

JÉRÉMIE HAINS-POULIOT

**LA RESTRUCTURATION DE LA FONCTION  
PUBLIQUE QUÉBÉCOISE : VERS UN NOUVEAU  
MODÈLE DE PRESTATION DES SERVICES  
PUBLICS?**

Mémoire présenté  
à la Faculté des études supérieures et postdoctorales de l'Université Laval  
dans le cadre du programme de maîtrise en relations industrielles  
pour l'obtention du grade de Maître ès arts (M.A.)

DÉPARTEMENT DES RELATIONS INDUSTRIELLES  
FACULTÉ DES SCIENCES SOCIALES  
UNIVERSITÉ LAVAL  
QUÉBEC

2012



## Résumé

La Nouvelle gestion publique est un courant managérial qui vise à redéfinir le rôle de l'État dans la société. Dès les années 1980, dans le contexte de lutte aux déficits publics, elle a commencé à dominer l'ordre du jour des réformes du secteur public de plusieurs pays de l'OCDE. Le Québec n'échappe pas à cette tendance. Cette recherche analyse la restructuration de la fonction publique québécoise entreprise depuis 2003 par le gouvernement libéral dans le but de la catégoriser selon deux modèles théoriques : le modèle néo-étatique et néolibéral. Il apparaît que cette restructuration a eu des implications sur la gestion des effectifs, l'organisation du travail et la prestation des services publics et que conséquemment, elle s'inscrit dans un modèle hybride à tendance néolibérale. Nos résultats découlent d'informations obtenues suite à la distribution de questionnaires à des unités administratives syndiquées avec le Syndicat de la fonction publique du Québec.

## **Abstract**

New Public Management (NPM) is a managerial model trying to redefine the role of government in society. By the 1980s, in the context of deficit reduction and cuts in government spending, NPM began to dominate the agenda of public sector reforms in several OECD countries. Quebec is no exception to this trend. This research analyzes the restructuring of the Quebec public administration since 2003 by the Liberal government in order to categorize it according to two theoretical models: the neo-statist and neoliberal model. It appears that this restructuring has had an impact on workforce management, work organization and delivery of public services and consequently, is part of a hybrid model with a neoliberal tendency. Our results derive from information obtained from the distribution of questionnaires to administrative units unionised with the Syndicat de la fonction publique du Québec.

## **Avant-propos**

Avant toute chose, j'aimerais remercier tous ceux et celles qui ont participé de proche ou de loin à cette recherche. La réalisation d'un mémoire est un projet complexe que je n'aurais pu compléter sans votre collaboration. Tout particulièrement, je tiens à remercier mon directeur de recherche, Jean-Noël Grenier, qui m'a intégré dans son projet de recherche. Jean-Noël, je serai toujours reconnaissant non seulement de la confiance que tu m'as témoignée, mais également de ton soutien pendant mes études de deuxième cycle. Ce mémoire sous ta direction aura été l'expérience académique et professionnelle la plus formatrice pour moi et je t'en serai éternellement redevable. Je souligne pareillement ta dévotion, ton sens critique et ta passion qui ont su se refléter dans notre rapport élève-professeur. En outre, je ne pourrai passer sous silence le soutien inestimable de Patrice Jalette, sans qui ce projet n'aurait pu se réaliser. Patrice, je te remercie de ton aide si précieuse, de ta dévotion et de la confiance que tu m'as également témoignée. J'espère que ce mémoire sera à la hauteur de vos attentes et qu'il vous permettra de continuer vos projets de recherche dont la société québécoise a bel et bien besoin. Ce fut un honneur d'avoir pu travailler à vos côtés et je me suis senti un membre à part entière de votre équipe dès le début de ce projet.

Merci au Syndicat de la fonction publique du Québec et à ses membres d'avoir participé à cette étude. Je souhaite aussi remercier le CRIMT pour sa contribution financière et souligner au passage la richesse de ce centre de recherche. Mathieu, Audrey, Mylène, Louis-Philippe, Marie-Ève, Laurence, Sébastien, Valérie, Guillaume, Carol-Anne, Louis-David, Marie-Michèle, Francine et mes autres collègues, je vous remercie pour ces années en votre compagnie. Je veux aussi remercier chaleureusement mes parents. Vous avez toujours été une source d'inspiration par vos valeurs et vous êtes le socle de mon éducation. Papa, Maman, merci, car c'est grâce à vous que j'ai pu réaliser ce mémoire. Finalement, un gigantesque merci à Catherine Breton qui a toujours été présente dans les moments plus difficiles. Ta compréhension montre à quel point tu es une personne merveilleuse.

Jérémie



# TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ .....	I
ABSTRACT.....	II
AVANT-PROPOS.....	III
INTRODUCTION GÉNÉRALE .....	1
<b>1. PROBLÉMATIQUE .....</b>	<b>4</b>
1.1 LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES ET LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT .....	4
1.2 LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE .....	8
1.3 LA NGP ET L'EXTERNALISATION DES SERVICES PUBLICS.....	10
1.4 LES MODÈLES DE RESTRUCTURATION : NÉOLIBÉRAL ET NÉO-ÉTATIQUE.....	13
1.5 LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR PUBLIC QUÉBÉCOIS.....	18
1.5.1 <i>La restructuration de l'État sous le Parti libéral (1985-1994)</i> .....	19
1.5.2 <i>La restructuration de l'État sous le Parti québécois (1994-2003)</i> .....	22
1.5.3 <i>La restructuration de l'État sous le Parti libéral (2003- ...)</i> .....	24
1.6 QUESTION GÉNÉRALE DE RECHERCHE .....	34
<b>2. CONCEPTS ET CADRE D'ANALYSE .....</b>	<b>36</b>
2.1 CONCEPTS À L'ÉTUDE .....	36
2.2.1 <i>Concept de gestion des effectifs</i> .....	37
2.2.2 <i>Dimensions de la gestion des effectifs</i> .....	38
2.2.3 <i>Indicateurs de la gestion des effectifs</i> .....	40
2.3.1 <i>Concept de réorganisation du travail</i> .....	42
2.3.2 <i>Dimensions de la réorganisation du travail</i> .....	45
2.3.3 <i>Indicateurs de la réorganisation du travail</i> .....	47
2.4.1 <i>Concept de prestation des services publics</i> .....	48
2.4.2 <i>Dimensions de la prestation des services publics</i> .....	50
2.4.3 <i>Indicateurs de la prestation des services publics</i> .....	51
2.5 CADRE D'ANALYSE .....	55
2.6 HYPOTHÈSES DE RECHERCHE .....	58
<b>3. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE .....</b>	<b>60</b>
3.1 CONTEXTE DE LA RECHERCHE .....	60
3.2 CAS ÉTUDIÉ ET ÉCHANTILLONNAGE .....	61
3.3 APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE .....	61
3.4 MÉTHODE DE COLLECTE DES DONNÉES .....	63
3.5 VALIDITÉ DE LA STRUCTURE DE PREUVE .....	64
3.5.1 <i>Validité de la mesure et de la procédure de collecte d'informations</i> .....	65
3.5.2 <i>Validité interne de la recherche</i> .....	67
3.5.3 <i>Validité externe de la recherche</i> .....	68
3.6 SAISIE ET TRAITEMENT DES DONNÉES .....	70
3.6.1 <i>Niveaux de mesure des variables</i> .....	71
3.6.2 <i>Analyse descriptive et inférentielle</i> .....	72
3.7 APPORTS ET LIMITES DE L'ÉTUDE.....	74
<b>4. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS.....</b>	<b>76</b>
4.1. RAPPEL DE LA QUESTION GÉNÉRALE DE RECHERCHE ET DES HYPOTHÈSES.....	76
4.2 STATISTIQUES DESCRIPTIVES .....	77
4.2.1 <i>Le profil des répondants</i> .....	77
4.2.2 <i>La gestion des effectifs</i> .....	78

<i>4.2.3 La réorganisation du travail</i> .....	83
<i>4.2.4 La prestation des services</i> .....	84
<i>4.2.5 Bilan des statistiques descriptives</i> .....	93
4.3 STATISTIQUES INFÉRENTIELLES .....	95
<i>4.3.1 Les départs d'employés</i> .....	96
<i>4.3.2 Le remplacement des départs d'employés</i> .....	98
4.4 SYNTHÈSE DE L'INFORMATION STATISTIQUE EN LIEN AVEC LES HYPOTHÈSES.....	100
<i>4.4.1 Propositions en lien avec la gestion des effectifs</i> .....	100
<i>4.4.2 Propositions en lien avec l'organisation du travail</i> .....	100
<i>4.4.3 Propositions en lien avec la prestation des services</i> .....	101
<b>5. ANALYSE DES RÉSULTATS.....</b>	<b>103</b>
5.1 RAPPEL DE LA PROBLÉMATIQUE.....	103
5.2 RAPPEL DU CADRE ET DU MODÈLE D'ANALYSE .....	105
5.3 INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS.....	108
<i>5.3.1 La gestion des effectifs dans la fonction publique québécoise</i> .....	108
<i>5.3.2 La réorganisation du travail</i> .....	112
<i>5.3.3 La prestation des services publics</i> .....	114
5.4 SYNTHÈSE DE L'INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS .....	118
<i>5.4.1 Les constats généraux</i> .....	118
<i>5.4.2 Vers un nouveau modèle de prestation des services publics?</i> .....	120
5.5 CONCLUSION DE L'ANALYSE DES RÉSULTATS .....	122
5.6 DISCUSSION GÉNÉRALE .....	127
<i>5.6.1 La fonction publique du Québec, un employeur de choix?</i> .....	128
<i>5.6.2 Quelles sont les implications d'un nouveau modèle de gestion?</i> .....	129
<i>5.6.3 Quels défis pour les organisations syndicales?</i> .....	131
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>134</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>138</b>
<b>ANNEXE 1. CONSÉQUENCES POSSIBLES DE L'EXTERNALISATION.....</b>	<b>152</b>
<b>ANNEXE 2. MÉTHODES ALTERNATIVES DE PRESTATION DES SERVICES PUBLICS .....</b>	<b>153</b>
<b>ANNEXE 3. GRILLE D'ENTREVUE.....</b>	<b>156</b>
<b>ANNEXE 4. RAPPORT DE L'ENQUÊTE .....</b>	<b>157</b>
<b>ANNEXE 5. QUESTIONNAIRE DE L'ENQUÊTE.....</b>	<b>172</b>

## LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableau 1. Réformes administratives du gouvernement libéral dans la fonction publique du Québec .....</b>	<b>24</b>
<b>Tableau 2. Évolution des effectifs .....</b>	<b>41</b>
<b>Tableau 3. Évolution des statuts d'emploi.....</b>	<b>42</b>
<b>Tableau 4. Évolution de l'environnement de travail .....</b>	<b>48</b>
<b>Tableau 5. Expériences d'externalisation.....</b>	<b>53</b>
<b>Tableau 6. Destinations des activités externalisées .....</b>	<b>54</b>
<b>Tableau 7. Externalisation d'activités qui auraient pu être exécutées en régie interne .....</b>	<b>55</b>
<b>Tableau 8. Présence sur les lieux de travail des employés des organisations responsables des activités externalisées .....</b>	<b>55</b>
<b>Tableau 9. Cadre d'analyse du modèle néolibéral et du modèle néo-étatique .....</b>	<b>56</b>
<b>Tableau 10. Représentativité de l'enquête par rapport à la population – Nombre de membres du SFPQ (en nombre et en %) et corps d'emplois (en %).....</b>	<b>69</b>
<b>Tableau 11. Profil des répondants ayant administré le questionnaire.....</b>	<b>78</b>
<b>Tableau 12. Faits saillants - Départs et remplacements .....</b>	<b>81</b>
<b>Tableau 13. Faits saillants - Évolution de l'organisation du travail .....</b>	<b>83</b>
<b>Tableau 14. Faits saillants - Restructuration des activités et des services (n = 646)....</b>	<b>84</b>
<b>Tableau 15. Faits saillants - Activités transférées et destinations (n = 245) .....</b>	<b>86</b>
<b>Tableau 16. Destinations des activités (n= 245).....</b>	<b>87</b>
<b>Tableau 17. Nature des activités transférées (n= 245).....</b>	<b>88</b>
<b>Tableau 18. Regroupement des destinations possibles suite aux transferts d'activités .....</b>	<b>88</b>
<b>Tableau 19. Indice des transferts d'activités (n= 245).....</b>	<b>89</b>
<b>Tableau 20. Fréquence des trois destinations possibles (n= 245) .....</b>	<b>90</b>
<b>Tableau 21. Destinations possibles pour le regroupement « secteur public » et « secteur privé » .....</b>	<b>91</b>
<b>Tableau 22. Indice de fréquence des transferts d'activités internes et externes (n= 245) .....</b>	<b>91</b>
<b>Tableau 23. Croisement entre secteur public et secteur privé.....</b>	<b>92</b>
<b>Tableau 24. Statistiques pour le croisement entre « secteur public » et « secteur privé » .....</b>	<b>93</b>
<b>Tableau 25. Croisement entre externalisation et départs d'employés .....</b>	<b>96</b>
<b>Tableau 26. Croisement entre externalisation de nouveaux services et départs d'employés.....</b>	<b>97</b>
<b>Tableau 27. Croisement entre externalisation et remplacements des départs d'employés.....</b>	<b>98</b>
<b>Tableau 28. Croisement entre externalisation de nouveaux services et remplacements des départs d'employés .....</b>	<b>99</b>
<b>Tableau 29. Rappel du cadre d'analyse du modèle néolibéral et néo-étatique .....</b>	<b>106</b>
<b>Tableau 30. Synthèse générale de l'interprétation des résultats quant à la gestion des effectifs.....</b>	<b>111</b>
<b>Tableau 31. Synthèse générale de l'interprétation des résultats quant à la réorganisation du travail .....</b>	<b>114</b>

<b>Tableau 32. Synthèse générale de l'interprétation des résultats quant à la prestation des services publics .....</b>	117
<b>Tableau 33. Modèle général de la restructuration de la fonction publique.....</b>	123

## **LISTE DES FIGURES**

<b>Figure 1. Mode de prestation des services publics .....</b>	49
<b>Figure 2. Modèle d'analyse de la restructuration de la prestation des services publics .....</b>	57
<b>Figure 3. Rappel du modèle d'analyse .....</b>	107

## **LISTE DES GRAPHIQUES**

<b>Graphique 1. Évolution de l'ensemble de l'effectif de la fonction publique du Québec en équivalent temps complet (ETC) selon le statut d'emploi de 2004 à 2009 .....</b>	28
<b>Graphique 2. Évolution du nombre d'employés permanents (n = 642).....</b>	79
<b>Graphique 3. Évolution du nombre d'employés temporaires/occasionnels/saisonniers (n = 634).....</b>	79
<b>Graphique 4. Évolution de la présence d'employés d'agences de placement temporaire et/ou de consultants qui travaillent dans les mêmes bureaux que ceux des membres du SFPQ (n = 175).....</b>	80
<b>Graphique 5. Remplacement des effectifs (n = 585) .....</b>	82
<b>Graphique 6. Application de la politique de remplacement « d'un départ sur deux » (n = 585).....</b>	82

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Dans les pays développés, l'édification d'un État fort et interventionniste est caractéristique du 20e siècle, surtout de sa deuxième moitié. Ce sont les conséquences de la crise économique des années 1930 et des deux guerres mondiales qui ont fait naître les véritables nécessités d'une intervention de l'État dans le domaine social et économique afin de garantir un niveau minimum de bien-être à l'ensemble de la population. Ainsi, à travers l'époque que l'on nomme les Trente Glorieuses, l'État change de nature, passant d'une logique d'État gendarme surtout soucieux de ses prérogatives régaliennes à un État-providence et protecteur. L'intervention de l'État dans l'économie et la société prend toute son ampleur avec la généralisation des systèmes de sécurité sociale et par la garantie d'un accès universel à certains services publics. L'institutionnalisation de l'État-providence et cette croissance des services s'expriment également par la mise en place progressive d'un secteur public de plus en plus important. De ce fait, dans la plupart des pays développés, l'État devient un employeur important et s'appuie sur le travail de milliers de salariés dans divers champs d'intervention. Cependant, après une période de croissance sans précédent du secteur public, on assiste vers les années 1980 à une remise en question du rôle de l'État dans la société civile. En effet, ce dernier est critiqué parce qu'il serait devenu trop bureaucratique, inefficace et dispendieux (Schulten, Brandt et Hermann, 2008 : 296).

Ce discours est surtout mis de l'avant par les défenseurs de l'idéologie néolibérale qui recommandent de restreindre fortement l'intervention de l'État dans la sphère économique et sociale. Ce désengagement de l'État est légitimé par l'efficacité prétendue des mécanismes du marché pour réguler l'économie. Les préceptes néolibéraux deviennent ainsi le fer de lance de plusieurs gouvernements pour instituer d'importants changements dans le fonctionnement de l'État de même que pour adopter des politiques encourageant la diminution des dépenses gouvernementales et le remplacement du bien collectif par la responsabilité individuelle (Gurstein et Murray, 2007 : 9). La Nouvelle Gestion publique (NGP) est un thème de plus en plus utilisé pour désigner cette remise en question du rôle de l'État. La NGP met l'accent sur la privatisation des services publics, les méthodes alternatives de prestation des services, la décentralisation des organisations et des pouvoirs,

l'introduction d'une logique de marché dans les secteurs public et parapublic, la flexibilité, l'efficacité, l'efficience et la gestion par résultats. Les restructurations qui en résultent semblent avoir eu des conséquences radicales à la fois sur les fonctions régulatrices des États, mais également sur leur forme organisationnelle (Hoggett, 1996). En d'autres termes, c'est le rôle de l'État en tant qu'employeur et prestataire des services publics qui est complètement remis en question.

Le Québec et le Canada n'échappent pas à cette tendance. Dès les années 1980, on assiste à l'émergence d'une critique de la bureaucratie et d'une pénétration du néolibéralisme dans l'administration publique à travers les pratiques managériales préconisées par la Nouvelle gestion publique. Au Québec, ces changements ont été principalement amorcés par le gouvernement péquiste dans une optique d'amélioration d'une administration jugée encore valable en misant sur le maintien des valeurs traditionnelles du service public telles que l'équité, l'égalité et la carrière (Rouillard et al., 2004 : 4). Le projet de réingénierie de l'État du gouvernement libéral s'inscrit dans la même lignée que ce mouvement politique et administratif. Toutefois, cette démarche va beaucoup plus loin qu'un simple exercice d'innovation managériale et mise plutôt sur des stratégies de marché et de réduction de l'État ainsi que sur la transformation radicale de la culture et des valeurs traditionnelles de la fonction publique québécoise.

La réingénierie-modernisation de l'actuel gouvernement doit être étudiée dans le contexte plus large de la reconfiguration du rôle de l'État comme employeur et comme prestataire des services publics. Dans le cadre de ce mémoire, nous nous intéressons ainsi à la restructuration de la fonction publique du Québec entreprise depuis 2003 par le gouvernement libéral. Plus précisément, notre projet vise à analyser les conséquences de la modernisation de la fonction publique, et ce, sous trois dimensions : la gestion des effectifs, la réorganisation du travail et la prestation des services publics. De cette façon, nous cherchons à évaluer l'étendue de cette restructuration, les formes qu'elle a prises et la nature des services ou des activités touchés dans l'objectif de la catégoriser selon deux modèles théoriques utilisés en relations industrielles et en sciences politiques : le modèle néo-étatique et le modèle néolibéral.

Ce mémoire est divisé en cinq chapitres. Le premier expose la problématique générale de recherche. Le courant managérial de la Nouvelle gestion publique est ensuite développé pour enchaîner avec une revue historique sommaire de la restructuration de la fonction publique québécoise depuis les années 1980. Le second chapitre présente le cadre d'analyse de la recherche. Partant de la comparaison du modèle néolibéral et du modèle néo-étatique, les concepts de gestion des effectifs, de réorganisation du travail et de prestation des services sont définis de même que notre schéma d'analyse et nos hypothèses de recherche. Le troisième chapitre explique la méthodologie de recherche utilisée. Le contexte de la recherche, l'approche méthodologique, l'échantillon et la validité de la preuve sont expliqués. Le quatrième chapitre présente les résultats obtenus suite à l'analyse statistique effectuée à partir de questionnaires. Le cinquième et dernier chapitre expose notre interprétation des résultats en lien avec notre schéma d'analyse. Pour terminer, une discussion générale tente d'établir des liens entre les résultats de l'étude, la Nouvelle gestion publique et ses implications sur le rôle de l'État dans la société civile.



# **1. PROBLÉMATIQUE**

Ce chapitre se divise en cinq sections. Premièrement, une discussion générale sur l'État et sur la crise des finances publiques est présentée. En second lieu, nous précisons comment ce contexte de crise budgétaire et fiscale est utilisé afin d'introduire des restructurations inspirées de la Nouvelle gestion publique dans le secteur public. Dans la troisième section, nous présentons deux modèles possibles de réforme des services publics : le modèle néolibéral et le modèle néo-étatique. Dans la quatrième section, nous mettons l'accent sur les restructurations du secteur public québécois depuis les années 1980. La dernière section de ce chapitre porte sur la question générale de recherche qui est dégagée de la problématique : tenter de situer le vaste mouvement de restructurations de la fonction publique québécoise depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral en 2003 dans le modèle néolibéral ou le modèle néo-étatique.

## **1.1 La crise des finances publiques et la restructuration de l'État**

Il n'existe pas de définition juridique précise de la notion de secteur public. On peut néanmoins le comprendre comme le secteur regroupant toutes les activités économiques et sociales prises en charge par les administrations publiques, les entreprises publiques et les organismes gouvernementaux. Pour sa part, Fairbrother (1998 : 1) le définit comme un ensemble de relations perméables où il y a un mélange de responsabilités entre les organismes publics et ceux du secteur privé relativement à la prestation des services. Cette complexité organisationnelle est liée entre autres au fait que de nombreux services peuvent être financés par l'État, mais fournis par des organismes privés, et que les gouvernements locaux peuvent être eux aussi d'importants prestataires de services publics. Ces deux caractéristiques font état de la difficulté de délimiter précisément les frontières entre les secteurs public et privé, mais aussi entre le gouvernement central et les autres ordres de gouvernement (Bordogna, 2007 : 2).

Pour Cope et Goodship (1999 : 5), cette reconnaissance de la complexité des arrangements possibles entre le secteur public et le secteur privé conduit à une conception des services publics impliquant :

Une régulation à l'intérieur même du gouvernement et une régulation à l'extérieur du gouvernement, avec des agences régulatrices (à l'intérieur du secteur public), surveillant les activités des agents (publics et privés) délivrant les services publics comme les ministères, les agences, les organismes non gouvernementaux, les autorités locales, les contractants privés et les bénévoles.

Le rôle de l'État comme employeur et comme prestataire de services dépend de plusieurs aspects de sa gouvernance comme les fonctions qui lui sont attribuées, l'approche de gestion privilégiée ainsi que des organisations à travers lesquelles il opère (Lane, 2000). En premier lieu, les fonctions que l'État décide de remplir affectent directement et indirectement l'étendue de son champ d'action (taille) et par conséquent, le nombre d'emplois qu'il vise à pourvoir de même que le financement public. D'autre part, le modèle de gestion priorisé influencera la manière dont il administrera son personnel, c'est-à-dire les politiques et les pratiques de gestion qu'il décidera d'appliquer. Enfin, au niveau organisationnel, l'État peut décider d'employer directement des travailleurs, requérir les services d'autres entités, qu'elles gravitent à l'intérieur ou à l'extérieur du secteur public, et participer à des entités hybrides (public-privé). Cette dimension organisationnelle de la gouvernance étatique fait référence à la structure d'organisation adoptée, autrement dit à la manière dont l'État organise ses opérations pour fournir des services publics.

D'entrée de jeu, il est possible de distinguer deux activités gouvernementales de base : celles intrinsèquement gouvernementales (publiques) et celles commerciales (Masters et al., 2008 : 307). La première catégorie comprend les activités orientées vers la fourniture de services publics qui ne pourraient pas être délivrées de manière satisfaisante par le secteur privé : défense nationale, services de police, etc. La seconde catégorie inclue les activités qui produisent des commodités plus directement liées à l'utilisateur lui-même et qui peuvent également être assumées par le secteur privé : transport aérien et chemins de fer, énergie, télécommunications, etc. À l'égard de cette typologie, force est de constater que la

frontière entre ce qui est public ou commercial est souvent floue et que souvent, il y a plusieurs activités commerciales dans lesquelles on retrouve des intérêts publics. Pareillement, il y a plusieurs activités commerciales qui sont utiles à l'État. Les choix que les gouvernements font, à savoir à quel degré ils vont franchir cette ligne, d'un côté ou de l'autre, reflètent leur appartenance idéologique et leur propre conception de l'efficacité (Masters et al., 2008 : 307). D'emblée, l'affiliation idéologique des gouvernements au pouvoir aura une influence considérable sur la structure organisationnelle de l'État, au même titre que sur son champ d'action, sur son modèle de gestion et sur les pratiques d'emploi, même celles où l'État n'est pas l'employeur direct (Masters et al., 2008 : 308).

Au même titre que les firmes du secteur privé, l'État n'est pas immunisé des pressions sociales, économiques et fiscales. De ce fait, les gouvernements, comme d'autres organisations, font des choix en matière de prestation de services et de relations du travail et ceux-ci sont dictés par la vision qu'ils adoptent quant au rôle de l'État dans une économie de marché (Grenier, 2010 : 1). Comme exposé par plusieurs (par exemple Swimmer et Bartkiw, 2003; Rose, 2004; Camfield, 2007; Grenier, 2010), le secteur public a été l'objet de nombreuses tentatives de restructurations depuis les années 1980. En effet, ce secteur est souvent dépeint en termes de bureaucratie lourde et inefficace, alors qu'il y a une tendance à voir le secteur privé comme étant exempt de contingences et de politique (Osbourne et Gaebler, 1992). En outre, la régulation de l'emploi dans le secteur public est souvent perçue comme centralisée et rigide. Le fait que ces deux secteurs soient souvent considérés en termes de polarité, qui sont dans de nombreux cas sans fondements (privé/public, efficace/inefficace, flexible/bureaucratique), amène des problèmes récurrents lors de débats sur ces secteurs d'activités (Kirkpatrick et Martinez Lucio, 1995). D'autre part, il est aussi nécessaire d'échapper à la perception populaire des restructurations du secteur public souvent représentées comme une simple réduction de l'appareil étatique, c'est-à-dire comme un simple transfert de responsabilités du secteur public au secteur privé. Selon Burnhan (2001 : 140), cette conceptualisation est déficiente et ne permet pas de saisir toute la complexité des changements survenus dans ce secteur de même que la logique politique derrière les stratégies adoptées par les gouvernements. Parallèlement, il faut comprendre qu'un régime des services publics n'est pas invariable dans le temps et qu'il

réflète les changements apportés à la culture des services publics, les programmes des partis au pouvoir ainsi que des élites (politique, bureaucratique et/ou judiciaire).

Dès lors, dans plusieurs régions du monde, une multitude de changements financiers et administratifs relatifs à la prestation des services publics ont été amorcés depuis les années 1980 (Warrian, 1996 : 11). Selon plusieurs décideurs politiques et gestionnaires, les gouvernements n'avaient pratiquement plus le choix de revoir la structure des services qu'ils offraient, de réviser leur rôle d'employeur et d'adopter des mesures d'austérité en réponse aux situations budgétaires difficiles et à la crise fiscale (Warrian, 1996; Boston et al., 1996). Au contexte de crise budgétaire de cette décennie s'ajoute également un haut taux de chômage ainsi qu'un taux de croissance démographique et économique faible. Ces éléments ont tous eu un impact sur les dépenses gouvernementales et plusieurs États affichaient d'importants déficits budgétaires (Bach et Della Rocca, 2000; Martinez Lucio, 2007). C'est dans cette conjoncture qu'un nouveau courant de pratiques managériales regroupées sous le vocable de Nouvelle gestion publique est présenté par certains auteurs comme une nécessité découlant du contexte économique et financier des gouvernements (Warrian, 1996; Boston et al., 1996). Des arguments comme la croissance de la dette et des déficits publics, des limites de la taxation pour hausser les revenus et de la prétendue détérioration de la qualité des services publics sont mis de l'avant pour légitimer la NGP. Selon la lecture de ces auteurs, les gouvernements se doivent d'appliquer les recettes proposées et sont tenus de procéder fermement afin de réduire les coûts de main-d'œuvre dans le secteur public et parapublic (Warrian, 1996).

Il y a eu un débat considérable sur la nature exacte et sur le calendrier de cette crise (Clarke, 1995; Burrows et Loader, 1994). En effet, plusieurs chercheurs s'accordent pour dire que ce discours populaire sur la faillite de l'État et sur les services publics trop coûteux n'est qu'un outil servant à légitimer des politiques qui autrement auraient trouvé une forte résistance dans la population (Workman, 1999). Cette crise est également interprétée par d'autres comme un choix découlant de la parenté idéologique entre les gouvernements et la pensée néolibérale (Camfield, 2007; Carter et Fairbrother, 1999; Fairbrother et Rainnie, 2006; Rouillard et al., 2006). Le néolibéralisme, idéologie dominante depuis 1980, peut

être représenté comme une croyance généralisée que l'État et ses interventions sont néfastes pour l'économie, le développement social et la liberté individuelle (Navarro, 1998). Ces propos démontrent ainsi qu'au-delà du débat portant sur la performance des administrations publiques, la restructuration des services publics est aussi un projet politique qui vise à réduire l'intervention de l'État dans les sphères économique et sociale et à flexibiliser les marchés du travail (Camfield, 2007; Fairbrother et Rainnie, 2006; Martinez Lucio, 2007). La permanence des changements dans les modes de gestion et de prestation des services publics et la continuité des restrictions placées sur les dépenses publiques malgré la croissance économique et les surplus budgétaires des gouvernements dans les années 1990 illustrent bien ce constat.

Cependant, il y a une convergence dans la littérature scientifique autour de l'idée que dans les pays développés, une sorte de restructuration du secteur public a eu lieu dans le but de l'aligner avec les pratiques du secteur privé (Fairbrother et Rainnie, 2006; Camfield, 2007). De nombreuses recherches (par exemple Kettl, 2000; Monks, 1999) ont documenté comment différents gouvernements ont introduit certaines pratiques soi-disant supérieures du secteur privé de manière à créer un État plus mince et plus flexible : privatisation, introduction de concurrence à l'intérieur du secteur public et entre ce dernier et le secteur privé, réduction des effectifs, délaissage de la sécurité d'emploi et de la promotion de bonnes conditions de travail, etc. Pour Fairbrother et Rainnie (2006 : 31-34), ce vaste mouvement de restructurations inspiré de la NGP et légitimé par le contexte de crise est caractéristique d'une tendance internationale au sein des gouvernements d'adapter les économies nationales aux pressions de la mondialisation. De ce fait, la Nouvelle gestion publique doit être analysée davantage comme une courroie de transmission du néolibéralisme dans la sphère de l'administration publique plutôt qu'un simple modèle de gestion.

## 1.2 La Nouvelle gestion publique

Pour comprendre les implications de la Nouvelle gestion publique sur le rôle de l'État et sur la prestation des services publics, il faut tout d'abord saisir les facteurs expliquant sa

diffusion comme modèle de gestion dans le secteur public. Comme nous l'avons mentionné auparavant, l'émergence de la NGP ne peut être déchiffrée si l'on ne tient pas compte du contexte de la décennie 1970, caractérisée par une accélération de la mondialisation qui a intensifié l'exposition des entreprises et des États à la concurrence internationale (Martinez Lucio, 2007 : 6). C'est principalement au Royaume-Uni avec Margaret Thatcher à la tête du gouvernement que les prémisses de ce qui deviendra plus tard la Nouvelle gestion publique sont lancées (Bach et Della Rocca, 2000). En effet, le contexte sociopolitique de l'époque, marqué par d'innombrables grèves, contribua grandement à l'influence de la critique radicale de la première ministre concernant la social-démocratie britannique et de la nécessité d'une réforme de l'État. La restructuration du secteur public graduellement mise en œuvre dans les années suivantes apparaît d'ailleurs comme la plus influente dans le grand mouvement de changements qui se sont ensuivis dans la plupart des pays membres de l'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE). En effet, selon un sondage effectué par l'Observatoire de l'administration publique en 1997 auprès de 111 experts de 29 pays, 98% des répondants estimaient qu'il y avait effectivement eu réforme chez eux au cours des années antérieures (Dufour, 2000 : 4). Notamment, des pays anglo-saxons comme les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada ont emboîté le pas à la réforme britannique en adoptant une série de principes administratifs qui la sous-tendaient. Ces mêmes principes seront plus tard regroupés sous l'étiquette de la Nouvelle gestion publique et seront diffusés par des organismes internationaux d'influence comme l'OCDE, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. La NGP a attiré les politiciens, car elle offrait deux avantages. D'abord, elle faisait partie d'une tentative de créer un sentiment de crise afin d'attaquer ce que Margaret Thatcher avait appelé les effets corrosifs du socialisme. Deuxièmement, elle permettait aux politiciens de déplacer le blâme des réformes et leurs conséquences vers les fonctionnaires et autres paliers de gouvernement (Cohn, 1997 : 585).

Dans un secteur de main-d'œuvre caractérisé par une densité syndicale très forte (Visser, 2006), les nouvelles pratiques de gestion insufflées par la NGP ont des conséquences directes sur le modèle de régulation de l'État et sur son rôle d'employeur et de prestataire de services. *Ipsso facto*, cela représente une remise en question des approches traditionnelles

de régulation qui font une distinction claire entre la régulation de l'emploi dans le secteur public et le secteur privé (Beaumont, 1992; Ferner, 1985). Plus particulièrement, la contestation des approches traditionnelles implique un double processus de convergence: entre le secteur public et privé dans chaque pays et entre les secteurs public et privé entre les différents pays (Bordogna, 2008 : 19). Autrement dit, la NGP définit précisément cette notion de la spécificité de l'État comme employeur (Bordogna, 2008 : 5). Dans ce contexte, il devient impossible de changer la structure de prestation des services publics sans s'attaquer à l'emploi public lui-même (Bordogna, 2008 : 11). Sur cet aspect, les politiques de gestion du personnel émanant de la NGP tendent vers un affaiblissement du statut particulier des fonctionnaires et des employés du secteur public en général de même que vers l'introduction de plus de flexibilité dans les systèmes de travail. Ces mesures sont proposées afin que les conditions d'emploi et de rémunération soient plus sensibles aux conditions locales (Bordogna, 2007 : 17).

### **1.3 La NGP et l'externalisation des services publics**

L'État et les collectivités territoriales ont traditionnellement délivré directement les services publics. Cependant, cette façon traditionnelle de les dispenser est remise en question par la Nouvelle gestion publique. D'ailleurs, force est de constater que plusieurs pays ont modifié sensiblement leurs modes de gestion des services publics en recourant à l'externalisation, c'est-à-dire à un ensemble de mesures qui visent à assurer la prestation des services par des organisations non gouvernementales, qu'elles soient des entreprises privées, des groupes communautaires ou des organisations sans but lucratif (Mercier, 2002; Merrien, 1999). L'externalisation fait ainsi référence à la privatisation, aux partenariats public-privé (PPP), à la sous-traitance ou encore à la mise en place d'une relation contractuelle entre l'État et des organisations diverses pour la prestation des services publics (Centre d'analyse stratégique, 2009 : 2). Elle se fait par délégation de l'ensemble ou d'une partie d'un service public que ce soit par contrat de délégation ou par contrat de partenariat. Une tendance générale que l'on peut observer au niveau international est le transfert d'activités de gestion et de soutien vers le secteur privé. Quelques pays ont également étendu l'externalisation à des domaines traditionnellement régaliens tels que le service pénitentiaire (Canada,

Royaume-Uni et États-Unis), la défense (en partie, Royaume-Uni et États-Unis) ou les services de secours et de lutte contre les incendies (Danemark). Les partenariats public-privé sont principalement utilisés pour les infrastructures telles que le réseau routier (Portugal, Italie, Royaume-Uni), les liaisons ferroviaires à grande vitesse (Pays-Bas) ou la construction d'hôpitaux et d'écoles (Royaume-Uni). Les PPP sont utilisés aussi pour la gestion de certains services comme la restauration collective et scolaire (France) (Centre d'analyse stratégique, 2009 : 2). Une étude de 2002 intitulée *Outsourcing in government : A path to transformation*, effectuée par la multinationale Accenture, un fournisseur important de services sous-traités, estimait d'ailleurs que le marché global pour des services gouvernementaux externalisés se développait plus rapidement que la sous-traitance dans n'importe quel autre secteur commercial.

Selon les tenants de la NGP, le recours à l'externalisation permet aux gouvernements d'obtenir de la souplesse dans leur gestion et est source d'innovations et d'améliorations technologiques. Toujours selon ces protagonistes, il est plus facile pour les gouvernements d'ajuster leur offre de services en ayant recours à un éventail de fournisseurs contractuels plutôt qu'uniquement avec leur propre personnel envers lequel ils ont des obligations d'emploi à long terme. De même, le recours aux mécanismes de marché dans la prestation des services publics (« faire faire » plutôt que « faire ») est souvent présenté comme une source d'économies budgétaires et d'efficacité : recentrage sur un cœur de métier, réponse à une insuffisance structurelle due notamment à une technicité croissante de certaines tâches, diminution des coûts fixes, réduction des délais, meilleure satisfaction des usagers, allègement de la contrainte budgétaire, partage des responsabilités, souplesse, etc. (Centre d'analyse stratégique, 2009 : 3). Dès lors, les gouvernements externalisent aujourd'hui une multitude de services publics dans plusieurs secteurs et délaissent progressivement leur rôle traditionnel de prestataire en s'orientant plutôt vers ceux de facilitateur et d'acheteur de services. Ainsi, l'État limiterait de plus en plus ses activités à la conception des programmes et à la gouvernance de ses missions principales et délaisserait le champ de la prestation des services à la population (Osborne et Gaebler, 1992).

En résumé, selon Cope et Goodship (1999 : 7) :

Les agences centrales (ministères) régulent de plus en plus directement et indirectement les agences locales (organismes sans but lucratif, autorités locales, etc.) en fixant les objectifs à atteindre et les budgets avec lesquels elles devront opérer, en attribuant les contrats et en monitorant la performance.

Même si l'externalisation est souvent présentée comme une panacée à la crise des finances publiques et comme une source d'innovations, plusieurs études semblent néanmoins révéler le fossé entre les vertus qui lui sont attribuées et ses conséquences réelles dans les milieux de travail (voir annexe 1) : intensification du travail (Quinlan, 1999), précarisation de l'emploi (Bordogna, 2008), déqualification du travail (Conseil économique et social de France, 2005), diminution de la formation offerte (Lafferty et Roan, 2000), problèmes de santé mentale et de stress (Quinlan, 1999), démotivation et perte de loyauté (Davis-Blake, Broschak et George, 2003) et perte de compétences organisationnelles (Gurstein et Murray, 2007). De plus, lorsqu'elle touche à des fonctions traditionnellement régaliennes, l'externalisation peut remettre en cause de la souveraineté de l'État, c'est-à-dire amener une diminution de la capacité stratégique de son administration, une perte d'autonomie, une externalisation non maîtrisée et une dégradation de la qualité des services (Centre d'analyse stratégique, 2009 : 3).

Manifestement, le recours à l'externalisation est fréquemment basé sur la présomption que le secteur public est moins productif que le secteur privé. Pourtant, les résultats de certaines recherches comme celle de Crewson (1997) vont plutôt dans le sens qu'il y a un plus grand engagement organisationnel dans le secteur public du fait que les travailleurs ont une volonté de dépasser les attentes et de bien servir leurs concitoyens. Pareillement, Jabes et Zussman (1988) ont sondé un certain nombre d'employés de la fonction publique canadienne sur leurs motivations au travail. Une majorité des répondants ont répondu qu'ils étaient motivés par un sentiment de bonne volonté et d'engagement à l'intérêt public. D'ailleurs, Zullo (2002) rejette complètement l'idée d'une plus grande efficience émanant des pratiques du secteur privé. Il est plutôt d'avis que cette dernière est possible du fait que les firmes privées opèrent dans un environnement institutionnel qui tolère un plus grand

degré d'exploitation. Pour Haque (1996), les normes éthiques du secteur privé sont incompatibles avec les buts et les objectifs du service public. Ce chercheur va plus loin en expliquant qu'elles affaiblissent la base même des valeurs démocratiques du service public telles que l'équité, la responsabilisation, la transparence et la réactivité et que cette détérioration des valeurs démocratiques peut perturber l'unique source de satisfaction des employés de la fonction publique. En outre, Zullo (2002) fait valoir que l'externalisation peut devenir un outil très puissant de discipline pour le management. Pour leur part, Gurstein et Murray remettent en question les économies envisagées et les promesses d'innovations. Bien au contraire, ils sont plutôt d'avis que cette approche est davantage idéologique et qu'elle vise à affaiblir les syndicats tout en restructurant les services pour atteindre des notions d'efficacité et de productivité déficientes (Gurstein et Murray, 2007). Selon ces chercheurs, indépendamment des bienfaits proclamés de l'externalisation des services publics, le fait demeure que les salariés qui participent à la prestation des services sont affectés négativement comme travailleurs, mais également en tant que citoyens. En effet, l'externalisation peut affecter la qualité des services publics et avoir des conséquences importantes en termes de conditions de travail, de transparence gouvernementale de même que sur la vie privée des citoyens (Gurstein et Murray, 2007 : 8).

En somme, l'expression « doing more for less » et l'utilisation de techniques de management du secteur privé dans le secteur public résument bien la Nouvelle gestion publique (Hood, 1991; Bach et Della Rocca 2000; Hoggett, 1996). Il va sans dire, ce modèle de gestion est orchestré de manière à diminuer le rythme de croissance des dépenses publiques de même que le rôle de l'État dans la société et se matérialisera par la restructuration du secteur public (Burnham, 2001; Camfield, 2007; Grenier et Malo, 2008; Martinez Lucio, 2007).

## **1.4 Les modèles de restructuration : néolibéral et néo-étatique**

Il est difficile de séparer la Nouvelle gestion publique de la doctrine sociopolitique qu'est le néolibéralisme : les deux concepts sont inextricablement liés (Brown, 2008 : 4). En effet,

les gouvernements qui ont adopté des principes néolibéraux comme la réduction des dépenses publiques, la privatisation et la réduction des effectifs ont aussi eu tendance à partager le même engagement politique et programmatique envers la NGP (Clark, 2002 : 772). L'analyse des réformes du secteur public amorcées depuis les années 1980 en Amérique du Nord et en Europe confirme que ces dernières sont toutes basées sur les préceptes de la Nouvelle gestion publique. La comparaison systématique du cas de la Grande-Bretagne, de la France et du Canada qu'a effectuée Clark (2002) tend à corroborer nos propos. En outre, des États ayant un système parlementaire britannique comme le Québec et le Canada ont une certaine similitude dans l'application des réformes des services publics. En effet, les gouvernements de ces pays les appliquent selon quatre principes (Fairbrother et Rainnie, 2006 : 34) :

1. Procéder rapidement et introduire le plus de changements envisageables dans un court laps de temps;
2. Refuser la délibération et la négociation avec le mouvement syndical et les autres groupes sociaux;
3. Résister aux contestations et aux mobilisations puisque celles-ci s'effriteront avec le temps;
4. Faire les changements le plus tôt possible pendant le mandat gouvernemental afin de ne pas être ralenti par la tenue d'élections.

La possibilité d'agir de cette façon est clairement liée au système politique et administratif. En effet, dans un contexte politique favorable à une réforme des services publics, un gouvernement doté d'un système administratif centralisé pouvant à la fois maîtriser le pouvoir exécutif et législatif peut appliquer une telle démarche pour atteindre ses objectifs (Pollitt et Summa, 1997 : 13). En d'autres mots, le régime parlementaire britannique, avec son bipartisme traditionnel, amène souvent un gouvernement majoritaire fort unissant les fonctions législatives et exécutives et offre au gouvernement une suprématie extraordinaire dans l'application de son programme politique (Leroy, 2001).

Malgré les similitudes que l'on peut observer à l'échelle internationale dans les éléments de réformes proposés par l'OCDE (2003; 2004 et 2005) qui tend à mettre de l'avant un « one

best way<sup>1</sup> », il n'y a pas de modèle unique associé à un réalignement idéologique néolibéral (Clark, 2002 : 772). En effet, la diffusion du néolibéralisme varie d'un endroit à un autre en fonction de l'importance qu'ont les réformateurs des valeurs du service public et de la façon dont cette idéologie est diffusée dans les réformes. Clark (2002) souligne tout de même qu'il est possible d'identifier deux modèles généraux qui reflètent les différences dans la philosophie politique des réformes : le modèle néolibéral et le modèle néo-étatique. Ces deux modèles correspondent respectivement à un État faible et à un État fort dans la prestation des services publics (Clark, 2002 : 778). Formulé autrement, cela signifie que l'influence des doctrines néolibérales dans les réformes de l'État est variable et que ces deux modèles représentent deux réponses possibles à la modernisation des services publics. Même si ceux-ci misent sur un État plus maigre, les réformes sous-jacentes au modèle néolibéral tendent à amenuiser la différence entre le secteur public et le secteur privé, tandis que celles du modèle néo-étatique tendent à protéger l'État et ses services (Gow, 2004 : 10). Autrement dit, le modèle néo-étatique conserve la spécificité du secteur public par rapport au secteur privé et les restructurations qui en découlent sont caractérisées davantage par une réorganisation du travail (polyvalence et flexibilité) et par une réorganisation interne des activités. Quant au modèle néolibéral, il se caractérise par l'amenuisement du statut particulier du secteur public et vise plutôt à l'aligner avec les pratiques du secteur privé. Les restructurations qui en découlent amènent une précarisation de l'emploi public et une flexibilité externe qui se traduit par des transferts d'activités vers l'extérieur du secteur public. Plus spécifiquement, on observera des transferts d'activités non régaliennes<sup>2</sup> hors du secteur public. Il y a également des différences notables entre ces deux modèles dans les modes d'élaboration et d'implantation des politiques publiques. Cela dépend, en partie, si les promoteurs des réformes sont des partisans enthousiastes ou hésitants des politiques néolibérales d'élimination des déficits par des coupures dans les programmes et par la restructuration de la prestation des services publics (Clark, 2002 : 778).

---

<sup>1</sup> À ce propos, Osborne et Gaebler (1992) parlent d'une révolution globale qui tend vers un modèle universel de secteur public.

