformes au Québec au chapitre 1.

quatre gestionnaires provinciaux nous ont dit utiliser cette technique. Il est de deuxièmement probable que le fait que le gouvernement québécois fournisse encore un questionnaire d'évaluation formel incite les gestionnaires à l'utiliser malgré qu'ils le considèrent désuet.²³³ L'abandon du questionnaire rigide au profit du développement d'attentes signifiées et de l'évaluation effectuée sur cette base représenterait une preuve de la réussite de l'adoption des réformes basées sur le nouveau management public. Cette réussite serait plus évidente au palier fédéral puisque 94% des gestionnaires fédéraux développent des attentes et que le formulaire d'évaluation n'est qu'un outil de support à l'évaluation sur la base de ces attentes. Elle serait toutefois moins évidente du côté provincial où le formulaire serait davantage rigide et ne répondrait plus aux besoins actuels. La dernière explication possible serait que les évaluations effectuées par les gestionnaires du palier fédéral ne sont pas aussi sérieuses que celles effectuées par les gestionnaires du palier provincial.

Nous notons une grande différence d'opinion entre les gestionnaires des deux paliers au sujet de l'affirmation soutenant que : « la gestion par attentes et évaluations accroît l'efficacité des ressources humaines. » Les gestionnaires fédéraux s'accordent avec cette idée à 82% tandis que les gestionnaires provinciaux ne l'appuient qu'à 48%. De plus, les cadres fédéraux croient à 88% que l'évaluation les aide à gérer leur personnel tandis que les gestionnaires provinciaux n'en sont convaincus qu'à 62%. Chez ces derniers, nous remarquons donc un taux assez élevé de scepticisme quant aux résultats positifs possibles que pourrait entraîner l'évaluation de rendement basée sur des attentes signifiées. Malgré le fait qu'ils évaluent leurs subordonnés à 76%, ils sont peu convaincus que cela résultera en un accroissement de la performance des gens et à peine un peu plus convaincus que cet outil les aidera à mieux gérer leur personnel.

Pour toutes les questions posées sur les attentes signifiées et les évaluations de rendement – à l'exception de celles ayant trait à rendre justice au travail des gens - nous observons que les gestionnaires fédéraux sont largement plus enclins à utiliser ces méthodes et à en souligner les effets positifs. Cette inclinaison se retrouve chez eux malgré qu'ils aient souligné, comme l'ont fait leurs homologues provinciaux, certains obstacles importants face à l'application de ces outils. Par exemple, les gestionnaires des deux paliers ont indiqué au même degré la difficulté de mesurer le rendement ainsi que l'impact négatif

²³³ Certains gestionnaires ont mentionné cet argument pour expliquer qu'ils n'effectuent pas d'évaluations interactives orales.

de l'évaluation sur les relations interpersonnelles dans une équipe. Il est également intéressant de souligner que les gestionnaires fédéraux utilisent presque tous les attentes signifiées et les évaluations (94%) malgré qu'ils soulignent tous (100%) manquer de temps. De leur côté, les gestionnaires provinciaux considèrent à 71% que le temps est un obstacle à l'accomplissement d'attentes signifiées et d'évaluations. De fait, seulement 52% d'entre eux développent des objectifs signifiés à l'avance. Toutefois, plusieurs (76%) évaluent quand même leurs subordonnés.

Il est notable que l'obstacle du contexte politique n'ait été soulevé que par certains gestionnaires provinciaux (33%) qui mentionnent que le contexte politique est un obstacle important à l'accomplissement de bonnes évaluations. Malgré le fait qu'elles soient basées sur des attentes signifiées bien définies, les actions des fonctionnaires seraient toujours reliées à ce contexte politique et ainsi, aux décisions à court terme qu'il engendre. Pour leur part, les gestionnaires fédéraux n'ont pas souligné cet obstacle malgré qu'il soit évident qu'ils ont, eux aussi, à composer avec le niveau politique dans leur gestion quotidienne des programmes gouvernementaux. Il serait intéressant de découvrir pourquoi ces derniers n'ont pas noté le contexte politique comme obstacle à l'accomplissement d'attentes et d'évaluations. Peut-être ne considèrent-ils pas cet élément comme un obstacle mais plutôt comme partie de l'environnement de travail avec lequel ils doivent composer. Une autre explication plausible serait que, puisque les gestionnaires provinciaux interrogés occupent un niveau hiérarchique plus élevé au palier provincial que n'occupent, au palier fédéral, les gestionnaires fédéraux interrogés, ils seraient davantage en contact avec les contraintes imposées par le contexte politique.

3.1.2.1.2 Rémunération au rendement

Les gestionnaires provinciaux semblent plus enclins que leurs homologues fédéraux à l'adoption d'un système de rémunération au rendement puisqu'ils considèrent respectivement à 81% et 59% qu'un tel système accroîtrait la performance des individus. Nous pouvons en partie expliquer cette distinction par le fait que les gestionnaires provinciaux n'ont pas bénéficié comme leurs homologues fédéraux, de primes au rendement durant une période d'environ dix ans - incluant la période où nous avons effectué nos

entrevues.²³⁴ De fait, les gestionnaires provinciaux ont peut-être eu tendance à surévaluer les bienfaits de ce système.²³⁵

Les gestionnaires provinciaux sont également plus nombreux que les gestionnaires fédéraux à être craintifs quant à la possibilité d'un manque d'équité dans un futur système de rémunération au rendement. De fait, les trois quarts des gestionnaires provinciaux contre la moitié des gestionnaires fédéraux craignent les abus de pouvoir. Certains gestionnaires des deux paliers gouvernementaux proposent donc d'élaborer un système bien réglementé pour éviter les abus et les iniquités possibles dans l'octroi des primes au rendement.²³⁶ Toutefois, la tendance des politiques gouvernementales actuelles est à la diminution de la réglementation dans le but d'obtenir plus de flexibilité et donc plus de performance dans la gestion des ressources. Il est paradoxal de vouloir, d'une part, accroître la flexibilité des systèmes d'administration comme le proposent la majorité des réformes entreprises par les gouvernements depuis une vingtaine d'années et d'autre part, de vouloir éviter les abus et le patronage en accroissant la rigidité du système de rémunération à la performance. Il est intéressant de noter ce point puisque l'ajout de règles diminuerait la flexibilité, la vitesse de réaction et donc la performance dans la gestion du système. Il est possible que la volonté des gestionnaires d'encadrer les systèmes de rémunération à la performance s'explique par le fait que la gestion des ressources humaines ne peut suivre les mêmes règles que la gestion de l'ensemble des ressources. Pour gérer des ressources humaines, l'équité est un élément primordial et le sentiment d'être traité avec justice prévaut sur le motivant qu'est la rémunération au rendement. Les gestionnaires soulignent que la rémunération à la performance est un élément motivant mais que le système devrait être encadré pour donner les résultats escomptés sinon il démotivera davantage qu'il motivera.

Entre autres, pour bâtir un système équitable de rémunération à la performance, il faudrait établir un lien entre évaluation de rendement et rémunération au rendement.²³⁷ Or, comme nous l'avons mentionné, les gestionnaires provinciaux interrogés ne sont évalués qu'à 33%. Au contraire, leurs homologues fédéraux se disent moins ouverts à l'implantation d'un système de rémunération au rendement mais sont tous évalués. Selon nous, un système trop rigide tendrait à entraîner une standardisation des

²³⁴ Cette période s'est échelonnée entre 1991 et 1999. Actuellement, les primes au rendement ont été réintroduites au niveau de la haute gestion de l'administration publique québécoise.

²³⁵ Il faut souligner que certains gestionnaires provinciaux ont toutefois déjà expérimenté la rémunération au rendement dans l'administration publique québécoise jusqu'au début des années 90.

²³⁶ Les auteurs Bourgault et Tremblay proposent la même idée que ce qu'ont proposé les gestionnaires interrogés. Bourgault, J., Tremblay, Y., *loc. cit.*, 587.

²³⁷ OCDE, document 2, 1997.

évaluations, ce qui serait contraire à l'introduction de la gestion des performances par évaluations basées sur des attentes signifiées ; ce qui représente la vague actuelle relativement aux évaluations de l'administration publique.

Le processus qu'on retrouve dans l'administration publique fédérale canadienne regroupe les attentes signifiées, les évaluations ainsi que la rémunération basée sur la performance.²³⁸ Puisqu'un système de rémunération au rendement doit s'appuyer sur des évaluations de performances pour être le moins biaisé possible, il est probable que cela explique le fait que les gestionnaires fédéraux soient tous évalués par comparaison avec les gestionnaires provinciaux qui ne le sont qu'à 33%. Il est possible que l'interruption de l'application du système de rémunération à la performance ait eu un impact sur la motivation à évaluer les cadres supérieurs de la fonction publique québécoise.