<sup>2</sup> Les fonctions régaliennes de l'État font référence aux fonctions souveraines qui fondent l'existence même de l'État et qui ne peuvent, en principe, être transférées à des institutions privées : justice, police, monnaie, défense nationale et dette publique (Lakehal, 2007 : 180).

La catégorisation de ces deux types de trajectoires est cohérente avec l'analyse que fait Jobert (1994) entre le néolibéralisme doctrinaire et le néolibéralisme gestionnaire. Le premier est avancé dans la rhétorique politique et l'impulsion provient d'abord du gouvernement lui-même. Plus concrètement, les restructurations qui y sont associées visent à diminuer la présence de l'État dans les sphères économique et sociale afin de laisser place à une régulation par le marché. Comme son nom l'indique, le courant néolibéral doctrinaire possède sa propre conception idéologique du rôle de l'État, soit un État minimal. La diffusion du néolibéralisme gestionnaire provient plutôt des experts qui alimentent en solutions et en recettes nouvelles les réseaux de la politique monétaire et économique (Jobert, 1994 : 16-17). À cet égard, les restructurations qui y sont associées visent davantage à importer les techniques, les valeurs et les pratiques du secteur privé dans le secteur public plutôt que de remettre en question l'idéal des services publics. Pour catégoriser une réforme du secteur public dans l'un de ces deux modèles, il faut se demander si cette dernière est intégrée dans un programme plus large qui vise la restructuration de l'économie politique nationale ou si elle constitue plutôt un pôle distinct visant une refonte de l'idéal des services publics et de la légitimité de l'intervention de l'État dans une forme plus managériale (Clark, 2002 : 778).

Clark (2002) classe les gouvernements du Royaume-Uni, du Canada (fédéral), de l'Alberta et de l'Ontario dans l'école néolibérale et ceux de la France et du Québec dans l'école néo-étatique. En effet, les gouvernements en France et au Québec ont opté pour un État plus fort dans leur agenda de réformes tandis que la plupart des pays anglo-saxons ont opté pour un État plus faible (Clark, 2002). À cet égard, le Royaume-Uni est généralement considéré comme un cas classique de néolibéralisme doctrinaire où la consécration de la réforme du secteur public est attribuable principalement à la domination de l'agenda néolibéral de Margaret Thatcher et d'un contexte politico-administratif favorable à l'imposition de cette réforme (Clark, 2002 : 774). Ce constat devient plus évident lorsque l'on remarque la forte influence de la théorie du « public choice » au Royaume-Uni : importance du choix du client, compétition entre les fournisseurs de services et utilisation d'indicateurs de performance. De son côté, la France illustre davantage une trajectoire de réformes managériales que doctrinaires. En effet, dans ce pays, la diffusion du néolibéralisme a été

soutenue en tant que force politique, principalement comme une critique du corporatisme de la fonction publique plutôt qu'une attaque contre la légitimité de l'État lui-même (Jobert, 1994).

Pour Clark (2002), le gouvernement fédéral canadien a des éléments des deux modèles : réduction des effectifs et réforme des pratiques de gestion. Bradford (2000 : 72) explique la montée du néolibéralisme dans les réformes canadiennes comme étant la résultante d'une alliance entre le milieu des affaires et les technocrates du gouvernement et dont la mise en œuvre a été assurée par les élites politiques. Cette particularité de la réforme canadienne est expliquée par le fait que depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les partis politiques avaient de la difficulté à mobiliser l'électorat pour de nouvelles idées politiques. De ce fait, les politiciens fédéraux se sont tournés vers des commissions royales composées d'experts indépendants afin que ces derniers développent de nouveaux discours politiques. Par la suite, ces dernières deviendront le principe de base pour l'action politico-administrative au Canada. La Commission royale MacDonald<sup>3</sup> qui a réussi à intégrer dans les réformes politiques un discours favorable à la libéralisation économique en est un bon exemple (Clark, 2002 : 775).

En ce qui a trait aux réformes du secteur public au Québec, Clark (2002) les classe à part de celles entreprises ailleurs au Canada. Selon le chercheur, les réformes québécoises auraient été plus pragmatiques qu'idéologiques et s'orienteraient davantage vers un discours de modernisation des services publics. Cette particularité est rattachée à l'héritage de la Révolution tranquille des années 1960 dont les éléments clefs sont la création d'un secteur public fort, d'un mouvement syndical indépendant et du développement d'une classe d'affaires francophone (Salée et Coleman, 1997). La différence principale entre ces réformes réside dans le fait que les expériences canadiennes impliquent une réforme des services publics de même que de l'économie politique tandis que la réforme québécoise vise plutôt à remanier l'idéal des services publics et la légitimité de l'action étatique dans une forme plus managériale (Clark, 2002 : 778). La section suivante présente les éléments

---

<sup>3</sup> La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada de 1982 a été constituée pour examiner les perspectives économiques du pays et l'efficacité de ses institutions politiques.

fondamentaux de cette restructuration de l'État québécois amorcée depuis les années 1980 par les gouvernements successifs.

## 1.5 La restructuration du secteur public québécois

Objet de critiques importantes quant à sa taille, sa bureaucratie et ses coûts de fonctionnement, le secteur public québécois a amorcé tardivement les réformes prônées par l'OCDE et les protagonistes de la NGP (Côté, 2006). En effet, c'est davantage vers la fin des années 1980 que les gouvernements au Québec ont épousé les préceptes du néolibéralisme et enclenché des projets majeurs de restructuration du secteur public. Dès lors, l'administration publique québécoise a vécu une profonde remise en question, tant au niveau de son rôle, de ses structures que de son fonctionnement. Sur ce point, mentionnons qu'autant les gouvernements péquiste que libéral ont fait la promotion de la réduction des dépenses et du rôle de l'État ainsi que des systèmes alternatifs de prestation des services publics. Par contre, contrairement à d'autres, les gouvernements au Québec n'ont pas procédé aveuglement à des réformes dans une optique de retrait de l'État. En effet, très peu de programmes ont été éliminés, mais plusieurs ont subi des compressions budgétaires et d'importantes rationalisations (Grenier, 2007 : 5).

Ce changement de cap contraste fortement avec l'édification d'un État fort développé depuis les années 1960 afin d'assurer aux Québécois leur juste place dans l'économie québécoise et canadienne. Cette conception d'un État interventionniste se confirmait dans le rapport Descôteaux/Vézina. Cette commission, mandatée par Robert Bourassa en 1974, confirmait l'amorce d'une transition importante concernant le rôle de l'État en faisant des sociétés d'État des partenaires économiques majeurs pouvant apporter leur soutien financier au Québec inc. en pleine émergence (Rouillard et al., 2008 : 19). Mais depuis les années 1980, les partisans du néolibéralisme avancent que puisque les Québécois ne sont plus en position de faiblesse constante sur leur propre territoire, l'intervention de l'État n'est plus nécessaire. En d'autres mots, ce nouveau discours repose sur une vision cryptoconservatrice de l'interventionnisme. Celui-ci devient en effet réduit à une action *a posteriori*, exclusivement réactive, dont l'unique objectif était de corriger la faiblesse

relative, sur le plan socioéconomique, des francophones sur le territoire québécois. Dans cette perspective, puisque cette correction est terminée, la pertinence d'un État québécois dirigiste se serait atténuée et, sans surprendre, la question des finances publiques devint alors quasi hégémonique (Rouillard et al., 2008 : 32). On retrouve notamment cette vision réductrice de l'État dans le rapport Biscaillon de 1981 et dans le document *Pour une rénovation de l'administration publique* de 1984.

### **1.5.1 La restructuration de l'État sous le Parti libéral (1985-1994)**

Il est toujours difficile d'établir la date précise à partir de laquelle prend naissance un mouvement politique et idéologique comme la Nouvelle gestion publique. Toutefois, sous le deuxième mandat de Robert Bourassa s'observera un important revirement du rôle de l'État tel que conçu dans les années 1960. Les libéraux prennent le pouvoir le 2 décembre 1985 et lancent un vaste projet de réformes et de restructurations de l'État québécois (Gélinas, 2002 : 263). À cette époque, les conservateurs étaient au pouvoir au Royaume-Uni (Thatcher), les républicains aux États-Unis (Reagan) et les conservateurs au gouvernement fédéral (Mulroney). Impatient d'insuffler un renouveau à la vie politique en misant sur l'entreprise privée, Robert Bourassa crée en début de mandat deux nouveaux ministères, l'un pour la privatisation, l'autre pour la déréglementation, et forme deux comités d'études sur ces thèmes en plus d'un autre sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (Rouillard, 2004 : 249). Il s'agissait des comités Fortier sur la privatisation des sociétés d'État, Gobeil sur l'organisation gouvernementale et Scowen sur la déréglementation. Deux d'entre eux sont présidés par des ministres (Pierre Fortier et Paul Gobeil), l'autre par un député (Reed Scowen) et ils sont tous composés majoritairement de représentants du monde des affaires. Ils se sont tous les trois partagé l'examen des principaux modes de l'intervention gouvernementale : gestion économique, régulation et gestion non économique (Gélinas, 2002 : 267).

Tous ces comités feront rapport en 1986. Ces documents se ressemblent non pas tant à cause de la coïncidence temporelle de leur conception et de leur publication, mais parce

qu'ils partagent une vision de l'État, un fondement idéologique commun (Bergeron, 1987 : 129). Le rapport Gobeil résume bien le postulat général qui rassemble les trois documents :

Le développement économique se fait de façon beaucoup plus saine et solide s'il s'appuie sur les forces du marché et (...) l'État y contribue de façon plus durable lorsqu'il crée les conditions et un environnement favorables au développement et à la croissance de l'entreprise (Gouvernement du Québec, 1985 : 36).

Tel est l'esprit qui rassemble les trois documents. Leur articulation s'effectue donc au niveau de la finalité poursuivie qui revient en dernière instance à redéfinir le rôle de l'État et à tracer de nouvelles frontières entre le secteur public et le secteur privé (Gouvernement du Québec, 1986 : 5). Si le groupe de travail dirigé par Reed Scowen se garde bien de remettre en cause la nécessité même de l'intervention étatique, il propose tout de même de réduire le poids de la réglementation économique et d'ajuster le rôle de l'État en fonction de cet objectif (Bergeron, 1987 : 131). Autrement dit, le comité Scowen propose d'alléger sensiblement la réglementation économique et sociale qui, dit-il, décourage l'initiative, affaiblit la compétitivité et impose des coûts supplémentaires aux entreprises. Au grand dam des syndicats et des travailleurs, certaines de ces mesures sont retenues par le gouvernement libéral (Rouillard, 2009 : 72).

Les préoccupations liées à la croissance du secteur public et au déficit budgétaire sont à la base même des recommandations du rapport Gobeil. En caricaturant à peine, nous pouvons le présenter comme une longue liste de comités, de commissions ou de conseils à maintenir, à réaménager ou, surtout, à abolir (Bergeron, 1987 : 132). Le rapport Gobeil fait des propositions favorables au redéploiement et au démantèlement d'une centaine d'organismes gouvernementaux, envisage une réduction des effectifs gouvernementaux de 25% et ouvre la voie à la sous-traitance (Rouillard et al., 2008 : 27). Dans les faits, une vingtaine d'organismes ont été effectivement touchés dans les années qui ont suivi (Gélinas, 2002 : 274). Quant au rapport Fortier, l'essentiel ne réside pas tant dans ses recommandations, mais plutôt dans le questionnement proposé à savoir si les sociétés d'État répondent toujours aux objectifs d'intérêts publics qui les sous-tendent. Non, peut-on

lire dans le rapport, qui présente la privatisation comme l'unique solution pour éliminer les contraintes découlant de la formule de société d'État (Gouvernement du Québec, 1986 : 6). S'inspirant de l'expérience britannique qu'on voyait d'un bon œil à Québec, le rapport Fortier recommande de privatiser pas moins de dix sociétés d'État (Rouillard et al., 2008 : 27). Dans ces trois rapports, il y a une idée maîtresse qui est partagée, soit celle que le secteur public s'oppose par essence au secteur privé et que leurs intérêts et leur fonctionnement sont antinomiques. L'économie est vue comme une sphère close où tout ce qui est public représente un espace en moins pour le secteur privé, accaparé à ses dépens (Bergeron, 1987 : 137). Pour Bourque (2000), une nouvelle culture est en voie de s'institutionnaliser :

Cette redéfinition des relations entre le secteur public et le secteur privé passe par une séparation plus stricte, par une exclusion mutuelle, du social et de l'économie. Elle exige le retrait des objectifs collectifs de l'économie, espace qu'on veut réservé à la libre volonté des individus, aux activités privées [...].

Tout bien considéré, les rapports Fortier, Gobeil et Scowen ne proposent rien de moins que de privatiser certaines sociétés publiques, de faire disparaître près d'une centaine d'organismes gouvernementaux et d'alléger sensiblement la réglementation. Même si le gouvernement reste prudent à l'égard des recommandations des comités, il n'en reste pas moins qu'elles influenceront fortement ses politiques, dont la privatisation de plusieurs sociétés d'État comme Québécair, Donohue, Cambior, Madelipêche, des filiales de la Société nationale de l'amiante et Sidbec-Dosco. Le gouvernement libéral fait valoir que si la création de sociétés d'État pouvait se justifier par des motifs nationalistes à l'époque de la Révolution tranquille, le développement d'une nouvelle classe d'entrepreneurs francophones au Québec permet désormais au secteur privé de prendre la relève. Mais par-dessus tout, c'est la mise en place d'un processus visant à soumettre la gestion des ministères et des organismes gouvernementaux à des indicateurs de résultats et de performance qui est la réforme la plus significative de cette période (Gélinas, 2002 : 292).

### **1.5.2 La restructuration de l'État sous le Parti québécois (1994-2003)**

L'élection d'un gouvernement péquiste en 1994, après neuf ans dans l'opposition, participa à réaffirmer la pertinence de l'État en tant qu'instrument privilégié de développement socio-économique. Ce changement dans la vision de l'État québécois gagne évidemment, dans le cas du gouvernement péquiste, à être situé en relation à la relance du projet souverainiste (Rouillard et al., 2008 : 30). Cela n'empêcha toutefois pas le gouvernement de Jacques Parizeau d'affirmer être prêt à se départir de certaines sociétés d'État pourvu que le gouvernement n'ait pas de pertes financières à assumer (Bernier et Garon, 2003 : 227-250). De plus, le gouvernement péquiste approuva la création d'agences selon le modèle britannique et la mise au point d'indicateurs de résultats, dont l'application est maintenant étendue aux ministères et organismes (Gélinas, 2002 : 296). L'arrivée au pouvoir de Lucien Bouchard suite à l'échec référendaire de 1995 amène cependant un discours moins favorable à l'intervention de l'État. Face à la pression de la Confédération des syndicats nationaux (CSN), de la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) et de la Centrale des syndicats du Québec (CEQ), le nouveau premier ministre péquiste consent à un sommet au printemps de 1996 pour favoriser l'emploi, mais également pour redresser les finances publiques. Les centrales syndicales acceptent une réduction complète du déficit gouvernemental sur trois ans (1997-2000) en échange de la promesse de revoir la fiscalité, de ne pas effectuer de coupures de programmes, de réduire la pauvreté et de stimuler l'emploi. Un second sommet est également mis sur pied à l'automne 1996 où les acteurs sociaux présents s'entendent sur diverses mesures pour créer 35 000 emplois au cours des prochaines années. Mais moins de deux semaines après la fin du sommet, le gouvernement exige la réouverture des conventions collectives des employés des secteurs public et parapublic signées l'année précédente, mesure qu'il juge incontournable pour réduire le déficit. Cela amènera les centrales syndicales à se retirer du consensus sur le déficit zéro en l'an 2000 de même qu'à faire disparaître du discours de la CSN et de la CEQ toute velléité de concertation avec le gouvernement ou le patronat (Rouillard, 2004 : 258).

La *Loi sur l'élimination du déficit budgétaire* de 1996 de même que *Loi sur l'administration publique* adoptée en 2000 qui introduisent les notions de clients, de qualité

des services publics et qui s'appuient sur une gestion axée sur les résultats sont des exemples concrets de l'avènement de la Nouvelle gestion publique au Québec. C'est probablement le rapport Facal déposé en septembre 1997 qui fit le mieux la preuve que le gouvernement du Parti québécois délaissait certains des éléments de son programme économique initial. Mandaté par Lucien Bouchard, l'objectif premier de la démarche de Joseph Facal consistait à examiner la multitude d'organismes gouvernementaux et de ne conserver que les organismes essentiels à la mission de l'État (Gouvernement du Québec, 1997 : 127). Plus spécifiquement, ce sont le rôle et les fonctions de 204 organismes gouvernementaux qui ont été analysés. Dès l'introduction du rapport, le député Facal lançait : « Dans toute la mesure du possible, nous avons tenté de mener cet examen sans ornières idéologiques, sans idées préconçues, sans préjugés » (Gouvernement du Québec, 1997 : 6). Force est d'admettre que le concept même d' « organismes essentiels à la mission de l'État » repose déjà sur un jugement idéologique. De plus, comme le soulignent Rouillard et *al.*, (2008 : 33), la grille d'analyse utilisée pour la démarche tirait son inspiration d'un contexte politique influencé par la rationalisation et la réduction des coûts. Pour Gélinas (2002 : 307), la commission d'études Facal, au même titre que la commission Gobeil, n'a pas eu le mandat de sabrer l'interventionnisme de l'État. Ces commissions s'en seraient plutôt prises aux organismes-conseils, même si ces derniers ne sont pas les plus nombreux. Toutefois, ce sont ces instances qui sont censées assurer une participation continue des citoyens à la gestion des affaires publiques. Finalement, le rapport Facal accoucha de plusieurs recommandations visant l'abolition et l'intégration d'organismes gouvernementaux. Ces dernières ne furent pas mises en œuvre, mais ce rapport contribua à modifier le discours politique au Québec, à diviser le Parti Québécois et peut-être encore davantage à donner du tonus aux idées portées par la droite au Québec (Rouillard et *al.*, 2008 : 33).

Cette période s'achève avec le dépôt de trois rapports du groupe-conseil sur l'allégement réglementaire (Rapports Lemaire) qui proposa une série de recommandations pour alléger les exigences imposées aux entreprises dans l'application des lois et des règlements. Un peu plus tard, le gouvernement du Québec dut essuyer des pertes majeures au niveau des transferts du gouvernement fédéral, ce qui le mit dans une situation budgétaire

problématique puisqu'il décida néanmoins de garder le cap sur l'objectif du déficit zéro qu'il s'était lui-même fixé. Gélinas (2002 : 364) observe également que pendant cette période, le gouvernement du Québec a eu de plus en plus recours à une décentralisation territoriale (la dévolution de responsabilités aux municipalités) afin de réduire l'appareil étatique.

### **1.5.3 La restructuration de l'État sous le Parti libéral (2003- ...)**

En 2003, le gouvernement libéral soumet son projet de réingénierie de l'État en proposant le *Plan de modernisation 2004-2007*. La réingénierie proposée se décline en 27 projets s'articulant autour de 4 axes principaux : l'amélioration des façons de faire, l'allégement des structures, la réévaluation des programmes et la planification des ressources humaines.

**Tableau 1. Réformes administratives du gouvernement libéral dans la fonction publique du Québec**

<b>Axe de la réingénierie</b>	<b>Mise en place des réformes</b>
Axe 1 : Amélioration des façons de faire	Mise en place de Services Québec Développement d'un gouvernement en ligne Création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (APPPQ) devenue plus tard Infrastructure Québec Création du Centre de services partagés du Québec (CSPQ) Adoption d'une nouvelle politique de gestion de la performance
Axe 2 : Allégement des structures	Abolitions, fusions et regroupements de plusieurs organismes publics Remplacement de différents conseils et comités sectoriels et consultatifs relevant du ministère de la Santé et des Services Sociaux par une banque d'experts Création de cinq agences
Axe 3 : Réévaluation des programmes	Regroupement, simplification et recentrage des programmes Adoption de mesures législatives permettant aux municipalités de se tourner vers les PPP dans le domaine de la gestion de l'eau
Axe 4 : Planification des ressources humaines	Remplacement d'un poste sur deux par attrition

Source : Rouillard et al., 2008.

Le projet libéral insiste sur la réduction à moyen et à long terme des coûts de fonctionnement de l'appareil étatique, ce dernier étant jugé trop lourd et coûteux. Fait révélateur, le *Plan de modernisation* légitime la restructuration du secteur public québécois du fait que ce dernier est plus vaste que les autres provinces canadiennes et que la dette publique est devenue un fardeau insupportable. Le ton général de ce plan dépeint un Québec en retard sur le reste du monde et proche d'une crise sociale et économique si la province n'adopte pas de mesures afin de restructurer et déréglementer son secteur public (Grenier, 2007 : 10).

Le plan proposé veut en outre mettre l'accent sur les services plutôt que les structures et promet une plus grande efficacité permettant une réduction de la taille de l'État sans affecter la qualité des services offerts aux citoyens (Gouvernement du Québec, 2006 : 3-4). Toutefois, cette réduction n'est possible que si la diminution des effectifs s'accompagne d'une révision des façons de faire et des activités de l'État. Sous ce registre, les choix du gouvernement libéral s'inscrivent immanquablement dans les propositions de l'école de la NGP : décentralisation des responsabilités, renforcement de la reddition de comptes et imputabilité accrue des gestionnaires (Grenier, 2007 : 5). De surcroît, le *Plan de modernisation* précise comment le travail doit être réorganisé pour augmenter la productivité des opérations et mise sur l'élargissement des tâches, la flexibilité fonctionnelle et numérique comme solutions de rechange à l'augmentation de la taille de la fonction publique. Bref, la réingénierie s'imposerait d'elle-même pour permettre à l'État de s'adapter au nouveau contexte sociopolitique québécois essentiellement réduit à trois dimensions : le piège budgétaire, le vieillissement de la population et les nouvelles façons d'offrir les services publics (Rouillard et al., 2008 : 74).

Venant compléter le *Plan de modernisation 2004-2007*, le *Plan de gestion des ressources humaines* vient préciser la volonté du gouvernement libéral de renouveler le cadre normatif de la fonction publique en parfaite concordance avec les objectifs de réduction des effectifs et d'utilisation de méthodes alternatives de prestation des services publics. Comme le personnel de la fonction publique est appelé à être l'acteur de premier plan dans la mise en place des nombreux projets gouvernementaux, sa gestion devient un enjeu fondamental.

Antérieurement, le Québec s'était doté d'un régime de carrière qui avait pour mission d'assurer au gouvernement de disposer d'un personnel compétent, puisque recruté sur la base du mérite; neutre, parce que dépolitisé; et stable parce qu'engagé sur une base indéterminée plutôt que pour un mandat fixe (Lemire et Martel, 2007 : 18). En plus de cette permanence, les travailleurs de l'État se sont vus accorder un régime de sécurité d'emploi. Le projet de renouvellement de ce cadre normatif, en l'occurrence la *Loi sur la fonction publique*, repose sur le fait qu'il serait devenu inadapté au contexte moderne et aux nouvelles réalités (Rouillard et al., 2008 : 83). Le *Plan de gestion des ressources humaines* vise donc à alléger le fonctionnement des organisations publiques, c'est-à-dire réduire le poids des contraintes normatives et réglementaires avec lesquelles doivent composer les gestionnaires et les fonctionnaires publics (Rouillard et al., 2008 : 83). La trame de fond de ce plan peut ainsi se définir par la volonté exprimée d'accroître la flexibilité managériale en remettant en question ce régime de carrière. Parallèlement, à compter de 2004, le gouvernement libéral prévoyait procéder à une diminution par attrition de 20% de la fonction publique jusqu'en 2014. Par contre, contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres juridictions (dont le gouvernement fédéral canadien), le gouvernement libéral a choisi de réduire la taille de la fonction publique par attrition plutôt que par des licenciements (Grenier, 2009 : 5). En effet, la réduction des effectifs devait s'effectuer par le remplacement de seulement un fonctionnaire sur deux lors des départs à la retraite. En fin de compte, ce projet devrait se traduire par la disparition de 20 000 postes (en équivalent temps complet).

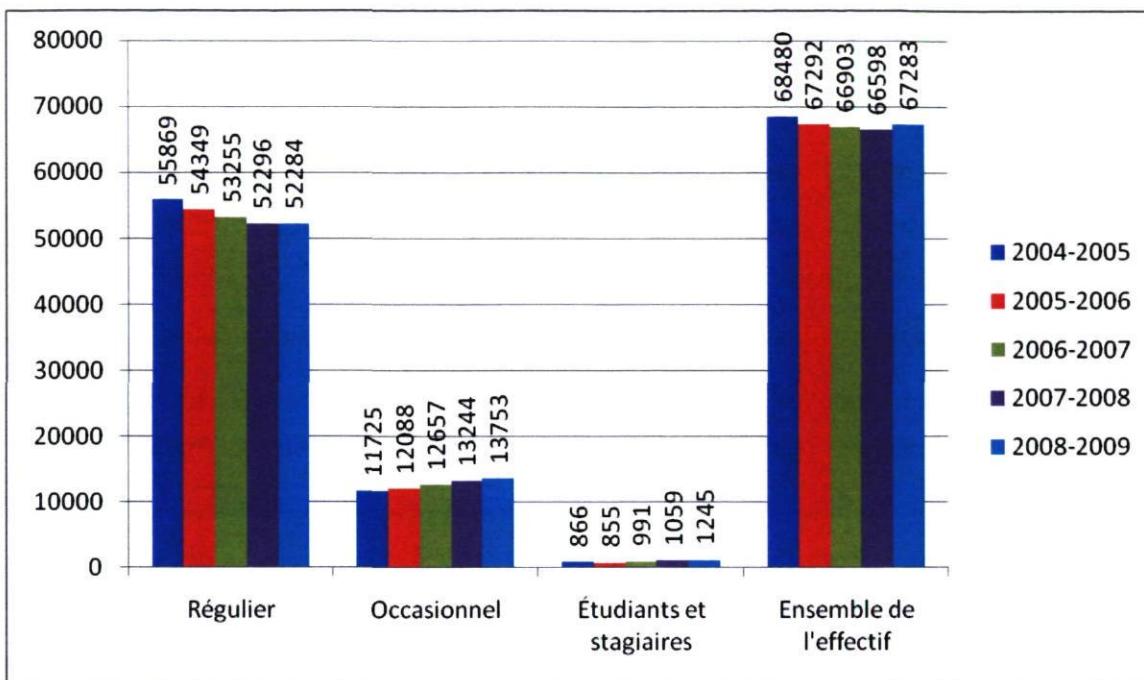
Par rapport à ses homologues des autres provinces canadiennes, il est vrai que l'État québécois est plus important. Cependant, nous ne pouvons ignorer le fait que le gouvernement du Québec offre plus de services et qu'il exerce plus d'activités que les autres gouvernements des provinces. De même, il est prouvé que pour chaque dollar payé en impôt, le Québécois reçoit plus de services que l'Ontarien (Lisée, 2003 : 39). On peut vouloir rendre l'État plus efficace et plus souple, mais on ne peut pas prétendre que les Québécois ont un mauvais rendement sur leur investissement public (Lisée, 2003 : 25). Malgré ces faits, le gouvernement libéral a défendu son projet avec une certaine connotation fataliste en prétendant que l'État, poussé au bord du gouffre financier par une

hausse vertigineuse des dépenses et d'une gestion déficiente, n'avait d'autres options que d'être restructuré. Face à l'impopularité grandissante qu'a connue la réingénierie auprès des différents groupes de la population, le gouvernement a tôt fait de délaisser ce concept au profit de celui de modernisation. Les réformes annoncées sous l'égide de la réingénierie n'ont pas pour autant été abandonnées (Rouillard et al., 2008 : 135). Avec le recul que nous pouvons avoir aujourd'hui, quels constats pouvons-nous tirer? Quel bilan pouvons-nous faire en ce qui a trait à la gestion des effectifs, à la réorganisation du travail et à la prestation des services publics?

### **1.5.3.1 Gestion des effectifs et relations de travail**

Le graphique 1 rend compte de la réduction du nombre de fonctionnaires pendant la période de mise en œuvre du *Plan de gestion des ressources humaines*. En outre, il témoigne du maintien et même de la légère augmentation des effectifs occasionnels. Il s'agit là d'une indication très claire que l'État-employeur tente de dégager des marges de flexibilité numérique en recrutant du personnel non régulier. La croissance de l'emploi atypique est déjà une tendance lourde dans la fonction publique québécoise. Elle s'accompagne d'effets pervers parmi lesquels : 1) un frein à l'activité de promotion des fonctionnaires, dans la mesure où l'embauche de candidats externes à court terme rend quasi inexistante la planification de la relève et 2) une augmentation du taux de roulement des employés, puisque ceux-ci doivent se présenter de plus en plus fréquemment à des concours pour tenter d'obtenir des postes à durée indéterminée (Rouillard et al., 2008 : 85). La nature de cette flexibilité est toutefois problématique : elle peut facilement devenir une stratégie concrète d'évitement et de contournement de la règle d'acquisition du statut de permanence après deux ans, tout autant qu'elle peut entraîner une redéfinition du principe de mérite, à travers des modalités de mise en œuvre différentes (Rouillard et al., 2008 : 84).

**Graphique 1. Évolution de l'ensemble de l'effectif de la fonction publique du Québec en équivalent temps complet (ETC) selon le statut d'emploi de 2004 à 2009**



Source : Secrétariat du Conseil du trésor, 2010 : 11.

L'étude des documents officiels révèle également que les gestionnaires emploient pour la plupart moins d'effectifs dans le courant d'une année que ce qui leur est alloué par les crédits budgétaires afin de dégager une certaine marge de manœuvre en cas d'imprévu. Selon Grenier (2009 : 7), ce comportement illustre parfaitement la logique de production à flux tendu mise en place au détriment des salariés qui doivent faire « plus avec moins ». Bref, au même titre que la réévaluation des programmes (Axe 3), la planification des ressources humaines (Axe 4) semble avant tout être circonscrite par des impératifs budgétaires.

### 1.5.3.2 Réorganisation du travail et de la fonction publique

Les nouvelles politiques de gestion de la performance ne reflètent pas une pensée distinctive ou innovatrice : elles constituent simplement une extension des rapports de gouvernance interne déjà présents dans la *Loi sur l'administration publique* promulguée par le gouvernement péquiste précédent (Rouillard et al., 2008 : 76). Elles s'en distinguaient

toutefois par la dérive technocratique de ses mécanismes de mise en œuvre : indicateurs de performance, cibles, étalonnage, etc. L'utilisation de ces critères de performance se veut une stratégie de contrôle à distance. Cette pratique fait toutefois ressurgir un questionnement quant aux difficultés et à la possibilité même d'étendre la gestion par résultats à l'ensemble des activités de l'État. En effet, la notion d'évaluation de la performance implique d'établir clairement des liens de causalité entre les activités et leurs effets, un exercice qui de par la nature même du service public, semble plutôt difficile. La véritable question est davantage de savoir en vertu de quelle imputabilité l'évaluation sera faite (envers qui, à propos de quoi et par le biais de quels mécanismes), ce qui ne se réduit pas, contrairement à ce que postulent la gestion par résultats et la mesure de la performance, à une logique d'efficience, d'efficacité et d'économies, mais relève plutôt de choix politiques (Gow, 2004).

Dans le même ordre d'idées, on annonce dans le *Plan de modernisation* la transformation d'unités administratives et opérationnelles en agences pour permettre des gains d'efficacité, en accordant une plus grande liberté d'action en contrepartie d'engagement de performance et de reddition de comptes (Brunelle, 2005 : 177). À cet égard, le gouvernement libéral a procédé à la conversion de certains ministères en agences (par exemple, ministère du Revenu, Emploi-Québec et Infrastructure Québec), a regroupé et intégré plusieurs activités au sein du Centre de services partagés (Grenier, 2007 : 6). D'ailleurs, cette dernière agence créée en 2005 a été présentée comme l'un des piliers de la réorganisation de l'État. Aujourd'hui, le CSPQ regroupe des services administratifs qui étaient auparavant présents dans les ministères et les organismes comme le traitement de la paie et l'achat de biens et de services. L'objectif: réduire les coûts de gestion. Mais cinq ans plus tard, l'opération n'a pas donné les résultats escomptés, révèle un rapport indépendant de la firme Raymond Chabot Grant Thornton (Chouinard, 2011 : 1). Au même titre que l'Agence des partenariats public-privé du Québec, la création du Centre de services partagés dépeint un objectif de centralisation du gouvernement qui constitue un facteur d'amenuisement de la capacité et de l'autonomie des ministères et des organismes publics par le retrait de certaines fonctions.

Comme nous avons tenté de le démontrer, l'allégement des structures (Axe 2) par l'abolition, la fusion, le regroupement et l'intégration d'organismes publics n'est pas une pratique nouvelle puisqu'elle est présente dans le discours politique des vingt dernières années. Il faut toutefois comprendre qu'aucune de ces stratégies n'est en soi porteuse de simplification, pas plus qu'elles n'entraînent nécessairement une meilleure reddition de comptes ou un contrôle politique accru (Rouillard et al., 2008 : 77). D'ailleurs, le *Plan de modernisation* comportait un volet consacré à l'allègement des structures de l'État, lequel prévoyait l'examen des organismes publics. Pour mener à bien cet exercice, le gouvernement a mandaté des groupes d'experts pour le conseiller. Les organismes soumis à l'examen ont été répartis en trois mandats successifs, attribués à autant de groupes de travail :

- un premier groupe, présidé par Thomas J. Boudreau, a examiné 60 organismes en 2004-2005;
- un deuxième groupe, présidé par François Geoffrion, a examiné 58 organismes en 2005-2006;
- un troisième groupe, présidé par Paul M. Rolland, a complété l'examen en se penchant sur 19 organismes en 2006-2007.

À la suite des rapports Boudreau, Geoffrion et des initiatives ministérielles, ce sont 24 organismes qui ont été abolis et 26 autres qui ont été modifiés. Le rapport du troisième groupe de travail, remis à la présidente du Conseil du trésor en février 2007, contenait 16 recommandations d'amélioration et trois recommandations de maintien sans changement. Sur un total de 28 initiatives ministérielles, on dénombre huit abolitions et une privatisation (Gouvernement du Québec, 2007 : 96). Parallèlement, le remplacement de différents conseils et comités sectoriels et consultatifs relevant du ministère de la Santé et des Services sociaux par une banque d'experts témoigne de la volonté de gouvernement de réduire les espaces de rencontre et de dialogue entre la société civile et l'administration publique (Rouillard et al., 2008 : 77). Dans le cadre du dernier budget Charest-Bachand, l'opération refait surface. Il s'agit à nouveau de procéder à la simplification de l'organisation gouvernementale lorsqu'il est possible de transférer, d'intégrer ou de fusionner des organismes dont les services sont jugés essentiels. Cette opération s'inscrit dans la stratégie gouvernementale de faire porter sur les services publics et les organismes

publics 62% de l'effort pour rétablir l'équilibre budgétaire, effort qui repose en partie sur ces fusions et abolitions prévues au projet de loi 130 (CSQ, 2011 : 5).

Sous le couvert de la recherche d'efficacité et d'efficience, la fragmentation de l'administration publique en multiples entités indépendantes permet au gouvernement de mettre à l'écart des décisions certains acteurs clés, notamment les ministères et les syndicats, tout en rendant plus opaques certains modes de fonctionnement internes (Rouillard et al., 2008 : 88). L'autonomie recherchée devient ainsi possible principalement du fait que ces entités ne sont pas, dans la plupart des cas, soumises à la *Loi sur la fonction publique*. À cet effet, des tensions sont à prévoir aux frontières des différentes cultures qui se développent dans des directions opposées, telles qu'entre ministères et agences (Talbot, 2004 : 111) ainsi qu'entre secteur public et privé (CIRANO, 2004 : 24). De même, l'autonomie accordée aux agences entraîne une perte de contrôle des élus, ouvrant la porte aux jeux de blâme relatifs à la séparation fictive entre la responsabilité administrative et la responsabilité politique (Politt et Bouckaert, 2000 : 134). Cette perte de contrôle est parfois volontaire et Burnham (1999) la définit comme une stratégie de dépolitisation visant à retirer le caractère politique de certaines décisions. Le transfert de certaines tâches normalement assumées par le parti au pouvoir vers des agences non politique serait ainsi un moyen pour les gouvernements de se déresponsabiliser des conséquences des politiques moins populaires tout en gardant, en théorie, un soutien de l'électorat (Burnham, 2001 : 137).

Eu égard de ce qui précède, une des priorités du *Plan de modernisation* est de donner une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires dans leurs activités quotidiennes. Néanmoins, dans le contexte actuel de restrictions budgétaires, de centralisation et d'extension de la gestion par résultats, la réingénierie déplace vers les gestionnaires de la fonction publique l'obligation de faire « plus avec moins », leur laissant une marge de manœuvre ambiguë quant au moyen d'y parvenir, avec à la fois peu de ressources et peu de contrôle sur ces ressources (Rouillard et al., 2008 : 89). D'emblée, un des éléments qui ressort fort de la réingénierie est la centralisation administrative qui accroît l'importance du Conseil du Trésor. Une telle dynamique semble pourtant contraire à l'intention de celui-ci

de s'inspirer des nouvelles approches fondées sur la décentralisation des responsabilités couplée à une imputabilité accrue des gestionnaires quant aux résultats obtenus (Rouillard et al., 2008 : 79). Autrement dit, le *Plan de modernisation* est une réponse budgétaire centralisatrice à ce qui est qualifié de dysfonctionnement étatique et repose sur la réduction des effectifs, la réorganisation du travail et le recours à l'externalisation relativement à l'offre de services à la population.

### **1.5.3.3 Développement de nouvelles formes de prestation des services publics**

L'une des prémisses fondamentales de cette reconfiguration architecturale de l'État québécois est la séparation entre, d'une part, les services dits opérationnels et, d'autre part, la dimension stratégique et le développement des politiques publiques que l'on affirme vouloir laisser aux ministères. Sur ce dernier point, l'État québécois limiterait de plus en plus ses activités à la conception de programmes et à la gouvernance de ses missions principales en délaissant le champ de la prestation des services à la population, comme cela a été observé ailleurs par Osborne et Gaebler (1992). Néanmoins, la séparation de ces deux dimensions est en réalité une fiction de l'esprit puisque le développement des politiques publiques est toujours conditionné par les possibilités de mise en œuvre (Jackson, 2001). De plus, la systématisation de cette pratique soulève des questions quant à la confidentialité des informations et à la transparence des processus de décision, aux conflits de loyauté et d'engagement envers l'intérêt général et, enfin, exigent de nouvelles formes d'imputabilité dans le contexte de marge de manœuvre accrue (Rouillard et al., 2008 : 88). Compte tenu de ce qui précède, la question est dès lors de savoir par quel moyen le gouvernement pourra maintenir les services publics dans un tel contexte de réorganisation du travail et de réduction d'effectifs. Nous pouvons penser que cela devient possible par le recours accru aux pratiques d'externalisation, la limite étant l'existence d'alternatives à la prestation traditionnelle des services. L'État peut d'ailleurs lui-même créer ces alternatives comme ce fut le cas des carrefours jeunesse-emploi et même favoriser l'émergence d'un marché en offrant le soutien financier et logistique nécessaire aux organismes externes comme dans le cas des services d'emploi ou d'accompagnement des chômeurs (Georges, 2007; Davies, 2006; Weller, 1998; St-Martin, 2001). Ces options sont inscrites dans le *Plan de*

*modernisation* qui insiste grandement sur l'ouverture de l'État à la décentralisation et aux partenariats que ce soit avec les municipalités, les organismes communautaires ou avec les entreprises privées (Gouvernement du Québec, 2006). Bref, l'État facilite le recours aux ressources externes en octroyant au secteur privé ou à des groupes communautaires des activités autrefois assumées par le secteur public afin de maintenir son offre de services.

Le développement de méthodes alternatives de prestation des services publics doit également être analysé à la lumière des changements législatifs qui définissent leurs moyens de mise en œuvre. Par le projet de loi 31, adopté sous une motion de bâillon en 2003 et sans tenir compte des recommandations d'une commission parlementaire qu'il avait lui-même créée, le gouvernement libéral tend à faciliter le recours à la sous-traitance et à l'impartition des activités. Plus précisément, il modifie l'article 45 du Code du travail, ce qui amène l'abolition des conventions collectives lorsque les activités imparties ne touchent pas les fonctions principales de l'entreprise même si elles se déroulent dans les installations de l'entreprise. Pour la fonction publique québécoise, cette réforme du Code du travail implique une accentuation de désengagement de l'État par la pratique du « faire faire ». De même, par l'adoption encore une fois sous une motion de bâillon du projet de loi 61 sur la création de l'Agence des partenariats public-privé du Québec et en modifiant plusieurs autres lois, le gouvernement a créé une organisation chargée de promouvoir les partenariats public-privé. Par conséquent, l'État-employeur se donne davantage de moyens de poursuivre l'externalisation des services publics et fait de même pour les municipalités en adoptant des mesures législatives leur permettant de se tourner vers les PPP.

En 2009, la controverse a eu raison de l'Agence des PPP qui a pris le chemin des oubliettes pour faire place à Infrastructure Québec. En redéfinissant le mandat de l'APPQ, l'objectif du gouvernement libéral était :

[...] la création d'un guichet unique qui permettrait de concentrer au même endroit l'offre de service et l'expertise nécessaires à la planification, à la

réalisation et au suivi de tous les grands projets d'infrastructure publique, peu importe le mode de réalisation privilégié.<sup>4</sup>

Avec la création d'Infrastructure Québec, les partenariats public-privé ne disparaissent pas complètement du décor, mais ils n'occuperont plus une place centrale. Les PPP ne deviennent qu'un volet des activités de l'organisme dont la mission inclut toujours le recours à l'externalisation pour la réalisation des projets d'infrastructure, pour la gestion des installations et dans certains cas la prestation des services publics.

## 1.6 Question générale de recherche

Nous pouvons constater que dans le contexte de la restructuration de la fonction publique du Québec, l'externalisation des services publics est une composante essentielle du projet de modernisation de l'État québécois. L'allégement de la structure des services publics prend différentes formes selon le secteur d'activités, la disponibilité des ressources externes et les choix stratégiques de l'État-employeur. Le retrait de l'État peut s'effectuer à la faveur de nouvelles structures telles que les agences publiques ou la décentralisation vers d'autres instances administratives comme les municipalités. L'externalisation se produit alors à la faveur d'autres agents publics à travers des mouvements d'activités à l'intérieur du secteur public. À l'autre extrémité, le retrait de l'État peut prendre une forme plus complète grâce à la privatisation, aux partenariats public-privé ou encore à la sous-traitance traditionnelle et se concrétise par des mouvements d'activités à l'extérieur du secteur public. Entre ces deux pôles, il existe une panoplie d'options qui demandent à être documentées dans le contexte de la restructuration des services publics au Québec. Même s'il existe une abondante littérature sur l'externalisation et sur l'augmentation de son utilisation, une évaluation précise demeure difficile à établir puisque les gouvernements ne conservent pas de données périodiques normalisées ou comparables en la matière (Centre d'analyse stratégique, 2009; Fenton, Ip et Wright, 2001; OCDE, 2005 : 152).

---

<sup>4</sup>Cabinet de la présidente du Conseil du trésor. 2009. « Dépôt du projet de loi sur Infrastructure Québec - Un guichet unique pour tous les grands projets d'infrastructure publique », Québec, p. 1.

Comme nous l'avons brièvement exposé dans ce chapitre, il existe deux modèles de réformes des services publics : le modèle néolibéral et le modèle néo-étatique. Clark (2002) affirme qu'une distinction peut être faite entre le programme de réformes poursuivi par les gouvernements au Québec (en particulier par le gouvernement péquiste) et celui des gouvernements au Canada (au niveau fédéral et provincial). En effet, selon l'auteur, il y aurait eu au Canada beaucoup moins de résistance institutionnelle et idéologique pour un état plus mince (Clark, 2002 : 778). Son article datant de 2002, son analyse de la situation québécoise ne couvre pas les importantes transformations qu'a subies la fonction publique québécoise depuis le projet de réingénierie de l'État mise en branle par le gouvernement libéral en 2003. Face à l'importance des actions entreprises ainsi qu'à la prévalence de l'utilisation de l'externalisation et de son étendue dans la fonction publique, il nous semble des plus pertinents d'actualiser cette analyse. Notre question de recherche est donc la suivante : Dans quel modèle développé par Clark (2002), soit le modèle néolibéral et le modèle néo-étatique, se situe le vaste mouvement de restructurations de la fonction publique québécoise depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral en 2003?

En somme, notre projet vise à analyser la restructuration de la fonction publique québécoise entreprise depuis 2003 par le gouvernement libéral et largement inspirée de la Nouvelle gestion publique. Plus particulièrement, nous cherchons à évaluer l'étendue de cette restructuration, les formes qu'elle a prises, la nature des services ou des activités touchés ainsi que la « destination » des services transférés ou en d'autres termes, le nouveau prestataire ou responsable du service. Notre enquête tient ainsi à rendre compte des mouvements d'activités tant au sein même de la fonction publique québécoise (visant leur spécialisation ou leur consolidation dans d'autres ministères, organismes, Centre de services partagés ou agences hors fonction publique) qu'à l'extérieur de celle-ci vers d'autres organisations du secteur public (gouvernement fédéral, sociétés d'État, municipalités), du secteur privé (entreprises de sous-traitance, consultants, agences de travail temporaire, partenariats public-privé) ou du secteur sans but lucratif (groupes communautaires ou bénévoles). À la lumière de nos résultats, nous tenterons de situer la modernisation de la fonction publique dans l'un des deux modèles développés par Clark (2002) ou encore à l'intersection de ces deux modèles.

## **2. CONCEPTS ET CADRE D'ANALYSE**

Ce second chapitre expose tout d'abord les concepts utilisés dans cette recherche. En lien avec la problématique du chapitre précédent, il s'agit de définir les concepts de gestion des effectifs, de réorganisation du travail et de prestation des services et de les opérationnaliser. Par la suite, nous présentons le cadre d'analyse que nous avons développé afin d'examiner la restructuration des services au sein de la fonction publique du Québec. Finalement, nous terminons par la formulation de nos hypothèses de recherche qui décrivent les relations attendues entre les concepts.

### **2.1 Concepts à l'étude**

En lien avec la problématique définie dans le précédent chapitre, il convient maintenant d'utiliser les modèles de Clark (2002) afin de développer un cadre d'analyse nous permettant de catégoriser la réforme de la fonction publique québécoise entamée depuis 2003. Plus précisément, il s'agit de comprendre et d'établir les distinctions entre le modèle néolibéral et le modèle néo-étatique sur le plan conceptuel afin d'en dégager un modèle général de recherche. Comme nous l'avons préalablement mentionné, malgré les similitudes que l'on peut observer à l'échelle internationale et nationale, il n'y a pas de modèle unique des réformes du secteur public associé à un réalignement idéologique néolibéral (Clark, 2002 : 772). Les modèles néolibéral et néo-étatique représentent ainsi deux trajectoires possibles des réformes du secteur public, c'est-à-dire un modèle vers lequel on peut tendre en termes de modernisation de l'État. On l'aura compris, ces archétypes sont une idéalisation théorique et il n'existe pas de cas purs dans la réalité. Néanmoins, ils nous permettent de mieux comprendre et d'étudier de manière précise la restructuration de la fonction publique québécoise. Les prochaines sections ont pour but de rendre opérationnels les concepts des deux modèles soient la gestion des effectifs, l'organisation du travail et la prestation des services publics. Par opérationnel, il faut comprendre la façon dont les concepts théoriques sont mesurés.

### 2.2.1 Concept de gestion des effectifs

Plusieurs choix s'offrent aux gouvernements en termes de gestion d'effectifs. Malgré tout, deux approches traditionnelles quant à la régulation de l'emploi dans le secteur public peuvent être identifiées : l'employeur souverain et l'employeur modèle. Dans la première approche, surtout caractéristique des pays d'Europe continentale, la majorité des fonctionnaires du gouvernement profite d'une relation d'emploi particulière, distincte de celle des salariés du secteur privé et même des autres branches du secteur public. Les paramètres de ce statut unique émanent d'une conception de l'État comme représentant de l'intérêt général de la nation, y compris des intérêts de ses employés qui deviennent *de facto* les responsables des fonctions souveraines de l'État. Dès lors, toute possibilité d'opposition entre leurs intérêts respectifs devient exclue d'où un déni des droits de négociation collective (et parfois aussi du droit d'association et de grève), de la réglementation unilatérale des conditions d'emploi par des lois ou des mesures administratives. En contrepartie, le gouvernement garantit aux fonctionnaires un statut spécial, composé de diverses prérogatives de fond et de procédure comme la sécurité d'emploi et les régimes de carrières (Bordogna, 2007 : 15). Dans la seconde approche, l'employeur modèle, surtout caractéristique des pays anglo-saxons, le gouvernement promeut la négociation collective et accepte le droit d'association<sup>5</sup> tout en tentant d'être un exemple en termes de relation d'emploi en octroyant de meilleures conditions que celles qui prévalent dans le secteur privé: sécurité d'emploi, régime de pension et de carrière, congés de maladie, etc. (Bordogna, 2008 : 4).

Force est de constater que même si ces deux approches diffèrent sur plusieurs aspects importants comme le processus de réglementation des conditions d'emploi et la question connexe de la négociation collective, elles partagent néanmoins plusieurs caractéristiques communes : une certaine forme de sécurité d'emploi, des garanties de procédure en termes de carrière de même qu'une attention particulière aux questions d'équité (Bordogna, 2008 : 4). Plus fondamentalement encore, ces deux idéaux types intègrent une distinction claire entre la réglementation de l'emploi dans le secteur public et celle dans le secteur privé.

---

<sup>5</sup> Cependant, ces droits sont souvent limités.

C'est cette différenciation claire au niveau de la gestion des effectifs que la Nouvelle gestion publique conteste, principalement le statut spécial attribué aux employés, les garanties de fond et de procédure de même que l'idée que le gouvernement en tant qu'employeur doit fournir de meilleures conditions d'emploi que celles qui prévalent dans le secteur privé (Bordogna, 2008 : 6).

### **2.2.2 Dimensions de la gestion des effectifs**

Après deux décennies de réformes inspirées de la NGP dans de nombreux pays membres de l'OCDE, nous pouvons constater une certaine diversité entre les différents pays et dans les différents segments du secteur public (Bordogna, 2008 : 9). Cependant, il n'en demeure pas moins que les deux orientations traditionnelles que représentent l'employeur souverain et l'employeur modèle quant à la gestion des effectifs semblent s'effriter à la faveur de pratiques du secteur privé. Cette section vise à définir et expliquer les dimensions de la gestion des effectifs qui ont été utilisées dans notre enquête soient le nombre de salariés, leur statut et la présence d'employés ne faisant pas partie du secteur public.

#### **1) Le nombre de salariés (flexibilité numérique) :**

Depuis les années 1980, le nombre de salariés du secteur public est devenu un enjeu politique et administratif majeur de par son incidence sur le budget de l'État. Pendant que certains gouvernements ont tenté de contrôler leurs dépenses en protégeant l'emploi public et la stabilité des effectifs, d'autres ont misé sur la réduction de la taille de l'État en ayant recours à des mesures qui visent à accroître la flexibilité numérique des effectifs. Cette flexibilité renvoie aux pratiques visant à ajuster les emplois en fonction des fluctuations dans la demande des produits et services ou bien des processus de production. Ce type de flexibilité implique généralement la modification du temps de travail ou bien la présence d'un corps de travailleurs temporaires<sup>6</sup> dont la direction peut disposer sans trop de restrictions. Il ne s'agit donc pas d'élargir et d'enrichir le travail, mais bien de renforcer l'autorité et la marge de discrétion des gestionnaires pour donner plus de flexibilité à

---

<sup>6</sup> Cet élément sera traité au point 2 : Le statut des salariés.

l'organisation (Varone, 1998). Ainsi, la garantie d'une certaine forme de sécurité et de protection de l'emploi public indiquerait une tendance vers le modèle néo-étatique. *A contrario*, dans le modèle néolibéral, la gestion des effectifs est caractérisée davantage par la recherche de flexibilité numérique se traduisant souvent par une réduction du nombre de salariés. On assiste conséquemment à une diminution de la part de l'emploi du secteur public par rapport à l'emploi total provoqué par des mises à pied, des privatisations à grande échelle et des processus d'externalisation (Master et al., 2008 : 310). En outre, la réduction paramétrique des effectifs peut varier dans les réformes en fonction de son ampleur, des services et des emplois touchés.

## 2) Le statut des salariés :

Eu égard de ce qui précède, une multitude de choix sont également possibles quant au statut des salariés. D'un côté, les gouvernements peuvent chercher à conserver le statut particulier de l'emploi public, c'est-à-dire des emplois réguliers et permanents tandis que d'autres peuvent recourir à des réformes visant à rendre le statut des salariés comparable à celui qui prévaut dans le secteur privé. Ainsi, la valorisation de l'emploi régulier et permanent indiquerait une tendance vers le modèle néo-étatique. Le modèle néolibéral est plutôt caractérisé par une réduction de la portée et de l'intensité des prérogatives attachées au statut particulier de l'emploi public. Autrement dit, il s'agit de pratiques administratives visant une précarisation de l'emploi public par la réduction du nombre d'employés à statut permanent et l'augmentation conséquente de celui des employés à statut précaire et temporaire.

## 3) La présence d'employés ne faisant pas partie du secteur public :

Pendant que certains gouvernements peuvent préconiser le travail réalisé en régie interne par les fonctionnaires eux-mêmes, d'autres ont tendance à recourir de plus en plus à de la main-d'œuvre externe, c'est-à-dire à faire exécuter certaines tâches à des salariés ne faisant pas partie du secteur public. Ces derniers se retrouvent ainsi à travailler ou non sur les mêmes lieux de travail que les fonctionnaires selon divers arrangements : entente de consultation, sous-traitance, partenariat public-privé, etc. Le fait de recourir de manière continue et permanente à des salariés ne faisant pas partie du secteur public indiquerait une

tendance vers le modèle néolibéral. Le modèle néo-étatique est plutôt caractérisé par l'absence ou le recours limité à ces travailleurs.

### **2.2.3 Indicateurs de la gestion des effectifs**

Tout bien considéré, la gestion des effectifs implique différentes pratiques de gestion des ressources humaines. Pour capter l'évolution du vécu des fonctionnaires de la fonction publique quant à la gestion des effectifs, nous avons eu recours à un ensemble d'indicateurs développés sous forme de questions. Notre attention s'est portée premièrement sur l'étendue et l'importance de la directive du non-remplement de 50% des départs de la fonction publique stipulée dans le *Plan de modernisation* du gouvernement du Québec. Nous avons ainsi demandé aux répondants d'indiquer s'il y avait eu des départs dans leur unité administrative et, le cas échéant, dans quelle mesure l'employeur avait pourvu les postes vacants (tableau 2). Nous avons également voulu savoir si les remplacements avaient eu lieu dans les mêmes postes que ceux laissés vacants ou s'ils ont plutôt été faits dans d'autres postes appartenant ou non à d'autres catégories d'emploi (tableau 2). Par la suite, nous avons voulu connaître l'évolution de certains indicateurs d'effectifs concernant le nombre et le statut des salariés des unités administratives (tableau 3).

**Tableau 2. Évolution des effectifs**

Question 2.2 - Y a-t-il eu des départs d'employés au cours des cinq (5) dernières années? (*Cochez une seule case*)

Non	<input type="checkbox"/>
Oui	<input type="checkbox"/>

→ Si non, allez à la section 3.

2.2.1 Ces départs ont-ils été remplacés?

Non	<input type="checkbox"/>
Oui	<input type="checkbox"/>

→ Si non, allez à la section 3.

→ Si oui, dans quelle proportion environ? \_\_\_\_\_ %

2.2.2 Les nouvelles embauches ont-elles été effectuées pour pourvoir les mêmes postes que ceux qui ont été libérés par les départs d'employés? (Par exemple, si une personne a quitté son poste de secrétaire, l'embauche a-t-elle été faite pour pourvoir ce poste?)

Oui, en général	<input type="checkbox"/>
Oui, en partie	<input type="checkbox"/>
Non, aucunement	<input type="checkbox"/>

**Tableau 3. Évolution des statuts d'emploi**

Question 2.1 - Au cours des cinq (5) dernières années, comment ont évolué les indicateurs d'effectifs suivants dans l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli? (*Cochez une seule case par énoncé*)

	Fortement diminué	Légèrement diminué	Ni augmenté ni diminué	Légèrement augmenté	Fortement augmenté	Ne s'applique pas
Le nombre d'employés permanents	<input type="checkbox"/>					
Le nombre d'employés temporaires/occasionnels/saisonniers	<input type="checkbox"/>					
La présence d'employés d'agences de placement temporaire et/ou de consultants qui travaillent dans les mêmes bureaux que vos membres	<input type="checkbox"/>					
La présence de stagiaires/étudiants	<input type="checkbox"/>					

### 2.3.1 Concept de réorganisation du travail

Au même titre que la gestion des effectifs, les gouvernements font des choix en matière d'organisation du travail. Ce concept est complexe et laisse place à possibilités différentes. L'organisation du travail concerne les façons de définir ou de configurer les emplois (Bélanger, Giles et Murray, 2004 : 15). La direction d'une organisation, tant privée que publique, voudra mettre en place, compte tenu des contraintes externes et internes, les arrangements les plus efficaces et efficientes sur chacune des composantes de l'organisation du travail (Paquet, 1996 : 3). Même s'il est l'objet d'une vive remise en question, le modèle traditionnel ou taylorien est, selon Paquet (1996), celui qui caractérise le mieux la fonction publique québécoise<sup>7</sup>. Ce modèle d'organisation est caractérisé par une spécialisation et une division stricte du travail. En effet, le modèle taylorien implique une définition très précise des tâches afin de permettre l'utilisation de l'expertise et d'encourager la complémentarité des emplois (Gow et al., 1993). En outre, des règles et des procédures impersonnelles établies à l'avance et dont la formalisation vise à limiter l'imprévisible seront écrites et constitueront la mémoire de l'organisation bureaucratique (Gow et al., 1993). En dépit des

<sup>7</sup> Également le secteur privé.

ressemblances que l'on peut faire entre le secteur public et le secteur privé, il n'en demeure pas moins que l'organisation du travail dans ces deux secteurs prend forme dans un contexte et un environnement institutionnel qui leur est propre. En effet, il est important de considérer que l'organisation du travail dans le secteur public évolue dans un contexte où les conditions de travail sont établies depuis plusieurs années de façon centralisée et dans des textes très élaborés. Ultimement, les visées du modèle d'organisation de ce secteur sont l'impartialité et l'équité dans la prestation des services. Autrement dit, la finalité de l'organisation du travail dans la fonction publique est de s'assurer, dans la mesure du possible, que chaque citoyen ait un accès égal aux services et qu'il soit traité de la même façon dans tous les points de services.

L'organisation traditionnelle du travail a permis l'essor d'un système hautement productif, capable encore aujourd'hui de livrer de grandes quantités de biens et de services assez peu différenciés. Par contre, les forces de l'organisation bureaucratique constituent également sa principale faiblesse (Paquet, 1996 : 5). Ce système concourt pour l'essentiel à gérer la stabilité et non le changement (Payeur et Bernier, 1995 : 135). En effet, la structure bureaucratique répond peut-être bien à des exigences techniques, mais elle n'assure pas nécessairement l'efficacité sur le plan social et humain (Rankin, 1990). En d'autres termes, la valorisation de la conformité, connue initialement comme un moyen, peut se transformer et devenir en soi une fin. Bref, un tel mode d'organisation du travail laisse peu de place à l'autonomie du salarié et comporte des limites, notamment une très grande rigidité, des difficultés à faire face à des situations changeantes ainsi qu'une certaine lourdeur administrative (Paquet, 1996 : 5).

Au nombre des efforts déployés au cours des dernières décennies par les entreprises pour répondre aux nouvelles conditions de la production et de la concurrence, la réorganisation du travail occupe une place centrale (Rankin, 1990; Applebaum et Batt, 1994; Hebdon et Hyatt, 1996). Le secteur public n'échappe pas à cette tendance, ce dernier étant soumis à des contraintes économiques et politiques comparables, du moins dans le sens des pressions qu'elles provoquent (Paquet, 1996 : 1). Dans un tel contexte, la réorganisation du travail s'avère un élément de solution dans l'utilisation efficiente des ressources humaines du

secteur public, même si les innovations dans l'organisation du travail y seraient introduites à un rythme beaucoup plus lent (Paquet, 1996 : 1). Ce qui distingue la révision de l'organisation du travail dans le secteur public tient au fait qu'elle représente obligatoirement un enjeu de société et que toute révision se heurtera inévitablement à un raisonnement politique (Payeur et Bernier, 1995 : 135). Afin de faire plus et mieux avec moins, les fonctionnaires envisageront des pratiques qui visent à augmenter l'efficacité de leurs services, d'où un réaménagement de leur travail (Paquet, 1996 : 6).

Au cœur du concept de la réorganisation du travail se trouvent deux tensions majeures entre des objectifs et des moyens opposés : entre l'efficacité et la qualité des emplois et de la vie au travail, et entre le contrôle managérial et l'autonomie, d'autre part. Selon les priorités accordées à l'un ou l'autre de ces objectifs, l'organisation du travail revêtira différentes formes (Lapointe, 1995 : 39). Dès lors, le passage du modèle bureaucratique à un modèle renouvelé peut impliquer un enrichissement des tâches de même qu'une réorganisation à l'origine d'une dégradation des conditions de travail. En effet, en réorganisant le travail, on peut viser à redonner au salarié une certaine latitude sur la façon de le faire. Ainsi, des paramètres larges et des objectifs viendront remplacer les procédures et des mandats seront confiés à des équipes formées de salariés polyvalents impliqués directement dans l'élaboration des tâches qui leur seront spécifiquement assignées (Paquet, 1996 : 4). Ce même partage des responsabilités, découlant d'un certain décloisonnement des fonctions, permettrait ainsi une utilisation plus souple du personnel, un enrichissement et un élargissement de ses tâches et donc une plus grande polyvalence.

À l'inverse, la réorganisation du travail peut avoir comme conséquence une détérioration des conditions de travail des salariés. Certes, la mise en place de nouvelles pratiques organisationnelles s'accompagnant d'une autonomie accrue des travailleurs, d'une sollicitation plus forte de leurs compétences, d'une relation plus directe avec le citoyen et d'un engagement en termes de qualité peut laisser croire *a priori* à des gains mutuels de performance pour les organisations et d'enrichissement du travail pour les salariés. Or, plusieurs recherches démontrent que l'effet perçu par une majorité de salariés, notamment sur leur santé et leur aptitude à maîtriser le changement, est négatif (Lowe, 2001; Martinez

Lucio, 2007; Bach et Della Rocca, 2000). De même, il convient de comprendre que l'autonomie et la flexibilité peuvent être à la fois perçues comme des déterminants importants de la satisfaction au travail et comme facteurs d'intensification. En effet, s'il est commun d'établir qu'une autonomie accrue favorise la santé des salariés, Geary (1995) observe que les nouvelles pratiques de travail sont souvent adoptées dans un contexte de contraintes financières et qu'elles entraînent parfois une intensification du travail. Bref, la réorganisation du travail, en particulier l'autonomie et la flexibilité qui la sous-tendent, peut être corrélée à une intensification du travail et à une dégradation des conditions de travail. Dans un contexte de réduction des effectifs, les efforts de réorganisation se traduisent souvent par une augmentation des charges de travail et par la détérioration du climat de travail comme cela s'est observé au sein de la fonction publique fédérale canadienne (Lowe, 2001) et dans plusieurs services publics (Martinez Lucio, 2007; Bach et Della Rocca, 2000).

### **2.3.2 Dimensions de la réorganisation du travail**

En ce qui concerne la réorganisation du travail, les modèles néo-étatique et néolibéral s'inspirent à des degrés divers des principes de la Nouvelle gestion publique pour obtenir une plus grande efficience organisationnelle. Il y a par conséquent des différences notables dans les pratiques privilégiées pour reconfigurer les emplois. Les lignes qui suivent cherchent à définir et expliquer les deux dimensions de la réorganisation du travail utilisées dans notre enquête afin de rendre compte de cette diversité : la flexibilité fonctionnelle et la charge de travail.

#### **1) La flexibilité fonctionnelle :**

La flexibilité réfère à la volonté des employeurs de rendre plus variable le facteur travail pour correspondre aux changements de la demande pour des produits ou services. Ce concept peut également faire référence à l'évolution des tâches et des compétences des employés pour augmenter la productivité (Atkinson, 1987). En effet, une plus grande flexibilité ne s'acquiert pas seulement grâce à l'utilisation de nouvelles technologies, mais également au moyen de nouvelles structures organisationnelles et de nouvelles pratiques de

gestion qui embrassent ce principe (Piore, 1986 : 156-158). Dans le cadre de notre recherche, nous avons retenu deux types de flexibilité : la flexibilité fonctionnelle et numérique. Ce dernier concept ayant déjà été abordé dans la section portant sur la gestion des effectifs, nous nous concentrerons sur celui de flexibilité fonctionnelle. Celui-ci fait référence aux pratiques conçues pour rendre plus flexible le déploiement de la main-d'œuvre. Formulé autrement, il s'agit d'éliminer les cloisonnements entre les métiers et les postes de travail et de réduire le nombre de postes de travail différents ou de classifications par l'implantation d'une polyvalence accrue (Lapointe, 1995). Tout en procurant à la direction une plus grande souplesse dans sa gestion, la flexibilité fonctionnelle peut amener une plus grande variété dans l'accomplissement du travail et une requalification de ce dernier (Lapointe, 1995 : 14). Les réorganisations sous-tendant la recherche d'une plus grande flexibilité fonctionnelle indiquerait davantage une tendance vers le modèle néo-étatique

## 2) Charge de travail :

La notion de charge de travail se définit globalement comme l'intensité de l'effort fourni par le travailleur pour répondre aux exigences de la tâche dans des conditions matérielles déterminées, en rapport avec son état et les divers mécanismes en jeu dans son travail (Teiger et al., 1973; Tort, 1974). La charge de travail doit être abordée dans sa globalité, c'est-à-dire par l'analyse de l'activité dans son ensemble, comme le résultat d'une combinaison de facteurs dans la situation de travail qui entraînent un coût (psychologique et physiologique) pour l'individu. Selon cette perspective, agir sur la charge de travail signifie intervenir sur les conditions de travail (Theureau, 2002).

Les nouvelles formes d'organisation du travail peuvent se traduire par une augmentation de la charge de travail, particulièrement en l'absence de ressources suffisantes pour accomplir ces tâches. Ce constat se matérialise, entre autres, par une réduction de l'influence des travailleurs sur la définition de leur propre travail et par une augmentation des tâches connexes à réaliser. Parallèlement, les organisations s'attendent à un engagement accru des employés qui se traduit généralement par des exigences de performance plus élevées de même que de nouvelles mesures de contrôle par les résultats. En effet, les employeurs

souhaitent que le travailleur fasse siennes les contraintes auxquelles est confrontée l'organisation en lui imposant des exigences de qualité, de délai et de service parfois difficilement conciliables (Legault et Belarbi-Basbous, 2006). Ainsi, l'individu est amené à développer une polyvalence, une disponibilité et une flexibilité accrues tout en réalisant simultanément plusieurs tâches dans une perspective temporelle restreinte (Bouzit et al., 2002). L'intensification du travail entraîne, notamment, l'élimination des temps morts, l'optimisation du temps travaillé, la compression des coûts associés à la production et l'adaptation aux nouvelles technologies (Legault et Belarbi-Basbous, 2006), mais aussi l'augmentation des situations d'urgence dans le travail, la multiplication des tâches et des attentes, ainsi que la réduction de la marge de manœuvre des travailleurs au quotidien. Une réorganisation du travail qui se traduirait, pour les salariés, par l'intensification des attentes qui leur sont adressées et par l'augmentation de leur charge de travail serait davantage associée au modèle néolibéral.

### **2.3.3 Indicateurs de la réorganisation du travail**

Conséquemment, une réorganisation du travail peut être multiforme et se traduire autant par une plus grande variété dans l'accomplissement de ce dernier que par des exigences de performance plus élevées. Un des enjeux ici étant la qualité des emplois et leur contenu, des sujets comme les exigences de performance individuelle et collective, les charges de travail, la nature des tâches et des compétences ont été abordées dans notre enquête. Nous avons ainsi cherché à capter le vécu des travailleurs concernant l'organisation du travail grâce à un ensemble d'indicateurs. Ces derniers ont aussi été développés sous forme de questions afin de mesurer dans notre questionnaire les concepts et liés à la réorganisation du travail. De cette façon, nous avons tenté de cerner les changements de certains constituants de l'environnement de travail des unités administratives au cours des cinq dernières années (tableau 4). Plus particulièrement, nous avons étudié la flexibilité fonctionnelle à l'aide des indicateurs C, E et F qui visent à documenter l'évolution de la complexité des tâches, de l'expertise requise et de la polyvalence des membres des unités administratives. Par la suite, nous avons investigué leur charge de travail grâce aux indicateurs A, B et D traitant

de l'évolution du nombre et de la complexité des tâches à accomplir de même que de la charge de travail globale.

**Tableau 4. Évolution de l'environnement de travail**

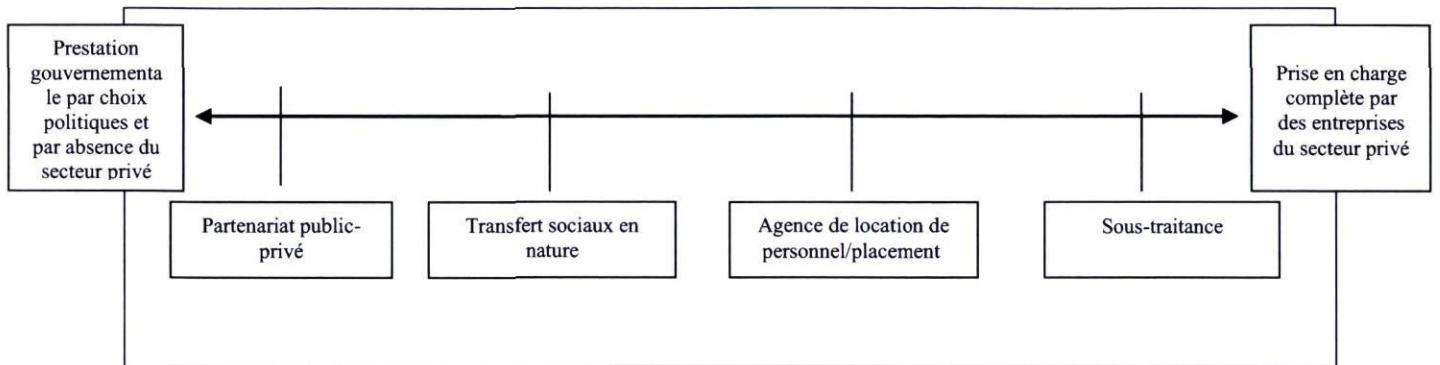
	Fortement diminué	Légèrement diminué	Ni augmenté ni diminué	Légèrement augmenté	Fortement augmenté
A) Le nombre de tâches à accomplir ou de dossiers à traiter par les membres de l'unité administrative	<input type="checkbox"/>				
B) La complexité des tâches ou des activités qui sont confiées aux membres de l'unité administrative	<input type="checkbox"/>				
C) L'expertise et les compétences des membres de l'unité administrative	<input type="checkbox"/>				
D) La charge de travail globale  Définition : L'ensemble des responsabilités et des tâches à accomplir en regard des exigences de temps et des ressources disponibles de l'unité administrative	<input type="checkbox"/>				
E) La polyvalence des membres de l'unité administrative (exemple : le fait de travailler sur plus d'un poste ou dans plus d'un service dans une période de temps donnée)	<input type="checkbox"/>				
F) L'expertise et les compétences requises pour accomplir les tâches dans l'unité administrative	<input type="checkbox"/>				
G) La satisfaction des membres de l'unité administrative par rapport à leurs conditions de travail	<input type="checkbox"/>				
H) La qualité des services offerts	<input type="checkbox"/>				

#### **2.4.1 Concept de prestation des services publics**

L'État a le choix de produire directement les services à la population ou bien de s'en remettre à des prestataires externes. Suivant les courants économiques et politiques dominants, les modes de prestation évoluent et peuvent aller de modes entièrement publics à des modes entièrement privés. Les modes les plus purs constituent les deux pôles d'un axe permettant de situer les différents arrangements : un pôle représentant les cas où la livraison des services publics est entièrement prise en charge par le secteur public, l'autre

marqué par l'abandon d'activités à l'intérêt du secteur privé et par l'absence de toute intervention du secteur public, sous forme d'aide, de réglementation ou d'autres formes d'intervention gouvernementale (De Serres, 2004 : 4). Entre ces deux pôles, il existe une panoplie d'options auxquelles peut recourir le gouvernement pour la prestation des services publics.

**Figure 1. Mode de prestation des services publics**



Lorsque la prestation s'effectue sous le mode traditionnel, soit la prise en charge directe par les autorités publiques, cela implique que le gouvernement détient la maîtrise de l'offre de service, c'est-à-dire de la conception à la prestation elle-même. De plus, les règles d'attribution des contrats et de finances du secteur public s'appliquent intégralement. Lorsque la prestation ne s'effectue pas en régie interne, on parle d'externalisation. Comme nous l'avons vu, ce terme désigne l'ensemble des mesures adoptées afin que la prestation des services publics ne soit plus assumée par les salariés de l'État. Il fait référence à la décision de plusieurs gouvernements de délaisser leur rôle traditionnel de prestataire de services en s'orientant plutôt vers ceux de facilitateur et d'acheteur de services publics. L'externalisation se fait par la délégation de tout ou d'une partie d'un service que ce soit par contrat de délégation ou par contrat de partenariat. En outre, elle s'observe dans des secteurs très variés et concerne aussi bien des investissements (constructions d'hôpitaux ou de prisons par exemple) que de la gestion (entretien, gestion d'installations, services informatiques par exemple). Cette pratique implique ainsi une décision stratégique qui concerne des fonctions ou des activités qui contribuent à la création d'une

valeur ajoutée finale bien qu'elles soient réalisées à l'externe (Quélin et Duhamel, 2003).

Retenons cette définition générale de l'externalisation :

Un ensemble de mesures qui visent à assurer la prestation des services publics par des organisations non gouvernementales qu'elles soient des entreprises privées, des groupes communautaires ou des organisations sans but lucratif (Merrien, 1999).

De prime abord, un paramètre est utile pour comprendre les différents degrés d'externalisation des services : le degré de délégation de la prestation. En effet, les gouvernements peuvent décider de ne plus produire les services et ainsi transférer totalement au secteur privé le service ou l'entreprise publique par le biais de la privatisation. D'autre part, ils peuvent également miser sur une production indirecte en confiant la fonction ou l'activité de service public selon différentes modalités : partenariats public-privé, sous-traitance ou encore transferts sociaux en nature. La création de quasi-marchés est également une option qui s'offre aux gouvernements lorsque ceux-ci ont recours à des groupes communautaires et à des organisations privées pour la prestation des services aux citoyens. Dans ce cas, on parle de méthodes alternatives de prestation des services (Brunelle et al., 2004). L'État peut ainsi favoriser l'émergence d'un marché en offrant un soutien financier et logistique aux organismes externes. La mise en place d'une relation contractuelle pour la prestation des services publics peut se faire avec des organisations diverses et n'est limitée que par l'existence d'alternatives à la prestation traditionnelle des services publics. La logique à la base de ce recours à des méthodes alternatives de prestation des services réside dans la recherche de flexibilité organisationnelle et de contrôle des coûts.

#### **2.4.2 Dimensions de la prestation des services publics**

Pour assurer la prestation des services publics, l'État peut décider d'employer directement des travailleurs ou requérir les services de différentes entités, qu'elles gravitent à l'intérieur ou à l'extérieur du secteur public ou participer à des entités hybrides (public-privé). À ce propos, la littérature scientifique démontre bien qu'il y a une remise en question des façons

d'offrir les services et qu'il existe plusieurs possibilités qui sont offertes aux gouvernements pour les externaliser. D'emblée, nous pouvons distinguer deux dimensions de la prestation des services publics : la régie interne et l'externalisation. Ce qui différencie ces dernières l'une de l'autre est l'appartenance ou non du nouveau prestataire de l'activité à la fonction publique. Les lignes qui suivent cherchent à définir et à expliquer ces deux dimensions de la prestation des services publics utilisées dans notre enquête.

### 1) Régie interne :

En régie interne, la prestation des services publics demeure toujours assurée par les travailleurs de l'État malgré un transfert de la responsabilité de l'activité en question. Nous pouvons ainsi parlé davantage d'une réorganisation à l'interne de la prestation des services, c'est-à-dire de transferts d'activités à l'intérieur même du secteur public. Les nouveaux prestataires des services sont ainsi d'autres ministères et organismes gouvernementaux. Dans le modèle néo-étatique, la délivrance des services publics a tendance à demeurer prise en charge majoritairement par l'État et les autres organismes publics.

### 2) Externalisation :

L'externalisation, nous l'avons vu, implique que la prestation des services publics n'est plus assurée par les travailleurs de l'État. Autrement dit, la prestation des services est marquée par l'abandon partiel ou total d'activités. Cela implique ainsi des transferts d'activités à des prestataires situés hors du secteur public selon différents agencements. Ces derniers sont présentés à l'annexe 2 et se différencient principalement par le partage des ressources, des risques et des bénéfices reliés à la réalisation du projet (Préfontaine, Ricard et Sicotte, 2001). Dans le modèle néolibéral, la délivrance des services publics a tendance à être transférée à des prestataires situés hors du secteur public.

### **2.4.3 Indicateurs de la prestation des services publics**

Notre enquête a adopté une perspective relativement large de la restructuration de la prestation des services publics au sein de la fonction publique québécoise. Il nous a fallu développer des indicateurs nous permettant d'évaluer l'étendue de cette restructuration, les

formes qu'elle a prises, la nature des services ou des activités touchés ainsi que la « destination » des services transférés ou en d'autres termes, le nouveau prestataire ou responsable de l'activité. Pour opérationnaliser les concepts liés à la prestation des services publics, nos indicateurs ont été développés encore une fois sous forme de questions afin de mesurer dans notre questionnaire l'ampleur de l'utilisation des alternatives à la prestation de services traditionnelle.

En premier lieu, nous cherchions à savoir si les unités administratives à l'étude avaient expérimenté de l'externalisation, c'est-à-dire si des activités qu'elles réalisaient auparavant ne relevaient désormais plus d'elles (tableau 5). Certes, le fait qu'une unité administrative rapporte qu'elle ne réalise plus certaines activités ne signifie pas que celles-ci ont été confiées à des prestataires du secteur privé. Elles peuvent en effet avoir été confiées à une autre unité administrative ou service du gouvernement du Québec. C'est pourquoi nous demandions subséquemment aux répondants d'indiquer à qui les activités ont été confiées suite à leur restructuration tout en circonscrivant l'univers des « destinations » possibles en fonction du type d'activités (tableau 6). Les indicateurs A, B, C et D du tableau 6 font référence à des destinations situées dans le secteur public québécois. Autrement dit, les activités transférées sont toujours réalisées en régie interne (modèle néo-étatique). Ces indicateurs témoignent de mouvements d'activités au sein même de la fonction publique visant leur spécialisation ou leur consolidation dans d'autres ministères, d'autres organismes (Centre de services partagés, agences hors fonction publique, sociétés d'État). Les destinations E, F, G, H, I et J font référence à des destinations situées à l'extérieur du secteur public québécois : les activités transférées ne sont plus réalisées en régie interne (modèle néolibéral). Ces indicateurs témoignent de mouvements d'activités vers le secteur privé à but lucratif (entreprises de sous-traitance, consultants, agences de travail temporaire, partenariats public-privé) ou sans but lucratif (groupes communautaires ou bénévoles) de même que vers d'autres paliers de gouvernement (fédéral ou municipal). Parallèlement, nous souhaitions savoir si de nouveaux services avaient été externalisés même si les fonctionnaires des unités administratives concernées auraient pu exécuter le travail à l'interne (tableau 7). Finalement, nous avons interrogé les répondants afin de savoir s'ils

côtoyaient physiquement des employés des organisations responsables des activités externalisées (tableau 8).

**Tableau 5. Expériences d'externalisation**

<p>Question 4.2 - Y a-t-il des activités que l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli réalisait au cours des cinq (5) dernières années et qui ne relèvent désormais plus d'elle? (<i>Cochez une seule case</i>)</p>		
<p>Oui, certaines de ces activités ne relèvent plus de l'unité administrative, car elles ont été externalisées en tout ou en partie.</p>	<input type="checkbox"/>	<p>→ Si oui, allez à la question 4.3.</p>
<p>Non, toutes ces activités demeurent réalisées en régie interne par les membres.</p>	<input type="checkbox"/>	<p>→ Si non, allez à la question 4.7.</p>

**Tableau 6. Destinations des activités externalisées**

Question 4.3 - Quelle(s) catégorie(s) d'activités ont été externalisées (*voir les définitions à la question 4.1*) et de qui relèvent maintenant, en tout ou en partie, ces activités externalisées? (*Veuillez cocher les cases qui s'appliquent*)

Catégories d'activités Organismes responsables	Soutien administratif et opérations reliées aux ressources matérielles	Services directs à la population	Soutien au développement de services ou programmes	Gestion et développement informatique/ réseaux de télécommunication	Entretien des bâtiments	Entretien des équipements de transport et des infrastructures routières	Opérations reliées au secteur des ressources naturelles et de la faune
Autre ministère ou organisme gouvernemental du Québec	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Société d'État	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Centre de services partagés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Agence hors fonction publique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration municipale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gouvernement fédéral	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenariat public-privé (PPP)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Groupe communautaire/bénévole ou organisme sans but lucratif (OSBL)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entreprise à but lucratif/firme privée/consultant	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Agence de location de personnel/agence de placement temporaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres/Je ne sais pas Veuillez spécifier :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Si vous le désirez, vous pouvez faire des commentaires ou apporter des précisions quant à l'externalisation des activités au sein de votre unité administrative :

---



---



---



---



---



---



---



---

**Tableau 7. Externalisation d'activités qui auraient pu être exécutées en régie interne**

Question 4.7 - Au cours des cinq (5) dernières années, y a-t-il eu de nouveaux services ou de nouvelles activités qui ont été confiés à l'externe et que les membres de l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli auraient pu réaliser? (*Cochez une seule case*)

Jamais	Rarement	Quelques fois	Assez souvent	Très souvent
<input type="checkbox"/>				

**Tableau 8. Présence sur les lieux de travail des employés des organisations responsables des activités externalisées**

Question 4.6 - Dans leur unité administrative habituelle, les membres côtoient-ils physiquement des employés des organisations responsables des activités externalisées? (*Cochez une seule case*)

Jamais	Rarement	Quelques fois	Assez souvent	Très souvent
<input type="checkbox"/>				

## 2.5 Cadre d'analyse

Il ressort des sections précédentes que le modèle néolibéral et le modèle néo-étatique présentent des différences notables concernant la gestion des effectifs, l'organisation du travail et la prestation des services. Même si ces deux modèles impliquent des restructurations importantes concernant ces trois éléments, il n'en demeure pas moins que les outils visant la recherche de performance et le contrôle des coûts ne sont pas les mêmes. Dans le modèle néolibéral, les restructurations s'articulent autour des principes d'un État mince, de la régulation par le marché et de la flexibilité de la main-d'œuvre. Ce modèle mise sur la concurrence comme source d'innovation (Bruin et Dupuis, 2003 : 153). À l'inverse, le modèle néo-étatique implique un État fort et s'appuie sur une stabilité de la

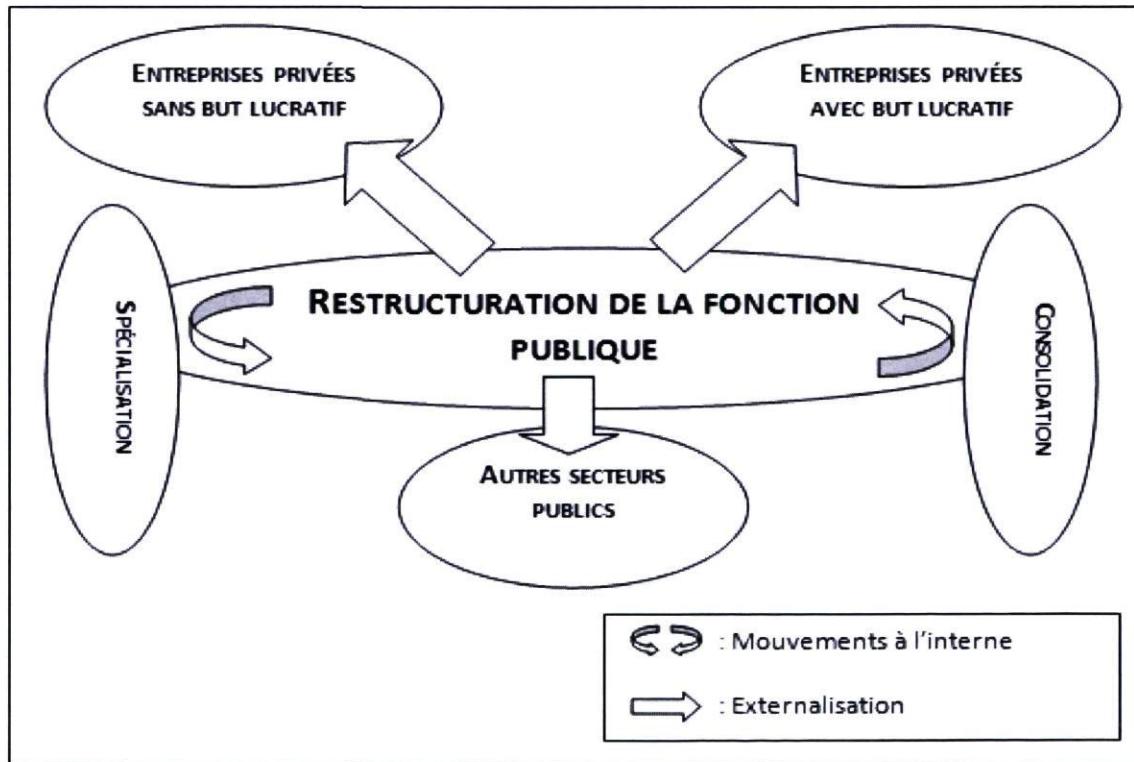
main-d'œuvre, une sécurité de l'emploi et des garanties procédurales en termes de progression de carrière. C'est surtout la formation comme pratique organisationnelle qui assure l'innovation (Bruin et Dupuis, 2003 : 154). Ce modèle implique que le secteur public agit comme une référence relativement aux pratiques d'emploi en proposant des conditions de travail vers lesquelles les entreprises du secteur privé devraient aspirer. Le modèle néo-étatique intègre ainsi une reconnaissance explicite du rôle unique de l'État en tant qu'employeur (Beaumont, 1992; Ferner, 1985). Le tableau 9 matérialise le cadre d'analyse que nous avons développé afin d'analyser la restructuration de la fonction publique québécoise en regard du modèle néolibéral et du modèle néo-étatique.

**Tableau 9. Cadre d'analyse du modèle néolibéral et du modèle néo-étatique**

Principes directeurs : réduction des coûts et efficience		
DIMENSION	MODELE NEO-ETATIQUE	MODELE NEOLIBERAL
GESTION DES EFFECTIFS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorisation de l'emploi régulier et permanent</li> <li>- Stabilité des effectifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Précarisation de l'emploi</li> <li>- Réduction paramétrique des effectifs</li> </ul>
ORGANISATION DU TRAVAIL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilité fonctionnelle (interne)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensification du travail et charge de travail plus élevée</li> <li>- Flexibilité numérique (externe)</li> </ul>
PRESTATION DES SERVICES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mouvements d'activités à l'intérieur du secteur public</li> <li>- État social (fort)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mouvements d'activités à l'extérieur du secteur public, surtout celle à caractères sociales</li> <li>- État régalien (mince)</li> </ul>
	Employeur modèle Innovation = formation	Employeur de choix Innovation = concurrence

En somme, ce mémoire vise à documenter l'étendue de la restructuration de la fonction publique québécoise en examinant les dimensions présentées dans cette section. Par ailleurs, une attention particulière sera accordée au troisième concept, soit la prestation des services publics, afin d'analyser en profondeur les mouvements d'activités observés à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique depuis la mise en œuvre du *Plan de modernisation* et du *Plan de gestion des ressources humaines* du gouvernement libéral. Le modèle d'analyse présenté à la figure 2 illustre que notre enquête a tenté de tenir compte des mouvements d'activités tant au sein même de la fonction publique québécoise (visant leur spécialisation ou leur consolidation dans d'autres ministères, organismes, Centre de services partagés ou agences hors fonction publique) qu'à l'extérieur de celle-ci vers d'autres secteurs publics (gouvernement fédéral et municipal), du secteur privé (entreprises de sous-traitance, consultants, agences de travail temporaire, partenariats public-privé) ou du secteur sans but lucratif (groupes communautaires ou bénévoles).

**Figure 2. Modèle d'analyse de la restructuration de la prestation des services publics**



Bref, ce modèle d'analyse que nous avons développé expose graphiquement :

- 1) Les mouvements d'activités internes (spécialisation et consolidation) davantage observables dans le modèle néo-étatique et associés au courant néolibéral gestionnaire. Ces activités sont réorganisées et demeurent effectuées en régie interne.
- 2) Les mouvements d'activités externes (vers les entreprises privées sans but lucratif et les entreprises privées à but lucratif de même que vers d'autres secteurs publics) plutôt caractéristiques du modèle néolibéral et du courant néolibéral doctrinaire. Ces activités sont externalisées et ne sont plus effectuées en régie interne.

## 2.6 Hypothèses de recherche

Les hypothèses de recherche proposées tentent de répondre à la question générale de recherche qui, telle que présentée à la fin du chapitre 1, est la suivante: Dans quel modèle développé par Clark (2002), soit le modèle néolibéral et le modèle néo-étatique, se situe le vaste mouvement de restructurations de la fonction publique québécoise depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral en 2003?

À partir des concepts et du cadre d'analyse développés dans le présent chapitre, l'hypothèse générale suivante est proposée :

1. Le vaste mouvement de restructurations de la fonction publique québécoise entrepris depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral en 2003 tend à se situer dans le modèle néolibéral développé par Clark (2002).

Nous argumentons en ce sens en faisant également les hypothèses que cette restructuration sera marquée par:

2. Une réduction paramétrique des effectifs accompagnée d'une réduction du nombre d'employés à statut permanent (flexibilité numérique) et d'une augmentation conséquente de celui des salariés atypiques.
3. Une réorganisation du travail caractérisée par une intensification et une charge de travail plus élevée.

4. Le fait qu'une majorité d'unités administratives aura expérimenté des mouvements d'activités, la forme dominante étant l'externalisation.

### **3. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE**

Ce chapitre traite de la méthodologie que nous avons utilisée pour réaliser cette recherche. Le contexte, la population et l'échantillon à l'étude, l'approche méthodologique, la méthode de collecte de données, la validité de la structure de preuve, la saisie et le traitement des données, les niveaux de mesure des variables, les apports et les limites de l'étude et de la démarche méthodologique sont respectivement décrits dans ce chapitre.

#### **3.1 Contexte de la recherche**

La présente enquête s'inscrit dans un programme de recherche plus large développé par Jean-Noël Grenier, professeur au Département des relations industrielles de l'Université Laval et chercheur au Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT). Monsieur Grenier s'intéresse aux restructurations dans le secteur public et parapublic et les conséquences de ces dernières sur l'organisation du travail et les relations de travail. Note enquête s'effectue également en étroite collaboration avec Monsieur Patrice Jalette, professeur à l'école des relations industrielles de l'Université de Montréal et aussi chercheur au CRIMT. Les intérêts de recherche de Monsieur Jalette portent en partie sur la sous-traitance de même que sur les restructurations d'entreprises et leurs effets sur les relations de travail. Ce mémoire s'insère ainsi dans ces champs de recherche et vise à contribuer au développement des connaissances sur ces thématiques.

La problématique étudiée dans ce projet consiste à comprendre les divers éléments de la restructuration des services publics au Québec en regard de la Nouvelle gestion publique et des méthodes alternatives de prestation des services publics. Par conséquent, ce mémoire s'inscrit dans le thème 3 du CRIMT, *Restructuration de l'État et nouvelles formes de régulation du travail*, et plus précisément dans la section 3.1, *La restructuration de l'État et les nouveaux modèles de prestation des services publics*. À cet égard, mentionnons que le CRIMT a fourni une aide financière pour ce projet de mémoire.