Il est également intéressant de faire un parallèle entre les résultats obtenus sur la rémunération au rendement et les résultats obtenus à propos de la motivation. Malgré que 59% des gestionnaires fédéraux et 81% des gestionnaires provinciaux pensent que la rémunération au rendement serait un motivant à envisager pour accroître la performance des individus dans le secteur public, 65% des gestionnaires fédéraux et 62% des gestionnaires provinciaux se disent davantage motivés - et considèrent leurs subordonnés davantage motivés - par le service rendu au public que par le gain monétaire. Seulement 30% des cadres fédéraux et 14.5% des cadres provinciaux se disent plus motivés ou également motivés par l'argent que par le service rendu au public. Malgré le fort appui des gestionnaires provinciaux à un système de rémunération à la performance, ce sont eux qui se disent le moins motivés par la composante du gain monétaire. Il est aussi intéressant de souligner que lorsque nous leur avons demandé de nous mentionner les éléments qui les motivent le plus et qui motivent le plus l'ensemble des fonctionnaires, aucun gestionnaire n'a mentionné de nouveau l'argent comme élément motivant.

3.1.2.1.3 L'imputabilité

L'évaluation de rendement devrait avoir pour effet de responsabiliser la personne qui est évaluée. Ce processus serait donc important dans la mise en place d'un système d'imputabilité des fonctionnaires et des hauts gestionnaires du secteur public. Dans nos résultats, nous notons une grande distinction entre le

²³⁸ Idem.

nombre de gestionnaires évalués au fédéral et au provincial.²³⁹ De fait, il est possible de se demander si les gestionnaires provinciaux se sentent vraiment imputables de leurs actions. En réponse à cette interrogation, 38% des gestionnaires du palier provincial nous ont indiqué se considérer imputables de leurs actions contre 76% au fédéral. Dans un premier temps, il est surprenant que tant de gestionnaires des deux paliers de gouvernement ne se considèrent pas responsables de leurs décisions et actions. Nous nous attendions à un degré de sentiment d'imputabilité beaucoup plus élevé puisque les données recueillies dans l'étude de Zussman et Jubes²⁴⁰ - dont nous avons traité dans notre deuxième chapitre - indiquaient que les gestionnaires se sentaient responsables à 95%.²⁴¹ Dans un deuxième temps, nous devons souligner le degré particulièrement faible de sentiment d'imputabilité chez les gestionnaires provinciaux en comparaison de celui des gestionnaires fédéraux. La différence entre les résultats obtenus chez les gestionnaires des deux paliers est notable. Il serait intéressant de découvrir les raisons de cette différence. Une explication plausible mais qui n'est toutefois pas couverte par notre étude serait que les gestionnaires provinciaux québécois se sentirait moins imputables parce qu'ils ne sont pas évalués. Nous n'avons toutefois pas posé de questions en ce sens aux gestionnaires, donc cette possibilité demeure incertaine.

Les éléments que nous avons mentionnés ci-haut nous amènent à nous demander s'il est possible que les gestionnaires provinciaux soient moins productifs au travail que les gestionnaires fédéraux.²⁴² Entre autres, le bas taux d'évaluations et le faible sentiment de responsabilité des gestionnaires provinciaux entraînent une mise en doute de leur productivité. Il est intéressant d'ajouter que malgré cela, plusieurs gestionnaires des deux paliers gouvernementaux pensent que de se sentir davantage imputable pousse et/ou pousserait l'individu à être plus productif (71% fédéraux, 67% provinciaux). De plus, un total de 71% des gestionnaires des deux paliers de gouvernements mentionnent que la lourde bureaucratie du secteur public tend à diminuer le sentiment de responsabilité. En effet, plusieurs gestionnaires soulignent que, avant d'arriver à son destinataire final, une décision passerait par plusieurs intermédiaires qui la modifieraient en

²³⁹ Comme nous l'avons déjà mentionné, les gestionnaires fédéraux nous ont tous indiqué être évalués (100%) contre seulement 33% des gestionnaires provinciaux.

²⁴⁰ Zussman, D., Jubes, J., *loc. cit.*, 1989.

²⁴¹ Il faut toutefois prendre en considération que les gestionnaires fédéraux interrogés par Zussman et Jubes étaient tous classés de la « haute direction ». Pour notre part, la majeur partie des gestionnaires fédéraux interrogés étaient d'un échelon de moins. Toutefois, les gestionnaires interrogés au palier provincial étaient d'un niveau comparables à ceux des gestionnaires interrogés par les auteurs. Nous devons toutefois souligner que les tâches des gestionnaires des deux paliers gouvernementaux s'équivalent.

²⁴² Il est également important de rappeler, comme nous l'avons expliqué dans notre méthodologie - que les gestionnaires fédéraux interrogés sont de hauts gestionnaires régionaux du Québec tandis que les gestionnaires provinciaux sont les hauts gestionnaires du centre politique à Québec.

fonction de leur perspective sur la question. Donc, une fois arrivée à l'instance supérieure, la décision prise par un gestionnaire serait souvent modifiée substantivement. De fait, il serait difficile pour ce gestionnaire de s'en sentir complètement responsable. Deuxièmement, seuls les gestionnaires provinciaux mentionnent que la responsabilité des gestionnaires est diminuée parce qu'en bout de ligne, c'est le politique qui décide réellement de l'application ou non d'une décision.

3.1.2.1.4 La sécurité d'emploi

Au sujet de la sécurité d'emploi, une fois de plus les opinions des gestionnaires fédéraux et provinciaux divergent. Les trois quarts (76%) des gestionnaires fédéraux contre seulement 28.5% des gestionnaires provinciaux sont, au minimum, en faveur d'une diminution de la sécurité d'emploi – ce 76% inclut les 41% des gestionnaires fédéraux en faveur de l'abolition de la sécurité d'emploi. De plus, les gestionnaires fédéraux sont les seuls à avoir mentionné certains désavantages à la sécurité d'emploi en soulignant, entre autres, ses effets pervers. Nous nous attendions à une prise de position plus positive des gestionnaires face à la diminution et à l'abolition de la sécurité d'emploi. Selon nos résultats, les gestionnaires fédéraux sont en faveur de la diminution de la sécurité d'emploi mais les gestionnaires provinciaux sont majoritairement contre. L'étude de Ban²⁴³ soulignait l'intérêt des gestionnaires américains pour la détention de pouvoirs accrus face aux ressources humaines qu'ils dirigent. Nous pensions que les gestionnaires canadiens seraient du même avis mais les résultats de nos entretiens avec les répondants provinciaux n'ont pas reflété nos attentes.

De plus, à travers les commentaires recueillis, nous observons que les cadres fédéraux semblent moins tolérants face à l'improductivité d'un individu que ne le sont leurs homologues provinciaux. Les premiers indiquent que l'absence de productivité chez une personne démotive les membres de son équipe tandis que les seconds expliquent qu'il est injuste de punir une majorité productive pour les fautes d'une minorité improductive en diminuant ou enlevant complètement la sécurité d'emploi. Un quart des gestionnaires des deux paliers s'accordent pour dire qu'il est important d'obtenir l'équilibre entre la domination des supérieurs et celle des subordonnés.

²⁴³ Ban, C., *op. cit.*, 157.

La sécurité d'emploi semble donc être une valeur beaucoup plus importante chez les gestionnaires provinciaux québécois que chez les gestionnaires fédéraux.²⁴⁴ Il est possible que les gestionnaires fédéraux considèrent favorablement la diminution ou l'absence de sécurité d'emploi parce que, depuis l'entrée en vigueur de la réforme « Réaménagement des effectifs », ils ont expérimenté les avantages et les conséquences d'un tel système et évaluent que les avantages prédominent. A ce sujet, il est également notable de constater qu'une majorité des gestionnaires des deux paliers ont indiqué que les décisions finales relevaient du politique mais qu'aucun gestionnaire fédéral n'a indiqué considérer le patronage comme raison de garder la sécurité d'emploi. Du côté des cadres provinciaux, le tiers des gestionnaires a indiqué que la sécurité d'emploi offrait un rempart contre le patronage.