### **3.2 Cas étudié et échantillonnage**

La population à l'étude est composée de l'ensemble des unités administratives de la fonction publique du Québec. Elle est ainsi répartie dans les différents ministères et organismes gouvernementaux et sur l'ensemble du territoire de la province. Dans une optique d'efficacité et de faisabilité, nous avons décidé de réaliser cette étude auprès des unités administratives où le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) avait des membres. Le SFPQ regroupe environ 40 000 travailleurs issus de la fonction publique québécoise, dont près de 37 000 sont des employés de bureau ou des techniciens et le nombre restant des ouvriers. Notre stratégie d'échantillonnage a consisté à étudier un échantillon représentatif de la population, soit les unités administratives composées de fonctionnaires, afin de recueillir une image globalement conforme à celle qui serait obtenue en interrogeant l'ensemble de la population (Quivy et Van Campenhoudt, 2006 : 149).

Par conséquent, le niveau d'analyse de notre recherche est organisationnel puisque notre unité d'analyse est une composante de l'organisation interne des ministères et organismes gouvernementaux. D'autres termes comme service, direction ou secteur de travail sont aussi utilisés, mais ils réfèrent tous à la même réalité de la structure organisationnelle de la fonction publique, soit la plus petite division existante dans un ministère ou un organisme administratif où travaillent les membres du SFPQ.

### **3.3 Approche méthodologique de la recherche**

Notre recherche possède quatre caractéristiques importantes. La première a trait à la nature de celle-ci. Il s'agit d'une recherche qui se veut fondamentale du fait qu'elle vise le développement de connaissances sur la problématique de la restructuration de l'État. Nous aspirons plus spécifiquement à analyser les mouvements d'activités survenus à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique québécoise de même qu'à mieux comprendre les conséquences concrètes des restructurations sur l'organisation du travail. De surcroît, nous souhaitons mettre de l'avant la vision de ceux qui sont le plus touchés par ces changements : les salariés de l'État.

La deuxième caractéristique a trait à l'objectif poursuivi par la recherche. Celle-ci est exploratoire puisqu'elle vise à valider un nouveau modèle d'analyse et ainsi générer de nouvelles propositions. Il s'agit également d'une recherche descriptive puisque nous nous sommes efforcés de recueillir de l'information afin de dépeindre la nouvelle configuration de l'État québécois suite aux différents mouvements d'activités survenus au cours des cinq dernières années, de même que son articulation avec les agents externes au secteur public.

La troisième caractéristique fait référence à la méthode utilisée pour la construction de notre modèle conceptuel. L'approche générale de cette recherche s'inscrit au sein d'une démarche déductive du fait que nous cherchons à tester notre modèle en le mettant à l'épreuve des faits ou réalités empiriques que nous ont rapportés les acteurs sur le terrain. Autrement dit, partant d'une vue théorique du monde actuel (général), nous tentons de tester les hypothèses émises (particulier) (Gauthier, 2006 : 56).

La quatrième caractéristique de la recherche est relative à l'approche globale utilisée dans l'étude du phénomène. Dans le cas qui nous concerne, nous avons employé principalement une approche quantitative. En effet, pour récolter les informations nécessaires à cette recherche, nous avons premièrement eu recours à une enquête par questionnaires à administration directe. Cet outil méthodologique nous semble convenable puisque l'un des objectifs de la recherche est la connaissance de la population à l'étude, soit l'ensemble des unités administratives de la fonction publique. Manifestement, il est impossible de les sonder en totalité en raison de leur nombre et de leur étendue géographique, ce qui rend l'enquête par questionnaires plus adaptée à la réalité de ce projet. D'une manière générale, les cas où il est nécessaire d'interroger un grand nombre de personnes et où se pose un problème de représentativité se prêtent bien à cette méthode (Quivy et Van Campenhoudt, 2006 : 171). Nous avons également eu recours à une méthode qualitative en réalisant des entrevues semi-dirigées le 10 janvier 2010 sous forme de « groupe focus » avec des membres des Comités mixtes ministériels de relations professionnelles (CMMRP). Cette méthode de recueil d'informations nous a permis une compréhension plus approfondie de certains aspects de la restructuration de la fonction publique.

### 3.4 Méthode de collecte des données

Les concepts et les indicateurs présentés dans le chapitre précédent se retrouvent dans notre questionnaire et ont été conçus de manière à confirmer ou à infirmer les hypothèses de recherche. La version définitive du questionnaire est divisée en sept sections : 1) les informations générales; 2) l'évolution des effectifs; 3) les indicateurs sur le milieu de travail; 4) l'externalisation des activités; 5) les relations de travail; 6) le profil du répondant et 7) une section commentaires. Les questions sont de types fermés/ouverts et les échelles sont nominales, ordinaires et d'intervalles/ratio. Aux fins de la présentation des résultats, seules les questions fermées sont utilisées pour les statistiques. Les questions ouvertes ont été utilisées lors de l'analyse des résultats. Le devis de recherche est de type ponctuel puisque le questionnaire est administré une seule fois et qu'il permet la description de la population à un moment précis tout en établissant des relations entre des variables (Gauthier, 2006 : 400). Pour ce mémoire, toutes les sections seront considérées à l'exception de celle relative aux relations de travail puisque notre problématique ne touche pas cette dimension précise. Par ailleurs, les données récoltées pourront servir à la poursuite d'autres recherches sur la restructuration du secteur public en raison de la variété importante des problématiques de recherche qu'elles couvrent.

Au total, 1400 questionnaires furent remis aux 128 responsables de la défense des services publics du SFPQ lors du Conseil des délégués le 27 novembre 2009. Il s'agit d'une enquête en cascade puisque ces mêmes responsables ont agi comme agents de relais en distribuant le questionnaire à au moins cinq délégués de secteur. Ces délégués devaient par la suite distribuer les questionnaires aux délégués locaux du SFPQ. Ces derniers avaient comme consigne de tenir des assemblées avec les membres des unités administratives dont ils sont responsables de manière à remplir collectivement le questionnaire. L'objectif étant de brosser un tableau le plus juste possible de la restructuration au sein de la fonction publique, nous visions à faire remplir un questionnaire par unité administrative. Les résultats de l'enquête portent donc sur la situation de celles-ci et non sur la situation personnelle de chaque délégué du SFPQ. L'enquête fut menée de novembre 2009 à avril

2010 et, au total, 657 questionnaires ont été retournés sur les 1400 distribués. Le taux de réponse se situe par conséquent à 46,9%.

Comme nous l'avons préalablement mentionné, l'entrevue semi-dirigée a également été retenue comme méthode complémentaire de collecte de données. Celle-ci donne un accès direct à l'expérience des individus par rapport à une situation donnée. Les informations recueillies sont ainsi riches en détails et en descriptions (Savoie-Zajc, 2000). En effet, les entrevues semi-dirigées que nous avons effectuées nous ont permis d'approfondir des éléments d'analyse de même que de récolter le témoignage des interlocuteurs dans le respect de leur propre cadre de références (Quivy et Van Campenhoudt, 2006 : 175). L'instrument d'observation a consisté en une grille d'entrevue comportant une douzaine de questions (voir annexe 3). Les questions étaient larges puisque nous cherchions à obtenir un maximum d'informations sur la manière dont les restructurations étaient discutées au sein du CMMRP de même que sur l'influence du SFPQ sur ces dernières.

Finalement, la collecte des données a été complétée par une analyse de données secondaires, principalement les documents phares de la restructuration libérale comme le *Plan de modernisation 2004-2007*, le *Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007*, la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé* et les rapports annuels portant sur la réduction des effectifs dans la fonction publique du Québec.

### **3.5 Validité de la structure de preuve**

La structure de preuve fait référence à l'arrangement des modes de comparaison adopté pour vérifier des hypothèses, assurer les liens entre les variables retenues et éliminer les influences d'autres variables (Gauthier, 2006 : 130). Afin de tester nos hypothèses de recherche, nous avons eu recours à la structure descriptive de la preuve. Cette structure a pour but essentiel de décrire un état pour documenter, de façon fiable, une situation en faisant appel à de nombreuses situations afin de bien dépeindre l'ensemble de l'objet de recherche (Gauthier, 2006 : 133-135).

### **3.5.1 Validité de la mesure et de la procédure de collecte d'informations**

Avant même la conception du questionnaire, trois rencontres ont eu lieu avec l'équipe de recherche du SFPQ pour discuter préalablement de l'outil de collecte de données et de son déploiement. À la suite à ces échanges, il fut décidé qu'un questionnaire était l'outil de mesure le plus adéquat considérant la nature et l'étendue de l'enquête. Pour bâtir ce dernier, nous nous sommes basés sur la structure de deux questionnaires qui ont déjà été utilisés dans le cadre d'autres recherches du CRIMT<sup>8</sup> et nous les avons ensuite adaptés à notre problématique. Les résultats valides que ces recherches ont engendrés renforcent ainsi la solidité de notre outil. Comme spécifié plus haut, l'élaboration du questionnaire s'est effectuée en étroite collaboration avec nos partenaires du SFPQ et nous avons également pu compter sur leur appui pour la mise en page, l'administration et la collecte des questionnaires. En outre, un pré-test a été organisé le 3 avril 2009 dans le but de valider l'outil de recherche et d'apporter les correctifs jugés nécessaires par neuf délégués de secteur présents à cette rencontre. Au gré des réunions et des discussions, le questionnaire a donc été corrigé et amélioré étape par étape tant par des experts en méthodologie de recherche que par nos partenaires.

Pour traiter des différents processus d'externalisation et des mouvements d'activités qui ont eu lieu dans les ministères et organismes gouvernementaux, nous avons eu recours à la typologie et aux définitions utilisées dans la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé* du gouvernement du Québec. Même si nous sommes conscients qu'il en existe une variété importante dans la littérature scientifique, nous avons choisi de nous baser sur les concepts de cette politique puisque c'est le vocabulaire utilisé à l'interne par les fonctionnaires du gouvernement du Québec. De ce fait, nous croyons que la clarté du questionnaire n'en est qu'améliorée. Cette démarche s'est finalement conclue avec la version 32 du questionnaire (voir annexe 5) qui a été administrée à la population étudiée. Ce nombre important de versions s'explique par le fait que la fonction publique a une structure et un vocabulaire très complexe et nous cherchions continuellement à formuler

nos questions avec précision dans un souci constant de neutralité pour préserver la cohérence de l'instrument de mesure.

La stabilité et l'équivalence du questionnaire sont assurées par la courte période de l'administration et de la cueillette des questionnaires ainsi que du fait qu'il est le même pour tous les répondants sans exception. Les risques de contamination par les chercheurs sont réduits au minimum puisque le questionnaire est d'administration directe et que les délégués syndicaux ont eu plusieurs mois pour organiser une assemblée avec leurs membres afin de remplir le questionnaire. Nous croyons que la pertinence, la neutralité et la précision des questions ont été assurées lors de nos rencontres avec les délégués eux-mêmes, avec l'équipe de recherche du SFPQ et avec les autres experts en méthodologie. D'emblée, le pré-test du questionnaire de même que le guide de déploiement mis en ligne sur le site Internet du SFPQ ont permis de s'assurer de la qualité de l'interprétation des concepts. Mais plus important encore, le questionnaire a été répondu par des travailleurs qui ont pu observer directement et indirectement l'externalisation et les mouvements d'activités au sein des différents ministères et organismes gouvernementaux.

Selon Gauthier (2006 : 391), quatre conditions de validité de la procédure de collecte d'informations doivent être respectées : la disponibilité des informateurs, la capacité de répondre, la transmission et l'enregistrement fidèle de l'information. Dans le cas qui nous concerne, ces conditions ont été respectées. De plus, les informations récoltées proviennent de répondants qui sont des acteurs directement concernés par les restructurations des services et par la réorganisation du travail au sein des ministères et organismes du gouvernement du Québec. Par le fait même, cette enquête représente une occasion unique pour le SFPQ d'obtenir le pouls de ses membres et ainsi mieux comprendre leur situation actuelle pour ultimement mieux les représenter. Comme nous l'avons déjà mentionné, le pré-test et les rencontres ont permis de corriger au maximum le questionnaire pour que les répondants puissent bien comprendre le sens et la pertinence des questions posées. La

---

<sup>8</sup> Jalette, Patrice. 2002. *Questionnaire sur la prestation des services municipaux au Canada*, 12 p. et Jalette, Patrice et Amélie Tanguay. 2007. *Enquête sur la sous-traitance et les transferts d'emplois dans le secteur manufacturier*, 20 p.

transmission fidèle de l'information est quant à elle assurée parce que le questionnaire ne comporte pas de haut risque de distorsion. Enfin, l'enregistrement fidèle de l'information, grâce aux questionnaires distribués, ne pose pas de véritable problème. Dans ce cas, une mise en page et une présentation soignée permettent de bien collecter l'information. Les menaces généralement reconnues pour la validité interne de la mesure sont en grande partie écartées puisque la population étudiée est équivalente par sa nature (les fonctionnaires) et également parce que la population relativement homogène permet des comparaisons de relations de corrélation (Gauthier, 2006 : 152-155). Le fait que le questionnaire ne soit administré qu'une seule fois par unité administrative et dans un court laps de temps (cinq mois) permet d'éliminer les risques de changements dans l'environnement et de maturation de la population à l'étude. Enfin, l'instrument de collecte des données, le questionnaire, permet une constance temporelle au cours de la recherche. La stabilité de la mesure est donc assurée.

### **3.5.2 Validité interne de la recherche**

La validité interne consiste à s'assurer de la pertinence et de la cohérence interne des résultats générés par l'étude; le chercheur doit se demander dans quelle mesure son inférence est exacte et s'il n'existe pas d'explications rivales (Thiévert, 1999 : 273). La validité interne des recherches synthétiques peut être appréciée par la qualité, la complexité et l'exhaustivité de l'articulation théorique de même que l'adéquation entre ce dernier et le modèle d'analyse (Contandriopoulos et *al.*, 1990 : 41-42). À partir de notre modèle d'analyse s'appuyant sur quelques auteurs experts en la matière (Clark, 2002; Jobert, 1994; Grenier, 2009; Sears, 1999; Fairbrother et Rainnie, 2006), il y a observation de la situation actuelle des unités administratives de la fonction publique du Québec représentées par le SFPQ. Le mode de raisonnement déductif nous permet de trouver dans la réalité des correspondances à nos concepts, nos indicateurs et nos hypothèses (Quivy et Van Campenhoudt, 2006 : 133). De plus, le choix d'indicateurs précis pour chaque concept utilisé a été validé par le SFPQ. En somme, les données recueillies nous ont permis d'aller en profondeur et de tracer un portrait global et complet des mouvements d'activités au sein de la fonction publique. Il a été possible de s'en assurer grâce à notre modèle d'analyse et

par l'observation d'une certaine saturation des données, c'est-à-dire que les données recueillies n'apportaient plus de nouvelles informations sur nos indicateurs. Le fait d'avoir procédé à deux méthodes de collecte de données nous a également permis d'avoir accès à des informations plus riches.

### **3.5.3 Validité externe de la recherche**

Quant à la validité externe, elle fait référence aux caractéristiques qui permettent de généraliser et d'étendre les résultats obtenus à d'autres populations, d'autres contextes, d'autres périodes (Contandriopoulos et al., 1990 : 41). À notre humble avis, il n'y a pas de problèmes sérieux de généralisation dans le cadre de cette recherche. La taille des unités administratives sondées varie beaucoup, mais elles comptent en moyenne 23 membres. L'unité la plus grande compte 700 salariés tandis que la plus petite n'en compte qu'un seul. Au tableau 10, on voit que l'enquête couvre 37,4% des salariés représentés par le SFPQ dans l'ensemble de la fonction publique québécoise, ce qui est un bon taux de couverture pour une enquête de ce genre. Pour ce qui est des corps d'emplois couverts, nous constatons que malgré une légère surreprésentation des techniciens, la représentativité de l'échantillon est bonne du point de vue des autres corps d'emplois. Le tableau 10 révèle aussi que plus des deux tiers des membres dans les unités administratives sondées détiennent le statut d'employé permanent. Il semble y avoir également une surreprésentation des employés à statut permanent au sein de notre échantillon puisqu'au total, 53,4% des membres du SFPQ détiennent la permanence.

**Tableau 10. Représentativité de l'enquête par rapport à la population – Nombre de membres du SFPQ (en nombre et en %) et corps d'emplois (en %)**

	ENQUÊTE	POPULATION
<b>MEMBRES DU SFPQ</b>	14 363	38 364
	37,4 %	100,0%
<b>CORPS D'EMPLOIS</b>		
Ouvriers	9,1 %	10,9 %
Employés de bureau	37,2 %	39,5 %
Techniciens	53,7 %	49,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>
<b>STATUTS D'EMPLOI</b>		
Employés permanents	68,0%	53,4%
Employés à statut précaire	32,0%	46,6%

Sources : Questions 1.4 et 1.6 du questionnaire (annexe 5) et SFPQ.

À l'annexe 4, d'autres informations sont présentées quant aux caractéristiques des unités administratives ayant participé à l'enquête. Toutes les régions administratives du Québec sont représentées dans l'échantillon (voir tableau A-1). Par contre, en comparant la répartition régionale des salariés membres des unités couvertes dans l'enquête par rapport à celle constatée dans la population des membres du SFPQ, une surreprésentation de la région de la Montérégie est constatée alors que les régions de Montréal-Laval et de Québec-Chaudière-Appalaches sont, quant à elles, sous-représentées parmi les répondants. L'enquête a cependant permis d'obtenir dans les autres régions administratives du Québec des taux de couverture des salariés semblables à ce qui est constaté dans la population.

Le tableau A-2 répartit les unités administratives sondées en fonction des ministères et organismes où elles sont situées. Il expose en outre que l'enquête a permis de couvrir 34 ministères et organismes principaux de la fonction publique du Québec sur les 49 où des salariés sont représentés par le SFPQ. Le taux de couverture avoisine donc 64%. Les questionnaires proviennent, en ordre d'importance, du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, du ministère du Transport, de celui des Ressources naturelles et de la Faune, du ministère du Revenu, du ministère de la Justice et finalement du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Ces six ministères représentent 67% des questionnaires retournés.

En résumé, nous croyons que la méthodologie déployée dans le cadre de cette enquête a permis d'obtenir un taux de réponse appréciable de même qu'une bonne couverture des membres du SFPQ, des corps d'emplois qu'ils occupent ainsi que des ministères, des organismes et des régions où sont situées les unités administratives. Parallèlement, la majorité des délégués syndicaux responsables de l'administration des questionnaires occupaient des responsabilités syndicales et œuvraient dans la fonction publique depuis plusieurs années. De plus, ceux-ci travaillaient pour la plupart dans l'unité administrative où un questionnaire a été rempli. Ces éléments tendent à démontrer que les délégués syndicaux avaient une bonne connaissance de leur milieu de travail. Bref, le fait que le questionnaire ait été administré par des représentants syndicaux qui, au même titre que les répondants, ont pu observer directement et indirectement les changements dans leur unité administrative nous amène à conclure que notre groupe de répondants est représentatif des milieux de travail des membres du SFPQ.

### **3.6 Saisie et traitement des données**

Les répondants avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2010 pour retourner les questionnaires complétés à l'équipe de chercheurs au Département des relations industrielles de l'Université Laval dans des enveloppes-réponses affranchies. La saisie des résultats a été assurée par une firme

externe : Écho sondage<sup>9</sup>. Cette façon de procéder assurait l'anonymat des répondants et la confidentialité de leurs réponses puisqu'en aucun cas les responsables du SFPQ n'ont eu accès aux questionnaires retournés. Les données de l'enquête ont été traitées à l'aide du logiciel d'analyse statistique SPSS version 16.0 et une formation a d'ailleurs été suivie pour connaître les diverses fonctions de ce logiciel. L'interprétation des résultats a été validée par un expert en statistiques du Service de consultation statistique de l'Université Laval<sup>10</sup>.

### **3.6.1 Niveaux de mesure des variables**

Ce qui rend nos variables utiles scientifiquement, c'est la mesure que l'on peut obtenir de celles-ci. La mesure est la procédure qui nous permet de trouver les valeurs d'une variable pour des cas différents (Fox, 1999 : 10). Dans le cas qui nous concerne, les questions formulées cherchaient à prendre la mesure de différentes variables en lien avec la gestion des effectifs, la réorganisation du travail et la prestation des services dans les unités administratives de la fonction publique du Québec. Les niveaux de mesure sont importants lorsque vient le temps de procéder à l'analyse statistique des données, c'est-à-dire de décider de la technique statistique à utiliser. Bref, le niveau de mesure d'une variable dépend de la façon dont elle est mesurée et connaître son niveau de mesure est essentiel au choix des techniques statistiques appropriées. Comme nous l'avons déjà mentionné, notre questionnaire comporte des variables ordinaires, nominales et d'intervalles/ratio qui représentent des niveaux de mesure différents. Une variable ordinaire présente un ordre naturel de ses valeurs possibles, mais les distances entre les valeurs ne sont pas définies. Les valeurs de la variable ne peuvent qu'être ordonnées, sans plus. Une variable nominale se mesure de telle façon que ses valeurs ou ses attributs diffèrent les uns des autres sans ordre naturel. Contrairement aux variables ordinaires, on ne peut les ordonner. Une variable d'intervalles a non seulement des valeurs qui peuvent être ordonnées, mais elle se mesure également à l'aide d'une unité fixe ou standard. Une variable de ratio est semblable à cette

---

<sup>9</sup> Écho-sondage. 7045 de la Roche, suite 4, Montréal (Québec), H2S2E6, téléphone : 514-593-8943, [www.echosondage.com](http://www.echosondage.com).

<sup>10</sup> Service de consultation statistique de l'Université Laval, Département de mathématiques et de statistique, Faculté des sciences et de génie, Pavillon Alexandre-Vachon, 1045 avenue de la Médecine, Université Laval, Québec (Québec) G1V 0A6, téléphone : 418-656-2748, [www.mat.ulaval.ca/scs](http://www.mat.ulaval.ca/scs).

dernière, mais le point « zéro » représente l'absence de caractéristique ou de propriété qui est mesurée (Fox, 1999 : 13).

La majorité des variables utilisées pour cette recherche sont ordinales. Le choix de l'échelle de mesure ordinaire par rapport à celles d'intervalles/ratio se justifie par le fait qu'à moins que le chercheur n'ait besoin d'une mesure très précise, il est préférable de choisir une échelle ordinaire (Amyotte, 2002 : 39). Dans le même sens, l'échelle ordinaire est vivement pertinente lorsque les questions peuvent être indiscrètes ou quand le répondant ne peut qu'estimer la valeur recherchée (Amyotte, 2002 : 40). Dans notre questionnaire, de nombreuses questions explorent le vécu des fonctionnaires dans un contexte de restructurations, ce qui correspond à une estimation des valeurs recherchées.

### **3.6.2 Analyse descriptive et inférentielle**

Il existe deux branches dominantes dans les statistiques : les statistiques descriptives et les statistiques inférentielles. Les premières représentent les méthodes résumant l'information pour la rendre plus intelligible, plus utile ou plus aisément communicable (Fox, 1999 : 5). Les statistiques inférentielles, quant à elles, renvoient aux procédures par lesquelles nous généralisons l'information tirée d'un échantillon à la population d'appartenance (Fox, 1999 : 6). Afin de décider si les relations que nous avons identifiées dans notre échantillon (les unités administratives sondées) sont susceptibles de se retrouver dans la population (toutes les unités administratives de la fonction publique), nous devons recourir à des tests de signification statistique. Dans le cadre de ce mémoire, nous avons eu recours au test du chi-carré. Celui-ci est utile pour démontrer sur quoi nous nous basons pour décider si une relation dans un échantillon peut s'appliquer à la population (Fox, 1999 : 149). Il faut noter toutefois que si ce test nous permet de rendre compte des relations entre des variables, il ne permet pas de traiter du sens de cette relation. Le test du chi-carré permet aussi d'identifier s'il existe une différence significative entre deux groupes ou deux sous-échantillons d'une population et de savoir si ces différences sont généralisables. La mécanique de ce test est de comparer les écarts entre les fréquences théoriques et les fréquences observées au sein de l'échantillon (Amyotte, 2002 : 391). Le chi-carré est donc une mesure de l'écart relatif

entre les fréquences observées dans un test d'indépendance. Toutes choses étant égales par ailleurs, plus la valeur du chi-carré est grande, moins l'hypothèse de l'indépendance des variables est plausible (Amyotte, 2002 : 394). Pour effectuer ce test, il faut tout d'abord émettre des hypothèses statistiques, soit l'hypothèse nulle et l'hypothèse alternative (hypothèse du chercheur).

### Hypothèses

Hypothèse nulle $H_0$	Pas de relation dans la population
Hypothèse alternative $H_1$	Il y a une relation dans la population

Sources : Amyotte, 2002 : 400; Fox, 1999 : 150.

Lorsque nous rejetons l'hypothèse nulle alors qu'elle est vraie, nous commettons ce que les statisticiens appellent une erreur de type I ou erreur *alpha*. Le niveau de signification constitue la probabilité de commettre une erreur de type I en rejetant l'hypothèse nulle (Fox, 1999 : 152-153). Mais nous commettons également une erreur lorsque nous ne rejetons pas l'hypothèse nulle et que celle-ci est, en réalité, fausse (Fox, 1999 : 153). Il s'agit de ce que l'on nomme une erreur de type II ou erreur *bêta*.

### Erreurs d'un test d'hypothèses

Décision concernant $H_0$	Si $H_0$ est vraie	Si $H_0$ est fausse
<b>Rejeter <math>H_0</math></b>	Erreur de type I ( <i>alpha</i> )	Pas d'erreur
<b>Conserver <math>H_0</math></b>	Pas d'erreur	Erreur de type II ( <i>bêta</i> )

Sources : Amyotte, 2002 : 400; Fox, 1999 : 153.

Les erreurs de type I et II sont inversement liées. Donc, en réduisant les chances de l'erreur de type I, on augmente celles de commettre une erreur de type II.

### 3.7 Apports et limites de l'étude

Eu égard de ce qui précède, nous sommes d'avis que les résultats de notre étude permettront une meilleure compréhension de la restructuration de l'État québécois. Nous croyons également que des relations pourront être établies avec d'autres unités administratives du secteur public et parapublic (santé et services sociaux, éducation, etc.) qui ne sont pas couvertes par l'étude, mais qui vivent des réalités et des problématiques semblables. Dès lors, nous espérons que cette étude pourra contribuer à alimenter la réflexion sur la restructuration de l'État et ses conséquences sur les services publics et l'emploi public.

Néanmoins, il va sans dire que la généralisation de nos résultats est limitée. En effet, ces derniers font état de la situation des unités administratives de la fonction publique du Québec. Le contexte à l'étude est ainsi propre au secteur québécois et il peut difficilement se voir transférer à celui d'autres pays. Certaines problématiques sont certainement communes, mais les États sont trop différents entre eux, que ce soit dans leur champ d'action ou leur constitution, pour extrapoler davantage. Mentionnons aussi que les unités administratives à l'étude sont composées de techniciens, d'employés de bureau et d'ouvriers. À cet égard, nos résultats sont difficilement généralisables aux autres corps d'emplois de la fonction publique. À ces limites s'ajoute également le fait que les résultats de notre recherche représentent en quelque sorte une photo de la fonction publique qui a été prise à un moment précis dans le temps. Depuis la prise de cette photo, la réalité que nous décrivons dans cette recherche pourrait s'être modifiée.

La structure de preuve descriptive que nous avons utilisée possède plusieurs avantages dont celui de ne pas se fier uniquement à un seul ou à seulement quelques sujets, ce qui risqueraient de ne pas être une représentation fidèle de la population. Elle nous permet ainsi de décrire un état pour documenter, de façon fiable, une situation (Gauthier, 2006 : 133). Par contre, comme elle requiert plus d'efforts distribués sur plusieurs individus, la structure descriptive ne peut décrire en profondeur une situation. Autrement dit, la généralisation se fait au détriment de la profondeur de l'analyse. Comme nous l'avons préalablement

mentionné, pour minimiser cette possibilité, nous avons recouru à des entretiens semi-dirigés qui nous ont permis de récolter des témoignages riches en informations et qui donnent un sens aux résultats lorsque ceux-ci sont mis à l'épreuve des concepts théoriques. On peut donc affirmer sans risque d'erreur que la consistance théorique de la problématique et du cadre d'analyse est excellente.

L'enquête par questionnaires est pertinente dans le cadre de cette recherche. En effet, l'intérêt porte sur la connaissance d'une population, c'est-à-dire les unités administratives de la fonction publique du Québec, et l'analyse d'un phénomène social, soit la restructuration de l'État. Néanmoins, il va de soi que l'analyse des réponses est une description de l'état de la situation des unités administratives en général; l'outil ne permet donc pas de les analyser chacune en profondeur (Gauthier, 2006 : 389; Quivy et Van Campenhoudt, 2006 : 172).

En ce qui a trait aux limites plus techniques, nous devons mentionner que malgré les nombreuses validations du questionnaire, le pré-test et les changements apportés, la capacité de répondre à quelques questions a semblé problématique. Hors de tout doute, il est difficile de créer un outil de collecte de données qui collera à la situation de toutes les unités administratives, ces dernières évoluant dans des ministères et des organismes gouvernementaux très différents l'un de l'autre. Nous pensons que la longueur du questionnaire a pu contribuer au fait que certaines questions étaient sans réponse. Afin d'être cohérent, ces dernières n'ont pas été considérées dans la saisie et l'analyse des données. De même, la procédure de distribution et d'administration des questionnaires par des délégués syndicaux pourrait avoir entraîné certains biais liés au fait que les répondants appartiennent au mouvement syndical ou que ces derniers soient des salariés permanents. Il semble y avoir en effet une surreprésentation des employés à statut permanent au sein de notre échantillon. Il est donc possible que les unités administratives dans lesquelles les employés à statut précaire étaient en plus grand nombre aient été moins enclines à participer à l'enquête du fait que les employés précaires s'impliquent moins dans les activités syndicales.

## 4. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

Ce chapitre présente les résultats compilés de notre enquête suite à l'analyse statistique effectuée à partir des questionnaires. Préalablement, un rappel de la question générale et des hypothèses de recherche est présenté. Par la suite, les statistiques descriptives sont exposées en trois sections. La première consiste en la présentation des caractéristiques des répondants à l'aide des informations nominatives. La deuxième section porte sur les résultats en lien avec les concepts de gestion des effectifs, de réorganisation du travail et de prestation des services. Les statistiques inférentielles sont ensuite présentées afin de valider si nous pouvons généraliser à l'ensemble des unités administratives de la fonction publique l'information que nous avons obtenue de notre échantillon. Une synthèse de l'information statistique en lien avec les concepts et les hypothèses termine ce chapitre.

### 4.1 Rappel de la question générale de recherche et des hypothèses

Nos hypothèses, exposées et opérationnalisées dans le chapitre 2, découlent directement de notre question générale de recherche que nous rappelons à nouveau : Dans quel modèle développé par Clark (2002), soit le modèle néolibéral et le modèle néo-étatique, se situe le vaste mouvement de restructurations de la fonction publique québécoise depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral en 2003?

L'hypothèse générale suivante était proposée :

1. Le vaste mouvement de restructurations de la fonction publique québécoise entrepris depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral en 2003 tend à se situer dans le modèle néolibéral développé par Clark (2002).

Nous argumentons en ce sens en faisant également les hypothèses que cette restructuration sera marquée par:

2. Une réduction paramétrique des effectifs accompagnée d'une réduction du nombre d'employés à statut permanent (flexibilité numérique) et d'une augmentation conséquente de celui des salariés atypiques.
3. Une réorganisation du travail caractérisée par une intensification et une charge de travail plus élevée.
4. Le fait qu'une majorité d'unités administratives aura expérimenté des mouvements d'activités, la forme dominante étant l'externalisation.

## 4.2 Statistiques descriptives

Comme nous l'avons expliqué au chapitre précédent, le recours aux statistiques descriptives nous permet de décrire un ensemble relativement important de données, soient celles contenues dans les 657 questionnaires retournés. Leurs objectifs sont de représenter et de résumer l'information pour la rendre plus facile à comprendre, à visualiser et à interpréter. On utilise les pourcentages, les moyennes et les techniques graphiques pour résumer l'information (Fox, 1999 : 5). Nous commencerons en premier lieu par présenter le profil des répondants à l'aide des informations nominatives (section 4.2.1). Les sections suivantes seront l'occasion d'exposer les faits saillants de la recherche quant à la gestion des effectifs (section 4.2.2), à l'organisation du travail (section 4.2.3) et à la prestation des services (section 4.2.4).

### 4.2.1 Le profil des répondants

L'échantillon de notre enquête ayant été décrit antérieurement lors de la présentation de la méthodologie, nous présentons ici un aperçu global des caractéristiques des participants ayant administré le questionnaire.

**Tableau 11. Profil des répondants ayant administré le questionnaire**

- 91,4% des répondants occupent un emploi dans la fonction publique québécoise depuis plus de six années;
- 93,5% ont le statut d'employé permanent;
- 74,9% travaillent dans la même unité administrative depuis plus de cinq années;
- 38% des répondants sont des délégués syndicaux, 24,5% sont des délégués et dirigeants de section et 31,7% des répondants sont des salariés cotisants du SFPQ;
- 51,5% des répondants détiennent un diplôme d'études collégiales ou professionnelles;
- 53% des délégués ou dirigeants de section occupent une telle fonction depuis cinq ans et moins alors que 47% occupent une telle fonction syndicale depuis plus de cinq années;
- 94,8% ont rempli un questionnaire pour l'unité au sein de laquelle ils travaillent.

Sources : Tableaux B-1 à B-7 (annexe 4).

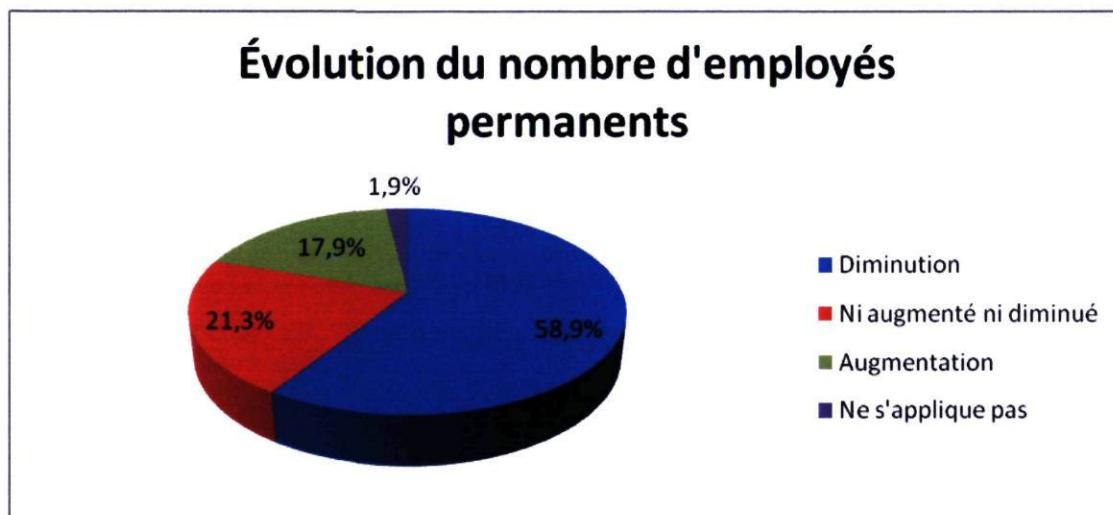
Il ressort du tableau 11 que la presque totalité des répondants ayant administré le questionnaire occupe un emploi dans la fonction publique québécoise depuis plus de six années et a obtenu sa permanence. Les trois quarts travaillent dans la même unité administrative depuis plus de cinq années. En outre, un peu plus de la moitié d'entre eux ont un diplôme d'études collégiales ou professionnelles. Mentionnons également qu'un peu plus du tiers des répondants sont des délégués syndicaux, que près du quart sont à la fois dirigeants de section et délégués et que plus de 31% sont des membres cotisants du SFPQ. À cet égard, un peu moins de la moitié occupent ces fonctions depuis plus de cinq ans. Enfin, 95% des répondants ont rempli le questionnaire pour l'unité administrative dans laquelle ils travaillent.

#### **4.2.2 La gestion des effectifs**

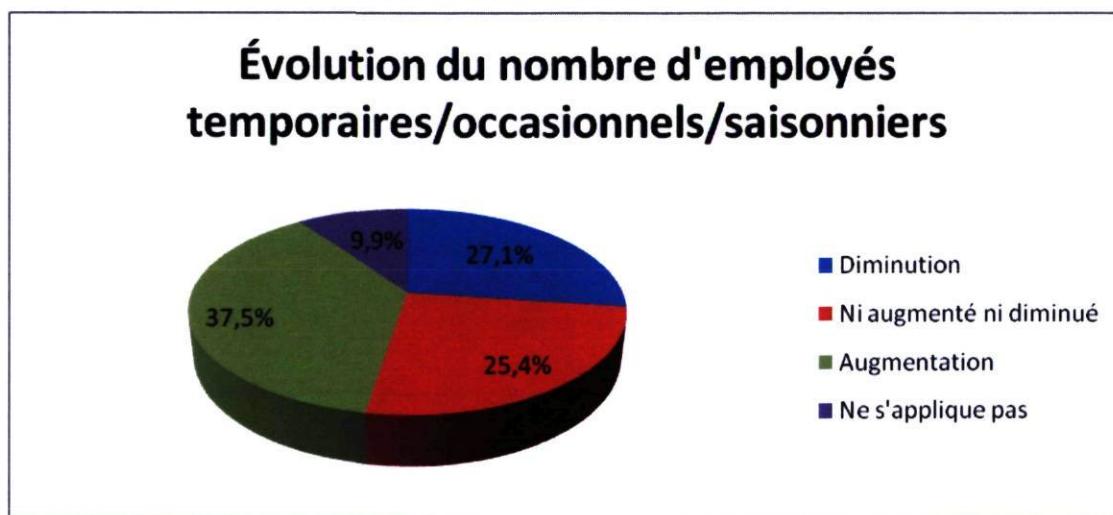
Cette section fait état de deux aspects de la gestion des effectifs dans la fonction publique québécoise : l'évolution quantitative des effectifs et des statuts d'emploi de même que

l'application de la directive du non-remplement d'un départ à la retraite sur deux. Pour ce qui est des tendances au cours des cinq dernières années, il est intéressant de constater que le nombre d'employés permanents a diminué dans près de 59% des unités administratives sondées et qu'il a augmenté dans 18% de celles-ci. Le nombre d'employés précaires a augmenté dans 37% des unités administratives tandis que 27,1% d'entre elles rapportent une diminution.

**Graphique 2. Évolution du nombre d'employés permanents (n = 642)**

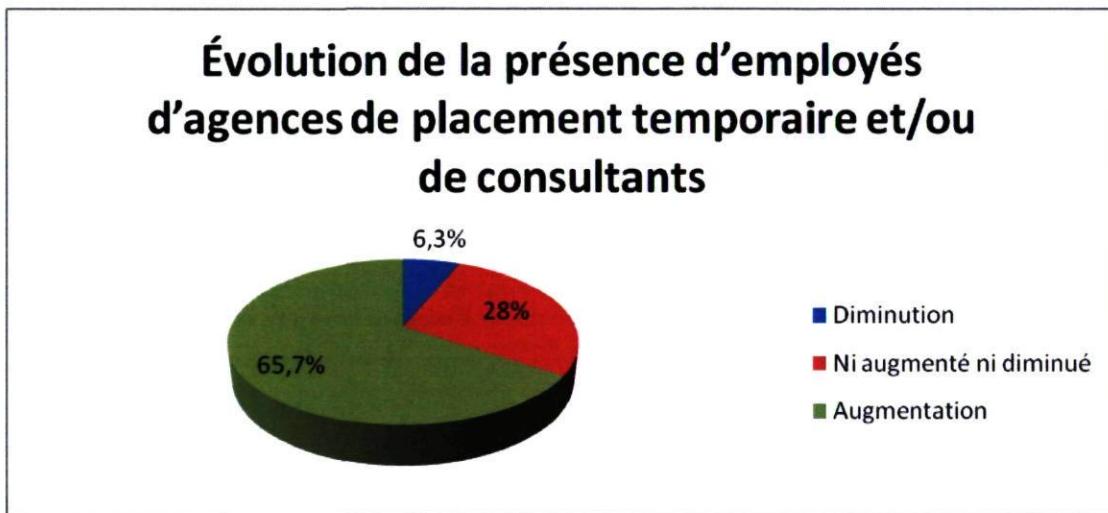


**Graphique 3. Évolution du nombre d'employés temporaires/occasionnels/saisonniers (n = 634)**



Une autre tendance concernant les effectifs de la fonction publique québécoise est la présence accrue dans plus de 18% des unités administratives d'employés d'agences de placement temporaire ou de consultants travaillant dans les mêmes bureaux que les membres du SFPQ. En ne considérant que les unités où les répondants considèrent que cette pratique est applicable (175 unités), cette proportion d'unités où une croissance est observée s'élève à près de 66%.

**Graphique 4. Évolution de la présence d'employés d'agences de placement temporaire et/ou de consultants qui travaillent dans les mêmes bureaux que ceux des membres du SFPQ (n = 175)**



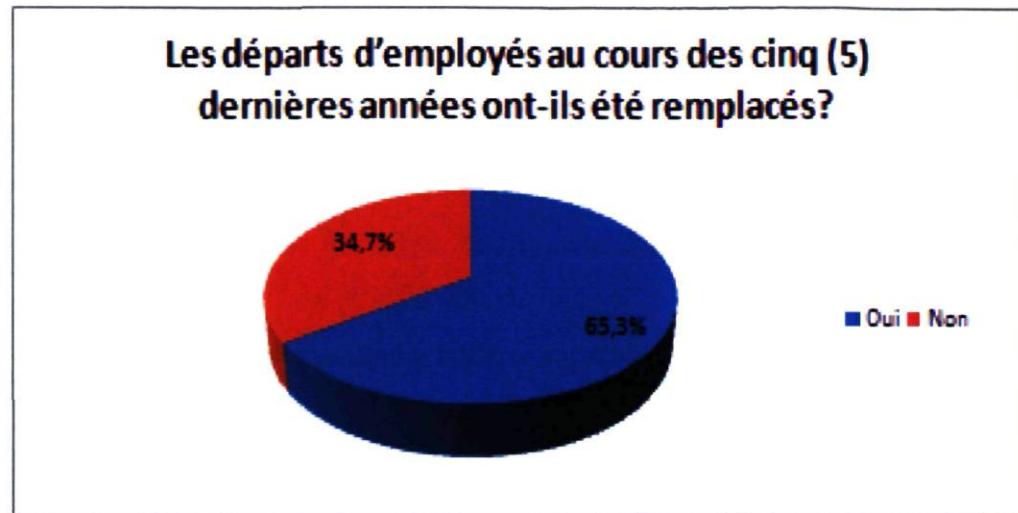
Afin de savoir comment était appliquée la directive du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, nous avons demandé aux répondants d'indiquer s'il y avait eu des départs de salariés au cours des cinq dernières années au sein de leur unité administrative. Si tel était le cas, ils devaient indiquer dans quelle proportion ces départs avaient été remplacés par l'employeur. Nous cherchions également à estimer de façon qualitative si le remplacement des ressources humaines s'inscrivait dans un mouvement de renouvellement des effectifs ou de substitution des emplois. À cette fin, nous demandions aux répondants d'indiquer si les nouvelles embauches étaient effectuées pour pourvoir ou non les mêmes postes laissés vacants par les départs. Le tableau 12 présente une synthèse des résultats pour ces aspects de l'enquête.

**Tableau 12. Faits saillants - Départs et remplacements**

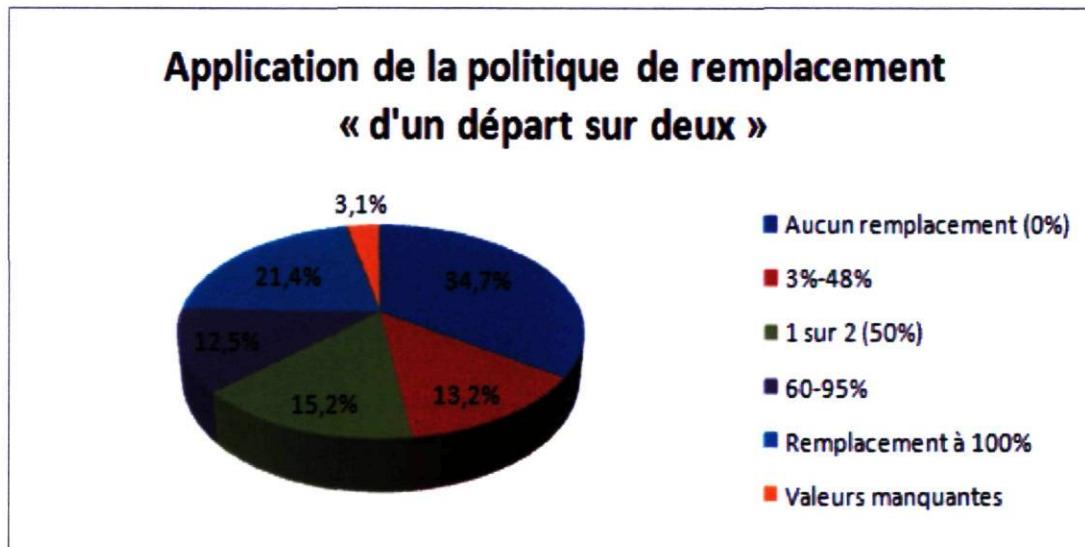
- 89,9% des unités administratives rapportent des départs au cours des cinq dernières années;
- Parmi les 585 unités administratives rapportant des départs, 65,3% (ou 382) indiquent que ceux-ci ont été remplacés alors qu'il n'y a pas eu de remplacements dans près de 35% (ou 203);
  - Parmi les 382 unités administratives où il y a eu des remplacements, 52,1% ont remplacé les départs dans une proportion supérieure à la directive du « un sur deux » tandis que 43,6% l'ont fait dans une proportion inférieure ou égale à 50%;
  - Dans plus de 95% des unités où il y a eu des remplacements, les nouvelles embauches se sont faites en tout ou en partie pour pourvoir les mêmes postes que ceux laissés vacants par les départs.

Sources : Tableaux C-3 à C-6 (annexe 4).

De façon générale, des départs d'employés ont été observés dans près de 90% des unités administratives. On constate cependant qu'il n'y a pas eu de remplacements des départs dans plus du tiers des cas répertoriés. La directive gouvernementale du « un sur deux » n'y a donc pas été appliquée.

**Graphique 5. Remplacement des effectifs (n = 585)**

Dans les unités qui ont remplacé les départs, on observe que les postes laissés vacants ont été pourvus à différents degrés. Ainsi, 43,6% des unités administratives rapportent que les postes laissés vacants ont été pourvus dans une proportion de 50% et moins tandis que 52,1% des unités rapportent qu'entre 51% et 100% de ces postes ont été pourvus.

**Graphique 6. Application de la politique de remplacement « d'un départ sur deux » (n = 585)**

En somme, la directive du « un sur deux » n'a pas touché toutes les unités administratives de la même manière, certaines étant en mesure de remplacer tous les départs tandis que d'autres n'ont pas pu le faire du tout. L'application de cette directive a donc été à géométrie variable. Du point de vue de la nature des embauches découlant de ces départs, la très vaste majorité d'entre elles semblent avoir été effectuées pour pourvoir les mêmes postes et renouveler simplement les effectifs. Il y a tout de même une certaine part des unités administratives où les nouvelles embauches n'ont pas été effectuées pour pourvoir les mêmes postes que ceux laissés vacants, ce qui indique que les remplacements ont été une occasion de substituer des emplois à d'autres.

#### **4.2.3 La réorganisation du travail**

Le questionnaire comportait un ensemble de questions qui permettait de cerner l'évolution de l'organisation du travail. Les indicateurs retenus et présentés au tableau 13 réfèrent à différents aspects de cette évolution.

**Tableau 13. Faits saillants - Évolution de l'organisation du travail**

- Au cours des cinq dernières années, une majorité d'unités administratives ont vu une augmentation au niveau des exigences des emplois :
  - Charge de travail globale (83,7%);
  - Nombre de tâches à accomplir ou de dossiers à traiter (82,5%);
  - Complexité des tâches à accomplir (79,7%);
  - Expertise et compétences requises (62,6%).
- Une augmentation a aussi été constatée en ce qui a trait aux capacités des membres de l'unité:
  - Polyvalence (71,4%);
  - Expertise et compétences (54,1%);
- Les trois quarts des unités administratives ont vu décliner la satisfaction des salariés au cours de la période étudiée;
- Le niveau perçu de la qualité des services offerts a diminué dans 40% des unités administratives tandis qu'il est demeuré stable dans 42% d'entre elles.

Source : Tableau E-1 (annexe 4).

La vaste majorité des unités administratives rapportent une détérioration de plusieurs aspects de l'organisation du travail. De plus, une forte majorité signale que le nombre de tâches de même que la charge globale de travail sont en augmentation et que ces tâches sont plus complexes et plus exigeantes en termes d'expertise et de compétences. D'un autre côté, on rapporte que l'expertise et les compétences des membres ont augmenté et que ces derniers doivent faire preuve de plus de polyvalence dans l'accomplissement de leur travail. Les unités administratives rapportent également en majorité une détérioration de la satisfaction des membres envers leurs conditions de travail. Enfin, les résultats sont plus partagés en ce qui concerne la qualité des services offerts telle que perçue par les membres : 40% des unités administratives constatent une diminution, 42% une stabilité et 18% une amélioration.

#### **4.2.4 La prestation des services**

Cette section fait état des résultats de l'enquête quant à l'étendue de la restructuration des activités et des services au sein de la fonction publique québécoise. Nous présentons dans un premier temps la proportion d'unités touchées au cours des cinq dernières années qui ont précédé l'enquête, c'est-à-dire les unités administratives dont certaines activités ont été transférées et qui ne relèvent désormais plus d'elles. En deuxième lieu, nous examinons la nature des activités touchées ainsi que la destination des activités transférées.

**Tableau 14. Faits saillants - Restructuration des activités et des services (n = 646)**

- 38,4% des unités administratives sondées rapportent que des activités qu'elles ont déjà assumées sont maintenant réalisées à l'extérieur de l'unité;
  - Parmi les unités administratives touchées par la restructuration, plus des trois quarts rapportent que les salariés côtoient physiquement, souvent ou à l'occasion, des employés des organisations désormais responsables des activités transférées;
- 58,7% de l'ensemble des unités administratives sondées affirment que de nouvelles activités ou de nouveaux services ont été confiés, souvent ou à l'occasion, à l'extérieur de l'unité alors que les salariés de l'unité administrative auraient pu les réaliser.

Sources : Tableaux D-1 et D-2 (annexe 4).

Les résultats du tableau 14 montrent qu'il y a eu des mouvements d'activités importants au sein de la fonction publique québécoise au cours des cinq années précédant notre enquête. En effet, près de 40% des unités administratives n'effectuent plus certaines activités qui étaient autrefois réalisées à l'interne. Alors que cette statistique concerne les activités traditionnellement réalisées par l'unité, nous avons également interrogé les répondants concernant de nouvelles activités et de nouveaux services qui auraient pu être assumés par l'unité, mais qui ont été confiés à l'externe. Ainsi, près de 60% des unités sondées rapportent que l'on a confié plus ou moins fréquemment, à d'autres prestataires, des activités qui auraient pu être accomplies par les membres de l'unité administrative. Enfin, il semble que pour plus des trois quarts des unités administratives touchées par des restructurations, ces mouvements d'activités se soient traduits par la présence physique, dans le milieu de travail, d'employés des organisations qui assument désormais les activités externalisées.

Les informations présentées au tableau 15 permettent de caractériser les activités transférées en fonction de sept catégories d'activités et des destinations où elles ont été transférées ou, en d'autres termes, des nouveaux prestataires de ces activités. Ces destinations permettent notamment de distinguer les mouvements d'activités à l'interne, c'est-à-dire le transfert d'activités au sein du secteur public québécois (autres ministères, organismes, sociétés d'État, Centre de services partagés, agences hors fonction publique) et ceux survenus vers des organisations de toute nature (privées, sans but lucratif et autres paliers de gouvernement), mais situées hors de la fonction publique québécoise. Pour chacune des catégories d'activités, les répondants devaient indiquer si elles avaient été, en tout ou en partie, transférées hors de leur unité et le cas échéant, identifiaient parmi une liste proposée par les chercheurs l'organisation qui en était maintenant responsable.

**Tableau 15. Faits saillants - Activités transférées et destinations (n = 245)**

Nature des activités transférées	Principales destinations
1) Soutien administratif et opérations reliées aux ressources matérielles	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autres ministères ou organismes gouvernementaux (17,1%)</li> <li>Centre de services partagés (16,3%)</li> <li>Secteur privé (9,8%)</li> </ul>
2) Services directs à la population	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autres ministères ou organismes gouvernementaux (20,8%)</li> <li>Secteur privé (12,2%)</li> <li>OSBL (10,6%)</li> <li>PPP (8,2%)</li> </ul>
3) Soutien au développement de services ou programmes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secteur privé (9,0%)</li> <li>Autres ministères ou organismes gouvernementaux (6,9%)</li> <li>PPP (4,9%)</li> <li>OSBL (4,5%)</li> </ul>
4) Gestion et développement informatique/réseaux de télécommunication	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secteur privé (13,8%)</li> <li>Autres ministères ou organismes gouvernementaux (9,4%)</li> <li>PPP (5,7%)</li> <li>Centre de services partagés (5,7%)</li> </ul>
5) Entretien des bâtiments	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autres ministères ou organismes gouvernementaux (9,0%)</li> <li>Secteur privé (6,1%)</li> <li>Sociétés d'État (4,5%)</li> <li>PPP (2,0%)</li> </ul>
6) Entretien d'équipements de transport et des infrastructures routières	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secteur privé (12,2%)</li> <li>Autres ministères ou organismes gouvernementaux (6,9%)</li> <li>PPP (3,3%)</li> </ul>
7) Opérations reliées au secteur des ressources naturelles et faune	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secteur privé (2,4%)</li> <li>Sociétés d'État (1,6%)</li> <li>OSBL (1,6%)</li> <li>PPP (1,2%)</li> <li>Administration municipale (1,2%)</li> </ul>

Source : Tableau D-3 (annexe 4).

Un premier constat à tirer des résultats ventilés présentés au tableau 15 est que les transferts d'activités n'ont pas eu lieu seulement en dehors de la fonction publique. En effet, une part notable de ces transferts concernant les six premières catégories d'activités a eu lieu vers d'autres ministères ou organismes gouvernementaux. Ainsi, cette destination occupe le premier ou le deuxième rang en importance dans ces catégories. Pour sa part, le secteur privé constitue une destination de choix pour plusieurs activités transférées. En effet, il

représente la destination la plus fréquente pour ce qui est des activités de gestion informatique, pour celles reliées aux services ou aux programmes ainsi que pour l'entretien des équipements de transport et des infrastructures routières. De surcroît, le secteur privé se classe au second rang des nouveaux prestataires pour ce qui est des services directs à la population, devançant les organismes sans but lucratif.

Pour ce qui est de la prévalence générale des destinations (peu importe la nature des activités), on retrouve aux deux premiers rangs le secteur privé (entreprises à but lucratif, firmes privées ou consultants) ainsi que les ministères et organismes gouvernementaux québécois.

**Tableau 16. Destinations des activités (n= 245)**

Dans les unités administratives où il y a eu des mouvements d'activités, ces activités ont été confiées à:

- Entreprises à but lucratif/firmes privées/consultants (46,0%);
- Autres ministères ou organismes gouvernementaux québécois (41,5%);
- Centre de services partagés (25,0%);
- PPP (16,1%);
- OSBL (15,7%).

(Réponses non mutuellement exclusives)

D'autres indicateurs non présentés ici, mais calculés à partir des mêmes données, révèlent que les deux activités les plus touchées par les transferts (sans considération pour leur destination) sont les services directs à la population suivis par le soutien administratif.

**Tableau 17. Nature des activités transférées (n= 245)**

Dans les unités administratives où il y a eu des mouvements d'activités, les activités transférées sont:

- Services directs à la population (52,0%);
- Soutien administratif et opérations reliées aux ressources matérielles (43,5%);
- Gestion et développement informatique/réseaux de télécommunication (31,5%);
- Soutien au développement de services ou programmes (27,8%);
- Entretien d'équipements de transport et des infrastructures routières (23,4%)
- Entretien des bâtiments (21,8%);
- Opérations reliées au secteur des ressources naturelles et faune (9,0%).

(Réponses non mutuellement exclusives)

En somme, les résultats de l'enquête montrent qu'il y a bel et bien eu une restructuration au sein de la fonction publique québécoise notamment quant aux modes de prestation des services et des activités. Cette restructuration s'est traduite par des transferts d'activités tant à l'intérieur de la fonction publique qu'à l'extérieur de celle-ci. Afin de rendre compte de la nature de ces mouvements d'activités (interne versus externe), nous avons regroupé les différentes destinations possibles (voir le questionnaire à l'annexe 5, question 4.7) en trois catégories distinctes: fonction publique, administration publique et secteur privé.

**Tableau 18. Regroupement des destinations possibles suite aux transferts d'activités**

<b>Destinations possibles</b>	<b>Définition des regroupements</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Autres ministères ou organismes gouvernementaux du Québec</li> <li>● Centre de services partagés</li> </ul>	Transferts d'activités au sein même de la fonction publique
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sociétés d'État</li> <li>● Agences hors fonction publique</li> <li>● Administration municipale</li> <li>● Gouvernement fédéral</li> </ul>	Transferts d'activités en dehors de la fonction publique, mais à l'intérieur de l'administration publique
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Partenariats public-privé (PPP)</li> <li>● Agences de location de personnel/agences de placement temporaire</li> <li>● Groupes communautaires/bénévoles ou organismes sans but lucratif (OSBL)</li> <li>● Entreprises à but lucratif/firmes privées/consultants</li> </ul>	Transferts d'activités vers le secteur privé

Ce regroupement a comme avantage de préciser la destination globale des mouvements d'activités de même que d'approfondir notre connaissance de ces derniers. Pour chacune des unités administratives ayant expérimenté des transferts d'activités, nous avons calculé un indice relatant l'envergure en termes de variété dans les mouvements d'activités. Celui-ci a été construit en calculant le total des catégories d'activités cochées à la question 4.3 pour chaque destination possible. Par la suite, nous avons calculé la moyenne de ce total par regroupement. Par exemple, si nous avons quatre destinations possibles dans un regroupement, il faut prendre la somme du total des catégories cochées et la diviser par quatre. Le tableau 19 présente les indices obtenus pour chacun de nos trois regroupements.

**Tableau 19. Indices des transferts d'activités (n= 245)**

Parmi l'ensemble des unités administratives qui ont expérimenté des transferts d'activités, peu importe la nature des activités transférées, l'indice moyen est de :

0,51 pour le regroupement transferts d'activités vers la fonction publique;  
0,11 pour le regroupement transferts d'activités vers l'administration publique;  
0,31 pour le regroupement transferts d'activités vers le secteur privé.

Source : Tableau D-3 (annexe 4).

Les résultats précédents nous permettent de constater qu'en moyenne, il y a plus de catégories d'activités qui ont été cochées dans le regroupement relatant des transferts au niveau de la fonction publique (0,51) qu'au niveau de l'administration publique (0,11) ou du secteur privé (0,31). En raison de la nature de la question 4.3 qui ne visait pas à chiffrer la quantité d'activités transférées<sup>11</sup>, mais plutôt à identifier la destination des activités transférées, il est impossible d'interpréter ces résultats en termes d'importance du nombre d'activités transférées. Par contre, l'indice d'envergure créé faisant référence à la variété dans les mouvements d'activités peut laisser présager une plus grande quantité d'activités transférées. En effet, comme l'indice d'envergure a été construit en calculant le total des catégories d'activités cochées à la question 4.3 pour chaque destination possible, nous

---

<sup>11</sup> Et de l'impossibilité de recueillir ces informations auprès des membres des unités administratives.

pouvons penser qu'une plus grande variété implique aussi plus d'activités en termes de nombre.

Parallèlement, pour chacune des unités administratives ayant expérimenté des transferts d'activités, nous avons calculé la proportion d'unités qui n'ont jamais coché une destination située dans l'un des trois regroupements afin d'identifier la fréquence des destinations. Nous avons présenté les résultats de cette manière puisqu'à notre avis, l'interprétation s'en trouve améliorée. Le tableau 20 présente la fréquence obtenue pour chacun des trois regroupements. Celui-ci illustre clairement que la destination de transferts la plus fréquente est le secteur privé (61,9%), suivi par la fonction publique (52,4%) et l'administration publique (21,4%).

**Tableau 20. Fréquence des trois destinations possibles (n= 245)**

Parmi l'ensemble des unités administratives qui ont expérimenté des transferts d'activités peu importe la nature des activités transférées :

- 47,6% de ces unités n'ont jamais coché une destination située dans le regroupement fonction publique;
- 78,6% de ces unités n'ont jamais coché une destination située dans le regroupement administration publique;
- 38,1% de ces unités n'ont jamais coché une destination située dans le regroupement secteur privé.

Source : Tableau D-3 (annexe 4).

Dans le même ordre d'idées, afin de rendre compte de la restructuration de la prestation des services de manière plus générale, il est possible de procéder à un autre regroupement qui distinguerait les transferts d'activités à l'intérieur du secteur public et ceux à l'extérieur de celui-ci. Ce nouveau regroupement des données nous semble utile afin de distinguer les activités qui relèvent toujours du secteur public de celles qui relèvent désormais de prestataires privés. Pour le créer, nous avons fusionné les regroupements « fonction publique » et « administration publique » et l'avons nommé « secteur public ».

**Tableau 21. Destinations possibles pour le regroupement « secteur public » et « secteur privé »**

<b>Destinations possibles</b>	<b>Définition des regroupements</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autres ministères ou organismes gouvernementaux du Québec</li> <li>• Centre de services partagés</li> <li>• Sociétés d'État</li> <li>• Agences hors fonction publique</li> <li>• Administration municipale</li> <li>• Gouvernement fédéral</li> </ul>	<p>Transferts d'activités au sein même de la fonction publique et en dehors de la fonction publique, mais à l'intérieur de l'administration publique = secteur public</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partenariats public-privé (PPP)</li> <li>• Agences de location de personnel/agences de placement temporaire</li> <li>• Groupes communautaires/bénévoles ou organismes sans but lucratif (OSBL)</li> <li>• Entreprises à but lucratif/firmes privées/consultants</li> </ul>	<p>Transferts d'activités vers le secteur privé</p>

Par la suite, nous avons construit un autre indice de fréquence en calculant la proportion d'unités qui ont coché une destination située dans l'un de ces deux regroupements. Puis, nous avons calculé la moyenne de ce total par regroupement. Cet indice nous permet de voir quelles activités sont toujours exécutées (ou non) par des travailleurs du secteur public (provincial, fédéral et municipal).

**Tableau 22. Indices de fréquence des transferts d'activités internes et externes (n= 245)**

Parmi l'ensemble des unités administratives qui ont expérimenté des transferts d'activités peu importe la nature des activités transférées :

- 59,7% de ces unités ont au moins coché une fois une destination située dans le nouveau regroupement « secteur public »;
- 61,3% de ces unités ont au moins coché une fois une destination située dans le regroupement « secteur privé ».

Source : Tableau D-3 (annexe 4).

Le tableau 22 tend à démontrer que la destination de transferts la plus fréquente est le secteur privé (61,3%) suivi de très près par le secteur public (59,7%). Ces résultats illustrent que les transferts d'activités à l'intérieur et à l'extérieur du secteur public ont été pratiquement aussi fréquents. Face à ce constat, il nous a semblé pertinent de savoir s'il y avait un lien entre les transferts d'activités à l'intérieur du secteur public et à l'extérieur de ce dernier. Autrement dit, nous voulions savoir si le fait de cocher une destination vers le secteur public était lié avec le fait de cocher une destination vers le secteur privé. Le tableau 23 présente le croisement de ces deux variables et les résultats du test du chi-carré.

**Tableau 23. Croisement entre « secteur public » et « secteur privé »**

Table of secteur_privé_di by tout_public_di			
secteur_privé_di	tout_public_di		
	Frequency		
	Row Pct	Col Pct	Total
<b>0</b>	32 33.33 32.00	64 66.67 43.24	96
<b>1</b>	68 44.74 68.00	84 55.26 56.76	152
<b>Total</b>	100	148	248

**Tableau 24. Statistiques pour le croisement entre « secteur public » et « secteur privé »**

Statistic	DF	Value	Prob
<b>Chi-Square</b>	1	3.1797	0.0746
<b>Likelihood Ratio Chi-Square</b>	1	3.2117	0.0731
<b>Continuity Adj. Chi-Square</b>	1	2.7234	0.0989
<b>Mantel-Haenszel Chi-Square</b>	1	3.1668	0.0751
<b>Phi Coefficient</b>		-0.1132	
<b>Contingency Coefficient</b>		0.1125	
<b>Cramer's V</b>		-0.1132	

Le seuil observé est de 0,075, donc non significatif. Cependant, puisque ce seuil est inférieur à 0,10, on peut possiblement parler de tendance. Ces résultats démontrent que lorsqu'une unité administrative n'a pas coché une destination faisant partie du secteur public, 68,0% d'entre elles ont coché une destination dans le secteur privé. Parallèlement, lorsqu'une unité administrative a coché une destination faisant partie du secteur public, 56,8% d'entre elles ont coché « oui » dans le secteur privé. Ainsi, il y a une tendance illustrant que lorsqu'une unité administrative n'a pas coché une destination faisant partie du secteur public, elle va également cocher une destination dans le secteur privé. Autrement dit, lorsqu'il y a eu des mouvements d'activités dans une unité administrative et que ces mouvements n'étaient pas à destination du secteur public, il y a une tendance démontrant que ces mouvements se produiront à la faveur d'une destination du secteur privé.

#### **4.2.5 Bilan des statistiques descriptives**

Concernant la première dimension, soit la gestion des effectifs, nous pouvons observer une tendance vers une certaine précarisation du fait de la réduction du nombre d'employés à statut permanent, de l'augmentation conséquente de celui des employés à statut précaire ainsi que de la présence accrue d'employés d'agences ou de consultants dans les milieux de travail. En ce qui concerne la gestion des effectifs comme telle, nous remarquons qu'il n'y

a pas eu de remplacements des départs dans plus du tiers des unités administratives sondées. Lorsqu'il y a eu des remplacements, nos résultats montrent que les postes laissés vacants ont été pourvus à différents degrés, la majorité du temps sans respecter la directive du « un sur deux ». Ceci montre que cette politique gouvernementale du remplacement a été appliquée de manière inégale dans les unités administratives. Quant à la nature des embauches effectuées suite aux départs, il semble que la majorité de celles-ci aient été effectuées pour pourvoir les mêmes postes et renouveler les effectifs, sauf dans quelques cas où les remplacements ont été une occasion pour les gestionnaires de substituer certains emplois à d'autres.

Quant à l'organisation du travail, la vaste majorité des unités administratives rapportent une détérioration de plusieurs de ses aspects. Les emplois paraissent plus exigeants en termes de charge de travail, de complexité ainsi que d'expertise et de compétences requises. Les résultats de l'enquête rapportent également une détérioration de la satisfaction d'une majorité des membres envers leurs conditions de travail. Enfin, le niveau perçu de la qualité des services offerts a diminué dans deux unités sur cinq tandis qu'il est demeuré stable dans une proportion similaire.

En ce qui a trait à la prestation des services, nos résultats montrent qu'il y a bel et bien eu des mouvements d'activités importants au sein de la fonction publique québécoise au cours des cinq dernières années. En effet, près de 40% des unités administratives n'effectuent plus certaines activités qu'elles réalisaient auparavant. Fait important, cette restructuration s'est traduite par des transferts d'activités à l'intérieur de la fonction publique de même à l'extérieur de celle-ci. De surcroît, une part notable des activités transférées l'ont été vers d'autres ministères ou organismes gouvernementaux. Il apparaît aussi que le secteur privé occupe une place de choix parmi les destinations et que, selon leur nature, certaines activités sont plus souvent transférées à certains prestataires de services qu'à d'autres. Pour ce qui est des nouvelles activités introduites au cours des ans, près de 60% des unités administratives sondées rapportent qu'elles ont été confiées généralement à des prestataires externes même si elles auraient pu être accomplies par les membres de l'unité. Enfin, pour une proportion importante des unités administratives touchées par la restructuration des

activités, nous constatons la présence physique d'employés des organisations qui assument désormais les activités

### **4.3 Statistiques inférentielles**

Dans le chapitre 3 sur la méthodologie de recherche, nous avons fait référence à l'utilisation des statistiques inférentielles dans le but de compléter notre analyse sur les mouvements d'activités. Cette branche des statistiques, avec l'aide de méthodes particulières, sert à généraliser à une population l'information que l'on a obtenue de notre échantillon (Fox, 1999 : 6). Pour y arriver, nous avons utilisé le test du chi-carré. En guise de rappel, ce test sert à démontrer sur quoi l'on se base pour décider si la relation de l'échantillon peut s'appliquer à la population (Fox, 1999 : 149). Si nous découvrons qu'une relation existe entre des variables pour les données de notre échantillon, le chi-carré nous permet de savoir s'il existe également une relation dans une population plus vaste de laquelle fut extrait l'échantillon (Fox, 1999 : 150). Il faut rappeler toutefois que si ce test nous permet de rendre compte de relations entre des variables, il ne permet pas de traiter du sens de cette relation. Toutes choses étant égales par ailleurs, plus la valeur du chi-carré est grande, moins l'hypothèse de l'indépendance des variables est plausible (Amyotte, 2002 : 394). Pour effectuer ce test, il faut tout d'abord émettre des hypothèses statistiques, soit l'hypothèse nulle et l'hypothèse alternative (hypothèse du chercheur). La démarche des tests d'hypothèses est la suivante (Amyotte, 2002 : 400) :

1. La formulation des hypothèses ( $H_0$  et  $H_1$ );
2. Le choix d'un seuil de signification (0,05);
3. La vérification des conditions d'application (fréquence théorique  $\geq 5$ );
4. La détermination de la valeur critique;
5. La formulation de la règle de décision;
6. Le calcul de la statistique,
7. La décision (résultats significatifs si on rejette l'hypothèse nulle).

Deux variables contrôles sont utilisées pour l'analyse inférentielle : les départs d'employés au cours des cinq dernières années et le remplacement de ces départs. Pour ces raisons, cette section est divisée selon la variable contrôle employée.

### 4.3.1 Les départs d'employés

**Tableau 25. Croisement entre « externalisation » et « départs d'employés »**

Question 4.2 - Y a-t-il des activités que l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli réalisait au cours des cinq (5) dernières années et qui ne relèvent désormais plus d'elle?	Question 2.2 - Y a-t-il eu des départs d'employés au cours des cinq (5) dernières années?		
	Oui	Non	Total
Oui	235 (40,4%)	13 (20,0%)	248 (38,4%)
Non	346 (59,6%)	52 (80%)	398 (61,6%)
Total	581 (100,0%)	65 (100,0%)	646 (100,0%)

$X^2 = 10,334$ ;  $dl = 1$ ;  $p = 0,001$ ;  $V = 0,126$ ;  $C = 0,125$

Le seuil observé du test du chi-carré dans le tableau 25 est inférieur à 0,05. Nous pouvons ainsi rejeter l'hypothèse nulle qui stipule qu'il n'y a pas de différence entre les deux groupes (départs d'employés versus pas de départs d'employés) et qu'il n'y a pas de relation entre les deux variables dans la population. Ces résultats montrent que les unités administratives qui ont eu des départs d'employés au cours des cinq dernières années ont vécu plus d'externalisation de façon significative (40,4%) que celles qui n'ont pas eu de départ (20,0%). Les résultats du tableau 25 montrent ainsi que plus une unité administrative a connu des départs, plus elle a vécu de l'externalisation. Ce résultat semble cohérent du fait que moins il y a de départs dans une unité administrative, moins il est nécessaire de recourir à d'autres prestataires de services puisqu'il est possible de faire le travail en régie interne. À l'inverse, on peut supposer que les départs de salariés deviennent des occasions d'externaliser les activités dont ils étaient responsables.

**Tableau 26. Croisement entre « externalisation de nouveaux services » et « départs d'employés »**

Question 4.7 - Au cours des cinq (5) dernières années, y a-t-il eu de nouveaux services ou de nouvelles activités qui ont été confiés à l'externe et que les membres de l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli auraient pu réaliser?	Question 2.2 - Y a-t-il eu des départs d'employés au cours des cinq (5) dernières années?		
	Oui	Non	Total
Jamais	210 (38,7%)	40 (62,5%)	250 (41,3%)
Rarement et quelques fois	180 (33,2%)	19 (29,7%)	199 (32,8%)
Assez souvent et très souvent	152 (28,0%)	5 (7,8%)	157 (25,9%)
Total	542 (100,0%)	64 (100,0%)	606 (100,0%)

$$X^2 = 18,953; dl = 4; p = 0,001; C = 0,174; V = 0,177$$

Le seuil observé du test du chi-carré dans le tableau 26 est inférieur à 0,05. Nous pouvons ainsi rejeter l'hypothèse nulle qui stipule qu'il n'y a pas de différence entre les deux groupes (départs d'employés versus pas de départs d'employés) et qu'il n'y a pas de relation entre les deux variables dans la population. Ces résultats montrent que les unités administratives qui ont eu des départs d'employés au cours des cinq dernières années ont vécu davantage l'externalisation de nouvelles activités même si les membres des unités administratives auraient pu les réaliser (28,0%). En comparaison, les unités qui n'ont pas eu de départs ont moins de nouveaux services ou de nouvelles activités qui ont été externalisés (7,8%). Les résultats du tableau 26 illustrent à nouveau que plus une unité administrative a connu des départs, plus elle a vécu de l'externalisation.

### 4.3.2 Le remplacement des départs d'employés

**Tableau 27. Croisement entre « externalisation » et « remplacements des départs d'employés »**

Question 4.2 - Y a-t-il des activités que l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli réalisait au cours des cinq (5) dernières années et qui ne relèvent désormais plus d'elle?	Question 2.2.1 - Ces départs ont-ils été remplacés?		
	Oui	Non	Total
Oui	135 (35,6%)	100 (49,5%)	235 (40,4%)
Non	244 (64,4%)	102 (50,5%)	346 (59,6%)
Total	379 (100,0%)	202 (100,0%)	581 (100,0%)

$$X^2 = 10,546; dl = 1; p = 0,01; C = 0,134; V = 0,135$$

Le seuil observé du test du chi-carré dans le tableau 27 est inférieur à 0,05. Nous pouvons ainsi rejeter l'hypothèse nulle qui stipule qu'il n'y a pas de différence entre les deux groupes (remplacement des départs versus non-remplacement) et qu'il n'y a pas de relation entre les deux variables dans la population. Les résultats du tableau 27 tendent à démontrer de manière significative que moins il y a eu de remplacements des départs d'employés au cours des cinq dernières années et plus les unités administratives ont vécu de l'externalisation. Le contraire est également vrai, c'est-à-dire que plus il y a eu de remplacements des départs d'employés et moins les unités administratives ont vécu de l'externalisation. Ce résultat semble cohérent puisque plus une unité administrative voit ses départs remplacés et plus elle reste en mesure d'offrir les mêmes services.

**Tableau 28. Croisement entre externalisation de nouveaux services et remplacements des départs d'employés**

Q 4.7 Au cours des cinq (5) dernières années, y a-t-il eu de nouveaux services ou de nouvelles activités qui ont été confiés à l'externe et que les membres de l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli auraient pu réaliser?	Q 2.2.1 Ces départs ont-ils été remplacés?		
	Oui	Non	Total
Jamais	155 (43,8%)	55 (29,3%)	210 (38,7%)
Rarement et quelques fois	110 (31,1%)	70 (37,2%)	180 (33,2%)
Assez souvent et très souvent	89 (25,1%)	63 (33,5%)	152 (28,0%)
Total	354 (100,0%)	188 (100,0%)	542 (100,0%)

$X^2 = 11,161$ ;  $dl = 2$ ;  $p = 0,004$ ;  $C = 0,142$ ;  $V = 0,143$

Le seuil observé du test du chi-carré dans le tableau 28 est inférieur à 0,05. Nous pouvons ainsi rejeter l'hypothèse nulle qui stipule qu'il n'y a pas de différence entre les deux groupes (remplacements des départs versus non-replacement) et qu'il n'y a pas de relation entre les deux variables dans la population. Les résultats du tableau 28 tendent à démontrer de manière significative que moins il y a de remplacements des départs d'employés au cours des cinq dernières années et plus de nouveaux services ou de nouvelles activités ont été confiés à l'externe même si les membres des unités administratives avaient pu les réaliser. Les résultats du tableau 28 montrent à leur tour que moins une unité administrative a connu de remplacements des départs, plus elle a vécu de l'externalisation.

## 4.4 Synthèse de l'information statistique en lien avec les hypothèses

À la lumière de cette présentation des statistiques descriptives et inférentielles, une synthèse s'impose afin de pouvoir ultimement répondre à la question générale de recherche et confirmer ou infirmer les hypothèses de recherche. La synthèse s'effectue par une série de propositions en lien avec le cadre d'analyse et nos hypothèses.

### 4.4.1 Propositions en lien avec la gestion des effectifs

- Au niveau des statuts d'emploi, nous constatons une précarisation du fait de la réduction du nombre d'employés à statut permanent et de l'augmentation conséquente de celui des employés à statut précaire. Bref, les tendances observées dans les unités administratives indiquent une certaine précarisation des emplois.
- Quant à la gestion des effectifs, il n'y a pas eu de remplacements des départs dans plus du tiers des unités administratives sondées. Lorsqu'il y a eu des remplacements, les postes laissés vacants ont été pourvus à différents degrés. La directive gouvernementale du « un sur deux » est ainsi appliquée de manière inégale selon les unités administratives.
- Une autre tendance concernant les effectifs de la fonction publique québécoise est la présence accrue d'employés d'agences ou de consultants dans les milieux de travail.
- Il semble que la très vaste majorité des embauches découlant des départs d'employés ait été effectuée pour pourvoir les mêmes postes et renouveler simplement les effectifs.

### 4.4.2 Propositions en lien avec l'organisation du travail

- Les emplois apparaissent plus exigeants en termes de charge de travail, de complexité ainsi que d'expertise et de compétences requises.

- L'expertise, les compétences et la polyvalence des salariés ont augmenté. Par contre, les exigences des emplois en termes de compétences et d'expertise semblent avoir cru dans une proportion plus grande que l'expertise et les compétences détenues par les salariés.
- Il y a une détérioration de la satisfaction d'une majorité des membres envers leurs conditions de travail.

#### **4.4.3 Propositions en lien avec la prestation des services**

- La fonction publique a connu d'importantes restructurations au niveau de la prestation des services au cours des cinq dernières années. En effet, près de 40% des unités administratives n'effectuent plus certaines activités qu'elles réalisaient auparavant. Pour ce qui est des nouvelles activités développées au cours des ans, près de 60% des unités administratives sondées rapportent qu'elles ont été confiées généralement à des prestataires externes même si elles auraient pu être accomplies par les membres de l'unité administrative.
- Ces mouvements d'activités se sont traduits par la présence physique, souvent ou à l'occasion, d'employés des organisations désormais responsables des activités transférées.
- Selon leur nature, certaines activités seront plus souvent transférées à certains prestataires de services qu'à d'autres. Pour ce qui est de la prévalence générale des destinations (peu importe la nature des activités), on retrouve aux deux premiers rangs le secteur privé (entreprises à but lucratif, firmes privées ou consultants) ainsi que les ministères et organismes gouvernementaux québécois.
- Les deux activités les plus touchées par les transferts (sans considération pour leur destination) sont les services directs à la population suivis par le soutien administratif.
- Il y a plus souvent des transferts d'activités vers le secteur privé, mais plus de variété dans les transferts d'activités vers la fonction publique.

- Plus une unité administrative a connu des départs d'employés, plus elle a vécu de l'externalisation. Le contraire est également vrai, c'est-à-dire que moins il y a eu de départs et moins les unités administratives ont vécu de l'externalisation.
- Moins il y a eu de remplacements des départs d'employés au cours des cinq dernières années et plus les unités administratives ont vécu de l'externalisation. Le contraire est également vrai, c'est-à-dire que plus il y a eu de remplacements des départs et moins les unités administratives ont vécu de l'externalisation.



## **5. ANALYSE DES RÉSULTATS**

Ce dernier chapitre a comme objectif d'analyser les résultats de la recherche et d'en dégager des constats généraux. Un rappel de la problématique et du cadre d'analyse débute d'abord cette section. Par la suite, nous procédons à l'interprétation des résultats en regard de la littérature scientifique présentée au premier chapitre. La dernière section propose une synthèse et une conclusion.

### **5.1 Rappel de la problématique**

Dans le premier chapitre de ce mémoire, nous avons exposé comment le secteur public de plusieurs pays développés, dont le Canada, a été l'objet de nombreuses tentatives de restructurations depuis la crise fiscale des années 1980 (Swimmer et Bartkiw, 2003; Rose, 2004; Camfield, 2007; Grenier, 2010). Nous avons également vu qu'il existe un débat important au sein des politiciens, des gestionnaires et des chercheurs en ce qui a trait au discours populaire sur la faillite de l'État et sur son rôle d'employeur et de prestataire de services publics (Warrian, 1996; Boston et *al.*, 1996 ; Camfield, 2007; Carter et Fairbrother, 1999; Fairbrother et Rainnie, 2006; Rouillard et *al.*, 2006). Nous avons par la suite présenté que sous la gouverne de décideurs politiques et de gestionnaires épousant les préceptes du néolibéralisme, une multitude de changements financiers et administratifs relatifs à la prestation des services publics ont été amorcés à tous les niveaux de l'État sous la bannière de la Nouvelle gestion publique. Même si la diffusion de cette idéologie est une réalité dans la sphère publique, il y a des variations dans son déploiement. Clark (2002) a identifié deux modèles conceptuellement distincts reflétant les différences dans la philosophie politique des réformes du secteur public : le modèle néolibéral et le modèle néo-étatique. Formulé autrement, cela signifie que l'influence des idées néolibérales dans les réformes de l'État est variable et que ces deux modèles représentent deux réponses possibles à la modernisation des services publics. La catégorisation de ces deux types de trajectoires peut être liée avec l'analyse que fait Jobert (1994) entre le néolibéralisme doctrinaire, qui entrevoit la réforme du secteur public à l'intérieur d'un programme plus large de restructurations de l'économie politique nationale, et le néolibéralisme gestionnaire, qui

vise plutôt une refonte managériale de l'idéal des services publics et de la légitimité de l'intervention de l'État.

Clark (2002) a fait la démonstration qu'une distinction peut être faite entre le programme de réformes poursuivi par les gouvernements au Québec et celui des gouvernements au Canada. En effet, ailleurs au Canada, il y aurait eu beaucoup moins de résistance institutionnelle et idéologique pour un état plus mince (Clark, 2002 : 778). Cependant, cela n'empêcha pas les gouvernements successifs au Québec de vanter les vertus d'une économie néolibérale et d'imposer d'importantes coupures dans le budget de fonctionnement de l'État depuis le début des années 1980. Rappelons d'ailleurs que dans les années 1990, autant le Parti québécois que le Parti libéral ont fait la promotion de la réduction des dépenses et du rôle de l'État ainsi que des systèmes alternatifs de prestation des services publics. Bref, l'administration publique québécoise a vécu une profonde remise en question, tant au niveau de son rôle, de ses structures, que de son fonctionnement. Selon Clark (2002), les réformes québécoises auraient été plus pragmatiques qu'idéologiques et s'orientèrent davantage sur un discours de modernisation des services publics. Cette particularité peut être rattachée à l'héritage de la Révolution tranquille des années 1960, dont les éléments clefs sont la création d'un secteur public fort, d'un mouvement syndical indépendant et du développement d'une classe d'affaires francophone (Salée et Coleman, 1997). De plus, rappelons que le Parti québécois a pendant longtemps soutenu que le secteur public devait jouer un rôle prépondérant dans la définition des projets du Québec, en lien avec la question nationale (Clark, 2002 : 787). En somme, contrairement à d'autres, les gouvernements au Québec n'ont pas procédé aveuglément à des réformes dans une optique de retrait de l'État. En effet, très peu de programmes ont été éliminés, mais plusieurs ont subi des compressions budgétaires et d'importantes réorganisations (Grenier, 2007 : 5).

Si c'est dans la foulée de la lutte aux déficits budgétaires que la restructuration du secteur public a adopté une tangente propre à la Nouvelle gestion publique, le projet de réingénierie de l'État du gouvernement libéral a intensifié de manière importante cette tendance. *Le Plan de modernisation* et le *Plan de gestion des ressources humaines* témoignent d'ailleurs

de la volonté de ce gouvernement de renouveler le cadre normatif de la fonction publique en parfaite concordance avec ses objectifs de réduction des effectifs et de l'utilisation de méthodes alternatives de prestation des services publics. À cet égard, la réforme en profondeur de l'État allait devenir le principal projet du gouvernement Charest pendant son premier mandat. Face aux importantes transformations qu'a subies la fonction publique québécoise depuis le projet de réingénierie de l'État du gouvernement libéral en 2003 ainsi qu'à la prévalence de l'utilisation de l'externalisation et de son étendue, nous voulons actualiser l'analyse de Clark qui date de 2002. Notre objectif est ainsi de situer dans lequel des deux modèles, néolibéral ou néo-étatique, se situe le vaste mouvement de restructurations de la fonction publique québécoise depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral.

## **5.2 Rappel du cadre et du modèle d'analyse**

Le cadre d'analyse que nous avons adopté au chapitre 2 repose sur l'idée que la restructuration de la fonction publique québécoise peut être auscultée sous trois dimensions : la gestion des effectifs, la réorganisation du travail et la prestation des services publics. Le premier concept fait référence aux politiques et aux pratiques de gestion des ressources humaines de l'État-employeur, plus particulièrement le nombre et le statut d'emploi des salariés. La réorganisation du travail, quant à elle, concerne les façons de redéfinir et de reconfigurer les emplois en fonction des nouvelles exigences de services de la population et du contexte de réduction des dépenses de l'État et de ses effectifs. À cet égard, nous nous sommes intéressés principalement aux changements influençant la polyvalence et la charge de travail des fonctionnaires. La troisième dimension, la prestation des services publics, fait référence aux diverses méthodes utilisées par l'État pour livrer des services à la population. Ces dernières peuvent aller de modes entièrement publics à des modes entièrement privés ou entre les deux.

Plus particulièrement, nous avons analysé le recours de l'État québécois aux pratiques d'externalisation dont nous avons d'ailleurs retenu la définition suivante :

Un ensemble de mesures qui visent à assurer la prestation des services publics par des organisations non gouvernementales qu'elles soient des entreprises privées, des groupes communautaires ou des organisations sans but lucratif (Merrien, 1999).

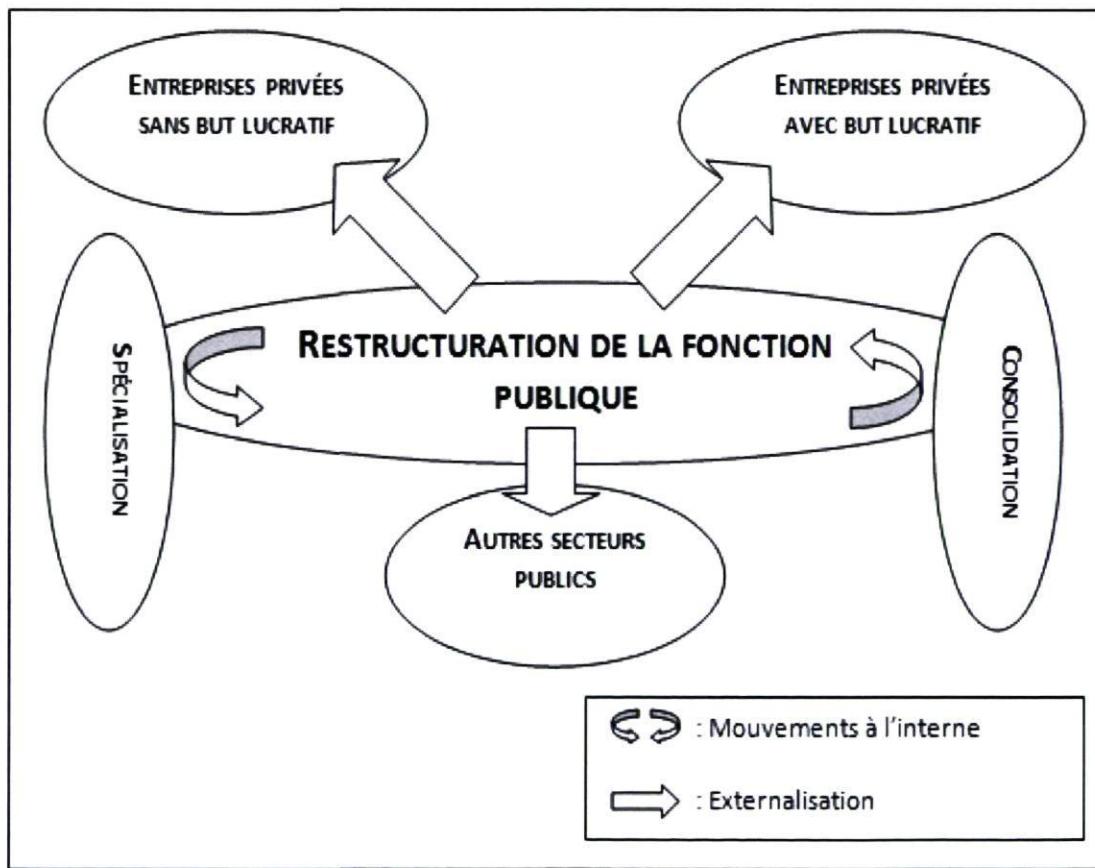
L'objectif étant d'évaluer l'étendue de cette pratique, il nous fallait identifier les formes qu'elle a prises, la nature des services ou des activités touchés ainsi que la « destination » des services transférés ou en d'autres termes, le nouveau prestataire ou responsable de l'activité ou du service. Le cadre d'analyse que nous avons construit au chapitre 2 intègre les trois dimensions que sont la gestion des effectifs, l'organisation du travail et la prestation des services publics, et repose sur la comparaison des éléments caractéristiques différenciant les modèles néolibéral et néo-étatique. Ces deux modèles représentent deux trajectoires possibles des réformes du secteur public.

**Tableau 29. Rappel du cadre d'analyse du modèle néolibéral et néo-étatique**

<b>Principes directeurs : réduction des coûts et efficience</b>		
<b>DIMENSION</b>	<b>MODELE NEO-ETATIQUE</b>	<b>MODELE NEOLIBERAL</b>
<b>GESTION DES EFFECTIFS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorisation de l'emploi régulier et permanent</li> <li>- Stabilité des effectifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Précarisation de l'emploi</li> <li>- Réduction paramétrique des effectifs</li> </ul>
<b>ORGANISATION DU TRAVAIL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilité fonctionnelle (interne)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensification du travail et charge de travail plus élevée</li> <li>- Flexibilité numérique (externe)</li> </ul>
<b>PRESTATION DES SERVICES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mouvements d'activités à l'intérieur du secteur public</li> <li>- État social (fort)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mouvements d'activités à l'extérieur du secteur public, surtout celle à caractères sociales</li> <li>- État régalien (mince)</li> </ul>
	Employeur modèle Innovation = formation	Employeur de choix Innovation = concurrence

L'objet d'étude de ce mémoire étant principalement l'externalisation des services publics dans la fonction publique québécoise, une attention particulière a été accordée à la troisième dimension, soit la prestation des services. Nous avons ainsi analysé en profondeur les mouvements d'activités observés à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique depuis la mise en œuvre du *Plan de modernisation* et du *Plan de gestion des ressources humaines* du gouvernement libéral. Le modèle d'analyse présenté à la figure 3 illustre que notre enquête a tenté de tenir compte de ces mouvements d'activités tant au sein de la fonction publique québécoise qu'à l'extérieur de celle-ci vers d'autres organisations du secteur public ou du secteur privé.

**Figure 3. Rappel du modèle d'analyse**



La section suivante porte sur l'interprétation des résultats de notre recherche en lien avec ce modèle et avec notre cadre d'analyse.

## 5.3 Interprétation des résultats

Avant d'interpréter les résultats, voici un rappel des hypothèses de recherche :

1. Le vaste mouvement de restructurations de la fonction publique québécoise entrepris depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral en 2003 tend à se situer dans le modèle néolibéral développé par Clark (2002).

Nous argumentons en ce sens en faisant également les hypothèses que cette restructuration sera marquée par:

2. Une réduction paramétrique des effectifs accompagnée d'une réduction du nombre d'employés à statut permanent (flexibilité numérique) et d'une augmentation conséquente de celui des salariés atypiques.
3. Une réorganisation du travail caractérisée par une intensification et une charge de travail plus élevée.
4. Le fait qu'une majorité d'unités administratives aura expérimenté des mouvements d'activités, la forme dominante étant l'externalisation.