Les gestionnaires provinciaux semblent donc les seuls à craindre le patronage en cas d'absence ou de diminution de la sécurité d'emploi. Les spécificités de l'histoire de l'administration publique au Québec et au Canada influencent sûrement ces positions. Les caractéristiques historiques conscientisent davantage les gestionnaires provinciaux aux problèmes qu'entraîne une administration publique menée par le patronage. De fait, dans la fonction publique québécoise, la gestion des ressources humaines a vécu sous le système du patronage jusqu'aux années 60, et ce, malgré l'existence d'une Commission du service civil depuis 1943.²⁴⁵ Cette façon de gérer les ressources s'est modifiée avec la création de la Loi sur la Fonction publique de 1965. Cette Loi fait partie du processus de renouveau de l'administration publique québécoise et a mis fin à la domination du patronage. Au Canada, la lutte contre le favoritisme politique s'est tenue beaucoup plus tôt qu'au Québec. C'est au début des années 1900 que le gouvernement canadien a commencé à prendre des mesures pour enrayer ce type de gestion. En 1908, la Commission de la Fonction publique enlevait aux ministères le droit de regard sur la gestion d'une partie de leurs ressources humaines et finalement, en 1918, cette Loi devint plus complète en incluant la presque totalité des fonctionnaires fédéraux.²⁴⁶ Puisque l'administration publique québécoise s'est trouvée sous le joug du favoritisme beaucoup plus longtemps que la fonction publique canadienne, il est probable que la crainte du patronage soit davantage encrée dans la culture de l'organisation. Ce serait donc la culture organisationnelle

²⁴⁴ Un gestionnaire québécois peut quand même se départir d'un employé permanent improductif en faisant, par exemple, déclarer son poste non nécessaire. Dans ce cas, c'est l'État qui doit s'occuper de cet employé.

²⁴⁵ Gow, J.I., *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, L'Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1986, 274.

²⁴⁶ Savoie, D., « Le rôle des organismes centraux au sein du gouvernement du Canada », chapitre 4, dans Bourgault, J., Demers, M., Williams, C., *Administration publique et management public, expériences canadiennes*, Les Publications du Québec, Québec, 1997, 62.

différente, produit de l'histoire des institutions gouvernementales, qui expliquerait en partie les divergences d'opinions entre les gestionnaires des deux paliers gouvernementaux.

3.1.2.1.5 La motivation intrinsèque

Sur le sujet de la motivation, les gestionnaires fédéraux et provinciaux sont du même avis. Ils considèrent (63.5%) que le service rendu à la population motive plus les fonctionnaires que ne le fait le gain monétaire. Toutefois, lorsque nous leur avons ensuite demandé d'énumérer les éléments les plus motivants pour les fonctionnaires, seulement 18% d'entre eux ont indiqué à nouveau la variable de l'intérêt pour le service rendu au public. Il est donc possible, qu'entre le service rendu à la population et le gain monétaire, les fonctionnaires soient généralement plus motivés par le premier élément mais qu'ils ne considèrent toutefois pas qu'il fasse partie des principaux motivants de l'individu (la reconnaissance, la gestion participative, la délégation, le sentiment d'appartenance à l'organisation, les conditions de travail, l'accomplissement de soi, etc...) L'intérêt du service rendu au public ne serait donc qu'une variable parmi d'autres influençant positivement la performance des individus au travail.²⁴⁷

Il est notable qu'aucun gestionnaire n'ait mentionné de nouveau l'attrait du gain monétaire comme élément de motivation.²⁴⁸ Comme le conclut l'étude de l'OCDE de 1997, il est fort probable que les gestionnaires se disent motivés par les gains monétaires lorsqu'ils discutent du sujet mais qu'en réalité, les motivants en relation avec leur développement personnel priment. Leblanc et Poirier ont découvert que les cadres supérieurs de la fonction publique québécoise favorisaient davantage les relations humaines que la performance.²⁴⁹

Il est possible que l'intérêt moindre des gestionnaires provinciaux en comparaison aux gestionnaires fédéraux sur les sujets des attentes signifiées, des évaluations, de l'imputabilité, de leur divergence d'opinion en ce qui a trait à la sécurité d'emploi et du fait que 24% d'entre eux ne se considèrent motivés ni par le service rendu à la population ni par le gain monétaire, soit le signe d'une culture axée, davantage qu'au palier fédéral, sur les relations humaines égalitaires qu'axée sur la performance. En effet, ce concept d'égalité semble fortement ancré dans la culture de l'administration

²⁴⁷ Zussman, D., Jabes, J., *op. cit.*, 127.

²⁴⁸ Pourtant, l'idée devait être demeurée à leur esprit puisque nous venions juste d'aborder le sujet de la rémunération au rendement.

²⁴⁹ Leblanc, A., Poirier L., *op. cit.*, 38.

publique québécoise. Selon les gestionnaires provinciaux, la sécurité d'emploi évite les possibilités d'inégalités et d'iniquités et même lorsque les gestionnaires québécois mentionnent être fortement intéressés (81%) à la rémunération au rendement, ils soulignent aussi l'importance de développer un système juste et équitable. De plus, les gestionnaires provinciaux de tous les niveaux hiérarchiques possèdent des valeurs communes. Dans l'administration publique provinciale, le niveau hiérarchique auquel se situe un gestionnaire ne semble donc pas posséder d'influence substantielle sur le style de gestion et les valeurs de gestion de ce dernier.²⁵⁰ Au contraire, dans la fonction publique canadienne, les gestionnaires des niveaux supérieurs « ont une perception très différente de l'ensemble des valeurs de leur organisation que les cadres qui travaillent à un niveau inférieur de la hiérarchie. »²⁵¹ Zussman et Jabes ont également observé ceci dans l'administration publique fédérale et l'ont nommé la « solitude verticale ».²⁵²

Les gestionnaires fédéraux semblent plus convaincus que leurs homologues provinciaux que la gestion effectuée en conformité avec les principes administratifs de base qui sont introduits par les réformes gouvernementales et qui découlent du nouveau management public, soit la solution aux problèmes d'efficacité du secteur public. Ces derniers sont beaucoup plus uniformes dans leurs réponses que ne le sont leurs homologues provinciaux québécois qui semblent moins convaincus de la valeur des techniques de gestion reliées au nouveau management public et appliquées à travers les réformes gouvernementales.

3.1.2.2 La théorie dans l'administration publique

Les gestionnaires fédéraux sont plus nombreux (76%) que les gestionnaires provinciaux (62%) à considérer que la nature de l'administration publique s'oppose à l'introduction de concepts de gestion reliés au nouveau management public. Toutefois, les gestionnaires du provincial sont les seuls à ajouter une catégorie de réponses puisque 9.5% d'entre eux spécifient que l'obstacle majeur à l'introduction de ces mesures managériales n'est pas lié à la nature de l'organisation mais à sa taille.²⁵³ Selon eux, la taille de l'organisation joue un rôle déterminant. Il serait plus difficile d'introduire ces techniques dans de grandes organisations qu'à l'intérieur de plus petites unités, qu'elles soient publiques ou privées. Donc, en créant

²⁵⁰ Leblanc, A., Poirier L., *op. cit.*, 60, G. Julien, *loc.cit.*, 348.

²⁵¹ G. Julien, *loc.cit.*, 348.

²⁵² Zussman, D. et Jabes, J., *op. cit.*

²⁵³ Nous notons qu'il est curieux que les gestionnaires provinciaux mentionnent l'obstacle de la taille et que les gestionnaires fédéraux ne le mentionnent pas puisque les premiers évoluent dans un contexte organisationnel de plus petite taille que les seconds.

des organisations de petite taille, il serait plus facile d'y introduire les techniques de gestion du nouveau management public. Toutefois, plusieurs autres gestionnaires indiquent que, de par sa nature soumise aux décisions du politique, l'administration publique ne gère pas ses ressources sur les mêmes bases que le secteur privé. Selon eux, quelle que soit la dimension de l'organisation, la relative subordination de l'administration publique envers le politique entraînerait un contexte de gestion différent de l'entreprise privée.²⁵⁴ Malgré que les gestionnaires provinciaux semblent moins convaincus (66.5%) des bienfaits entraînés par l'utilisation de techniques de gestion reliées au nouveau management public, ils sont aussi moins nombreux (62%) à considérer que la nature de l'administration publique s'oppose à l'introduction de ces techniques. Pour leur part les gestionnaires fédéraux indiquent à 76% que la nature de l'administration publique fait obstacle à l'introduction du nouveau management public dans la gestion du secteur public mais que l'utilisation de ces techniques sera positive (76%). Un total de 76% des gestionnaires fédéraux considèrent que la nature de l'administration publique s'oppose aux outils de gestion reliés au nouveau management public quand, dans la première partie de nos entrevues, les gestionnaires fédéraux semblaient les considérer plus positivement que les gestionnaires provinciaux.