### 5.3.1 La gestion des effectifs dans la fonction publique québécoise

Le *Plan de modernisation* et le *Plan de gestion des ressources humaines* proposés par le gouvernement libéral reposent sur la réduction des coûts de fonctionnement de l'appareil étatique, ce dernier étant jugé trop lourd, trop coûteux et surtout plus vaste que les autres provinces canadiennes. Pour y arriver, ce gouvernement annonçait dès 2004 une décroissance de 20% de l'effectif de la fonction publique d'ici 2014, passant d'environ 76 000 à 60 000 personnes (en équivalent temps complet) (Gouvernement du Québec, 2004). Contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres juridictions (dont le gouvernement fédéral canadien dans les années 1990), le gouvernement libéral a choisi de réduire la taille de la fonction publique par attrition plutôt que par des licenciements (Grenier, 2009 : 5). En d'autres termes, la réduction des effectifs devait s'effectuer par le remplacement de seulement un fonctionnaire sur deux lors des départs à la retraite. Cette section fait état de notre analyse concernant les trois aspects de la gestion des effectifs que nous avons étudiés dans cette recherche : l'évolution quantitative des effectifs, l'évolution

des statuts d'emploi et la présence d'employés ne faisant pas partie du secteur public québécois.

Les résultats de notre analyse de cette politique de remplacement démontrent que dans les faits, son application a été à géométrie variable et très inégale. Tout d'abord, nous pouvons remarquer que le taux moyen de remplacement pour l'ensemble des unités administratives est de 43,5%, soit en deçà du taux fixé par la directive gouvernementale (50%). Sans pouvoir nous prononcer véritablement sur ce résultat, nous sommes portés à croire qu'un tel écart a pu être engendré par une absence de coordination d'ensemble dans l'application de la politique ou d'une volonté de réduire les effectifs davantage que prévu. Deuxièmement, il est intéressant de noter que sur l'ensemble des unités administratives ayant expérimenté des départs d'employés, plus du tiers n'ont pu procéder à leur remplacement. Dans ces cas précis, la directive gouvernementale du « un sur deux » n'a tout simplement pas été appliquée. Troisièmement, lorsqu'il y a eu remplacements des départs, nous pouvons constater que la directive n'a pas touché toutes les unités administratives de la même manière : 52,1% ont remplacé les départs dans une proportion supérieure à la directive tandis que 43,6% l'ont fait dans une proportion inférieure ou égale à 50%. Rappelons-le, la garantie d'une certaine forme de sécurité de l'emploi et de protection de l'emploi public sont des caractéristiques du modèle néo-étatique. *A contrario*, dans le modèle néolibéral, la gestion des effectifs se différencie par la recherche de flexibilité numérique qui se traduit souvent par une réduction du nombre de salariés. À la lumière des résultats que nous venons de présenter, il nous apparaît que concernant la gestion quantitative des effectifs, la restructuration de la fonction publique se situe entre les deux modèles puisqu'il y a effectivement une réduction du nombre de salariés, mais l'application de la politique de remplacement dans les unités administratives est variable.

Le portrait de l'évolution des effectifs de la fonction publique en équivalent temps complet montre que la politique de remplacement d'un départ sur deux a contribué à la diminution de l'effectif total (-2,7%) (Secrétariat du Conseil du trésor, 2010). Cette statistique, quoique très pertinente, ne nous informe pas sur l'évolution du statut d'emploi des salariés. Sur ce point, nos résultats semblent indiquer une précarisation au cours des cinq dernières années.

En effet, le nombre d'employés permanents a diminué dans près de 59% des unités administratives sondées tandis qu'il a augmenté dans 18% de celles-ci. Parallèlement, le nombre d'employés précaires a augmenté dans 37% des unités administratives tandis que 27,1% d'entre elles rapportent une diminution. En outre, mentionnons que l'effectif étudiant et stagiaire a augmenté dans près de 25% des unités administratives. La croissance non négligeable de cette catégorie de travailleurs peut laisser croire que le gouvernement cherche à substituer une partie de son personnel régulier par ces derniers qui, précisons-le, ont des conditions de travail beaucoup moins intéressantes. Cette précarisation observable de l'emploi public est fort probablement une conséquence des nouvelles exigences de flexibilité de la main-d'œuvre et de réduction des coûts énoncées dans le *Plan de modernisation* du gouvernement du Québec.

Un autre constat concernant la gestion des effectifs de la fonction publique est la présence accrue d'employés d'agences de placement temporaire ou de consultants travaillant dans les mêmes bureaux que les fonctionnaires. Le fait de recourir de plus en plus à des salariés ne faisant pas partie du secteur public s'inscrit davantage dans le modèle néolibéral, le modèle néo-étatique étant davantage caractérisé par l'absence ou le recours limité à ces travailleurs. Conséquemment, il nous apparaît que concernant cet objet d'analyse, la restructuration de la fonction publique se situe entre les deux modèles puisqu'il y a effectivement une présence accrue d'employés d'agences de placement temporaire ou de consultants, mais limitée à certaines unités administratives.

**Tableau 30. Synthèse générale de l'interprétation des résultats quant à la gestion des effectifs**

	Élément analysé	Résultat	Modèle applicable
Gestion des effectifs	Nombre de salariés	Réduction du nombre de salariés, mais application inégale de la politique de remplacement dans les unités administratives	Hybride
	Statut des salariés	Précariisation des emplois	Néolibéral
	La présence d'employés ne faisant pas partie du secteur public	Présence accrue d'employés d'agences de placement temporaire ou de consultants travaillant dans les mêmes bureaux que les fonctionnaires, mais limitée à certaines unités administratives	Hybride

En somme, il nous apparaît que quant à la première dimension que nous avons analysée, soit la gestion quantitative des effectifs, la restructuration de la fonction publique se situe entre les deux modèles, mais avec une tendance plus prononcée vers le modèle néolibéral. Si la trame de fond du *Plan de modernisation* peut se définir par la volonté exprimée d'accroître la flexibilité managériale et de réduire la taille de l'État, nos résultats démontrent bien que pour y parvenir, la réduction des effectifs de la fonction publique a été le cheval de bataille du gouvernement libéral. De plus, la précarisation de l'emploi et la remise en question de la fonction publique de carrière témoignent de la volonté claire de l'État-employeur de tenter d'accroître sa flexibilité managériale en recrutant du personnel non régulier. La nature de cette flexibilité est toutefois problématique : elle peut facilement devenir une stratégie concrète d'évitement et de contournement de la règle d'acquisition du statut de permanence après deux ans, tout autant qu'elle peut entraîner une redéfinition du principe de mérite, à travers des modalités de mise en œuvre différentes (Rouillard et al., 2008 : 84).

### 5.3.2 La réorganisation du travail

Le *Plan de modernisation* promet une plus grande efficacité dans l'organisation gouvernementale de manière à réduire la taille de l'État sans affecter la qualité des services offerts aux citoyens (Gouvernement du Québec, 2006 : 3-4). Naturellement, cette réduction ne semble possible que si la diminution des effectifs s'accompagne d'une révision des façons de faire et des activités de l'État. À ce propos, le *Plan de modernisation* vient préciser comment le travail doit être réorganisé et mise sensiblement sur l'élargissement des tâches et la flexibilité fonctionnelle pour augmenter de la productivité des opérations. Une des priorités de ce plan est donc de réorganiser le travail des fonctionnaires afin de le rendre plus efficace et de donner une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires dans leurs activités quotidiennes. Cette section fait état de notre analyse concernant deux aspects de la réorganisation du travail que nous avons scrutés dans cette étude : la flexibilité fonctionnelle et la charge de travail des salariés des unités administratives.

Nous pouvons constater que depuis les cinq dernières années, l'expertise et les compétences des membres des unités administratives ont augmenté et que ces derniers sont amenés à faire preuve de plus de polyvalence dans l'accomplissement de leur travail. Cette augmentation découle en partie d'un décloisonnement des fonctions qui permet un enrichissement et un élargissement des tâches du personnel. Comme les réorganisations sous-tendant la recherche d'une plus grande flexibilité fonctionnelle s'inscrivent davantage dans le modèle néo-étatique, nous pensons que concernant cet élément, la restructuration de la fonction publique se situe dans ce modèle. Par contre, nous avons vu que c'est surtout la formation comme pratique organisationnelle qui assure l'innovation dans le modèle néo-étatique. Nos résultats démontrant plutôt une absence de formation pour pallier aux nouvelles exigences des emplois, la réorganisation du travail dans la fonction publique semble davantage se traduire, pour les travailleurs, par l'intensification des attentes qui leur sont adressées et à l'augmentation de leur charge de travail. En effet, il semble que les salariés sont amenés à développer une polyvalence et une flexibilité accrues tout en réalisant simultanément plus de tâches et cela, dans un contexte de réduction des effectifs. Les emplois apparaissent ainsi plus exigeants en termes de charge de travail (nombre de

tâches à accomplir ou de dossiers à traiter) et de complexité. Certes, la mise en place de nouvelles pratiques organisationnelles s'accompagnant d'une sollicitation plus forte des compétences des salariés peut laisser croire *a priori* à des gains mutuels en termes d'enrichissement du travail pour les salariés et de performance accrue pour les organisations. Par contre, il est nécessaire de comprendre que cette sollicitation peut être aussi perçue comme un facteur d'intensification du travail. D'ailleurs, le fait que plus de 85% des unités administratives sondées aient déclaré que la charge de travail globale a augmenté corrobore la perception de débordement de même que la détérioration de la satisfaction d'une majorité des salariés envers leurs conditions de travail. En outre, en raison de la responsabilisation accrue quant à la performance, nous pouvons penser que les gestionnaires de la fonction publique mettent davantage leur personnel sous pression afin d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement. Ces derniers s'attendent ainsi à un engagement accru des salariés qui se traduit généralement par des exigences de performance plus élevées.

Il est à noter également que les exigences des emplois en termes de compétences et d'expertise semblent avoir cru dans une proportion plus grande que le niveau d'expertise et de compétences détenu par les membres des unités administratives. Sur ce point, il est intéressant de constater que les gestionnaires demandent aux travailleurs d'être plus polyvalents et de maîtriser davantage de nouvelles compétences, mais que simultanément, on ne leur donne pas les moyens de le faire. Formulé autrement, il semble que les nouvelles formes d'organisation du travail se traduisent par une augmentation de la charge de travail et cela, dans un contexte d'absence de ressources suffisantes pour accomplir les tâches. Ce constat suscite un questionnement quant à la capacité des travailleurs à réaliser leur travail avec la même qualité. Dès lors, il nous semble possible d'affirmer que concernant l'évolution de la charge de travail, la restructuration de la fonction publique se situe dans le modèle néolibéral.

**Tableau 31. Synthèse générale de l'interprétation des résultats quant à la réorganisation du travail**

Réorganisation du travail	Élément analysé	Résultat	Modèle applicable
	Flexibilité fonctionnelle	Augmentation de l'expertise, des compétences et de la polyvalence des membres	Néo-étatique
	Charge de travail	Augmentation de la charge et intensification	Néolibéral

En définitive, il semble que concernant la deuxième dimension qu'est la réorganisation du travail, la restructuration de la fonction publique présente encore une fois des caractéristiques des deux modèles. Dans le contexte actuel de restrictions budgétaires, de centralisation et d'extension de la gestion par résultats insufflés par la Nouvelle gestion publique, la réingénierie déplace vers les gestionnaires de la fonction publique l'obligation de faire « plus avec moins », leur laissant une marge de manœuvre ambiguë quant au « comment » y parvenir, avec à la fois peu de ressources et peu de contrôle sur ces ressources (Rouillard et al., 2008 : 89). Les réorganisations du travail qui en découlent semblent être à l'origine d'une dégradation des conditions de travail surtout en ce qui a trait à la nature des tâches et aux exigences de performance individuelle et collective. En effet, dans le contexte dans lequel la réorganisation du travail s'opère, soit la réduction des effectifs et les restrictions budgétaires, les emplois apparaissent plus exigeants en termes de charge de travail, de complexité ainsi que d'expertise et de compétences requises.

### 5.3.3 La prestation des services publics

Dans un contexte de réduction des effectifs, comment le gouvernement parvient-il à assurer la prestation des services publics? Nos résultats démontrent que la réponse à cette question se trouve dans le recours accru aux pratiques d'externalisation, une approche clairement annoncée dans le *Plan de modernisation* du gouvernement libéral. Pour ce faire, ce dernier s'est donné, dans les dernières années, davantage de moyens de nouer des alliances avec

des prestataires externes au secteur public québécois et a adopté des mesures législatives lui permettant d'externaliser les services : réforme de l'article 45 du Code du travail, modifications de plusieurs lois, adoption du projet de loi 61 créant l'Agence des partenariats public-privé, une organisation chargée de promouvoir les partenariats public-privé, etc. Cette section fait état de notre analyse concernant l'évolution de la fourniture des services publics, plus particulièrement en ce qui a trait aux modes de prestation et des prestataires eux-mêmes.

À l'évidence, l'État-employeur tend à faciliter le recours aux ressources externes et à octroyer au secteur (avec ou sans but lucratif) des activités antérieurement assumées par les fonctionnaires afin de maintenir son offre de services. En effet, près de 40% des unités administratives étudiées n'effectuent plus certaines activités qui étaient auparavant réalisées à l'interne. D'ailleurs, parmi celles touchées par l'externalisation, plus des trois quarts rapportent que des salariés côtoient physiquement, souvent ou à l'occasion, des employés des organisations désormais responsables des activités transférées. En outre, une analyse approfondie des mouvements d'activités met en lumière que le secteur privé constitue une destination de choix pour plusieurs activités transférées. En effet, il représente la destination la plus fréquente pour ce qui est des activités de gestion informatique, de celles reliées au développement des services ou des programmes ainsi que pour l'entretien des équipements de transport et des infrastructures routières. Le secteur privé se classe également au second rang des nouveaux prestataires pour ce qui est des services directs à la population, devançant ainsi les organismes sans but lucratif. Concomitamment, les déplacements d'activités vers d'autres ministères ou organismes gouvernementaux occupent le premier ou le deuxième rang en importance dans plusieurs catégories d'activités (soutien administratif et opérations reliées aux ressources matérielles, services directs à la population, etc.). Pour ce qui est de la fréquence générale des destinations, peu importe la nature des activités, c'est-à-dire le nombre de fois où une activité a été transférée, nous pouvons constater que la destination de transferts la plus fréquente est le secteur privé (61,9%), suivi par la fonction publique (52,4%) et l'administration publique (21,4%). Dès lors, ce résultat révèle que les transferts d'activités à l'intérieur du secteur public et ceux à l'extérieur de celui-ci ont été pratiquement aussi fréquents. En effet, une

part notable de ces transferts se sont produits vers d'autres ministères ou organismes gouvernementaux et cela illustre l'importante réorganisation administrative survenue à l'intérieur de la fonction publique visant la spécialisation ou la consolidation des activités gouvernementales. Pour preuve, si l'on exclut les mouvements d'activités vers le secteur privé, les destinations « Autres ministères ou organismes gouvernementaux québécois » et « Centre de services partagés » sont les plus fréquentes. De plus, ces résultats démontrent que le secteur privé n'est plus un acteur marginal dans la prestation des services et que les prestataires privés ont largement bénéficié des transferts d'activités. Il est également intéressant de constater que certaines destinations sont plus particulières à certaines activités. Par exemple, le transfert d'activités au Centre de services partagés concerne plus souvent les activités de soutien administratif et de gestion informatique.

Comme nous l'avons expliqué au chapitre précédent, pour ce qui est de l'importance en termes de quantité d'activités transférées (peu importe la nature des activités), il nous est impossible d'avancer un bilan précis. Par contre, l'indice d'envergure que nous avons créé relatant la variété dans les mouvements d'activités peut laisser présager une plus grande quantité d'activités transférées. Nos résultats nous permettent ainsi de constater qu'en moyenne, il y a plus de catégories d'activités qui ont été cochées dans notre regroupement relatant des transferts d'activités au niveau de la fonction publique (0,51) qu'au niveau du secteur privé (0,31) ou de l'administration publique (0,11). Les données que nous avons décortiquées révèlent également que les deux activités les plus touchées par les transferts (sans considération pour leur destination) sont les services directs à la population suivis par le soutien administratif. Nous pensons que ce résultat est un élément important de notre enquête. En effet, cela implique que les services que reçoivent régulièrement les citoyens québécois sont de plus en plus assumés par des prestataires externes au secteur public. Ces derniers ne sont évidemment pas soumis au même cadre législatif (en termes de transparence ou de protection de la vie privée des citoyens) ni même motivés par les mêmes objectifs. Certes, nous ne pouvons que spéculer quant aux impacts à long terme de ces changements sur les services publics. Néanmoins, la littérature scientifique et certains médias ont à maintes occasions faites ressortir que le recours au secteur privé n'est pas sans impacts sur la qualité de la prestation des services. C'est pourquoi une réflexion s'impose

quant à l'adéquation entre les objectifs de profitabilité du secteur privé et la qualité des services publics. Cette position est également partagée par Haque (1996) pour qui les normes éthiques du secteur privé sont incompatibles avec les buts et les objectifs du service public. Elles affaibliraient la base même des valeurs démocratiques du service public telles que l'équité, la responsabilisation, la transparence et la réactivité. De même, selon Rouillard et al., (2008 : 154), le rôle de l'État, le *leitmotiv* du secteur public, est par définition distinct de celui de la grande firme privée, envers laquelle il n'entretient pas une dynamique d'interchangeabilité, mais au contraire une dynamique de différenciation et de complémentarité.

**Tableau 32. Synthèse générale de l'interprétation des résultats quant à la prestation des services publics**

Prestation des services publics	Élément analysé	Résultat	Modèle applicable
	Modes de prestation et prestataires des services publics	Importante réorganisation administrative de la prestation des services  Importants transferts d'activités vers le secteur privé	Hybride, mais tendance vers le modèle néolibéral

En somme, nous pouvons constater que le mode de prestation des services publics a été substantiellement modifié. Dans la foulée des mouvements d'activités qui ont eu lieu au cours des cinq dernières années dans la fonction publique québécoise, il semble y avoir eu une importante réorganisation à l'interne vers d'autres ministères et organismes gouvernementaux dans une optique de spécialisation et de centralisation, mais également d'importants transferts d'activités vers le secteur privé. Rappelons que dans le modèle néo-étatique, la livraison des services publics a tendance à demeurer prise en charge majoritairement par l'État et les autres organismes publics tandis que dans le modèle néolibéral est caractérisé par l'abandon partiel ou total d'activités à l'intérêt du secteur privé. Il apparaît donc que concernant la troisième dimension qu'est la prestation des services publics, la restructuration de la fonction publique québécoise présente encore une fois des caractéristiques des deux modèles, mais avec une tendance vers le modèle

néolibéral du fait que l'externalisation tend à être une pratique managériale de plus en plus utilisée par l'État-employeur.

## 5.4 Synthèse de l'interprétation des résultats

### 5.4.1 Les constats généraux

Au cours des cinq dernières années, la fonction publique québécoise a bel et bien expérimenté une importante restructuration et cela, en accord avec les principes de la Nouvelle gestion publique. Concernant la première dimension, soit la gestion des effectifs, force est de constater que non seulement nous notons une diminution de leur nombre, mais également le développement d'une gestion où leur remplacement est axé sur la précarisation des statuts d'emploi et des conditions de travail. L'hypothèse que nous avons formulée à cet égard semble donc se confirmer. Ces résultats s'alignent également avec la tendance observée dans les pays industrialisés : un affaiblissement du statut particulier des fonctionnaires et des employés du secteur public qui le rapproche de celui observé dans le secteur privé (Bordogna, 2008). Nous remarquons ainsi le retour d'emplois à durée déterminée que les syndicats du secteur public avaient combattus avec succès dans les années antérieures. Certes, la directive de remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'empêche pas l'embauche de nouveaux salariés, mais les remplaçants sont loin de toujours bénéficier de la sécurité d'emploi ou de toujours être des salariés directs de l'État québécois (Grenier et Jalette, 2011 : 6). En outre, l'application à géométrie variable de l'approche basée sur l'attrition a engendré des disparités, certains ministères et organismes ne subissant aucune perte d'effectifs tandis que d'autres n'ont vu aucun remplacement des départs. Ce fait met en évidence les répercussions inégales de cette approche sur la charge de travail des salariés de même que sur la capacité de l'État à remplir ses grandes fonctions.

En ce qui concerne la tentative du gouvernement libéral de réorganiser le travail des fonctionnaires afin de le rendre plus efficace, nous pouvons constater que cela n'a pas été sans conséquence. Si la restructuration des emplois et des tâches a permis d'augmenter les

compétences, cela se produit néanmoins dans un contexte de réduction des effectifs. Concrètement, il est demandé aux travailleurs d'être plus polyvalents et de maîtriser davantage de nouvelles compétences, mais on ne leur donne pas les moyens de le faire. On attend ainsi des fonctionnaires qu'ils fassent « plus avec moins ». Conséquemment, la nouvelle organisation du travail qui en découle se caractérise par une augmentation des charges de travail, par la détérioration du climat de travail et par la croissance des emplois atypiques comme cela a été observé au gouvernement fédéral canadien (Lowe, 2001) et dans plusieurs autres services publics (Martinez Lucio, 2007; Bach et Della Rocca, 2000). L'hypothèse que nous avons formulée sur la réorganisation du travail semble donc elle aussi se confirmer.

Quant à la prestation des services publics, il est clair que d'importants changements ont eu lieu en lien avec les pratiques d'externalisation. En effet, d'importants mouvements d'activités ont été observés au cours des dernières années, une conséquence directe des actions de l'État-employeur pour modifier son modèle d'offre de services à la population. Voici les constats généraux qui ressortent de nos analyses :

- 1) La fréquence des mouvements d'activités témoigne de l'importante réorganisation administrative qui a été mise en œuvre dans la fonction publique québécoise visant la spécialisation ou la consolidation des activités gouvernementales;
- 2) Les efforts de l'État-employeur pour faciliter le recours aux agents du secteur privé ont porté fruit. Une part notable des transferts d'activités observés a été à destination de ce secteur. Le recours à des prestataires externes est donc devenu une composante essentielle de l'offre des services publics;
- 3) Certaines destinations des activités transférées sont plus particulières à certaines activités, la nature de ces dernières étant le facteur explicatif majeur des nouveaux prestataires;
- 4) Il y a plus souvent des transferts d'activités vers le secteur privé, mais plus de variété dans les transferts d'activités vers la fonction publique;
- 5) Les activités les plus touchées par les transferts d'activités (sans considération pour leurs destinations) sont les services directs à la population.

À la lumière de ces constats, nous devons infirmer l'hypothèse que nous avons formulée sur la prestation des services. En effet, même si près de 40% des unités administratives sondées ont expérimenté des mouvements d'activités, cela ne représente pas la majorité d'entre elles. De plus, même si les mouvements témoignent des transferts d'activités non négligeables qu'il y a eu vers le secteur privé, il n'en demeure pas moins qu'ils illustrent aussi l'importante réorganisation qui est survenue à l'intérieur de la fonction publique.

#### **5.4.2 Vers un nouveau modèle de prestation des services publics?**

Eu égard de ce qui précède, il ressort que d'importants mouvements d'activités ont eu lieu dans la fonction publique québécoise au cours des cinq dernières années. En effet, un peu moins de la moitié des unités administratives étudiées déclarent ne plus effectuer certaines activités dont elles étaient auparavant responsables. Comme nous l'avons vu, le recours à l'externalisation est devenu une pratique courante dans l'offre de services publics, mais une partie de ces mouvements d'activités s'expliquent également par une importante réorganisation à l'interne. Un fait très intéressant, mais qui peut à première vue sembler anodin mérite notre attention : les unités administratives sondées rapportent que même de nouvelles activités et de nouveaux services qui auraient pu être assumés par l'unité ont été confiés à l'externe. En effet, près de 60% de ces unités mentionnent que l'on a confié plus ou moins fréquemment des activités qui auraient pu être accomplies par les membres de l'unité administrative. Ce résultat démontre empiriquement que le gouvernement n'a pas seulement recours à des prestataires externes lorsqu'il n'est pas en mesure de livrer les services en raison d'un manque d'expertise à l'interne. Au contraire, il semble plutôt qu'un nouveau modèle de prestation des services publics est en émergence, un modèle où le secteur privé devient un acteur très important.

Les résultats de l'étude d'Halley (2000) sur la sous-traitance indiquent que la tendance à la hausse observée dans l'octroi de contrats de sous-traitance s'explique surtout par le désir des employeurs d'augmenter la flexibilité de leur organisation (dans une proportion de 69,4%). Les trois autres raisons citées sont 1) l'accessibilité à une expertise et à des compétences de niveau supérieur (66,8 %), 2) le besoin de faire face à l'augmentation de la

demande (58,7%) et 3) la diminution de certains coûts reliés à la main-d'œuvre (54,9%). À cet égard, un parallèle peut être établi entre nos résultats et ceux de Halley (2000) quant aux motivations de l'État-employeur de recourir à des prestataires externes. Les raisons d'une meilleure accessibilité à de l'expertise et du besoin de faire face à l'augmentation de la demande pouvant être écartées à la lumière de nos résultats, nous pouvons penser que le gouvernement cherche davantage à augmenter la flexibilité de son offre de services de même qu'à diminuer ses coûts d'opération. Cette présomption est en lien direct avec l'important débat qui a lieu actuellement au Québec et ailleurs dans d'autres pays concernant la capacité du secteur privé à livrer de meilleurs services à moindres coûts que le secteur public. Nos résultats ne permettant pas de nous positionner sur cette problématique, nous ne nous lancerons pas dans cette discussion. Ce que nous pouvons affirmer, cependant, c'est que le modèle traditionnel de prestation des services, dans lequel ces derniers sont pris en charge par les salariés de la fonction publique, a été substantiellement modifié. Un nouveau modèle a émergé, un modèle où la fourniture des services publics est désormais assurée par plusieurs prestataires externes. Cette tendance n'est pas nouvelle dans la fonction publique québécoise. En effet, nous avons vu au chapitre 1 que le recours à l'externalisation est une pratique managériale qui s'est implantée progressivement depuis les années 1980. La nouveauté est plutôt liée à la fréquence et à l'importance de l'externalisation.

Ce constat semble également cohérent avec les résultats de nos analyses inférentielles quant aux départs des salariés. En effet, nous avons vu que plus une unité administrative a connu des départs, plus elle est susceptible d'expérimenter l'externalisation de ses activités. Pareillement, nos analyses révèlent que celles qui ont eu des départs d'employés au cours des cinq dernières années ont plus de nouveaux services ou de nouvelles activités qui ont été externalisés même si les membres des unités administratives auraient pu les réaliser. Cela paraît également conséquent avec les résultats de nos analyses inférentielles portant sur le remplacement des départs des salariés. Ces résultats tendent à démontrer de manière significative que moins il y a eu de remplacements des départs d'employés au cours des cinq dernières années et plus les unités administratives ont vécu de l'externalisation et plus de nouvelles activités ont été confiées à l'externe même si les membres des unités

administratives avaient pu les réaliser. Nous avons ici une indication que le non-replacement des départs de salariés devient une occasion pour le gouvernement d'externaliser les activités dont les unités administratives étaient auparavant responsables ou qu'elles auraient pu réaliser. Nous pouvons penser ici que la politique de remplacement d'un départ à la retraite sur deux est une stratégie gouvernementale non seulement pour réduire le nombre de fonctionnaires, mais également pour favoriser le recours à l'externalisation. Autrement dit, nous pouvons supposer que le gouvernement se sert de sa politique de remplacement pour substituer à petit feu la responsabilité des services publics à des prestataires externes.

## **5.5 Conclusion de l'analyse des résultats**

Dans les sections précédant ce chapitre, nous avons étudié les différents éléments d'analyse de chacun des concepts que nous avons construits, soit la gestion des effectifs, la réorganisation du travail et la prestation des services publics. En fonction des résultats obtenus, nous les avons rattachés au modèle néo-étatique ou au modèle néolibéral et nous avons fait la même chose pour le concept lui-même. Afin de répondre à notre question de recherche et ainsi situer de manière générale la restructuration de la fonction publique québécoise dans l'un de nos deux modèles d'analyse, nous avons comptabilisé les résultats (tableau 33).

**Tableau 33. Modèle général de la restructuration de la fonction publique**

Restructuration de la fonction publique québécoise	Concept	Modèle applicable			Modèle général
		Néo-étatique	Hybride	Néolibéral	
	Gestion des effectifs		X	→	
	Réorganisation du travail		X		Hybride, mais tendance vers le modèle néolibéral
	Prestation des services publics		X	→	

→ : Tendance vers un modèle.

Dès lors, à notre question générale de recherche, soit dans quel modèle se situe le vaste mouvement de restructurations de la fonction publique québécoise depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral en 2003, nous répondons : les deux. Notre analyse démontre effectivement que cette restructuration comporte des éléments caractéristiques du modèle néo-étatique et du modèle néolibéral. Nous argumentons en ce sens, mais avec une certaine prudence, puisqu'elle est basée sur l'analyse de statistiques descriptives prises à un moment figé dans le temps. Autrement dit, malgré les limites que cette méthode comporte, nous avons pris une photo des unités administratives de la fonction publique et basons nos propos sur celle-ci. Néanmoins, nos résultats nous permettent de dégager des constats généraux qui soutiennent notre proposition que la restructuration de la fonction publique québécoise est caractérisée par des éléments des deux modèles. Il semble ainsi plus juste de parler d'un modèle hybride caractérisé par une tendance vers le modèle néolibéral. En effet, les actions du gouvernement libéral au cours des cinq dernières années laissent transparaître un glissement vers des éléments propres à ce modèle que ce soit au niveau de la gestion des effectifs, de la réorganisation du travail ou de la prestation des services publics. Cette

coexistence des deux modèles a du sens lorsque l'on connaît un tant soit peu la taille et la complexité des ministères et des organismes gouvernementaux du Québec. Indéniablement, au même titre qu'une grande entreprise multinationale, les entités publiques ont des structures organisationnelles vastes et complexes et sont très importantes autant au niveau des effectifs qu'ils emploient que dans leur champ d'action. L'implantation de nouvelles pratiques est donc un processus lent qui variera en fonction des caractéristiques propres à chaque organisme concerné.

L'interprétation de nos résultats nous donne également l'occasion d'évaluer de façon critique la restructuration survenue dans la fonction publique québécoise et de les mettre en perspective en regard de la littérature scientifique en relations industrielles. Premièrement, en ce qui concerne l'analyse de Clark (2002), rappelons que celui-ci classait le Québec dans le modèle néo-étatique. En effet, selon l'auteur, les gouvernements au Québec avaient opté pour un renforcement/conservation d'un État fort dans leur programme de réformes contrairement à ce qui a été observé ailleurs au Canada. Les réformes auraient ainsi été plus pragmatiques qu'idéologiques et s'orienteraient davantage sur un discours de modernisation managériale de l'action étatique (Clark, 2002 : 778). Comme nous l'avons déjà présenté, cette particularité est rattachée en bonne partie à l'héritage institutionnel et politique de la Révolution tranquille, dont l'élément clef est la création d'un État comme moteur du développement économique et social (Salée et Coleman, 1997). Les autres expériences canadiennes (gouvernement fédéral et autres provinces) impliquaient davantage une réforme des services publics qui était intégrée dans un programme de restructurations plus large de l'économie politique<sup>12</sup>. Pour Clark (2002), la réforme canadienne (secteur public fédéral) avait des éléments des deux modèles : réduction des effectifs et nouvelles pratiques de gestion. À cet égard, nous pensons que nos résultats viennent actualiser cette analyse de Clark qui, toujours aussi pertinente, ne couvre pas les profonds changements qu'a vécus la fonction publique québécoise dans les dernières années<sup>13</sup>. D'ailleurs, nous pensons bien humblement que le fait d'être allés sur le terrain, c'est-à-dire questionner directement les

---

<sup>12</sup> Ce qui implique une remise en question du rôle de l'État et de sa capacité de régulation sociale et économique.

<sup>13</sup> L'article de Clark ayant été publié en 2002, l'auteur ne pouvait donc pas couvrir la période subséquente.

travailleurs, est une plus-value de notre recherche. Cela amène un éclairage complémentaire aux travaux de Clark (2002) qui s'est davantage concentré à examiner les tendances générales des restructurations. Bref, nous sommes d'avis que suite à la modernisation entamée par le gouvernement libéral depuis 2003, la restructuration de la fonction publique québécoise possède dorénavant elle aussi, au même titre que la restructuration du secteur public fédéral canadien, des éléments des modèles néo-étatique et néolibéral. Nous assistons donc à l'émergence d'un nouveau modèle de gestion et ce dernier semble propulsé par la politique de réduction des effectifs du gouvernement, politique qui semble avoir une incidence considérable sur la réorganisation du travail et sur le recours à l'externalisation. C'est pour ces raisons que nous sommes portés à croire que la politique de remplacement du « un sur deux » est la pierre angulaire de la modernisation libérale de l'État.

Ce constat que nous faisons de la coexistence des deux modèles est également conséquent avec l'analyse de Jobert (1994) quant à la pénétration du néolibéralisme dans les réformes de l'État en Europe. Rappelons que l'auteur traite du néolibéralisme doctrinaire, avancé dans la rhétorique politique, et du néolibéralisme gestionnaire, provenant plutôt des experts qui alimentent la communauté des politiques publiques. On peut imputer au premier une volonté de réforme plus globale de l'État qui conduit à une contraction du rôle de l'État et à la privatisation de plusieurs entreprises publiques. Le second, le néolibéralisme gestionnaire, joue un rôle beaucoup plus durable dans la mesure où, se présentant comme un ensemble de savoir-faire pragmatique, il se refuse à tenter de prendre de force certaines citadelles, mais les vide peu à peu de toute influence en impulsant une autre logique aux programmes censés les mettre en œuvre (Jobert, 1994 : 17). C'est ce que le chercheur appelle l'encerclement progressif. Son impact ne se mesure pas par la capacité à faire vivre un grand dessein politique face à l'ensemble des acteurs, mais plutôt dans l'imposition d'un ensemble de contraintes qui modifient les termes de la décision politique et ses modalités de mise en œuvre. C'est un processus d'encerclement par un néolibéralisme gestionnaire plutôt que doctrinal. Le choix entre la réforme globale et l'encerclement progressif dépend de la position des promoteurs des réformes dans le système politique (Jobert, 1994 : 17).

Un parallèle peut être établi entre ce qu'avance Jobert (1994) et la situation de la fonction publique québécoise que nous venons de décrire. En effet, nous avons vu que l'existence d'un modèle hybride au Québec s'expliquait en partie par l'implantation lente et progressive d'éléments du modèle néolibéral dans la fonction publique québécoise. À notre avis, il y a un lien direct entre ce processus graduel et le concept d'encerclement progressif. Même si nous observons un glissement vers le modèle néolibéral dans la fonction publique québécoise, les réformes se veulent néanmoins plus managériales que doctrinales et elles témoignent de la diffusion lente du néolibéralisme dans le secteur public.

De surcroît, nos analyses peuvent se greffer à l'argumentation de Bach et Bordogna (2011) qui remettent en question la thèse d'un processus global de convergence entre le secteur public des pays développés sous l'influence de la Nouvelle gestion publique. En guise de rappel, l'idée centrale de la NGP est que l'efficacité et l'efficience ne peuvent être atteintes qu'en diminuant ou éliminant les différences entre le secteur public et le secteur privé. Pour ces chercheurs, il n'y a pas de modèle unique lié à la NGP, mais plutôt différents modèles alternatifs de restructuration du secteur public qui s'expliquent par l'héritage des traditions juridiques, institutionnelles et culturelles de chaque pays (Bach et Bordogna, 2011). Pour expliquer ces diverses trajectoires possibles, Thelen (2004) parle de superposition de réformes, c'est-à-dire comment les différentes « couches » de réformes se culminent au fil du temps en combinant des éléments de la NGP et des caractéristiques de l'administration publique traditionnelle. Cet élément explicatif est également utilisé par Clark (2002) pour expliquer les variations importantes observées entre l'expérience québécoise et celles des autres provinces canadiennes et du gouvernement fédéral<sup>14</sup>. Comme l'ont observé plusieurs chercheurs dans d'autres pays industrialisés (Camfield, 2007; Fairbrother and Rainnie, 2006; Bordogna, 2008), les différences entre le secteur privé et le secteur public semblent effectivement s'amincir et il y a des similitudes entre les programmes de réformes des différents pays industrialisés. Cependant, ce mimétisme n'est jamais complet et ils semblent filtrés par les arrangements institutionnels et culturels préexistants qui reflètent les particularités propres au secteur public de chaque pays (Bach et Bordogna, 2011 : 2286). Le

---

<sup>14</sup> Clark argumente que la réceptivité des services publics au néolibéralisme est liée à l'héritage institutionnel du régime de services publics propre chaque pays/province.

cas québécois en est un bon exemple. Le *Plan de modernisation*, le *Plan de gestion des ressources humaines* et nos résultats laissent transparaître la volonté croissante du gouvernement du Québec de recourir aux pratiques adoptées par le secteur privé comme la flexibilisation des effectifs, la gestion par résultats et le recours à l'externalisation. Malgré cette tendance observable, il n'en demeure pas moins que la restructuration de la fonction publique n'a pas affecté l'entièreté du cadre de régulation de l'emploi public.

En lien avec ce que nous venons de présenter, Pollitt et Bouckaert (2004) identifient deux groupes de pays quant au degré de pénétration de la NGP dans les réformes de l'État. Nous pouvons faire un parallèle avec leur analyse et les deux modèles développés par Clark (2002). Le premier groupe, majoritairement des pays anglo-saxons comme la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande, est caractérisé par des restructurations à la faveur de mécanismes de marché et d'une rhétorique anti-État. À l'opposé, les pays européens continentaux incarnent une tradition étatique plus forte qui se reflète dans le rôle plus actif de l'État. Ces derniers ont d'ailleurs adopté une approche sélective envers la NGP (Homburg et al., 2007) pour moderniser les services publics, mais sans compromettre les caractéristiques principales de leur administration publique ni même la renverser à la faveur de mécanismes de marché (Bach et Bordogna, 2011 : 2291).

## 5.6 Discussion générale

Il y a bien eu une restructuration de la fonction publique québécoise au cours des cinq dernières années. Les résultats que nous avons obtenus mettent en lumière les efforts accomplis par le gouvernement libéral afin de réduire les dépenses de l'État. Dans un secteur qui emploie autant de salariés et qui constitue le bastion du syndicalisme au Québec, les réformes ont des implications majeures sur la qualité des emplois et les pratiques de gestion des ressources humaines, sur la capacité stratégique de l'État et sur l'avenir du syndicalisme.

### 5.6.1 La fonction publique du Québec, un employeur de choix?

Le *Plan de gestion des ressources humaines* devait supposément revaloriser le personnel de la fonction publique et « mettre à contribution la ressource la plus précieuse, soit tous ceux qui œuvrent avec dévouement et professionnalisme à servir leurs concitoyens<sup>15</sup> ». Paradoxalement, la première mesure annoncée concernait la réduction des effectifs. En effet, nous avons vu que le gouvernement libéral a fait de la réduction de la taille de l'État son cheval de bataille politique en visant la réduction des effectifs par le biais du non-rempplacement d'un poste vacant sur deux. À cela, il faut ajouter le gel d'embauches décrété récemment et en vigueur jusqu'en mars 2012. Résultats : la sécurité d'emploi n'est rendue accessible qu'à environ 40% des employés du secteur public (SFPQ, 2009 : 3), on observe une augmentation du nombre d'emplois occasionnels alors que le nombre d'emplois permanents diminue (Secrétariat du Conseil du trésor, 2010) de même qu'une augmentation de la charge de travail qui n'est pas sans conséquence sur la qualité de vie au travail et possiblement la santé et sécurité des travailleurs et leur productivité. Par conséquent, les allégations du Conseil du Trésor selon lesquelles le gouvernement du Québec cherche à attirer une relève de qualité et à se positionner comme un employeur en vue de l'amélioration des services à la population nous semblent très discutables. Il y a effectivement une contradiction entre ce discours et les actions du gouvernement quant à la réduction des effectifs, la réorganisation du travail et l'externalisation des activités. Une conséquence évidente de ces politiques de gestion semble être la difficulté grandissante pour le gouvernement d'assurer une relève compétente dans la fonction publique québécoise. En effet, ce secteur vit actuellement un grave problème d'attraction et de rétention de son personnel (SFPQ, 2009 : 12). L'embauche à contrat, la précarité de plus en plus importante, des salaires non compétitifs<sup>16</sup> et la surcharge de travail ne sont pas étrangers aux multiples défections du personnel et aux problèmes de recrutement. Cette situation survient au moment même où de nombreux employés prennent leur retraite et doivent être remplacés. Comme l'explique Grenier et Jalette (2011), il s'agit ici d'un cercle

---

<sup>15</sup> Monique Jérôme-Forget. 2004. « Message de la présidente du Conseil du trésor », dans Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007, Québec, p. III.

<sup>16</sup> Sur la question des salaires, voir Institut de la statistique Québec, *Étude sur la rémunération des salariés québécois*. 1997-2008. Québec : Gouvernement du Québec.

vicioux : les conditions de travail se précarisent, les départs sont moins comblés en vertu des politiques appliquées, l'État a de plus en plus de difficulté à attirer et retenir de la main-d'œuvre ce qui l'amène en fin de compte à recourir à davantage de prestataires externes. Bref, cette nouvelle réalité de l'emploi dans la fonction publique est sans contredit une cause importante de la pénurie quantitative, qualitative et corporative qui touche la fonction publique québécoise (SFPQ, 2009 : 12). Si dans le passé la fonction publique du Québec aspirait à être un modèle servant d'exemple pour le secteur privé, cette époque semble bel et bien révolue (Grenier, 2009).

### **5.6.2 Quelles sont les implications d'un nouveau modèle de gestion?**

Comme nous l'avons mentionné dans une section précédente, nos résultats laissent croire qu'un nouveau modèle de gestion est en émergence dans la fonction publique du Québec, principalement en ce qui a trait à la prestation des services publics. Dans le champ d'études et la pratique des relations industrielles, l'externalisation et la sous-traitance demeurent des questions litigieuses et très actuelles du fait qu'elles touchent des questions comme l'organisation du travail, les droits de gérance, la sécurité d'emploi et l'accréditation syndicale. Manifestement, son recours est fréquemment basé sur la présomption que le secteur public est moins productif et moins flexible que le secteur privé. Pourtant, certains auteurs (par exemple Crewson, 1997; Gurstein et Murray, 2007; Zullo, 2002) amènent des nuances à ce propos. Rouillard et *al.* (2008 : 152) postulent d'ailleurs que le concept d'efficience est lui-même l'expression de la hiérarchisation implicite et non avouée des valeurs privilégiées à travers des activités d'évaluation et de contrôle qui, en définitive, demeurent toujours partielles et subjectives. Pour Gurstein et Murray (2007), même si la prévalence de l'externalisation a sensiblement augmenté dans le secteur public, les nouvelles méthodes de prestation des services publics ne constituent pas une panacée pour répondre aux responsabilités fiscales des gouvernements. Lorsqu'elle touche à des fonctions traditionnellement régaliennes, l'externalisation peut poser la question du « gouvernement indirect », c'est-à-dire d'une remise en cause de la souveraineté de l'État et d'une diminution de la capacité stratégique de son administration (Centre d'analyse stratégique, 2009 : 3). Le fait que de plus en plus de prestataires de services soient externes

à la fonction publique peut également soulever des questionnements quant à l'imputabilité. En effet, les agences hors fonction publique, les partenariats public-privé et le secteur privé se situent à l'extérieur de la *Loi sur la fonction publique* et du regard des institutions politiques. En outre, le recours à des agents externes peut venir agraver le problème de pénurie déjà existant. Manifestement, il semble y avoir, dans certains secteurs de travail de la fonction publique québécoise, presque autant de consultants externes que d'employés permanents (SFPQ, 2009 : 12). Or, ces consultants occupent des postes clés et bénéficient de meilleures conditions salariales que le personnel de la fonction publique, cela n'étant pas sans conséquence sur le climat de travail. D'ailleurs, quand ces consultants partent, ils le font sans faire de transfert d'expertise du fait qu'ils n'ont pas à donner un long préavis avant de quitter (SFPQ, 2009 : 13). De plus, à long terme, l'embauche de prestataires externes peut devenir très pernicieuse, car la fonction publique développe une forme de dépendance néfaste envers le secteur privé pouvant provoquer une perte du savoir accumulé à l'interne, souvent très difficile à reconstituer dans le futur (Conseil économique et social de France, 2005).

Mais au-delà des conséquences sur la prestation des services eux-mêmes, les nouvelles pratiques de gestion du gouvernement libéral semblent dépasser de loin les seules exigences de resserrement des finances de l'État et reflètent plutôt une remise en question de l'essence même de l'État-providence. La raison d'être des restructurations n'est donc pas seulement économique, elle est aussi politique et cela a des implications sur la capacité de l'État à réguler l'économie. À n'en pas douter, la simple analyse de la dimension numérique de l'évolution des effectifs cache un enjeu encore plus central, celui de la capacité de l'État à s'acquitter des missions et des fonctions qui lui sont dévolues. La fétichisation du nombre de fonctionnaires auquel donne lieu l'exercice de réduction de la taille de l'appareil étatique fait perdre de vue que le gouvernement se prive de ressources pour assumer ses activités (Grenier et Jalette, 2011 : 1). De plus, la réduction des effectifs peut entraîner une atrophie de la capacité stratégique de l'État à élaborer ses politiques de même qu'effriter sa capacité opérationnelle à livrer les services à la population (Rouillard et al., 2008 : 78). Les innovations managériales privilégiées pour transformer le fonctionnement interne de l'appareil étatique influencent sa capacité et son autonomie,

entraînant des conséquences directes sur ses relations avec la société civile. Il y a donc un risque pour la capacité stratégique de l'État de mobiliser les ressources institutionnelles nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques (Rouillard et al., 2008 : 5-6).