Il est également intéressant de souligner le paradoxe observé entre les réponses des gestionnaires lorsque nous comparons les résultats de la question sur la nature de l'administration avec les résultats de la question portant sur les impacts positifs ou négatifs de l'application des techniques managériales du nouveau management public dans l'administration étatique. Dans un premier temps, nous notons que 76% des gestionnaires fédéraux et 62% des gestionnaires provinciaux considèrent que la nature de l'administration publique ferait obstacle à l'introduction des concepts de gestion du nouveau management public. Toutefois, dans un deuxième temps, ils répondent respectivement à 76% et 66.5% que l'introduction des techniques du nouveau management public dans l'administration étatique donnerait des résultats positifs. Nous observons ce paradoxe dans les réponses des gestionnaires autant fédéraux que provinciaux. Il est possible que, parce qu'ils pensent que ces outils managériaux accroissent le rendement de l'administration publique certains gestionnaires y soient positifs mais que d'autre part, ils considèrent que l'adoption de ces techniques serait difficile, dû à la résistance aux changements et à la façon dont sont prises les décisions finales dans l'administration publique - dualité entre l'administratif et le politique.

²⁵⁴ Savoie souligne ce même obstacle. Savoie, D. J., *loc. cit.*, 112.

Un total de 100% des gestionnaires fédéraux contre 71% des gestionnaires provinciaux considèrent que leur palier de gouvernement est réellement actif dans l'application des techniques managériales associées à la philosophie de gestion du nouveau management public. Malgré que le taux de réponses positives soit relativement élevé chez les gestionnaires provinciaux nous observons quand même un décalage de 29% entre les répondants des deux paliers gouvernementaux. Cette distinction est notable, puisque le gouvernement québécois, tout comme le gouvernement canadien, introduit, depuis une vingtaine d'années, des politiques et programmes de gestion des ressources ayant pour objectif d'accroître le rendement de la fonction publique à tous les niveaux.

Toutefois, 65% des gestionnaires fédéraux et 43% des gestionnaires provinciaux n'observent pas de distance entre le discours de leur gouvernement - prônant l'introduction de techniques managériales reliées au nouveau management public - et les actions réellement entreprises. Plusieurs gestionnaires considèrent donc que leur gouvernement promet davantage de changements qu'il n'en effectue réellement. Sur ce point, certains nous ont toutefois expliqué qu'ils considéraient normal l'existence d'un certain décalage entre le discours de leur gouvernement et les actions entreprises réellement. Ils nous ont souligné que le discours devançait toujours l'action. Pour eux, le fait que l'action ne soit pas au diapason avec le discours ne signifiait pas une mauvaise volonté du politique. L'action serait simplement l'étape suivant le discours et, dans toutes les décisions prises, ce décalage existerait. Pour cette question, nous n'observons pas une grande différence entre les opinions des gestionnaires fédéraux et provinciaux mais les gestionnaires provinciaux semblent, une fois de plus, davantage pessimistes face à la réelle volonté de leur palier de gouvernement d'implanter ces réformes.

Il est donc probable que ce soit dans la capacité à faire intégrer et à appliquer ces politiques par les gestionnaires que se trouve une des différences de réussite des deux paliers gouvernementaux. Comme nous l'avons mentionné dans notre premier chapitre, les gestionnaires seront moins enclins à mettre des efforts dans l'application de nouvelles réformes lorsqu'ils considèrent que la volonté politique de leur gouvernement à réellement faire de ces réformes un succès est faible. Depuis les années 80, les gouvernements québécois ont lancé plusieurs réformes pour diriger la fonction publique vers une culture de performance. Toutefois, si les gestionnaires québécois n'ont pas perçu ces initiatives comme représentant une réelle volonté politique, il est possible qu'ils considèrent que leur gouvernement ne croit

pas suffisamment aux réformes qu'il entreprend. De leur côté, le gouvernement fédéral semble avoir relativement bien réussi à faire accepter et appliquer, par ses gestionnaires, les réformes décidées.

3.1.3 L'explication culturelle-politique

Les réformes entreprises dans les différents pays membres de l'OCDE sur la base de la philosophie de gestion du nouveau management public avaient et ont encore pour objectif, de modifier la culture politique, de promouvoir l'utilisation des techniques de gestion efficaces et de changer les cultures et sous-cultures des organisations publiques. C'est donc en suivant cette vague d'adoption des techniques de gestion associées au nouveau management public que les réformes gouvernementales - canadiennes autant fédérales que québécoises - ont pu modifier les cultures des organisations publiques pour les orienter vers des buts de performance et d'efficacité dans la gestion et l'utilisation des ressources humaines et matérielles.

Carolyn Ban utilise l'explication culturelle lorsqu'elle indique que les gestionnaires des ministères et organisations publiques répondent différemment aux contraintes reliées, par exemple, à la gestion du personnel et/ou aux budgets. Plusieurs éléments peuvent teinter les opinions et réactions des gestionnaires des différentes organisations : la grandeur, la structure, les ressources disponibles, l'historique et la mission. Tous ces éléments forgent ce qu'on nomme la culture organisationnelle.²⁵⁵ Toutefois, il est possible que certaines organisations, pour plusieurs raisons, s'adaptent mieux que d'autres aux changements.²⁵⁶ Relativement à cette affirmation, il est probable que la transformation de la culture organisationnelle du secteur étatique vers une gestion axée sur le nouveau management public, se soit mieux opérée dans l'appareil fédéral canadien que provincial québécois. L'explication de la culture organisationnelle peut donc donner une partie de la réponse à savoir pourquoi les gestionnaires du palier fédéral ont adopté plus rapidement et avec plus de positivisme les outils de gestion reliés à la philosophie du nouveau management public. Les divergences d'opinions entre les gestionnaires canadiens et québécois pourraient tirer leurs origines des différences entre les organisations dans lesquelles ils évoluent.²⁵⁷

²⁵⁵ Ban, C. *op. cit.*, 21.

²⁵⁶ Pollitt, C., « Introduction », dans *Techniques de gestion pour le secteur public, de la doctrine à la pratique*, Rapport de recherche no 17, Centre canadien de gestion, Canada, juillet 1995, 3.

²⁵⁷ Dwivedi, O.P., Gow, J.I., *From Bureaucracy to Public Management : The Administrative Culture of the Government of Canada*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1999, 21.

Nous devons également souligner que le nombre de réformes entreprises par le gouvernement fédéral et associées à la philosophie de gestion du nouveau management public est plus élevé que le nombre de réformes de ce même type, entreprises par le gouvernement provincial. De plus, les gouvernements québécois ont traditionnellement été plus étatistes et corporatistes²⁵⁸ dans leur philosophie que ne l'ont été les gouvernements fédéraux canadiens. Donc, il est possible que la philosophie des gouvernements québécois se soit transmise aux gestionnaires provinciaux et que ceci explique le moins grand enthousiasme de ces derniers face aux outils de gestion relatifs à la gestion associée au nouveau management public.

Pour sa part, après avoir observé les cultures organisationnelles des différentes agences américaines, Carolyn Ban est convaincu qu'il n'existe pas de culture organisationnelle propre à l'administration publique fédérale américaine. Les conclusions de Ban indiquent premièrement, que les agences gouvernementales américaines possèdent toutes des valeurs et des croyances internes qui diffèrent à des degrés assez importants et deuxièmement, qu'il n'existe pas une culture organisationnelle de la fonction publique. Ces divergences sont en partie reliées au mandat et à la mission de chacune des agences - ministères américains. Ces sous-cultures peuvent même véhiculer des valeurs considérées comme opposées aux valeurs de l'organisation centrale. Selon Ban, dans les pays à grande superficie géographique, les valeurs ne forgent pas de culture homogène dans la fonction publique.²⁵⁹ L'analogie pouvant être faite avec le Canada est évidente. Le territoire canadien est vaste, ce qui pourrait amener à penser que les différences entre les organisations qui le composent sont grandes. Il semblerait donc difficile de concevoir ces organisations sous une entité culturelle homogène.²⁶⁰ Pourtant, dans leur étude de 1999, Dwivedi et Gow observent l'existence d'une culture administrative canadienne tout en soulignant le fait que les ministères possèdent aussi une culture d'organisation propre. Les auteurs argumentent que l'existence d'une culture administrative canadienne est liée au système parlementaire britannique. En effet, dans un système dirigé par un premier ministre et son cabinet, dans lequel le gouvernement a le contrôle de la politique administrative, qui possède un langage administratif commun et est soumis à des règles de recrutement et d'avancement commune, qui est régi par des conventions collectives similaires, il est

²⁵⁸ Bernier, L. « Privatization in Québec » dans Bernier, R., Gow, J.I. *Un État réduit ? A Down-Sized State ?*, Presses de l'Université du Québec, 1994, 221-222.

²⁵⁹ Ibid, 22.

²⁶⁰ Ibid, 23.

possible de parler de culture administrative. Il semble donc exister une uniformité culturelle plus forte dans l'administration publique canadienne que ce qui prévaut dans l'administration publique américaine.²⁶¹

Selon la place qu'elle occupe dans son environnement, l'organisation peut donc être considérée comme une entité ayant des caractéristiques spécifiques ou comme un ensemble composé de sous-organisations possédant des valeurs spécifiques ainsi que des valeurs communes ; que l'organisation soit perçue comme un système ou comme un sous-système, la culture ambiante en influence les valeurs.²⁶² En ce qui a trait à notre sujet d'étude, la culture ambiante est composée des éléments de l'environnement gouvernemental administratif et de l'environnement politique typique à un pays ou une région.²⁶³ Pour sa part, la culture organisationnelle est :

« la manière habituelle de percevoir, de juger et d'agir qui est partagée par la majorité des membres d'une organisation. Elle s'appuie sur des valeurs et des croyances solides, desquelles découlent des principes qui guident une organisation dans la définition de ses objectifs et dans l'élaboration de normes et de règles implicites ou explicites régissant la conduite de ses membres. La culture organisationnelle donne une personnalité à une organisation, influence le comportement et attitudes de ses membres, et conditionne son climat de travail. »²⁶⁴

Il existe une culture organisationnelle propre à l'administration publique fédérale canadienne et à l'administration publique provinciale québécoise qui elles se décomposent en sous-groupes. Les ministères ainsi que les types de professions représentent certains sous-groupes de ce système. Ils possèdent tous des valeurs communes mais chacun d'eux possède aussi ses valeurs propres. Dans chaque ministère, il est également possible de discerner des sous-cultures, basées sur l'unité de travail, les types de travaux effectués et les régions d'opération. Relativement à notre sujet d'étude, la fonction publique canadienne et la fonction publique provinciale québécoise possèdent certaines valeurs communes mais se décomposent également en sous-systèmes de valeurs propres à chacun des ministères. Certains éléments de l'environnement sociétal ont contribué à la construction de la culture de chaque palier de gouvernement et

²⁶¹ Ibid, 21.

²⁶² Le mot « culture ambiante » est une traduction de l'expression *ambient culture* tirée du livre de Dwivedi, O.P., Gow, J.I., *op. cit.*, 22.

²⁶³ Dwivedi O.P., Gow, J.I, *op. cit.*, 21.

²⁶⁴ Julien, G. *loc.cit.*, 320.

de chaque ministère et l'ont influencé. Même si elle fait partie d'un ensemble plus large, à valeurs communes, une organisation ne peut être perçue comme coupée de la société dans laquelle elle évolue. Pour ces raisons, il est possible que certains éléments, typiques à la culture sociétale québécoise, aient influencé l'administration publique provinciale du Québec. Cette « différence de culture entre les organisations a un effet significatif sur le comportement des gestionnaires de chacune d'elles. »²⁶⁵ C'est pourquoi il est intéressant de considérer ces aspects comme éléments d'explications possibles des divergences d'opinions entre hauts gestionnaires fédéraux et provinciaux sur le sujet de la gestion des ressources humaines dans le secteur public.

Une variable relative au Québec et dont nous avons tenu compte dans notre étude est la langue maternelle des gestionnaires interrogés. Il est intéressant de souligner que tous les gestionnaires, autant au palier provincial que fédéral, étaient francophones. Puisque nous avons obtenu des résultats différents entre les gestionnaires des deux paliers, nous avions cru que la culture organisationnelle exercerait sur l'opinion des fonctionnaires, davantage d'influence que la langue parlée. Puisque tous les gestionnaires que nous avons interrogés étaient francophones et travaillaient dans la région géographique du Québec, il était légitime de penser que l'influence de la société québécoise aurait forgé des valeurs organisationnelles similaires et qu'ainsi les gestionnaires fédéraux et provinciaux posséderaient des opinions semblables. Entre autres, en relation avec l'histoire du patronage au Québec, nous pensions que les gestionnaires francophones des deux paliers de gouvernement auraient été, à un même degré, craintifs du fort « leadership » de leurs supérieurs ainsi que du patronage dans l'embauche des employés. Toutefois, puisque notre étude ignore les gestionnaires anglophones, nous ne pouvons pas faire de comparaison entre les traits caractéristiques des francophones et des anglophones oeuvrant dans l'administration publique fédérale. Il est possible de se demander si une distinction plus marquée aurait pu être observée entre les opinions des gestionnaires québécois et canadiens si nos répondants fédéraux avaient été anglophones. Nous devons également soulever le fait que les gestionnaires du palier provincial étaient tous de haut niveau hiérarchique, directement relié au centre politique, tandis que nos répondants fédéraux étaient de niveau élevé mais dans la hiérarchie régionale. Il est possible que les réponses des gestionnaires fédéraux aient été différentes si nous avions interrogé des gestionnaires travaillant dans la fonction publique fédérale centrale.

²⁶⁵ Traduction libre, Dwivedi, O.P., Gow, J.I., *op. cit.*, 21.

Toutefois, pour expliquer les divergences d'opinions des gestionnaires des deux paliers gouvernementaux, il faut également considérer que, dû à sa spécificité née de l'influence sociétale, l'administration publique québécoise aurait plus de difficulté que la fonction publique canadienne à remodeler sa culture organisationnelle vers des valeurs liées à la performance. Deux explications de type sociétal et culturel peuvent être envisagées: le lien de style de gestion avec d'autres administrations publiques et l'influence de la religion catholique, élément dominant de la société canadienne-française durant une longue période.

Premièrement, nous avons constaté qu'il était difficile d'expliquer le différent style de gestion des fonctionnaires québécois face à leurs homologues du palier fédéral par les origines françaises de la province de Québec. « Entre les décisions prises deux siècles auparavant (droit civil, religion, langues des institutions parlementaires) et celles prises à l'époque contemporaine, l'exemple de la France est très peu invoqué au sein de l'État et de l'administration publique québécoise. »²⁶⁶ C'est autour de 1960 que l'influence française est devenue un peu plus présente, notamment en ce qui a trait au droit administratif québécois qui s'est développé autour de ces années et qui a été influencé par le droit administratif français. Le fonctionnement et le style de gestion de l'administration publique québécoise résultent en fait d'un mélange de plusieurs influences. « Par ordre d'importance, les influences jouant sur l'administration publique québécoise proviennent donc du Canada, des États-Unis, de la Grande-Bretagne et, enfin, de la France. »²⁶⁷ La culture organisationnelle provinciale québécoise n'a pas été suffisamment influencée par la France pour expliquer les divergences d'opinions entre les gestionnaires fédéraux et provinciaux. D'ailleurs, la France possèderait une tradition étatique forte - reliée à l'École Nationale d'Administration (ÉNA) et au corporatisme des grands corps professionnels - qui lui permet de résister davantage que d'autres États à l'introduction de techniques managériales du nouveau management public dans son système administratif.²⁶⁸

²⁶⁶ Gow, J.I., dans Bourgault, J., Demers, M., Williams, C., « La spécificité du Québec et son impact sur les institutions », *Administration publique et management public, expériences canadiennes*, Les Publications du Québec, Québec, 1997, 272.

²⁶⁷ Gow, J.I., *op. cit.*, 273.

²⁶⁸ Saint-Martin, D. « Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une consultocratie »?, *Revue canadienne de science politique*, n32: 1, mars, 1999, 47.

L'héritage culturel de la longue domination catholique au Québec constitue un élément réaliste pour expliquer les différentes opinions et les différents styles de gestion des administrateurs des paliers fédéral et provincial québécois. « L'autoritarisme du modèle catholique favorise un leadership fort » qui s'est traduit, dans les institutions politiques, par le développement d'un système administratif hiérarchisé et dominé par le patronage.²⁶⁹ Aujourd'hui, l'administration publique québécoise n'est plus gérée par le patronage. Toutefois, il est probable que cette ancienne forme de gestion explique en partie pourquoi les gestionnaires québécois sont davantage préoccupés par le développement de relations humaines égalitaires et ne semblent pas favoriser le fort « leadership » ni les relations hiérarchiques.²⁷⁰ Cette convergence vers des relations égalitaires entre les membres de l'administration publique peut sans doute expliquer l'intérêt moins grand des gestionnaires québécois face aux outils de gestion comme l'attente signifiée, l'évaluation de rendement et la diminution de la sécurité d'emploi. Ces outils peuvent être perçus comme favorisant les relations hiérarchiques et défavorisant les bonnes relations entre supérieurs et subordonnés. L'histoire de la fonction publique au Québec et l'ancien modèle autoritaire et partisan expliquent probablement pourquoi les gestionnaires provinciaux sont plus craintifs que les gestionnaires fédéraux face à la possibilité de patronage. Les différences d'opinions entre les gestionnaires des deux paliers sont significatives et la difficulté plus grande au Québec qu'au Canada d'appliquer des réformes basées sur le nouveau management public pourrait en partie s'expliquer par les différences de cultures sociétales, d'où prend racine la culture organisationnelle de chacun des ministères fédéral et provincial au Canada.