Comme le rappelle Kernagan (1997), les réformes inspirées par la NGP présument trop rapidement que les valeurs fondatrices de la fonction publique peuvent être maintenues tout en y ajoutant de nouvelles telles que l'innovation, la prise de risque et le relâchement des règles au profit des résultats. Les réformateurs négligeraient ainsi de considérer à quel point les transformations du service public peuvent contribuer au démantèlement des mécanismes assurant le maintien des valeurs d'indépendance et d'intégrité. C'est pour cette raison que la NGP serait confrontée à une incapacité de voir les difficultés de l'importation de ses mécanismes et d'anticiper les effets potentiellement pervers d'un grand nombre de ses préceptes sur la relation d'emploi. Selon Bordogna (2008 : 19), cette faiblesse contribue de manière significative aux difficultés qu'ont connues les réformes inspirées de la NGP dans l'accomplissement de leur promesse de renouveler l'administration publique et de promouvoir des services publics plus efficaces et de meilleure qualité. De plus, il est nécessaire de tenir compte des coûts potentiels que les formes de rémunération liée à la performance et l'individualisation des conditions d'emploi pourraient provoquer en termes d'érosion des relations de confiance et sur l'éthique du service public traditionnel, des éléments importants dans un secteur où la qualité du service est indissociable de la qualité du personnel qui le fournit (Crouch, 2003).

### **5.6.3 Quels défis pour les organisations syndicales?**

En général, l'influence des syndicats du secteur public a semblé se maintenir si on la compare à ce qui se passe dans le secteur privé (Bach et Bordogna, 2011 : 2289). Néanmoins, la restructuration de la fonction publique québécoise soulève des enjeux importants pour les organisations syndicales qui représentent les fonctionnaires du gouvernement. Premièrement, la fragmentation du collectif de salariés selon les statuts d'emploi ne peut qu'affaiblir la solidarité et la capacité de représentation des syndicats dont

certains éprouvent déjà des difficultés à rejoindre et à mobiliser leurs membres (Grenier et Jalette, 2011 : 11). En outre, le fait d'externaliser de plus en plus d'activités peut entraîner un fractionnement de l'unité d'accréditation et mettre les travailleurs et les syndicats du secteur public en concurrence avec le secteur privé (Conseil économique et social de France, 2005). De ce fait, l'externalisation constitue un défi majeur pour le mouvement syndical dans sa bataille toujours plus difficile pour maintenir le travail de ses membres hors de la concurrence (Perry, 1997). C'est pourquoi il est nécessaire d'analyser également l'externalisation sous sa dimension politique, c'est-à-dire comme une arme de négociation et comme une pratique amenant une individualisation de la relation d'emploi et une réduction de l'influence des syndicats (Teicher, Gramberg et Holland, 2006). Au Canada, plusieurs syndicats ont fait preuve d'une faible résistance face aux nouvelles initiatives gouvernementales en matière d'externalisation malgré les impacts négatifs sur ceux qui fournissent et reçoivent les services. Une minorité seulement a tenté de les combattre vigoureusement (Camfield, 2007 : 290-291). Manifestement, plusieurs syndicats se sont retrouvés dépourvus et mal outillés pour mobiliser leurs membres et leurs alliés et n'étaient pas habitués à une approche conflictuelle de négociation collective (Camfield, 2007). De ce fait, les difficultés posées par l'externalisation, la précarisation de la relation d'emploi et la réorganisation du travail suggèrent le besoin de renouveler l'action syndicale et de reconfigurer les réponses amenées pour influencer la mise en œuvre des restructurations. Mais au-delà de ces grands défis, il reste que c'est l'avenir même du mouvement syndical qui est en jeu. En effet, au Canada et au Québec, il ne reste que deux bastions où les syndicats sont encore présents. Le premier inclut ceux qui, comme les travailleurs canadiens de l'automobile, opèrent dans d'importantes industries, et le second, les travailleurs du secteur public. La vitalité du syndicalisme dépend donc en grande partie des syndicats de ce secteur. À ce propos, certaines expériences internationales suggèrent que le syndicalisme comme mouvement social est mieux outillé pour faire face aux nombreuses restructurations du secteur public, l'action directe et la démocratie organisationnelle étant les clefs du succès (Camfield, 2007 : 296). Il est dès lors nécessaire pour le mouvement syndical de se connecter avec les valeurs de ses membres et d'adopter des pratiques qui vont renforcer les liens entre ces derniers et leur organisation (Kumar et Murray, 2003). De plus, Kumar et Murray (2003) soulignent l'importance de bâtir des alliances avec d'autres

groupes qui ne font pas partie du mouvement syndical. Finalement, Grenier (2007) soulève l'importance pour les syndicats de la fonction publique de développer des stratégies politiques qui ne sont pas liées à un parti en particulier. Les syndicats ont donc intérêt à intervenir publiquement et à informer la population des effets pervers des restructurations sur les services publics.



## Conclusion générale

Dans ce mémoire, nous nous sommes intéressés à la restructuration de la fonction publique du Québec entreprise depuis 2003 par le gouvernement libéral et largement inspirée de la Nouvelle gestion publique. Plus précisément, notre projet visait à analyser les conséquences de cette réforme, et ce, sous trois dimensions : la gestion des effectifs, la réorganisation du travail et la prestation des services publics. Nous cherchions ainsi à évaluer l'étendue de cette restructuration, les formes qu'elle a prises et la nature des activités touchées dans l'objectif ultime de la catégoriser dans un modèle théorique, soit le modèle néo-étatique ou le modèle néolibéral. À la lumière des résultats de cette recherche, nous pouvons dégager plusieurs conclusions. D'une part, la fonction publique québécoise a bel et bien été restructurée sous les principes de la Nouvelle gestion publique. Au niveau de la gestion des effectifs, nous notons le développement d'un management où le remplacement des départs est à géométrie variable et axé sur la précarisation des statuts d'emploi. Quant à l'organisation du travail, son évolution se caractérise par une augmentation des charges de travail et par la détérioration du climat de travail. En ce qui a trait à la prestation des services publics, il semble que le recours à l'externalisation soit devenu une pratique courante dans l'offre de services publics, mais une partie des mouvements d'activités observés s'expliquent également par une importante réorganisation à l'interne. À ce propos, nous pensons qu'un nouveau modèle de prestation des services publics est en émergence, un modèle où le secteur privé devient un acteur majeur. Pour toutes ces raisons, il semble que la restructuration de la fonction publique québécoise s'inscrive dans un modèle hybride, mais avec une tendance vers le modèle néolibéral. Soyons clairs : nous ne prétendons pas qu'un modèle est meilleur ou plus souhaitable que l'autre. En fait, nos résultats amènent un éclairage nouveau sur la restructuration de l'État au Québec et nous souhaitons tout simplement alimenter la réflexion sur les implications des actions du gouvernement libéral et de sa vision d'un État efficace et au service de la population. Voilà les conclusions générales de ce mémoire.

Compte tenu de ce qui précède, il est clair que la fonction publique québécoise n'est pas une entité structurelle homogène et statique. Au contraire, elle est une construction sociale hétérogène et dynamique influencée par les discours et les pratiques managérielles

(Rouillard et al., 2008 : 7). En effet, aucune évaluation ou restructuration de l'activité gouvernementale ne saurait s'absoudre des fondements politiques et idéologiques propres aux réformateurs. Ce qu'il faut en comprendre, c'est que contrairement au discours populaire et politique, les gouvernements ne sont pas des victimes passives du néolibéralisme, mais bien des acteurs clés de sa diffusion (Grenier, 2010 : 2).

La réingénierie-modernisation n'est pas la première manifestation de la montée du néolibéralisme au sein de l'État québécois. C'est en continuation du mouvement déjà amorcé par le gouvernement péquiste que se déploie la réforme toujours en cours du gouvernement libéral. Par contre, si le maintien des valeurs traditionnelles du secteur public avait caractérisé les actions du gouvernement du Parti québécois, il ne fait aucun doute que la restructuration entreprise depuis 2003 par le gouvernement libéral mise sur des stratégies de marché et de minimisation de l'État qui mettent au rancart les valeurs traditionnelles qui avaient caractérisé les réformes précédentes (Fortier, 2003 : 3-20).

Quant au discours prétendant que la modernisation de l'état amorcée en 2003 a accouché d'une souris et que la véritable restructuration de la fonction publique québécoise reste à faire, nous pensons que ce mémoire vient donner un éclairage nouveau à ce débat. En effet, les analyses que nous avons dégagées de nos résultats démontrent que l'argumentaire politique et médiatique présentant la fonction publique comme sclérosée ne tient pas la route. Des changements majeurs se sont opérés à l'égard de la gestion des effectifs, de la réorganisation du travail et de la prestation des services publics et ce processus se continue. Cela n'est pas sans conséquence sur la capacité d'intervention de l'État de même que sur son rôle d'employeur et de prestataire de services à la population. La poursuite des objectifs du *Plan de modernisation* et du *Plan de gestion des ressources humaines* inscrit dorénavant l'État-employeur québécois dans la lignée de plusieurs provinces canadiennes et du gouvernement fédéral qui ont appliqué des recettes similaires dans les années 1990, une approche qui a eu comme conséquence que ces gouvernements ne sont plus des employeurs de choix (Lowe, 2001; Grenier, 2009).

Dans son projet de réingénierie, le gouvernement libéral cherche à réinventer l'État en rapprochant sa gestion de sa contrepartie privée et a intégré de plus en plus ce secteur dans la fourniture des services publics. Nous retrouvons dans cette approche l'idée maîtresse de la NGP : l'efficacité et l'efficiency ne peuvent être atteintes qu'en diminuant ou éliminant les différences entre le secteur public et le secteur privé. Pourtant, les dissemblances entre l'État et les employeurs du secteur privé de même que le contexte particulier dans lequel ils opèrent sont reconnus depuis longtemps dans les théories des relations industrielles (Kochan, 1974; Ferner, 1985; Beaumont, 1992). L'influence des syndicats, la sensibilité politique, les contraintes juridiques et constitutionnelles de même que les caractéristiques structurelles d'une partie importante du secteur public sont des éléments qui peuvent inhiber l'importation de mécanismes de gouvernance axés sur le marché ainsi que des formes de management d'affaires (Bordogna, 2008 : 19).

Sur ce point, plutôt que de tenter de réinventer sa raison d'être, l'État québécois devrait peut-être au contraire tenter de reformuler ses éléments de distinctions, en sachant que rigueur et cohérence managérielles ne sont pas et n'ont jamais été l'apanage de la firme privée (Rouillard et al., 2008 : 154). Peut-être faudrait-il reconnaître que la bureaucratisation est un phénomène inévitable dès lors qu'une organisation atteint une certaine taille et que ses activités stratégiques et opérationnelles atteignent un certain niveau de complexité. Pour Rouillard et al. (2008), il ne s'agit pas tant de rejeter la bureaucratie en lui substituant la chimère du marché concurrentiel, que de s'approprier son héritage de manière constructive et progressiste. S'il y a un coût à la bureaucratie, il y en a un aussi à son abandon (Gow et Hodgetts, 2003 : 191). Les débats des dernières années ont fait surgir des questions fondamentales sur la façon d'assumer la gouvernance au Québec, c'est-à-dire du rôle respectif de l'État, du marché et de la société civile. À cet égard, Lévesque (2003 : 64-65) souligne que dans la mesure où les objectifs de développement durable, de qualité de vie et de cohésion sociale basée sur l'équité, voire l'égalité, il pourrait être rationnel de choisir un modèle moins efficient, mais moins producteur d'inégalités.

Nous pensons que notre recherche amène un éclairage inédit sur la modulation de la politique de remplacement du gouvernement. Par contre, les résultats présentés dans ce

mémoire ne permettent pas de mettre en évidence les priorités quant à la réduction de la taille de l'État. En effet, si l'on accepte l'argumentaire du gouvernement libéral selon lequel les réductions et les remplacements d'effectifs sont modulés en fonction des besoins, il serait intéressant de connaître les modalités utilisées pour définir ceux-ci. En d'autres termes, quelles fonctions de l'État ont été priorisées ou mises de côté lors des remplacements d'effectifs? Quelle vision de l'État se profile derrière la réduction des effectifs dans certains ministères et son maintien dans d'autres? Parallèlement, qu'adviennent-il de la relation du citoyen avec l'État dans le nouveau modèle de prestation des services publics en émergence? Serait-il réduit à un simple consommateur de services? Comment pourra-t-il faire valoir ses revendications face à un État qui se comporte de plus en plus comme une entreprise privée? Ce sont là d'autres questions auxquelles de nouvelles recherches pourront tenter de répondre.

## BIBLIOGRAPHIE

- Accenture. 2002. « Outsourcing in Government: The Path to Transformation ». En ligne.<[www.accenture.com/Global/Research\\_and\\_Insights/By\\_Industry/Government\\_and\\_Public\\_Service/OutsourcingPathTransformation.htm](http://www.accenture.com/Global/Research_and_Insights/By_Industry/Government_and_Public_Service/OutsourcingPathTransformation.htm)>. Consulté le 18 février 2009.
- Ackroyd, Stephen. 1995. « From Public Administration to Public Sector Management – Understanding Contemporary Change in British Public Services ». *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 8, no 2, p. 19-32.
- Amyotte, Luc. 2002. Méthodes quantitatives – Applications à la recherche en sciences humaines. 2e édition. Saint-Laurent : Éditions du renouveau pédagogique Inc., 469 pages.
- Applebaum, Eileen and Rosemary Batt. 1994. *The New American Workplace*, Ithaca New York, ILR Press.
- Atkinson, J. 1987. « Flexibility or Fragmentation? The United Kingdom Labour Market in the Eighties ». *Labour and Society*, 12, p. 87-105.
- Bach, Stephen et Giuseppe Della Rocca. 2000. « The Management Strategies of Public Service Employers in Europe ». *Industrial Relations Journal*, vol. 31, no 2, p. 82-97.
- Bach, Stephen et Lorenzo Bordogna. 2011. « Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies ». *The International Journal of Human Resource Management*, 22:11, p. 2281-2294.
- Bach, Stephen et Rebecca Kolins Givan. 2008. « Public Service Modernization and Trade Union Reform : Toward Managerial Led Renewal? ». *Public Administration*, 86, 17 pages.
- Baillargeon, Gérard. 2003. Outils statistiques et analyse de données pour les sciences du management et des relations industrielles. 2e édition. Trois-Rivières: Les Éditions SMG, 583 pages.
- Beaumont, P. 1992. Public sector industrial relations, London, Routledge.
- Beaumont, P. 1995. « Canadian Public Sector Industrial Relations in a Wilder Setting ». In *Public Sector Compensation. Public Sector Bargaining in Canada: Beginning of the End or the End of the Beginning?*, G. Swimmer and M. Thompson (Eds.), Kingston: IRC Press.

- Bélanger, Jacques, Anthony Giles et Gregor Murray. 2004. « Vers un nouveau modèle de production : possibilités, tensions et contradictions ». In *L'organisation de la production et du travail : vers un nouveau modèle?*, Gregor Murray et al. (dir.), Québec : Presses de l'Université Laval, p. 13-62.
- Bellavance, M. 1997. « La modernisation du secteur public au Canada: Le cas québécois ». *Revue internationale des sciences administratives*, 63, p. 129-166.
- Bergeron, Johanne. 1987 « L'autel du libéralisme: Une revue des rapports Fortier, Gobeil et Scowen ». *Politique*, no 11, 1, p. 129-138.
- Bernier, Luc et Francis Garon. 2003. « Les sociétés d'État québécoises : après les privatisations, l'adaptation à l'économie mondialisée ». In *Québec: État et société*, Alain-G. Gagnon (dir.), Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p 227-250.
- Bordogna, Lorenzo. 2007. Industrial relations in the public sector (Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). En ligne, 40 p. <[http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0611028s/tn061\\_1028s.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0611028s/tn061_1028s.htm)>. Consulté le 28 mars 2009.
- Bordogna, Lorenzo. 2008. « Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations ». *European Journal of Industrial Relations*, 14 (4), December, p. 381-400.
- Borgeat, Louis et Anne Desrusseaux. 1998. « Profil des réformes administratives à travers le monde ». *Observatoire de l'administration publique*, Janvier, p. 6.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot et Pat Walsh. 1996. *Public Management: the New Zealand Model*, New York : Oxford University Press, 412 pages.
- Bourque, Gilles. 2000. Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement. Sainte-Foy. Presses de l'Université du Québec.
- Bouzit, N., P. Négroni et M. Vion. 2002. « Débordement(s) à l'accueil-clientèle et effets sur la santé ». In *Charge mentale: notion floue et vrai problème*, M. Jourdan et J. Theureau (Eds.), Toulouse, France: Octares Éditions.
- Bradford, Neil. 2000. « The Policy Influence of Economic Ideas : Interest, Institutions and Innovation in Canada ». In *Restructuring and Resistance : Canadian Public Policy in a Age of Global Capitalism*, Mike Burke, Colin Mooers and John Shields (Eds.), Halifax : Fernwood, p. 72.
- Brown, Curtis. 2008 « Path-breakers and Pragmatists: Manitoba and the New Public Management ». En ligne. 32 p. <<http://www.scribd.com/doc/3145290/PathBreakers-and-Pragmatists-Manitoba-and-the-New-Public-Management>>. Consulté le 2 septembre 2011.

- Brunelle, Dorval, Sylvain Bédard, Simon Carreau et Pierre-Antoine Harvey. 2004. L'État et les partenariats public-privé au Québec. Montréal : Université du Québec à Montréal, Service aux collectivités, p. 20-33.
- Brunelle, Dorval (dir.). 2005. Main basse sur l'État : les partenariats public-privé au Québec et en Amérique du Nord, Montréal, Fides, coll. « Points chauds », 278 pages.
- Burnham, Peter. 1999. « The Politics of Economic Management in the 1990s' ». *New Political Economy*, vol. 4, no 1, March, p. 37-54.
- Burnham, Peter. 2001. « New Labour and the Politics of Depoliticisation ». *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 3, no 2, Juin, p. 127-149.
- Burrows, R. et B. Loader. (Eds). 1994. Towards a Post Fordist Welfare State, Routledge, London.
- Camfield, David. 2005. « Public Sector Reform and the Future of Public Sector Unions ». CCPA Review, Economic and Social Trends in Manitoba, December, 4 pages.
- Camfield, David. 2007. « Renewal in Canadian Public Sector Unions: Neoliberalism and Union Praxis ». *Relations Industrielles/Industrial Relations*, vol. 62, no 2, p. 282-304.
- Carter, Bob et Peter Fairbrother. 1999. « The Transformation of British Public-Sector Industrial Relations: From 'Model Employer' to Marketized Relations ». *Historical Studies in Industrial Relations*, vol.7, Printemps, p. 119-146.
- Centre d'analyse stratégique. 2009. « L'externalisation des services publics: un moyen efficace pour réduire les dépenses de fonctionnement? », Note de veille, no 148, Juillet, 10 pages.
- Chouinard, Tommy. 2011. « Services administratifs: les économies «substantielles» se font encore attendre ». La Presse. En ligne. <<http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-quebecoise/201101/07/01-4357896-services-administratifs-les-economies-substantielles-se-font-encore-attendre.php>>. Consulté le 7 janvier 2011.
- CIRANO. 2004. Les Partenariats public-privé: une option à découvrir. En ligne. 46 p. <<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2004RB-02.pdf>>. Consultée le 10 novembre 2010.
- Clark, David. 2002. « Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective ». *Canadian journal of political science*, December, 35, p. 771-793.

- Clarke, J. 1995. « After social work? ». In Social Theory, Social Change and Social Work, Parton, N. (ed.), Routledge, London.
- Cohn, Daniel. 1997. « Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States ». *Administration and Society*. 29(5), November, p. 584-616.
- Conseil du trésor du Canada. 1997. « Repenser le rôle de l'État – Un gouvernement pour les Canadiens ». Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, Groupe Communication du Canada, Ottawa, 20 février 1997, 21 pages.
- Conseil économique et social de France. 2005. « Conséquence sur l'emploi et le travail des stratégies d'externalisation d'activités ». *Journal officiel de la République française*, 170 pages.
- Contandropoulos, A.P., F. Champagne, L. Potvin, J.L. Denis et P. Boyle. 1990. Savoir préparer une recherche : la définir, la structurer, la financer. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, Édition G. Morin, 197 pages.
- Cope, S. et J. Goodship. 1999. « Regulating Collaborative Government: Towards Joined-Up Government? ». *Public Policy and Administration*, 14(2), p. 4-16.
- Côté, L. 2006, « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : la loi sur l'administration publique ». *Administration publique du Canada*, vol. 49, no 1, p. 1-22.
- Crewson, Philip. 1997. « Public-Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect ». *Journal of Public Administration Research and Theory*. 7(4), p. 499-518.
- Crouch, C. 2003. Commercialisation or citizenship: Education policy and the future of public services, London, Fabian Society, Mar.
- CSQ. 2010. Réingénierie de l'État : l'opération se concrétise. Mémoire présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 130. En ligne. 18 p.  
<http://www.education.csq.qc.net/sites/1676/documents/publications/memoires/d12201.pdf>. Consulté le 20 novembre 2010.
- Davies, Steve. 2006. Third Sector Provision Employment Related Services. Research Report, Cardiff University: Cardiff School of Social Sciences.
- Davis-Blake, Alison, Joseph P. Broschak et Elizabeth George. 2003. « Happy Together? How Using Nonstandard Workers Affects Exit, Voice, and Loyalty among Standard Employees ». *The Academy of Management Journal*, vol. 46, no 4, August, p. 475-485.

- De Serres, Andrée. 2004. « La structuration des partenariats public/privé dans le contexte québécois ». *Cahier de recherche 14-2005*. École des sciences de gestion, UQAM, Septembre. En ligne. <<http://www.esg.uqam.ca/recherche/document/2005/14-05.pdf>>. Consulté le 14 mai 2009.
- Dion, G. 1986. Dictionnaire canadien des relations du travail. 2e édition, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval.
- Dufour, Christian. 2000. « La réforme britannique après 20 ans : éléments de bilan ». *Télescope*, 7, Septembre, 8 pages.
- Dupuis, Ann et Anne De Bruin. 2003. Entrepreneurship: new perspectives in a global age. U.S.: Ashgate Publishing, Ltd., p. 79.
- ENAP. 2007. « L'état Québécois en perspective – Structure et taille de l'État : La fonction publique québécoise », Hiver, En ligne. <<http://www.etatquebecois.enap.ca/fr/accueil.aspx>>. Consulté le 16 août 2008.
- Fairbrother, Peter. 1998. « The state we are in (and against) ». *Globalisation, State and Labour*. Londres: Routledge, p. 29-52.
- Fairbrother, Peter et Al Rainnie (dir.). 2006. « Globalisation, State and Labour ». Londres: Routledge, p. 53-71.
- Fairbrother, Peter et Al Rainnie. 2006. « State restructuring and implications for trade unions: the case of the United Kingdom, unpublished paper presented to the Labour Studies Conference. University of Warwick, March.
- Fenton, Paul, Irene Ip and Geoff Wright. 2001. « Employment Effects of Restructuring in the Public Sector in North America ». Working Papers 01-19, Bank of Canada, 49 pages.
- Ferner, A. 1985. « Political constraints and management strategies: The case of working practices in British Rail ». *British Journal of Industrial Relations*, XXIII (1), p. 47-70.
- Fortier, Isabelle. 2003. « Du scepticisme au cynisme : paradoxes des réformes administratives ». Choix - Institut de recherche sur les politiques publiques. En ligne. 42 pages. <<http://www.irpp.org/fr/choices/archive/vol9no6.pdf>>. Consulté le 16 août 2011.
- Foster, D. and P. Scott. 1998. « Conceptualising Union Responses to Contracting out of Local Government Services 1979–1997 ». *Industrial Relations Journal*, 29(2), p. 37–151.

- Fox, William. 1999. Statistiques sociales Méthodes en sciences humaines. 3e édition. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 370 pages.
- Gauthier, Benoît, (dir.). 2006. Recherche sociale, de la problématique à la collecte des données. 4e édition. Québec : Presses de l'Université du Québec, 619 pages.
- Geary, J. F. 1995. « Work Practices: the structure of Work ». In *Industrial relations*, P.K. Edwards (dir.), Oxford : Blackwell, p. 368-396.
- Gélinas, André. 2002. *L'intervention et le retrait de l'État : l'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 427 pages.
- Georges, Nathalie. 2007. « Confier les chômeurs au privé: leçons des expériences internationales», *Regards croisées sur l'économie*, no 2, p. 178-187.
- Gouvernement du Canada. 1985. Royal commission on the economic union and development prospects for Canada. Report, vol. 3, Ottawa: Minister of Supply and Services, p. 359.
- Gouvernement du Québec. 1974. Rapport Descôteaux/Vézina, Une politique économique québécoise, Québec. Éditeur officiel du Québec.
- Gouvernement du Québec. 1982. Commission spéciale de la fonction publique (Rapport Bisaillon), Québec. Éditeur officiel du Québec.
- Gouvernement du Québec. 1985. Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales (Rapport Gobeil). Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Gouvernement du Québec. 1986. Groupe de travail sur la déréglementation : Réglementer moins et mieux (Rapport Scowen). Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Gouvernement du Québec. 1986. Privatisation des sociétés d'États, orientations et perspectives (Rapport Fortier). Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Gouvernement du Québec. 1990. Commission de l'administration et du budget (Rapport Lemieux-Lazure). Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Gouvernement du Québec. 1997. Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux (Rapport Facal). Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Gouvernement du Québec. 1999. Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique : Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale. Québec, Secrétariat du Conseil du trésor.

Gouvernement du Québec. 2003. Projet de loi no. 31 : Loi modifiant le code du travail, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 4.

Gouvernement du Québec. 2004. Moderniser l'État pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Gouvernement du Québec. 2004. Plan de gestion des ressources-humaines 2004-2007 – Prendre en main l'avenir de notre fonction publique. Québec, Secrétariat du Conseil du trésor.

Gouvernement du Québec. 2004. Politique-cadre sur les partenariats publics-privé. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Gouvernement du Québec. 2005. Premier rapport d'étape – Plan de modernisation 2004-2007, Québec, Éditeur officiel du Québec.

Gouvernement du Québec. 2006. Deuxième rapport d'étape – Plan de modernisation 2004-2007, Québec, Éditeur officiel du Québec.

Gouvernement du Québec. 2007. L'allègement des structures – L'examen des organismes publics. Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 12 pages.

Grenier, Jean-Noël. 2007. « Nouvelle conception du rôle de l'État et nouvelles méthodes de prestation des services publics : Le cas des centres locaux d'emploi », Tiré du Colloque international « Quelles politiques publiques à l'ère de la mondialisation », HEC, Montréal, 24 au 26 mai 2007.

Grenier, Jean-Noël. 2008. « Neo-liberalism and Public Sector Restructuring: Emergence of the «lean» or «hollowed out» State in Québec. ». Présentation dans le cadre du congrès annuel de l'ACRI, Vancouver, 6 juin.

Grenier, Jean-Noël et François-Bernard Malo. 2008. « La restructuration des services publics et les relations du travail dans l'administration publique québécoise ». Management international, vol. 12, 11 pages.

Grenier, Jean-Noël. 2010. « La restructuration des services publics et les relations du travail dans l'administration publique québécoise ». Management international, vol. 12, 11 pages.

Grenier, Jean-Noël et Patrice Jalette. 2011. « Une reduction de l'État à géométrie variable : pour un débat allant au-delà de la fétichisation du nombre de fonctionnaires ». *Parution à venir*.

Gow, J. I. 2004. « Un modèle canadien d'administration publique? ». En ligne. 52 p. <[http://www.csps-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P121\\_f.pdf](http://www.csps-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P121_f.pdf)>. Consulté le 15 janvier 2010.

- Gow, J. I. et J.E. Hodgetts. 2003. « Where Are we Coming From? Are There Any Useful Lessons From Our Administrative History? ». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 46, no 2, p. 178-201.
- Gow, J. I., M. Barette, S. Dion et M. Fortman. 1993. « Introduction à l'administration publique: Une approche politique ». Québec. Gaëtan Morin Éditeur.
- Gurstein, P., and S. Murray. 2007, « From Public Servants to Corporate Employees: The BC Government's Alternative Service Delivery Plan in Practice ». Canadian Centre for Policy Alternatives, 51 pages.
- Halley, A. 2000. Étude portant sur les activités de sous-traitance chez les entreprises canadiennes: une comparaison de quatre grandes régions du pays. Montréal, École des HEC, Cahier de recherche 00-10, 45 pages.
- Haque, M. Shamsul. 1996. « Public service Under Challenge in the Age of Privatization ». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 9(2): p. 186-216.
- Hebdon, Robert and Douglas Hyatt. 1996. « Workplace Innovation in the Public Sector: The Case of the Office of the Ontario Registrar General ». *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, vol. 25(1), p. 63-81.
- Hoggett, P. 1996. « New modes of control in the public services ». *Public Administration*, vol. 74, no 1, p. 9-32.
- Homburg, V., C. Pollitt, et S.van Thiel. 2007. « Introduction » in « New Public Management in Europe: Applications and Alternatives ». C. Pollitt, S. van Thiel and V. Homburg (Eds.), New York: Palgrave MacMillan, p. 1-9.
- Hood, C. 1991. « A Public Management for All seasons? ». *Public Administration*, vol. 69, p. 3-19.
- Huot, Réjean. 2003. Méthodes quantitatives pour les sciences humaines. 2e édition. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 400 p.
- Imbeau, Louis M. 2008. Statistiques sociales avec SPSS. Deuxième édition. Québec : Presses de l'Université Laval, 268 pages.
- Jabes, J. and D. Zussman. 1988. « Motivation, Rewards, and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service ». *Canadian Public Administration* 31(2), p. 204–250.
- Jackson, Brad. 2001. Management Gurus and Management Fashions. Londres et New York, Routledge.

- Jackson, Pander M. 2001. « Public sector added value : can bureaucracy deliver? », *Public Administration*, vol. 79, no 1, p. 5-28.
- Jalette, Patrice et Peter Warrian. 2002. « Les dispositions relatives à la sous-traitance dans les conventions collectives canadiennes : une cible en mouvement », *Gazette du travail*, vol. 5, no 1, p. 68-81.
- Jobert, Bruno. 1994. « Introduction : le retour du politique », In *Le tournant néo-libéral en Europe*, Bruno Jobert (éd.), Paris : L'Harmattan.
- Kernagan, Kenneth. 1997. « Towards a public-service code of conduct – and beyond ». *Canadian Public Administration*, vol. 40, no 1, p. 40-54.
- Kettl, D. 2000. « The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance », Washington, D.C.: The Brookings Institute, 87 pages.
- Kirkpatrick, I. and M. Martinez Lucio (éds.). 1995. *The Politics of Quality in the Public Sector*, Routledge, London.
- Kochan, T. 1974. « A Theory of Multilateral Collective Bargaining in City Government ». *Industrial and Labor Relations* 50(4), p. 612-629.
- Kumar, Pradeep and Gregor Murray. 2003. « Strategic Dilemma: The State of Union Renewal in Canada ». In *Trade Unions In Renewal: A Comparative Study*, P. Fairbrother et C. Yates (Eds.), London et New York : Continuum, p. 200-220.
- Lafferty, G. and A. Roan. 2000. « Public sector outsourcing: implications for training ». *Employee Relations*, vol. 22, p. 76-85.
- Lakehal, Mokhtar. 2005. *Dictionnaire de science politique*, L'Harmattan, 423 pages.
- Lane, Jan-Erik. 2000. *New Public Management*. New York., NY : Routledge
- Lapointe, Paul-André. 1995. « La réorganisation du travail : continuité, rupture et diversité ». In *La réorganisation du travail : efficacité et implication*, Rodrigue Blouin et al. (dir.), Québec : Les Presses de l'Université Laval, p. 3-43.
- Legault, M.-J. et H. Belarbi-Basbous. 2006. Gestion par projets et risques pour la santé psychologique au travail dans la nouvelle économie. *Pistes*, 8(1).
- Lemire, Louise et Gaétan Martel. 2007. *L'approche systémique de la gestion des ressources humaines : le contrat psychologique des relations d'emploi dans les administrations publiques du XXIe siècle*. Presses de l'Université du Québec. p.18.

- Leroy, Paul. 2001. Les régimes politiques du monde contemporain, introduction générale - Les régimes politiques des États libéraux. Édition Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 176 pages.
- Levesque, Benoît. 2003. « Vers un modèle québécois de seconde génération? ». In *Justice, démocratie et prospérité : L'avenir du modèle québécois*, Michel Venne (dir.), Montréal, Québec Amérique, p. 49-70.
- Levine, J. 1990. « Subcontracting and Privatization of Work : Private and Public Sector Developments ». *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, vol. 19, no 4, p. 275-282.
- Lisée, Jean-François. 2003. Un mauvais procès au modèle québécois. Études des pièces à conviction. In *Justice, démocratie et prospérité. L'avenir du modèle québécois*, Michel Venne (dir.), Montréal, Québec Amérique, 254 pages.
- Lowe, Graham S. 2001. « Employer of Choice? Workplace Innovation in Government - A Synthesis Report », 95 pages.
- Martinez Lucio, Miguel. 2007. « The Public sector, old welfare states and the Politics of Managerialism ». *International Journal of Public Sector Management*, vol. 20, no 1, p. 5-15.
- Masters, M.F., R. Gibney, I. Shevchuk et T.J. Zagenczyk. 2008. The state as employer. *Handbook of Industrial and Employment Relations*, In Blyton, P., Bacon, N., Fiorito, J. et E. Heery (Eds.), London: Sage, p. 305-324.
- Mercier, J. 2002. L'administration publique. De l'école classique au nouveau management public. Sainte Foy : Les presses de l'université Laval.
- Merrien, François-Xavier. 1999. « La nouvelle gestion publique : un concept mythique ». *Lien social et Politique*, vol.41, p. 95-103.
- Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC). 1974. Rapport Descôteaux/Vézina, Une politique économique québécoise, Québec.
- Mönks, J. 1998. « La nouvelle gestion publique : boîte à outil ou changement paradigmatic? ». In *La pensée comptable*, Hufty, M. (dir.), Paris, PUF, p. 77-90.
- Murray, Gregor. 2002. « Unions in Canada: Strategic Renewal, Strategic Conundrums ». In *Changing Prospects for Trade Unionism: Comparison between Six Countries*, P. Fairbrother et G. Griffin (dir.), Londres et New York: Continuum, p. 93-136.
- Naczk, Katarzyna. 2007. « Tendances de l'emploi dans la fonction publique fédérale ». Statistique Canada. Ministère de l'industrie. Ottawa: Mars, no 11-621-MIF2007053, 12 pages.

- Navarro, V. 1998. Neoliberalism, globalization, unemployment, inequalities, and the welfare state. *International Journal of Health Services*. 28(4), p. 607–682.
- OCDE. 2003. « La modernisation du secteur public », *L'Observateur de l'OCDE*, novembre, 8 pages.
- OCDE. 2004. « La modernisation du secteur public : moderniser l'emploi public », *L'Observateur de l'OCDE*, septembre, 8 pages
- OCDE. 2005. « Moderniser l'État - La route à suivre », *Les publications de l'OCDE*, Volume 2005, no 26, 262 pages.
- Osborne, D. et T. Gaebler. 1992. « Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon ». Reading, M.A.: Addison-Wesley.
- Panitch, Leo et Donald Swartz. 2003. « From Consent to Coercion: The Assault on Trade Union Freedoms », 3rd ed, Aurora, Ontario: Garamond Press, 270 pages.
- Paquet, R. 1996. « Les défis associés à la réorganisation du travail dans le secteur public », Hull : Université du Québec en Outaouais, Documents de recherche 96-7, Département de relations industrielles.
- Patry, M. 1994. « Faire ou faire faire : la perspective de l'économie des organisations », Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), Cahier CIRANO, no 94c-1, 23 pages.
- Payeur, Christian et Colette Bernier. 1995. « Changer l'organisation du travail dans le secteur public: quelques éléments de synthèse ». In *La réorganisation du travail, efficacité et implication*, Actes du 50ème congrès des relations industrielles de l'Université Laval, p. 134-138.
- Perry, C. R. 1997. « Outsourcing and Union Power ». *Journal of Labour Research*, no 18, p. 521-534.
- Piore, M. J. 1986. « Perspectives on Labor Market Flexibility ». *Industrial Relations : A Journal of Economy and Society*, 25(2), p. 146-166.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. et H. Summa. 1997. « Trajectories of Reform : Public Management Change in Four Countries ». *Public money and management*, January-March, p. 7-18.

- Préfontaine, L., L. Ricard et H. Sicotte. 2001. « Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics : État de la situation au Québec » Actes de la VIe Conférence internationale de l'Institut International des sciences administratives, Bruxelles.
- Quélin, B. et A. Duhamel. 2003. « Externalisation : logique financière et logique de compétence sont liées ». *Problèmes économiques*, no 2.799, 5 mars 2003, p. 8-10.
- Quinlan, M. 1999. « The implication of Labour Market Restructuring in Industrialized Societies for Occupational Health and Safety », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 20, no 3, p. 426-460.
- Quinlan, M., R. Johnstone et C. Mayhew. 2001. « Outsourcing Risk? The Regulation Of Occupational Health and Safety Where Subcontractors are employed ». *Comp. Labor Law & Pol'Y Journal*, vol. 22, p. 351-393.
- Quivy, Raymond et Luc Van Campenhoudt. 2006. Manuel de recherche en sciences sociales. 3e édition. Paris : Dunod, 256 pages.
- Rankin, Tom. 1990. *New Forms of Work Reorganization: The Challenge for North American Unions*. Toronto, University of Toronto Press.
- Rose, Joseph B. 2004. « Public Sector Bargaining. From Retrenchment to Consolidation ». *Relations Industrielles/Industrial Relations*, vol. 59, no 2, p. 271-294.
- Rouillard, C., É. Montpetit, I. Fortier et A.-G. Gagnon. 2004. La réingénierie de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise, Québec, Presses de l'Université Laval, Collection l'espace public, 200 pages.
- Rouillard, C., Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon. 2006. Reengineering the State: toward impoverishment of Quebec governance, Ottawa: Ottawa, University Press, 150 pages.
- Rouillard, C., Éric Montpetit, Isabelle Fortier et Alain-G. Gagnon. 2008. La réingénierie de l'État – Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise. 2e édition. Sainte-Foy : Presse de l'Université Laval, 181 pages.
- Rouillard, Jacques. 2004. Le syndicalisme québécois. Deux siècles d'histoire, Montréal, Boréal, 329 pages.
- Rouillard, Jacques. 2009. L'expérience syndicale au Québec : Ses rapports à l'État, à la nation et à l'opinion publique. Montréal, VLB Éditeur, 385 pages.

- Salée, Daniel et William D. Colleman. 1997. « The Challenges of the Québec Question : Paradigm, Counter Paradigm and ... ? ». In *Understanding Canada*, W. Clement (Ed.), Montreal : McGill-Queen's University Press, p. 262-285.
- Savoie-Zajc, L. 2000. L'analyse de données qualitatives: pratiques traditionnelle et assistée par le logiciel NUD\*IST. *Recherches qualitatives*, 20, p. 99-123.
- Schulten, Thorsten, Torsten Brandt et Christoph Hermann. 2008. « Liberalisation and privatisation of public services and strategic options for European trade unions ». *European Review of Labour and Research*, Brussels: Transfer vol. 14, no 2, summer, p. 295-311.
- Sears, Alan. 1999. « The 'Lean' State and Capitalist Restructuring: Towards a Theoretical Account ». *Studies in Political Economy*, 59, p. 91-114.
- Secrétariat du Conseil du trésor. 2010. L'effectif de la fonction publique au Québec 2008-2009. En ligne. [http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif\\_fonction\\_publique/Portrait\\_EFFECTIF\\_2008-2009\\_WEB.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_fonction_publique/Portrait_EFFECTIF_2008-2009_WEB.pdf). Consulté le 13 octobre 2010.
- SFPQ. 2009. « Soyons fiers de nos revendications ». *Journal du Syndicat de la fonction publique du Québec*, 47 année, Décembre, no 4, 39 pages.
- Singly, François de. 2005. L'enquête et ses méthodes – Le questionnaire. 2e édition. Paris : Armand Colin, 127 pages.
- Stafford, Jean et Paul Bodson. 2006. L'analyse multivariée avec SPSS, Québec : Presses de l'Université du Québec, 245 pages.
- St-Martin, Denis. 2001. « Guichet unique et reconfiguration des réseaux publics ». *Politiques et sociétés*, vol. 20 nos 2-3, p. 117-139.
- St-Onge, Sylvie, Michel Audet, Victor Haines et André Petit. 1998. Relever les défis de la gestion des ressources humaines, Boucherville : Gaëtan Morin éditeur ltée, 701 pages.
- Swimmer, Gene et Tim Bartkiw. 2003. « The Future of Public Sector Collective Bargaining in Canada ». *Journal of labor research*, vol. 14, no 4, p. 579-595.
- Talbot, Colin. 2004. « Executives Agencies : Have they Improved Management in Government ». *Public Money and Management*, vol. 24, no 2, p. 104-112.
- Teicher, J., B. Van Gramberg et P. J. Holland. 2006. « Trade union responses to outsourcing in a neo-liberal environment: A case study analysis of the Australian public sector ». *Asia Pacific Business Review*, vol. 12, issue 2, Routledge, Abingdon UK, p. 243-256.

- Teiger, C., A. Laville et J. Duraffourg. 1973. Tâches répétitives sous contraintes de temps et charge de travail: Étude des conditions de travail dans un atelier de confection. Paris, France: CNAM.
- Thelen, K. 2004. *How institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Theureau, J. 2002. La notion de "charge mentale" est-elle soluble dans l'analyse du travail, la conception ergonomique et la recherche neuro-physiologique. In *Charge mentale: notion floue et vrai problème*, M. Jourdan et J. Theureau (éds.), Toulouse, France: Octares Éditions.
- Thiébart, R.A. 1999. Méthodes de recherche en management. Paris, Dunod.
- Tort, B. 1974. *Bilan de l'apport de la recherche scientifique à l'amélioration des conditions de travail*. Paris, France: CNAM.
- Uzzi, Brian, and Zoe I. Barness. 1998. « Contingent Employment in British Establishments: Organizational Determinants of the Use of Fixed-term Hires and Part-time Workers ». *Social Forces* 76, no 3, p. 967–1007.
- Varone, F. 1998. « De l'irrationalité institutionnelle de la nouvelle gestion publique ». In *La pensée comptable, État néolibéralisme, Nouvelle gestion publique.*, Hufty, M. (dir.), Paris et Genève : PUF et les nouveaux cahiers de l'IUED, p. 125-139.
- Visser, J. 2006. « Union membership statistics in 24 countries». In *Monthly Labor Review*, Jan., p. 38-49.
- Warrian, Peter. 1996. Hard Bargain. Transforming Public Sector Labour-Management Relations, Toronto: McGilligan Books, 205 pages.
- Weller, Jean-Marc. 1998. « La modernisation des services publics par l'usager: une revue de la littérature (1986-1996) ». *Sociologie du travail*, no 3, p. 365-392.
- Workman, Thom. 1999. « Hegemonic modulation and the discourse of fiscal crisis ». *Studies in Political Economy*, 59 (Summer), p. 61-89.
- Zullo, Roland. 2002. « Confronting the Wicked Witch and Exposing the Wizard: Public Sector Unions and Privatization Policy », *WorkingUSA*, 6(2), p. 9-39.

## Annexe 1. Conséquences possibles de l'externalisation

- 1) *Une précarisation de l'emploi* : une réduction du nombre de salariés de l'État et une diminution de la proportion de salariés détenant un statut d'emploi régulier (Bordogna, 2008 : 9);
- 2) *Une déqualification du travail* : une étude de Grenier (2007) illustre que pendant que le travail et les responsabilités des agents publics deviennent plus exigeants en termes de volume, leur contenu semble se dégrader;
- 3) *Insécurité pour les salariés* : l'externalisation peut conduire à une redéfinition des postes et des fonctions et susciter un grand nombre d'interrogations et de l'inquiétude concernant le maintien des avantages individuels et collectifs à long terme, les perspectives de carrière et la mobilité interne des travailleurs réguliers (Centre d'analyse stratégique, 2009; Conseil économique et social de France, 2005; Uzzi et Barnes, 1998);
- 4) *Augmentation des problèmes de santé mentale et physiques*: l'insécurité et la précarisation de l'emploi liées à l'externalisation sont des sources de problèmes de santé mentale et physique (Quinlan, 1999);
- 5) *Une diminution de la qualité des services*: la sous-performance, associée à des formes de perte de qualité, apparaît comme l'un des risques de l'externalisation pouvant s'avérer particulièrement dommageable pour l'organisme externalisateur (Conseil économique et social de France, 2005; Grenier, 2009; Gurstein et Murray, 2007);
- 6) *Une perte de savoir-faire et des compétences individuelles et organisationnelles* : l'externalisation peut provoquer une perte du savoir accumulé à l'interne, savoir souvent tacite, fondé sur un ensemble de règles implicites, très difficiles à reconstituer dans le futur (Conseil économique et social de France, 2005);
- 7) *Dégénération de la qualité de vie au travail et de la culture interne* : la présence de sous-traitants dans les milieux de travail crée souvent des processus de travail plus fragmentés qui amènent de la désorganisation (Quinlan, 1999 : 434). C'est la confiance et la cohésion sociale qui en sont affectées et cela, non seulement entre les salariés de l'État et les travailleurs des organismes extérieurs qu'ils côtoient physiquement sur leur lieu de travail, mais également entre le gouvernement et ses salariés (Conseil économique et social de France, 2005; Gurstein et Murray, 2007 : 38);
- 8) *Une diminution de la formation offerte* : une étude de Lafferty et Roan (2000) sur le secteur public australien met en lumière le fait que le recours à des agents externes amène une réduction de la formation octroyée aux travailleurs administratifs et cléricaux.

## **Annexe 2. Méthodes alternatives de prestation des services publics**

### **1) Contrats de partenariat :**

Au sens large, ils sont fondés sur une logique de délégation de services à un opérateur privé. C'est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie à un particulier ou à une société l'exécution d'une activité de service public avec le cas échéant le versement par la collectivité publique de subventions, d'investissement et/ou de fonctionnement (Centre d'analyse stratégique, 2009 : 2). La rémunération du nouvel exécutant peut être liée au résultat de l'exploitation de l'activité, ce qui suppose qu'il assure une certaine part de risque du projet. Le partenariat public-privé est la forme la plus connue. Il s'agit d'un marché public de longue durée qui confie à un tiers le financement, la construction, l'entretien et la gestion d'un ouvrage public moyennant un loyer versé par la collectivité publique (Centre d'analyse stratégique, 2009 : 2). Selon l'article 6 de la Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, un contrat de partenariat public-privé est :

Un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, avec ou sans financement de la part de celle-ci, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut avoir pour objet la prestation d'un service public. Le contrat stipule les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices dans un objectif d'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens.

Les PPP varient considérablement en fonction du niveau de partage du pouvoir décisionnel et diffèrent selon l'objectif et les acteurs en présence :

- a) La gérance est un contrat par lequel la collectivité publique confie à un tiers de droit public ou privé la gestion et/ou l'entretien d'un service. Le secteur public garde ses actifs alors que le secteur privé opère sur les équipements et le système de l'administration publique et les entretiens. Le secteur privé n'engage pas des capitaux et il est rémunéré par le secteur public.
- b) La gestion déléguée fait référence au partenariat où le gouvernement transfère la responsabilité de la construction, de la conception, du financement ou de l'exploitation à une entreprise privée. Il s'agit ici de confier une partie ou la totalité de la gestion d'une activité au secteur privé.
- c) L'affermage et la concession lient pour une longue période l'administration publique et le secteur privé. L'affermage est un contrat par lequel la collectivité publique confie à une personne morale tierce (de droit privé ou de droit public) la gestion d'un service public. On parle de l'affermage lorsque l'administration publique conserve la propriété des immobilisations et que le contractant est

responsable de l'exploitation. La rémunération du contractant consiste en la perception des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public et l'administration publique touche un loyer qui représente la rémunération des équipements mis à la disposition du contractant. La concession fait référence au partenariat où le partenaire privé construit ou acquiert un actif, l'exploite puis le cède à l'État à terme.

*Ipsò facto*, les PPP constituent un mode mixte de prestation des services publics puisqu'ils s'inscrivent en tant que nouvel arrangement organisationnel, ni entièrement public ni entièrement privé (De Serres, 2004). Les études font état de son utilisation lors de la construction et de l'entretien d'installations sanitaires, d'infrastructures routières, d'écoles et autres bâtiments publics (Grenier, 2009 : 3).

## 2) Les transferts sociaux en nature :

Ils réfèrent à la prise en charge d'une prestation par des agents privés et qui est remboursée par l'Etat (Centre d'analyse stratégique, 2009 : 2). Certains pays de l'OCDE ont recours aux transferts sociaux en nature sous forme de « chèques service » utilisés principalement dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du logement. Il s'agit de laisser à l'usager le libre choix parmi des prestataires potentiels pour bénéficier d'un service bien identifié. Les organismes communautaires et sans but lucratif jouent également un rôle important dans l'offre des services à la population. Lorsque la prestation de services est assurée par ces derniers, cela représente une forme de transferts sociaux en nature, mais le mécanisme est différent. En effet, le citoyen n'a pas à débourser d'argent pour l'octroi d'un service puisque celui-ci est directement facturé au gouvernement.

## 3) Les agences de location de personnel/agences de placement :

Entreprises qui offrent à contrat les services de travailleurs temporaires à différents établissements clients. Les agences de location de personnel, à la différence des agences de placement, ont leurs propres employés qu'ils placent pour une période déterminée chez des clients contre paiement d'un taux qui comprend la rémunération de l'employé et une commission. Les employés des agences de location de personnel sont ainsi comptés dans l'effectif des agences elles-mêmes. Les agences de placement, quant à elles, tiennent des listes d'emplois vacants et présentent des candidats à différents employeurs en vue de leur trouver une place dans une organisation, que ce soit à titre temporaire ou permanent, contre commission. Les candidats ainsi placés font partie de l'effectif du nouvel employeur et ne sont donc pas comptés dans l'effectif du secteur des agences de placement temporaire.

#### 4) La sous-traitance :

Selon Dion (1986 : 413), la sous-traitance se définit comme :

Une pratique par laquelle une organisation confie l'exécution de certains travaux à un entrepreneur spécialisé autonome. Cet entrepreneur assume l'entièvre responsabilité de ces travaux qu'il exécute lui-même ou par l'entremise de son propre personnel, soit dans les locaux de celui qui a accordé le contrat, soit à l'extérieur, dans son propre établissement.

C'est dire que l'organisation préfère « faire faire », plutôt que « faire » elle-même, le sous-traitant jouissant ainsi d'une certaine autonomie dans l'accomplissement de ces activités (Patry, 1994). Elle implique le transfert d'opérations internes ou d'emplois à une entité externe qui se spécialise dans cette opération dans un contrat à long terme. La sous-traitance est fondée sur une logique de fourniture contre le paiement d'un prix et représente un faible niveau de risques et d'engagements (De Serres, 2004 : 7). C'est une opération par laquelle une administration confie à une entreprise privée le soin d'exécuter le tout ou une partie de produits ou de travaux et où cette dernière prend la responsabilité de l'activité sous-traitée à l'intérieur d'un contrat à long terme. Le sous-traitant s'engage à effectuer le travail à ses propres risques et avec ses propres ressources financières, matérielles et humaines. Ce qui rend la sous-traitance différente d'une relation contractuelle conventionnelle entre un acheteur et un vendeur de services est relié aux faits qu'il y a une certaine forme de contrôle conjoint, un échange d'informations ainsi qu'une intégration et une coordination des processus de travail et des fonctions commerciales entre le client et le fournisseur (Gurstein et Murray, 2007 : 9). Pour sa part, la sous-traitance est souvent associée à l'entretien des infrastructures et aux activités dites périphériques telles que les services d'entretien ménager, les buanderies et les services alimentaires dans les installations publiques.

#### 5) La privatisation :

On parle de privatisation lorsque l'État décide d'ouvrir le capital d'une entreprise publique au secteur privé. Dès lors, l'État ou des personnes morales du secteur public mettent l'ensemble ou une partie du capital en vente sur le marché afin de céder au secteur privé des actifs qui appartenaient jusqu'alors au secteur public. Autrement dit, la privatisation fait référence au transfert de propriété ou de contrôle des agences gouvernementales, des biens ou des services au secteur privé (Gurstein et Murray, 2007 : 11). Le nouveau propriétaire ou l'exploitant privé peut être une personne privée ou une société. Au même titre que les PPP, la privatisation reposent sur l'idée d'un transfert des risques vers le secteur privé. La privatisation peut porter sur un monopole public, mais également sur une entreprise publique opérant dans le secteur privé. Elle peut être réalisée en une seule opération ou par tranches successives.

## Annexe 3. Grille d'entrevue

**GROUPE FOCUS SFPQ - COMITÉS MIXTES MINISTÉRIELS DE RELATIONS PROFESSIONNELLES (CMMRP)**

### LES CMMRP ET LEUR FONCTIONNEMENT

- 1.1 Selon vous, quels sont les rôles des *CMMRP*?
- 1.2 Quelle est la structure de fonctionnement des *CMMRP*?
- 1.3 Quels sont les sujets qui sont discutés au sein des *CMMRP*?
- 1.4 Qui est présent sur ces comités?

### LES RELATIONS DE TRAVAIL

2. Comment décririez-vous la qualité des relations de travail et son évolution dans le temps :
  - a) au sein des *CMMRP*?
  - b) dans les différents ministères?

### ENJEUX DES CMMRP

- 3.1 Quels sont les enjeux et les priorités actuellement abordés au sein des *CMMRP*?
- 3.2 Quels sont les enjeux et les priorités actuellement abordés liés au fonctionnement même des *CMMRP*?

### RÉORGANISATIONS DU SECTEUR PUBLIC

- 4.1 Est-ce que les réorganisations du travail (sous-traitance, modification des tâches de travail, polyvalence, charge de travail, réduction des effectifs, etc.) que vit le secteur public sont discutées au sein des *CMMRP*?
- 4.2 Par le biais des *CMMRP*, est-ce que le SFPQ a une influence sur les décisions concernant la réorganisation du secteur public?
- 4.3 Comment décrieriez-vous cette influence comparée à celle que le SFPQ détenait au sein des *Comités ministériels d'organisation du travail (CMOT)*?

### NÉGOCIATIONS

5. Comment entrevoyiez-vous la prochaine ronde de négociations avec le gouvernement du Québec?

### INFORMATIONS DISPONIBLES

6. Y a-t-il des documents disponibles dont nous pourrions avoir copie qui nous serait utile dans notre analyse de l'état de la qualité des relations de travail?

## Annexe 4. Rapport de l'enquête

### Caractéristiques de la population et des répondants à l'enquête

**Tableau A-1. Représentativité de l'enquête par rapport à la population – Répartition des membres selon les régions administratives (en %)**

RÉGIONS ADMINISTRATIVES	ENQUÊTE	POPULATION
1. Québec – Chaudière-Appalaches	21,4%	36,9 %
2. Montréal – Laval	13,2%	25,8 %
3. Montérégie	22,0 %	7,7 %
4. Centre-du-Québec – Estrie – Mauricie	7,4 %	7,5 %
5. Laurentides – Lanaudière – Outaouais	10,1 %	7,1 %
6. Bas-St-Laurent – Côte-Nord – Gaspésie et les îles	10,7 %	8,0 %
7. Saguenay-Lac-St-Jean – Chibougamau – Charlevoix – Haute Côte-Nord	5,2 %	3,6 %
8. Abitibi-Témiscamingue – Nord-du-Québec	10,1 %	3,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

**Tableau A-2. Répartition des unités administratives ayant participé à l'enquête selon les ministères et organismes gouvernementaux (en %)**

MINISTÈRE/ORGANISME	%	MINISTÈRE/ORGANISME	%	MINISTÈRE/ORGANISME	%
<b>Assemblée nationale</b>	0,5 %	<b>Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine</b>	0,6 %	<b>Office des personnes handicapées</b>	0,2 %
<b>Commission des lésions professionnelles</b>	0,8 %	<b>Ministère de la Famille et des Ainés</b>	0,3 %	<b>Office québécois de la langue française</b>	0,2 %
<b>Commission des normes du travail</b>	0,8 %	<b>Ministère de la Justice</b>	7,7 %	<b>Régie de l'assurance maladie</b>	2,0 %
<b>Commission de la santé et de la sécurité</b>	2,9 %	<b>Ministère de la Sécurité publique</b>	2,2 %	<b>Régie du bâtiment</b>	0,8 %
<b>Curateur public</b>	1,2 %	<b>Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles</b>	1,4 %	<b>Régie du logement</b>	0,8 %
<b>Financière agricole</b>	2,8 %	<b>Ministère des Finances</b>	0,2 %	<b>Régie des marchés agricoles et alimentaires</b>	0,2 %
<b>Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire</b>	0,8 %	<b>Ministère des Relations internationales</b>	0,5 %	<b>Régie des rentes</b>	1,7 %
<b>Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation</b>	7,7 %	<b>Ministère des Services gouvernementaux</b>	2,3 %	<b>Société de l'assurance automobile</b>	3,1 %
<b>Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs</b>	2,6 %	<b>Ministère des Transports</b>	13,1 %	<b>Société d'habitation</b>	0,2 %
<b>Ministère du Développement économique, de l'Innovation et des Exportations</b>	0,8 %	<b>Ministère du Revenu</b>	9,6 %	<b>Sûreté du Québec</b>	2,3 %
<b>Ministère de l'Éducation, des Loisirs et du Sport</b>	1,9 %	<b>Ministère du Tourisme</b>	0,5 %		
<b>Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale</b>	17,6 %	<b>Ministère des Ressources naturelles et de la Faune</b>	10,2 %	<b>TOTAL</b>	<b>100,0 %</b>

## Profil des répondants

**Tableau B-1. Expérience des répondants au sein de l'unité administrative**

<u>QUESTION</u>		N	%
Q.6.2	Depuis combien de temps travaillez-vous dans votre unité administrative?		
	Moins de 1 an	9	1,4
	De 1 an à 5 ans	146	22,7
	De 6 ans à 15 ans	229	35,6
	De 16 ans à 35 ans	253	39,3
	Plus de 35 ans	6	0,9
<b>TOTAL</b>		<b>643</b>	<b>100,0</b>

**Tableau B-2. Travail au sein de l'unité administrative répondante**

<u>QUESTION</u>		N	%
Q.6.3	L'unité administrative pour laquelle vous avez rempli ce questionnaire est-elle celle où vous travaillez?		
	Oui	607	94,8
	Non	33	5,2
<b>TOTAL</b>		<b>640</b>	<b>100,0</b>

**Tableau B-3. Expérience au sein de la fonction publique québécoise**

<u>QUESTION</u>		N	%
Q.6.4	Depuis combien de temps occupez-vous un emploi dans la fonction publique québécoise?		
	Moins de 1 an	4	0,6
	De 1 an à 5 ans	52	8,0
	De 6 ans à 15 ans	176	27,2
	De 16 ans à 35 ans	406	62,8
	Plus de 35 ans	9	1,4
<b>TOTAL</b>		<b>647</b>	<b>100,0</b>

**Tableau B-4. Niveau de scolarité atteint**

<u>QUESTION</u>		N	%
Q.6.6	Quel est le diplôme le plus élevé que vous avez obtenu?		
	Diplôme d'études secondaires (DES)	155	24,0
	Diplôme d'études collégiales (DEC) ou professionnelles	333	51,5
	Certificat de 1 <sup>er</sup> cycle universitaire	76	11,8
	Diplôme de 1 <sup>er</sup> cycle universitaire	70	10,8
	Diplôme de 2 <sup>e</sup> ou de 3 <sup>e</sup> cycle universitaire	12	1,9
<b>TOTAL</b>		<b>646</b>	<b>100,0</b>

**Tableau B-5. Statut d'emploi du répondant**

<u>QUESTION</u>		<b>N</b>	<b>%</b>
Q.6.7	Quel est votre statut d'emploi?		
	Permanent	603	93,5
	Temporaire/occasionnel/saisonnier	42	6,5
<b>TOTAL</b>		<b>645</b>	<b>100,0</b>

**Tableau B-6. Fonction du répondant**

<u>QUESTION</u>		<b>N</b>	<b>%</b>
Q.6.8	Fonction(s) des répondants :		
	Délégué syndical	245	38,0
	Dirigeant/directeur de section	37	5,7
	Les deux	158	24,5
	Membre/cotisant	204	31,7
<b>TOTAL</b>		<b>644</b>	<b>100,0</b>

**Tableau B-7. Expérience du répondant comme officier syndical**

<u>QUESTION</u>		N	%
Q.6.8.1	Combien comptez-vous d'années d'expérience à titre d'officier syndical (délégué, directeur, dirigeant de secteur ou toute autre fonction)?		
	Moins de 1 an	7	1,6
	De 1 an à 5 ans	223	51,4
	De 6 ans à 15 ans	146	33,6
	De 16 ans à 35 ans	55	12,7
	Plus de 35 ans	3	0,7
<b>TOTAL</b>		<b>434</b>	<b>100,0</b>

## Gestion des effectifs

**Tableau C-1. Répartition des effectifs selon le statut d'emploi**

<u>QUESTION</u>		%
Q.1.5	Dans quelles proportions se répartissent les membres actuels de l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli en fonction des statuts suivants (approximation)?	
	Employés permanents (n = 428)	68,0
	Employés temporaires/occasionnels/saisonniers (n = 192)	30,4
	Stagiaires/étudiants (n = 10)	1,6
<b>TOTAL (N=630)</b>		<b>100 %</b>

**Tableau C-2. Évolution des effectifs selon le statut d'emploi**

<u>QUESTIONS</u>		Diminution (%)	Ni augmenté ni diminué (%)	Augmentation (%)	Ne s'applique pas (%)	Total (%)
Q.2.	Au cours des cinq (5) dernières années, comment ont évolué les indicateurs d'effectifs suivants dans l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli?					<b>100,0</b>
	A) Le nombre d'employés permanents (n=642)	58,9	21,3	17,9	1,9	<b>100,0</b>
	B) Le nombre d'employés temporaires/occasionnels/saisonniers (n=634)	27,1	25,4	37,5	9,9	<b>100,0</b>
	C) La présence d'employés d'agences de placement temporaire et/ou de consultants qui travaillent dans les mêmes bureaux que vos membres (n=626)	1,8	7,8	18,4	72,0	<b>100,0</b>
	D) La présence de stagiaires/étudiants (n=624)	10,1	32,7	22,4	34,8	<b>100,0</b>

**Tableau C-3. Départs d'employés**

<u>QUESTION</u>		N	%
Q.2.	Y a-t-il eu des départs d'employés au cours des cinq (5) dernières années?		
	Oui	585	89,9
	Non	66	10,1
<b>TOTAL</b>		<b>651</b>	<b>100,0</b>

**Tableau C-4. Remplacement des effectifs**

	<u>QUESTION</u>	<b>RÉPONSES VALIDES</b>	
		<b>N</b>	<b>%</b>
Q.2.2. 1	Ces départs ont-ils été remplacés?		
	Oui	382	65,3
	Non	203	34,7
<b>TOTAL</b>		<b>585</b>	<b>100,0</b>

**Tableau C-5. Proportion de remplacement des départs**

	<u>QUESTION</u>	<b>N</b>	<b>%</b>
Q.2.2.1 b)	Si oui, dans quelle proportion environ?		
	0-25 %	45	11,8
	26-50 %	121	31,8
	51-75 %	30	7,9
	76-100 %	168	44,2
	Ne sait pas	16	4,2
<b>TOTAL</b>		<b>380</b>	<b>100,0</b>

**Tableau C-6. Affectation des nouvelles embauches**

<u>QUESTION</u>		<b>N</b>	<b>%</b>
Q.2.2.2	Les nouvelles embauches ont-elles été effectuées pour pourvoir les mêmes postes que ceux qui ont été libérés par les départs d'employés? (Par exemple, si une personne a quitté son poste de secrétaire, l'embauche a-t-elle été faite pour pourvoir ce poste?)		
	Oui, en général	233	61,5
	Oui, en partie	130	34,3
	Non, aucunement	16	4,2
	<b>TOTAL</b>	<b>379</b>	<b>100,0</b>

## **Restructuration des services et des activités**

**Tableau D-1. Prévalence de l'externalisation**

	<u>QUESTION</u>	<b>RÉPONSES VALIDES</b>	
		<b>N</b>	<b>%</b>
Q.4.2	Y a-t-il des activités que l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli réalisait au cours des cinq (5) dernières années et qui ne relèvent désormais plus d'elle?		
	Oui, certaines de ces activités ne relèvent plus de l'unité administrative, car elles ont été externalisées en tout ou en partie.	248	38,4
	Non, toutes ces activités demeurent réalisées en régie interne par les membres.	398	61,6
	<b>TOTAL</b>	<b>646</b>	<b>100,0</b>

**Tableau D-2.**

	<u>QUESTION</u>	RÉPONSES VALIDES			
		Jamais (%)	Rarement et quelques fois (%)	Assez souvent et très souvent (%)	Total (%)
Q.4.6	Dans leur unité administrative habituelle, les membres côtoient-ils physiquement des employés des organisations responsables des activités externalisées? (n=239)	23,8	38,1	38,1	<b>100,0</b>
Q.4.7	Au cours des cinq (5) dernières années, y a-t-il eu de nouveaux services ou de nouvelles activités qui ont été confiés à l'externe et que les membres auraient pu réaliser? (n= 606)	41,3	32,8	25,9	<b>100,0</b>

**Tableau D-3. Activités transférées par destination**

<p style="text-align: center;"><b>Q.4.3. Quelle(s) catégorie(s) d'activités ont été externalisées (voir les définitions à la question 4.1) et de qui relèvent maintenant, en tout ou en partie, ces activités externalisées?</b></p>							
Organismes responsables	Catégories d'activités	Soutien administratif et opérations reliées aux ressources matérielles	Services directs à la population	Soutien au développement de services ou programmes	Gestion et développement informatique/reseaux de télécommunication	Entretien des bâtiments	Entretien des équipements de transport et des infrastructures routières
							Opérations reliées au secteur des ressources naturelles et de la faune
A) Autre ministère ou organisme gouvernemental du Québec	17,1	20,8	6,9	9,4	9,0	6,9	0,4
B) Société d'État	1,6	0,8	3,3	2,0	4,5	1,6	1,6
C) Centre de services partagés	16,3	6,5	2,4	5,7	0,4	0,4	0,8
D) Agence hors fonction publique	1,2	6,5	2,4	1,2	1,2	0,8	0,8
E) Administration municipale	0,0	3,7	1,2	0,4	0,4	1,2	1,2
F) Gouvernement fédéral	0,8	1,2	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0
G) Partenariat public-privé (PPP)	2,4	8,2	4,9	5,7	2,0	3,3	1,2
H) Groupe communautaire/bénévole ou organisme sans but lucratif (OSBL)	1,6	10,6	4,5	0,8	0,8	2,0	1,6
I) Entreprise à but lucratif/firme privée/consultant	9,8	12,2	9,0	13,8	6,1	12,2	2,4
J) Agence de location de personnel/agence de placement temporaire	3,7	1,6	1,2	1,6	0,8	1,6	0,0
K) Autre/Ne sais pas	3,3	7,8	2,8	3,7	2,0	1,6	2,9

## Organisation du travail

**Tableau E-1. Évolution de l'organisation du travail**

<b><u>QUESTION</u></b>		<b>Diminution (%)</b>	<b>Ni augmenté ni diminué (%)</b>	<b>Augmentation (%)</b>	<b>Total (%)</b>
Q.3.1	Au cours des cinq (5) dernières années, comment les indicateurs suivants ont-ils évolué dans l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli?				
A)	Le nombre de tâches à accomplir ou de dossiers à traiter par les membres de l'unité administrative (n=639)	5,6	11,9	82,5	<b>100,0</b>
B)	La complexité des tâches ou des activités qui sont confiées aux membres de l'unité administrative (n=645)	2,8	17,5	79,7	<b>100,0</b>
C)	L'expertise et les compétences des membres de l'unité administrative (n=639)	18,9	26,9	54,1	<b>100,0</b>
D)	La charge de travail globale (n=645)	4,0	12,2	83,7	<b>100,0</b>
E)	La polyvalence des membres de l'unité administrative (exemple : le fait de travailler sur plus d'un poste ou dans plus d'un service dans une période de temps donnée) (n=639)	3,8	24,9	71,4	<b>100,0</b>
F)	L'expertise et les compétences <u>requises</u> pour accomplir les tâches dans l'unité administrative (n=641)	9,5	27,9	62,6	<b>100,0</b>
G)	La satisfaction des membres de l'unité administrative par rapport à leurs conditions de travail (n=641)	75,2	21,5	3,3	<b>100,0</b>
H)	La qualité des services offerts (n=637)	40,0	41,6	18,4	<b>100,0</b>

## Milieux de travail et salariés

**Tableau F-1. Milieux de travail**

	<u>QUESTION</u>	Diminution (%)	Ni augmenté ni diminué (%)	Augmentation (%)	Total (%)
Q.3.2	Au cours des cinq (5) dernières années, comment les indicateurs suivants ont-ils évolué dans l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli?				
	A) La qualité des relations entre les gestionnaires et les employés syndiqués du SFPQ (n=641)	34,3	50,9	14,8	<b>100,0</b>
	B) La qualité du climat de travail dans l'unité administrative (n=643)	50,7	34,1	15,2	<b>100,0</b>
	C) Les <u>attentes de l'employeur par rapport à la performance de l'unité administrative</u> (n=642)	2,5	23,7	73,8	<b>100,0</b>
	D) Les <u>attentes de l'employeur par rapport à la performance de chacun des membres de l'unité administrative</u> (n=640)	2,2	22,3	75,5	<b>100,0</b>
	E) L'accès des membres de l'unité administrative à de la <u>formation individuelle</u> offerte par l'employeur (n=637)	30,6	50,5	18,8	<b>100,0</b>
	F) L'accès des membres de l'unité administrative à <u>des activités de formation en groupe</u> (n=639)	28,6	49,6	21,8	<b>100,0</b>
	G) La fréquence à laquelle l'information est transmise par les gestionnaires (n=642)	32,6	48,9	18,5	<b>100,0</b>

**Tableau F-2.**

<b>QUESTION</b>		<b>N</b>	<b>%</b>
Q.4.4	Si votre employeur a confié des activités à des organisations externes, a-t-il consulté les salariés avant de prendre la décision d'externaliser les services ou les activités?		
	Oui	29	12,2
	Non	208	87,8
<b>TOTAL</b>		<b>237</b>	<b>100,0</b>

**Tableau F-3.**

	<b>QUESTION</b>	<b>Jamais (%)</b>	<b>Rarement et quelques fois (%)</b>	<b>Assez souvent et très souvent (%)</b>	<b>Total (%)</b>
Q.4.5	L'information transmise par les gestionnaires est-elle suffisante pour comprendre les motifs, la portée et les conséquences de l'externalisation des activités? (n=237)	25,3	64,1	10,5	<b>100,0</b>
Q.4.8	Les clauses de votre convention collective relatives à la sous-traitance vous aident-elles à contrecarrer l'externalisation? (n=550)	54,9	41,6	3,5	<b>100,0</b>

**Tableau F-4. Les préoccupations des membres**

<b><u>QUESTION</u></b>		Aucunement (%)	Un peu (%)	Passablement (%)	Beaucoup (%)	Total (%)
Q.5.1	À quel point les sujets suivants sont-ils une source de préoccupation pour les membres?					
A)	Les mouvements de personnel (exemple : déplacement temporaire ou prêt de service) (n=636)	26,9	23,4	18,4	31,3	<b>100,0</b>
B)	Les changements technologiques (n=642)	15,4	33,2	31,2	20,2	<b>100,0</b>
C)	La formation professionnelle (n=630)	21,1	31,4	30,2	17,3	<b>100,0</b>
D)	Les pratiques d'aménagement du temps de travail (n=641)	21,1	28,5	23,2	27,1	<b>100,0</b>
E)	La charge de travail (n=646)	4,6	14,2	26,9	54,2	<b>100,0</b>
F)	La sous-traitance (n=632)	36,1	18,8	17,2	27,8	<b>100,0</b>
G)	L'utilisation de la main-d'œuvre occasionnelle ou contractuelle (n=636)	23,4	23,1	19,5	34,0	<b>100,0</b>
H)	Le recours à des agences de location de personnel/agence de placement temporaire (n=619)	70,8	11,5	7,3	10,5	<b>100,0</b>
I)	La santé des personnes au travail (n=641)	8,7	23,1	28,4	39,8	<b>100,0</b>
J)	Le nombre de postes permanents (n=639)	8,1	16,9	24,1	50,9	<b>100,0</b>
K)	Les changements dans les tâches (exemple : la polyvalence ou la complexité) (n=639)	7,0	15,8	29,9	47,3	<b>100,0</b>
L)	Le niveau de qualifications requis pour accomplir les tâches (n=638)	13,0	26,0	30,7	30,3	<b>100,0</b>
M)	La présence de consultants et/ou d'employés de consultants dans le milieu de travail (n=632)	54,7	19,5	12,2	13,6	<b>100,0</b>
N)	La présence de stagiaires et d'étudiants (n=635)	54,8	28,5	9,8	6,9	<b>100,0</b>
O)	La présence de travailleurs retraités (n=635)	65,0	16,4	9,1	9,4	<b>100,0</b>
P)	La préparation de la relève et le transfert de l'expertise (n=643)	14,3	18,4	22,1	45,3	<b>100,0</b>

## Annexe 5. Questionnaire de l'enquête



### ENQUÊTE SUR L'EXTERNALISATION DES SERVICES PUBLICS

#### ❖ BUT DE L'ENQUÊTE

L'objectif de ce questionnaire est d'évaluer l'ampleur de l'externalisation dans la fonction publique québécoise. L'étude vise ainsi à dresser un portrait de la situation qui prévaut dans les unités administratives des différents ministères et des organismes gouvernementaux à partir des témoignages et des observations des membres du Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ). Nous faisons appel à vous, car vous êtes les mieux placés pour nous décrire la réalité de vos milieux de travail.

#### ❖ UN PARTENARIAT AVEC UN CENTRE DE RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Pour réaliser cette importante enquête, deux chercheurs affiliés au *Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail* (CRIMT), les professeurs Jean-Noël Grenier de l'Université Laval et Patrice Jalette de l'Université de Montréal se sont associés au SFPQ. Jérémie Hains-Pouliot, étudiant à la maîtrise à l'Université Laval, agira comme coordonnateur de l'enquête.

#### ❖ DÉMARCHE SUGGÉRÉE

C'est aux délégués de secteur du SFPQ qu'il revient de remplir un questionnaire pour chacune des unités administratives dont ils sont responsables. **Pour ce faire, il est fortement recommandé que les délégués tiennent des assemblées de secteur afin de remplir avec les membres les questionnaires pour chacune des unités administratives.** Nous comptons sur votre collaboration pour éviter que deux questionnaires ne soient remplis

pour une même unité administrative, mais aussi pour que toutes les unités administratives soient analysées.

Par **unité administrative**, on entend **un service / une direction / un secteur de travail ou un milieu de travail**, c'est-à-dire la plus petite division existante dans un ministère ou un organisme gouvernemental **pour laquelle un questionnaire doit être rempli**. De manière générale, un délégué représente entre une à sept unités administratives d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental. À titre d'exemple, si une personne est déléguée syndicale à la *Commission de la santé et de la sécurité du travail* (CSST), elle peut représenter les travailleurs de la direction des services juridiques, des services médicaux et du service de l'actuariat. **Elle aura donc trois questionnaires à remplir avec ses membres**. Autre exemple : un délégué syndical dans un Centre local d'emploi du *Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale* (MESS) peut être le seul représentant pour son *CLE*. Toutefois, à l'intérieur des *CLE*, il existe plusieurs services et directions ministérielles. **Par conséquent, ce délégué devra faire remplir, en consultation avec ses membres, un questionnaire pour chaque service.**

Par la suite, chaque délégué enverra tous les questionnaires remplis en utilisant les enveloppes-réponses affranchies.

❖ **VOS RÉPONSES SONT STRICTEMENT CONFIDENTIELLES**

Toutes les informations fournies par les répondants seront traitées de façon strictement **confidentielle**. Seuls les membres de l'équipe de recherche du *CRIMT* auront accès à ces données. Un code est attribué à chacun des questionnaires afin d'en assurer la confidentialité. **En aucun temps, l'identité des unités administratives et/ou le nom des personnes ayant répondu au questionnaire ne seront rendus publics.**

L'équipe de recherche a privilégié une version papier de ce questionnaire par rapport à une version électronique puisque cette méthode garantit la confidentialité des répondants et n'entraîne pas de problèmes quant à l'utilisation du réseau informatique et des équipements de l'employeur.

❖ **VOTRE PARTICIPATION EST IMPORTANTE!**

Votre participation à cette étude est essentielle à son succès et nous espérons sincèrement pouvoir compter sur votre collaboration. Nous nous fions à vous afin de dresser un portrait le plus fidèle possible des situations vécues par les membres du SFPQ dans les ministères et les organismes gouvernementaux et ainsi produire une étude pertinente et utile pour eux. **Les questionnaires doivent être remplis et retournés avant le 31 mars 2010.**

**Lorsque vous recevrez les questionnaires, nous vous demandons de communiquer par courriel à Jean-Noel.Grenier@rlt.ulaval.ca pour nous indiquer le nombre de questionnaires qui vous ont été remis ainsi que le ministère ou l'organisme gouvernemental dans lequel vous travaillez. Cette procédure permettra à l'équipe de recherche de faire un suivi des questionnaires auprès des répondants tout en conservant la confidentialité.**

**Toute question concernant le projet pourra  
être adressée  
aux chercheurs :**

Jean-Noël Grenier, Ph.D.  
Professeur, Département des relations industrielles  
Université Laval, Pavillon J.-A.-De Sève  
1025, avenue des Sciences-Humaines  
Québec (Québec) G1V 0A6  
Téléphone : (418) 656-2131 poste 4481  
Courriel : [Jean-Noel.Grenier@rlt.ulaval.ca](mailto:Jean-Noel.Grenier@rlt.ulaval.ca)

Patrice Jalette, Ph. D.  
Professeur, École des relations industrielles  
Université de Montréal, Pavillon Lionel-Groulx  
Montréal (Québec) G1K 7P4  
Téléphone : (514) 343-6967  
Courriel : [patrice.jalette@umontreal.ca](mailto:patrice.jalette@umontreal.ca)

Jérémie Hains-Pouliot  
Étudiant à la maîtrise en relations industrielles,  
Université Laval, Pavillon J.-A.-De Sève  
1025, avenue des Sciences-Humaines  
Québec (Québec) G1V 0A6  
Téléphone : (418) 656-2131 poste 4171  
Courriel : [jeremie.hains-pouliot.1@ulaval.ca](mailto:jeremie.hains-pouliot.1@ulaval.ca)

*Dans ce document, l'emploi du masculin pour désigner des personnes n'a d'autres fins que celle d'alléger le texte.*

## Section 1 : Informations générales

### L'UNITÉ ADMINISTRATIVE

**1.1 Nom du ministère ou de l'organisme gouvernemental (agence, commission, société d'État ou entreprise publique) où vous travaillez :**

---

**1.2 De quelle unité administrative décrivez-vous la situation dans ce questionnaire?**

---

**1.3 Dans quelle région administrative du Québec est située l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli?**

---

**1.4 Combien de salariés représentés par le SFPQ y a-t-il actuellement dans l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli?**

---

**1.5 Dans quelles proportions se répartissent les membres actuels de l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli en fonction des statuts suivants (approximation)?**

<b>Employés permanents</b>	%
<b>Employés temporaires/occasionnels/saisonniers</b>	%
<b>Stagiaires/étudiants</b>	%
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

**1.6 Dans quelles proportions se répartissent les membres actuels de l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli selon les corps d'emplois suivants (approximation)?**

<b>Ouvriers</b>	%
<b>Employés de bureau</b>	%
<b>Techniciens</b>	%
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

## Section 2 : Évolution des effectifs

### 2.1 Au cours des cinq (5) dernières années, comment ont évolué les indicateurs d'effectifs suivants dans l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli? (Cochez une seule case par énoncé)

	Fortement diminué	Légèrement diminué	Ni augmenté ni diminué	Légèrement augmenté	Fortement augmenté	Ne s'applique pas
Le nombre d'employés permanents	<input type="checkbox"/>					
Le nombre d'employés temporaires/occasionnels/saisonniers	<input type="checkbox"/>					
La présence d'employés d'agences de placement temporaire et/ou de consultants qui travaillent dans les mêmes bureaux que vos membres	<input type="checkbox"/>					
La présence de stagiaires/étudiants	<input type="checkbox"/>					

### 2.2 Y a-t-il eu des départs d'employés au cours des cinq (5) dernières années? (Cochez une seule case)

Non	<input type="checkbox"/>
Oui	<input type="checkbox"/>

→ Si non, allez à la section 3.

#### 2.2.1 Ces départs ont-ils été remplacés?

Non	<input type="checkbox"/>
Oui	<input type="checkbox"/>

→ Si non, allez à la section 3.

→ Si oui, dans quelle proportion environ? \_\_\_\_\_ %

#### 2.2.2 Les nouvelles embauches ont-elles été effectuées pour pourvoir les mêmes postes que ceux qui ont été libérés par les départs d'employés? (Par exemple, si une personne a quitté son poste de secrétaire, l'embauche a-t-elle été faite pour pourvoir ce poste?)

Oui, en général	<input type="checkbox"/>
Oui, en partie	<input type="checkbox"/>
Non, aucunement	<input type="checkbox"/>

## Section 3 : Indicateurs sur le milieu de travail

### L'ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL

**3.1 Au cours des cinq (5) dernières années, comment les indicateurs suivants ont-ils évolué dans l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli? (Cochez une seule case par énoncé)**

	Fortement diminué	Légèrement diminué	Ni augmenté ni diminué	Légèrement augmenté	Fortement augmenté
I) Le nombre de tâches à accomplir ou de dossiers à traiter par les membres de l'unité administrative	<input type="checkbox"/>				
J) La complexité des tâches ou des activités qui sont confiées aux membres de l'unité administrative	<input type="checkbox"/>				
K) L'expertise et les compétences des membres de l'unité administrative	<input type="checkbox"/>				
L) La charge de travail globale  <u>Définition :</u> L'ensemble des responsabilités et des tâches à accomplir en regard des exigences de temps et des ressources disponibles de l'unité administrative	<input type="checkbox"/>				
M) La polyvalence des membres de l'unité administrative (exemple : le fait de travailler sur plus d'un poste ou dans plus d'un service dans une période de temps donnée)	<input type="checkbox"/>				
N) L'expertise et les compétences <u>requises</u> pour accomplir les tâches dans l'unité administrative	<input type="checkbox"/>				
O) La satisfaction des membres de l'unité administrative par rapport à leurs conditions de travail	<input type="checkbox"/>				
P) La qualité des services offerts	<input type="checkbox"/>				

## **LES RELATIONS AU TRAVAIL**

**3.2 Au cours des cinq (5) dernières années, comment les indicateurs suivants ont-ils évolué dans l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli? (Cochez une seule case par énoncé)**

	Fortement diminué	Légèrement diminué	Ni augmenté ni diminué	Légèrement augmenté	Fortement augmenté
A) La qualité des relations entre les gestionnaires et les employés syndiqués du SFPQ	<input type="checkbox"/>				
B) La qualité du climat de travail dans l'unité administrative	<input type="checkbox"/>				
C) Les <u>attentes de l'employeur par rapport à la performance de l'unité administrative</u>	<input type="checkbox"/>				
D) Les <u>attentes de l'employeur par rapport à la performance de chacun des membres de l'unité administrative</u>	<input type="checkbox"/>				
E) L'accès des membres de l'unité administrative à la <u>formation individuelle offerte par l'employeur</u>	<input type="checkbox"/>				
F) L'accès des membres de l'unité administrative à <u>des activités de formation en groupe</u>	<input type="checkbox"/>				
G) La fréquence à laquelle l'information est transmise par les gestionnaires	<input type="checkbox"/>				

**Si vous le désirez, vous pouvez faire des commentaires ou apporter des précisions quant au climat et aux relations au travail au sein de l'unité administrative :**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Section 4 : Externalisation des activités

**Externalisation** : pratiques qui visent à confier la prestation des services publics à des organisations externes que celles-ci soient des entreprises privées, des groupes communautaires, des organisations sans but lucratif, des agences de placement, des consultants ou autres.

### 4.1 Quelle est la répartition des membres de l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli dans chacune des catégories d'activités suivantes (approximation) :

<b>Soutien administratif et opérations reliées aux ressources matérielles</b> : tâches d'appui à la gestion et aux différents systèmes administratifs, aux systèmes d'approvisionnement et aux équipements matériels.	%
<b>Services directs à la population</b> : tâches qui exigent des échanges ou des services à la population, à des entreprises ou à des organismes de toutes sortes (municipalité, autre ministère, etc.). Par exemple : agents d'indemnisation, cuisiniers, etc.	%
<b>Soutien au développement de services ou de programmes</b> : tâches reliées au développement et à la mise en place des divers programmes gouvernementaux, de services de suivi de conformité, d'évaluation de programmes, de recherche et de développement, etc.	%
<b>Gestion et développement informatique/réseaux de télécommunication</b> : tâches reliées au développement, à la mise en place et à la gestion des systèmes informatiques et des réseaux de télécommunication.	%
<b>Entretien des bâtiments</b> : tâches reliées à la maintenance, à l'entretien et au dépannage de l'ensemble des éléments composant un bâtiment ou une infrastructure (exemple : pylône).	%
<b>Entretien des équipements de transport et des infrastructures routières</b> : tâches reliées à la maintenance et à l'entretien du réseau routier et du parc automobile, incluant les conducteurs.	%
<b>Opérations reliées au secteur des ressources naturelles et de la faune</b> : Par exemple : ouvrier agricole, ouvrier horticole, ouvrier forestier, ouvrier faunique, gardien du territoire, gardiens de barrages, etc.	%
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

### 4.2 Y a-t-il des activités que l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli réalisait au cours des cinq (5) dernières années et qui ne relèvent désormais plus d'elle? (Cochez une seule case)

Oui, certaines de ces activités ne relèvent plus de l'unité administrative, car elles ont été externalisées en tout ou en partie.	<input type="checkbox"/>
Non, toutes ces activités demeurent réalisées en régie interne par les membres.	<input type="checkbox"/>

→ Si oui, allez à la question 4.3.

→ Si non, allez à la question 4.7.

**4.3. Quelle(s) catégorie(s) d'activités ont été externalisées (voir les définitions à la question 4.1) et de qui relèvent maintenant, en tout ou en partie, ces activités externalisées? (Veuillez cocher les cases qui s'appliquent)**

Catégories d'activités Organismes responsables	Soutien administratif et opérations reliées aux ressources matérielles	Services directs à la population	Soutien au développement de services ou programmes	Gestion et développement informatique/ réseaux de télécommunication	Entretien des bâtiments	Entretien des équipements de transport et des infrastructures routières	Opérations reliées au secteur des ressources naturelles et de la faune
L) Autre ministère ou organisme gouvernemental du Québec	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M) Société d'État	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
N) Centre de services partagés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O) Agence hors fonction publique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
P) Administration municipale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Q) Gouvernement fédéral	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
R) Partenariat public-privé (PPP)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
S) Groupe communautaire/ bénévole ou organisme sans but lucratif (OSBL)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
T) Entreprise à but lucratif/firmé privée/consultant	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
U) Agence de location de personnel/agence de placement temporaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
V) Autres/Je ne sais pas Veuillez spécifier :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Si vous le désirez, vous pouvez faire des commentaires ou apporter des précisions quant à l'externalisation des activités au sein de votre unité administrative :

---



---



---



---

**4.4 Si votre employeur a confié des activités à des organisations externes, a-t-il consulté les salariés de l’unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli avant de prendre la décision d’externaliser les services ou les activités?**

Oui	<input type="checkbox"/>
Non	<input type="checkbox"/>

**4.5 L’information transmise par les gestionnaires est-elle suffisante pour comprendre les motifs, la portée et les conséquences de l’externalisation des activités?**

Jamais	Rarement	Quelques fois	Assez souvent	Très souvent
<input type="checkbox"/>				

**4.6 Dans leur unité administrative habituelle, les membres côtoient-ils physiquement des employés des organisations responsables des activités externalisées? (Cochez une seule case)**

Jamais	Rarement	Quelques fois	Assez souvent	Très souvent
<input type="checkbox"/>				

**4.7 Au cours des cinq (5) dernières années, y a-t-il eu de nouveaux services ou de nouvelles activités qui ont été confiés à l’externe et que les membres de l’unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli auraient pu réaliser?**

Jamais	Rarement	Quelques fois	Assez souvent	Très souvent
<input type="checkbox"/>				

**4.8 Les clauses de votre convention collective relatives à la sous-traitance vous aident-elles à contrecarrer l'externalisation dans l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli? (Cochez une seule case)**

Jamais	Rarement	Quelques fois	Assez souvent	Très souvent
<input type="checkbox"/>				

**Section 5 : Relations de travail**

**5.1 À quel point les sujets suivants sont-ils une source de préoccupation pour les membres de l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli? (Cochez une seule case par énoncé)**

	Aucunement	Un peu	Passablement	Beaucoup
A) Les mouvements de personnel (exemple : déplacement temporaire ou prêt de service)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B) Les changements technologiques	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C) La formation professionnelle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D) Les pratiques d'aménagement du temps de travail	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E) La charge de travail	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F) La sous-traitance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G) L'utilisation de la main-d'œuvre occasionnelle ou contractuelle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
H) Le recours à des agences de location de personnel/agence de placement temporaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I) La santé des personnes au travail	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
J) Le nombre de postes permanents	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
K) Les changements dans les tâches (exemple : la polyvalence ou la complexité)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L) Le niveau de qualifications requis pour accomplir les tâches	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M) La présence de consultants et/ou d'employés de consultants dans le milieu de travail	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
N) La présence de stagiaires et d'étudiants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
O) La présence de travailleurs retraités	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
P) La préparation de la relève et le transfert de l'expertise	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## Section 6 : Profil du répondant

Cette section est à compléter par le répondant du secteur de travail ou de l'unité administrative pour laquelle le questionnaire est rempli.

### 6.1 À quel corps d'emplois appartenez-vous?

Ouvriers	Employés de bureau	Techniciens	Autre Spécifiez :
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.2 Depuis combien de temps travaillez-vous dans votre unité administrative?

\_\_\_\_\_ année(s)

L'unité administrative pour laquelle vous avez rempli ce questionnaire est-elle celle où vous travaillez?

Oui	<input type="checkbox"/>
Non	<input type="checkbox"/>

### 6.4 Depuis combien de temps occupez-vous un emploi dans la fonction publique québécoise?

\_\_\_\_\_ année(s)

### 6.5 Quel est le numéro de votre section syndicale?

\_\_\_\_\_

**6.6 Quel est le diplôme le plus élevé que vous avez obtenu? (Cochez une seule case)**

Diplôme d'études secondaires (DES)	Diplôme d'études collégiales (DEC) ou professionnelles (DEP)	Certificat de 1 <sup>er</sup> cycle universitaire	Diplôme de 1 <sup>er</sup> cycle universitaire	Diplôme de 2 <sup>e</sup> ou de 3 <sup>e</sup> cycle universitaire
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**6.7 Quel est votre statut d'emploi? (Cochez une seule case)**

Permanent	Temporaire/ occasionnel/saisonnier
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**6.8 Êtes-vous :**

Délégué syndical	<input type="checkbox"/>
Dirigeant/directeur de section	<input type="checkbox"/>
Les deux	<input type="checkbox"/>
Membre/cotisant	<input type="checkbox"/> <i>Si vous cochez cette case, le questionnaire est terminé pour vous.</i>

**6.8.1 Combien comptez-vous d'années d'expérience à titre d'officier syndical (délégué, directeur, dirigeant de secteur ou toute autre fonction)?**

\_\_\_\_\_ année(s)

**6.8.2 Au cours des cinq (5) dernières années, environ combien de jours de formation relativement à votre travail syndical avez-vous reçus du SFPQ ou d'une autre source?**

\_\_\_\_\_ jour(s)

**Si d'une autre source, précisez laquelle :**

\_\_\_\_\_

**6.8.3 Au cours d'une semaine, environ combien d'heures consaciez-vous :**

**à vos responsabilités syndicales dans votre milieu de travail? \_\_\_\_\_ heure(s)**  
**libérée(s)**

**à vos responsabilités syndicales à l'extérieur de votre milieu de travail? \_\_\_\_\_ heure(s)**  
**libérée(s)**

**6.8.4 Quelle est la durée de votre semaine normale de travail au gouvernement du Québec?**  
\_\_\_\_\_ heures

**6.8.5 De combien d'unités administratives êtes-vous responsable dans votre secteur?**

\_\_\_\_\_

## Commentaires

**Si vous avez des commentaires pour mieux décrire la situation de votre secteur de travail, de l'unité administrative pour laquelle le questionnaire a été rempli ou des commentaires concernant le questionnaire et l'enquête, n'hésitez pas à nous en faire part.**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**Merci de votre collaboration!**