²⁶⁹ Gow, J.I., *op. cit.*, 265.

²⁷⁰ Julien, G., *loc.cit.*, 335.

CONCLUSION

Depuis une vingtaine d'années, les gouvernements des pays de l'OCDE entreprennent des réformes dans le but de restructurer et de dynamiser leurs appareils administratifs publics. Ces réformes sont orientées vers l'efficacité de la gestion des ressources et sont développées sur la base du modèle de gestion utilisé dans le secteur privé. Au Canada, les gouvernements fédéral et québécois ont aussi emboîté le pas et se sont lancés dans le développement et l'application de réformes avec l'intention de diminuer les dépenses publiques ainsi que d'améliorer la performance de la gestion dans l'appareil étatique. Cette « nouvelle » vague de gestion dans le secteur public s'est développée sous l'égide de la théorie du nouveau management public qui valorise les performances du secteur privé en matière de gestion des ressources et qui propose d'adopter les mêmes outils pour gérer les ressources du secteur public. Selon les prémisses de cette théorie, c'est en adoptant les « façons de faire » du secteur privé que l'administration publique deviendra efficace, efficiente et responsable dans la gestion de ses ressources. Dû à ces objectifs, il n'est pas surprenant que plusieurs gouvernements aient voulu incorporer ce nouveau style de gestion à l'intérieur de leurs appareils étatiques.

L'influence réelle ou fictive du nouveau management public et de l'introduction des réformes qui en découlent ont été sujets à plusieurs débats. D'une part, certains soutiennent que l'adoption de cette philosophie de gestion entraîne nécessairement un changement de paradigme dans le fonctionnement de l'administration publique. On serait ainsi passé du modèle traditionnel bureaucratique au paradigme de la théorie du nouveau management public qui représente la nouvelle manière de gérer les ressources du secteur public. Au contraire, certains perçoivent une continuité dans le temps à propos de l'ancienne et de l'actuelle façon de gérer les ressources de l'appareil étatique. De fait, seul le vocabulaire aurait changé, tandis que la façon de gérer serait demeurée identique. Finalement, puisque les deux mondes ne sont pas de la même nature et n'évoluent pas selon les mêmes logiques,

certains auteurs rejettent l'introduction généralisée d'outils managériaux venant du secteur privé pour gérer les ressources de la fonction publique. Selon ces derniers, le nouveau management public ne constitue pas une théorie viable puisque les prémisses sur lesquelles il se base sont invalides pour le secteur public.

Les gouvernements canadien et québécois ont aussi adopté plusieurs réformes allant dans la direction philosophique du nouveau management public. L'ensemble des efforts entrepris à partir de ces réformes se concentrent sur la modification des « façons de faire » relativement à la gestion des ressources - dont les ressources humaines - du secteur public. Bien que ces réformes soient développées sous l'égide des élus qui cherchent à accroître l'efficacité de l'appareil administratif, leur application relève des efforts entrepris par les administrateurs publics. Cette influence des gestionnaires relativement à la réussite ou à l'échec des réformes décidées par le politique leur impute une grande importance. Le fait d'interroger les gestionnaires publics sur ce qu'ils pensent de certaines techniques managériales associées à la théorie du nouveau management public et faisant partie des réformes entreprises depuis une vingtaine d'années, représente un intérêt certain. Il est également très intéressant d'effectuer un comparaison entre les opinions des gestionnaires des paliers canadien et québécois pour découvrir les similitudes et/ou différences à propos des sujets abordés (les attentes signifiées, les évaluations de rendement, la rémunération au rendement, l'imputabilité, l'impact de la sécurité d'emploi, la motivation intrinsèque des employés du secteur public et enfin la gestion des ressources matérielles en général).

La théorie du nouveau management public tire ses sources du style de gestion dans le secteur privé. Relativement aux ressources humaines, cela représente l'adoption d'outils et de techniques de gestion qui aideront les gestionnaires à accroître la performance de leurs employés. Toutefois, dans un premier temps, la gestion dans le secteur public est plus complexe que celle dans le secteur privé puisque la mesure du profit n'existe pas - sauf dans les domaines d'opérations - et que les élus sont les possesseurs finaux du pouvoir décisionnel. Dans un deuxième temps, que ce soit dans le secteur privé

ou public, les ressources humaines sont nécessairement plus difficiles à gérer que ne le sont les ressources matérielles. De plus, pour ajouter en complexité, le secteur public effectue la gestion du personnel en étroite relation avec des valeurs d'équité, d'égalité, de respect, de neutralité et de capacités des gestionnaires à composer avec les relations interpersonnelles. Sous le modèle bureaucratique, ces acquis sont considérés comme étant parties des activités administratives du secteur public et se réalisent par un ensemble de pratiques dont la permanence, les avancements, l'absence de sanctions et de récompenses liées à la performance au travail. C'est cette partie inflexible de la gestion du personnel que se propose de modifier le modèle du nouveau management public. Ce dernier se veut plus dynamique, plus flexible et offre aux gestionnaires davantage de pouvoirs décisionnels discrétionnaires pour gérer leur personnel. Ce modèle privilégie la mesure de la performance et permet donc aux gestionnaires de détenir différents outils de récompenses ou de sanctions qui sont associés aux performances et qui sont considérés comme éléments motivateurs ou comme dissuasion à donner un mauvais rendement.

A travers l'ensemble des questions posées aux gestionnaires, nous cherchions à confirmer que les hauts gestionnaires publics sont favorables à l'introduction, dans l'administration étatique, de techniques de gestion liées au nouveau management public. Nous voulions également comparer les opinions des hauts gestionnaires des deux paliers gouvernementaux sur l'ensemble de nos questions. Notre choix d'interroger des gestionnaires provenant de ministères à vocations similaires aux paliers fédéral et québécois a donné des résultats surprenants. Nous observons que les gestionnaires des deux paliers gouvernementaux ne perçoivent pas de la même façon tous les outils de gestion présentés et qui sont associés à la théorie du nouveau management public. Les cadres supérieurs de la fonction publique fédérale semblent, somme toute, plus enclins que leurs homologues provinciaux à utiliser ces techniques managériales dans leur gestion des ressources humaines. Ces divergences sont intéressantes dans un premier temps puisque les deux paliers de gouvernement ont entrepris des réformes dans l'objectif d'amincir la taille de l'État et d'en gérer plus efficacement les ressources et dans un deuxième temps parce que, dans leur palier de gouvernement respectif, les gestionnaires fédéraux interrogés occupent un niveau inférieur à celui des gestionnaires provinciaux interrogés.

Certains résultats nous ont surpris davantage que d'autres. Ainsi, tous les gestionnaires des deux paliers de gouvernement mentionnent que le temps est l'obstacle premier à l'accomplissement d'attentes signifiées et d'évaluations de rendement. Toutefois, malgré ceci, il est intéressant de noter que les gestionnaires fédéraux utilisent significativement plus ces outils. De plus, certaines réponses des gestionnaires renferment des contradictions. Une partie des cadres supérieurs sont positifs face à l'utilisation de techniques managériales associées au nouveau management public comme la rémunération au rendement mais insistent sur la nécessité d'encadrement lors de l'utilisation. Nous notons ici un manque de cohérence entre les opinions émises et les objectifs du nouveau management public. D'une part, si la gestion des ressources humaines est façonnée sur le modèle du nouveau management public - dans l'objectif de donner aux gestionnaires plus de flexibilité et de pouvoir dans leur gestion du personnel - il est paradoxal, d'autre part, de leur imposer un cadre d'action qui les restreint dans l'application de leurs décisions. Il est également intéressant de souligner qu'à ce sujet, ce soit les gestionnaires québécois qui appuient significativement plus la rémunération au rendement mais que ce soit aussi eux qui craignent le plus les abus.

De plus, nous observons que seulement le tiers des gestionnaires provinciaux sont évalués tandis que la totalité des gestionnaires fédéraux sont soumis à une évaluation annuelle. Nous notons également que seulement le tiers des gestionnaires provinciaux contre les trois quarts des gestionnaires fédéraux se sentent responsables de leurs décisions. Dans l'ensemble, nous sommes surpris d'observer de si faibles pourcentages de sentiment d'imputabilité. Il est toutefois important de noter que les cadres fédéraux se sentent significativement plus responsables de leurs actions que leurs homologues provinciaux malgré qu'ils soient hiérarchiquement dans des positions moins élevées au sein de leur organisation propre. Pour expliquer leur manque de sentiment de responsabilité, les gestionnaires des deux paliers ont souligné le contexte de la domination du politique sur l'administratif et de la dilution des décisions prises lors du passage de cette décision entre les mains de plusieurs intervenants. Les gestionnaires provinciaux ont été plus nombreux que leurs homologues fédéraux à souligner la prépondérance du politique dans le processus de prise de décision peut-être parce qu'ils occupent un niveau hiérarchique supérieur à celui des cadres fédéraux dans leur palier de gouvernement. Nous avons également observé que les gestionnaires fédéraux sont largement favorables à la

diminution et même à l'abolition de la sécurité d'emploi dans le secteur public. Pour leur part les gestionnaires provinciaux s'opposent tous à l'abolition de la sécurité d'emploi et un faible pourcentage d'entre eux considéreraient comme élément positif une certaine diminution de sécurité d'emploi dans l'administration publique.

De façon générale, les gestionnaires du palier fédéral sont significativement plus positifs que les gestionnaires québécois face à l'utilisation de techniques managériales considérées comme découlant de la théorie du nouveau management public. De plus, nos observations nous indiquent que les gestionnaires québécois sont moins enclins à adopter des techniques de gestion qui accroissent la hiérarchisation entre les niveaux de décisions et d'exécution de l'administration publique. Ils sont également plus critiques que leurs homologues fédéraux face à la domination réelle du pouvoir politique sur l'appareil administratif.

La démonstration culturelle-politique explique probablement pourquoi les gestionnaires québécois sont plus positifs à l'idée de développer des relations égalitaires entre tous les membres de la fonction publique et défavorisent les éléments accroissant le pouvoir discrétionnaire des supérieurs envers leurs subordonnés. Dû à l'expérience québécoise traditionnelle avec le patronage, l'explication culturelle donne sûrement un bon indice à savoir pourquoi les gestionnaires provinciaux sont plus méfiants que leurs homologues fédéraux face aux abus de pouvoir potentiels de la part des supérieurs envers les subordonnés. De fait, l'environnement dans lequel se sont forgés les deux paliers d'organisations leur a légué des cultures et des valeurs organisationnelles différentes.

Il est à noter que tous les gestionnaires de notre étude sont francophones et travaillent géographiquement au Québec, soit pour le palier fédéral, soit pour le palier provincial. Les divergences d'opinions entre les gestionnaires fédéraux et les gestionnaires provinciaux semblent relever de l'influence exercée et des valeurs véhiculées dans leur organisation respective. Puisque ces valeurs et cultures se sont forgées dans un environnement sociétal distinct, elles se différencient les unes des autres. Une prochaine étude pourrait inclure des gestionnaires fédéraux anglophones ainsi que des gestionnaires fédéraux provenant du centre politique plutôt que seulement des gestionnaires de langue maternelle française et travaillant dans la région

administrative fédérale du Québec. Les divergences d'opinions seraient peut-être encore plus importantes que celles relevées durant notre étude. Donc, en incluant ces modifications, il serait intéressant d'une part d'observer les divergences d'opinions en fonction de la langue couramment utilisée au travail - français ou anglais - et d'autre part de comparer les opinions de gestionnaires provenant du même niveau hiérarchique dans leur palier de gouvernement respectif.

Il serait également intéressant de comparer dans une prochaine étude, les opinions des gestionnaires et de leurs subordonnés respectifs. Il est probable que les gestionnaires ne possèdent pas la même perception d'eux-mêmes et de leur propre style de gestion des ressources humaines que la perception qu'ont d'eux leurs subordonnés. Il est possible que les subordonnés seront plus critiques ou plus cléments à l'endroit de leurs patrons. C'est pour cette raison qu'après avoir interrogé les gestionnaires fédéraux et provinciaux de certains ministères, il serait maintenant intéressant de sonder les perceptions des subordonnés de ces mêmes gestionnaires relativement à la façon dont ces derniers les gèrent.

BIBLIOGRAPHIE

Assemblée Nationale, *Projet de loi 82 : Loi sur l'administration publique*, Déposée le 9 novembre 1999, adoptée le 30 mai 2000, Trente-sixième législature, Éditeur officiel du Québec.

Angers, M., *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*, Éditions de la Chenelière Inc., Montréal, 1992.

Arpin, R., “La gestion des ressources humaines au sein de l’administration publique: un art bien complexe”, *Administration Publique du Canada*, v.26, n.3, 1983: 345-359.

Ban, C., *How Do Public Managers Manage?*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995.

Bernier, R., Gow, J.I. *Un État réduit? A Down-Sized State?*, Presse de l’Université du Québec, Sainte-Foy, Québec, 1994.

Bordeleau, Y., “Le style de gestion du personnel chez les administrateurs publics et privés: une question d’efficacité?”, *Administration Publique du Canada*, v.26, n.4, 1983: 577-590.

Borins, S., “The new Public Management is here to stay”, *Administration Publique du Canada*, v.38 n.1, 1995: 122-132.

Bourgault, J., Tremblay, Y., “L’évaluation de rendement à la croisée des chemins: entre la rigueur et le laxisme”, *Administration Publique du Canada*, v.37, n.4, 1994: 573-597.

Bourgault, J., Demers, M., Williams, C., *Administration publique et management public, expériences canadiennes*, Les Publications du Québec, Québec, 1997.

Boutin, G., *L’entretien de recherche qualitatif*, Presses de l’Université du Québec, Montréal, 1991.

Cayer, N. J., Weschler, L. F., "Administrative life: people in organizations", chapitre 4, dans *Social changes and adaptive management*, St-Martin Press, New-York, 1988.

Charih, M., Daniels, A., *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Institut d'administration publique du Canada, Canada, 1997.

Clarke, J., Gewirtz, S., McLaughlin, E., *New Managerialism, New Welfare?*, The Open University et Sage Publications, Londre, 2000.

Commission Bisaillon, *Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable*, Québec, 11 juin 1992.

Commission Royale d'Enquête sur l'organisation du gouvernement, Commission Glassco, *La gestion de la fonction publique*, volume1, Ottawa, Canada, 18 juillet 1962.

Conseil du Trésor du Québec, Sous-sécrétaire au personnel de la fonction publique, "Effectif de la fonction publique du Québec", 1999.

Coulombe, P.E., "La mobilisation des ressources humaines dans le secteur public", *Administration Publique du Canada*, v30, n2, 1987: 191-207.

De Pree, M., *Diriger est un art*, Rivages/ Les Echos, 1990.

Document de réflexion, *Pour une rénovation de l'administration publique*, Québec, 1985.

Dwivedi, O.P., Gow, J.I., *From Bureaucracy to Public Management : The Administrative Culture of the Government of Canada*, Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1999.

Fonction Publique 2000, Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre, Ministre des Approvisionnements et Services, Canada, juillet 1990.

Gauthier, B., *Recherche sociale: de la problématique à la recherche de données*, Presses de l'Université du Québec, Québec 1992.

Gouvernement du Québec, *Opération Réalignement*, Québec, 1993.

Gow, J.I., *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, L'Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1986.

Gow, J.I., Barette, M., Dion, S., Fortmann, M., *Introduction à l'administration Publique: une approche politique*, Gaëtan Morin Éditeur, Boucherville, Canada, 1987.

Gow, J.I., "Members' survey on theory, practice and innovation in public administration", *Administration Publique du Canada*, v32, n3, 1989: 382-406.

Gow, J.I. dans Lapierre, J.W. Lemieux, V. et Zylberberg, J. (dir.), « La théorie politique de Gérard Bergeron, une clé de lecture de l'administration publique » dans *Etre contemporain. Mélanges en l'honneur de Gérard Bergeron*, Sillery et Sainte-Foy, les PUQ et l'ENAP, 1992, 161-178.

Gow, J.I., *Learning from Others, Administrative Innovations Among Canadian Government*, L'Institut d'administration publique du Canada et le Centre canadien de gestion, Toronto, 1994.

Gow, J.I., "Propos dissidents sur l'imputabilité parlementaire des hauts fonctionnaires québécois", *Administration Publique du Canada*, v.38, n.1, 1995: 145-149.

Gow, J.I., dans Bourgault, J., Demers, M., Williams, C., « La spécificité du Québec et son impact sur les institutions », *Administration publique et management public, expériences canadiennes*, Les Publications du Québec, Québec, 1997, 264-276.

Gow, J. I., Dufour, C., « Le nouveau management public est-il un paradigme ? Cela a-t-il de l'importance ? », Risa, 04/ 2000, 679-707.

Halachmi, A., Bouckaert, G., "Le défi de la productivité dans un monde en mutation", *Revue internationale des sciences administratives*, v.59, 1993: 5-11.

Julien, G., « Les styles de gestion des cadres supérieurs vus par les professionnels de la fonction publique du Québec », *Administration publique du Canada*, v32,n3,1989, 449-461.

Julien, G., « Les valeurs collectives de gestion dans la fonction publique québécoise : la perception des cadres », *Administration publique du Canada*, v36, n3, 1993, 319-348.

Kee, H.W., "Incentives and Rewards in the Public Sector", *Administration Publique du Canada*, v29, n4, 1986: 545-548.

Keraudren, P., "L'introduction de la rémunération au rendement dans la fonction publique britannique (1982-1988): une perspective culturelle", *Revue internationale des sciences administratives*, v.60, n.1, 1994: 27-43.

Kernaghan, "Empowerment and public administration:revolutionary advance or passing fancy?", *Administration Publique du Canada*, v.35 n.2, 1992: 194-214.

Laframboise, H.L., "Administrative reform in the federal public service: signs of saturation psychosis", *Administration Publique du Canada*, v14, n3, 1971: 303-325.

La Relève, *Passeport interministériel*, Région Québec, Canada, Montréal, 1998.

La Relève, *Un parti pris pour l'action*, Gouvernement du Canada, Quatrième rapport annuel au Premier Ministre sur la Fonction Publique du Canada, 1997.

Leblanc, A., Poirier, L., *Les cadres de la fonction publique québécoise: style de leadership, besoins et satisfaction*, Projet d'intervention, École Nationale d'Administration Publique, Québec, 1980.

Lemieux, J.-G., "Propos favorables à l'imputabilité parlementaire des hauts fonctionnaires québécois", *Administration Publique du Canada*, v.38, n.1, 1995: 139-144.

McEvoy, G.M., "Public Sector Managers' reactions to Appraisals by Subordinates", *Public Personnel Management*, v19, n2, 1990: 201-211.

McQueen, J. "Integrating human resource planning with strategic planning", *Administration Publique du Canada*, v.27, n.1, 1984: 1-13.

Nadon, S., *Émergence de l'administration publique comme spécialité: l'apports des universités canadiennes*, Thèse de doctorat, Université de Montréal, Département de science politique, Juin, 1996.

OCDE, *Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique*, Étude sur la gestion publique, chapitre1, Paris, 1990.

OCDE, *Les traitements du privé pour le public: rémunération à la performance pour les cadres de la fonction publique*, Étude sur la gestion publique, Paris, 1993.

OCDE, *La rémunération liée à la performance pour les cadres du secteur public, évaluation de ses effets*, Étude sur la gestion publique, document 1, PUMA, Paris, 1997.

OCDE, *En quête de résultats pratiques de gestion des performances*, document 2, PUMA, Paris, 1997.

Osborne, D. et Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley, 1992.

Payette, A. dans Parenteau, R. (dir), *Management public*, chapitre 1 *Élément pour une conception du management public*, PUQ, Sillery, 1992: 1-24.

Pellan, "Mythe de la différence entre l'entreprise privée et l'entreprise publique", *Revue de Commerce*, Octobre 1980: 78-86.

Perry, J.L. et Wise, L.R., "The Motivational Bases of Public Service", *Public Administration Review*, mai/juin, v.50, n.3, 1990: 367.

Picard, *Revue Internationale de Gestion*, v5, n1, 1980: 30-38.

Pollitt, C., «Introduction», dans *Techniques de gestion pour le secteur public, de la doctrine à la pratique*, Rapport de recherche no 17, Centre canadien de gestion, Canada, juillet 1995.

Proulx, M., Roi, M., "L'évaluation du rendement des cadres supérieurs dans la fonction publique québécoise", *Administration Publique du Canada*, v26, n4, 1983: 610-627.

Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes, chapitre 8, *L'efficience dans l'administration fédérale: une étude spéciale*, Rapport de l'exercice financier clos le 31 mars 1990, Ministre des Approvisionnements et Services, Ottawa, Canada, 1990: 223-237.

Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes, chapitre 6, *La réforme de la fonction publique du Canada et les enseignements tirés de pays choisis*, Rapport de l'exercice financier clos le 31 mars 1993, Ministre des Approvisionnements et Services, Ottawa, Canada, 1993: 176-200.

Report by the U.S. Merit System Protection Board, *The changing Federal Workplace: Employee Perspectives*, Washington, 1999.

Report by the U.S. Merit System Protection Board, *Federal Employee Perspectives on Reinvention Initiative, Downsizing, and Cutback*, Washington, 1999.

Saint-Martin, D. "Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une consultocratie"?, *Revue canadienne de science politique*, n32: 1, mars, 1999, 41-74.

Savoie, D.J., "What is wrong with the New Public Management?", *Administration Publique du Canada*, v.38, n.1, 1995: 112-121.

Savoie, D.J., "Just another voice from the pulpit", *Administration Publique du Canada*, v.38, n.1, printemps, 1995: 133-136.

Schafer, A., "A wink and a nod: a conceptual map of responsibility and accountability in bureaucratic organizations, *Administration Publique du Canada*, v.42, n.1, 1999: 5-25.

Secrétariat du Conseil du Trésor canadien, "Statistiques de l'emploi dans la fonction publique fédérale", du 1^{er} avril au 31 mars, 1999.

Singleton, R.A., Straits, Jr. B.C., Straits, Miller, M., *Approches to social research*, Oxford University Press, New-York, 1993.

Strehl, F., "Mise en application d'un nouveau système d'évaluation de la performance et problèmes suscités par les changements introduits dans une organisation", *Revue internationale des sciences administratives*, v59, 1993: 95-114.

Tellier, P.M., "Public Service 2000: The renewal of the public service", *Administration Publique du Canada*, v.33, n.2, 1990: 123-132.

Weber, M., *Les types de dominations: la domination légale*, Économie et Société, Tome 1, Plon, Paris, 1971.

Workforce Adjustment Agreement, Gouvernement du Canada, Amendement du 29 août 1998.

Zussman, D. et Jabes, J., "Motivation, rewards, and satisfaction in the canadian federal public sector service", *Administration Publique du Canada*, v31, n2, 1988: 204-223.

Zussman, D. et Jabes, J., *The Vertical Solitude; Managing in the Public Sector*, The Institute for research on Public Policy, Halifax, 1989.

QUESTIONNAIRE DE BASE UTILISÉ AVEC LES GESTIONNAIRES

Attentes signifiées et évaluation de rendement

Développez-vous des attentes signifiées ?

Oui

Non

Faites-vous des évaluations de rendement ?

Oui

Non

Pensez-vous que les attentes signifiées et l'évaluation de rendement rendent justice au travail des gens ?

Oui

Non

Est-ce que vous croyez que les attentes et évaluations accroissent l'efficacité des ressources humaines ?

Oui

Non

Pensez-vous que ces attentes et évaluations vous aident à gérer votre personnel ?

Oui

Non

Quels sont les résultats positifs à effectuer des attentes signifiées et des évaluations de rendement?

Y a-t-il des obstacles à faire des attentes signifiées et des évaluations de rendement ?

Oui

Non

Lesquels?

Rémunération au rendement

Pensez-vous que d'introduire la rémunération au rendement à tous les niveaux (gestionnaires et subordonnés) aurait pour effet d'accroître la performance des ressources humaines ?

Oui

Non

Quels sont les obstacles à la rémunération au rendement?

Imputabilité

Est-ce que les cadres supérieurs sont soumis à des attentes signifiées et des évaluations de rendement ?

Oui

Non

Est-ce que l'imputabilité existe chez les cadres supérieurs ?

Oui

Non

Pensez-vous que le fait d'être imputable pousse les cadres supérieurs à être plus productifs ?

Oui

Non

Quels sont les obstacles majeurs à l'imputabilité ?

Sécurité d'emploi

Comment percevez-vous la fin de la sécurité d'emploi face à la gestion du personnel dans l'administration publique (positif ou négatif) et pourquoi ?

Motivation intrinsèque

Quels seraient, selon vous, les meilleurs moyens d'accroître la performance chez les gens (gestionnaires et subordonnés) dans l'administration publique ?

Selon vous, par quoi les gens de la fonction publique sont-ils plus motivés ? Par les gains monétaires, par l'intérêt public ?

Quels sont les autres éléments qui motivent les gens dans la fonction publique ?

Le nouveau management public

Selon-vous, la nature de l'administration publique aide ou fait obstacle à l'introduction des techniques de gestion du NMP ?

De façon générale, que pensez-vous de l'introduction du nouveau management public dans l'administration publique (positif ou négatif) ?

Est-ce que votre gouvernement fait réellement du nouveau management public ?

Oui

Non

Trouvez-vous qu'il y a une distance entre le discours sur le nouveau management public et la réalité vécue ?

Oui

Non