

## **RÉFORMES ADMINISTRATIVES ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : COMPARAISON DE LA SUISSE ET DU CANADA**

**David GIAUQUE et Daniel J. CARON**

*De nombreuses réformes administratives ont eu lieu durant les trente dernières années dans les pays de l'OCDE. Des stratégies différentes ont été mises en œuvre afin de "moderniser" et "d'éprouver" le fonctionnement des unités administratives. Les changements en cours ont, bien évidemment, des implications sur la gestion des ressources humaines (GRH). L'objectif de notre article est de mieux comprendre les stratégies de réforme administrative déployées par la Suisse et le Canada tout en questionnant leurs impacts quant au rôle et à la place de la GRH dans les processus de changements administratifs dans chacun des deux pays.*

Cet article vise à comprendre quelle est la place et le rôle de la gestion des ressources humaines (GRH) dans les réformes administratives entreprises en Suisse et au Canada. Sur la base d'une étude de type qualitatif, mêlant entretiens semi-directifs et approche socio-historique, nous procédons à la description des stratégies de réformes administratives appliquées en Suisse et au Canada. Ces deux études de cas nous permettent ensuite de mener une comparaison pour découvrir s'il existe des similitudes et des différences par rapport à la place occupée par la GRH dans le cours des mutations engagées. Grâce aux entretiens que nous avons réalisés, il nous est également possible de compléter notre analyse et d'enrichir notre compréhension des changements en cours.

Afin de mener à bien notre questionnement intellectuel, nous procédons aux étapes suivantes : nous situons notre démarche intellectuelle dans un cadre théorique et décrivons les principales hypothèses qui orientent ce texte ; nous explicitons la méthodologie employée pour mener à bien nos études de cas ; nous décrivons, de manière synthétique et historique, les réformes administratives, ayant eu lieu en Suisse et au Canada ; nous évaluons le rôle et

la place de la GRH dans les stratégies de réforme suisse et canadienne ; et finalement nous concluons en tentant de comprendre en quoi les études de cas propres à cette communication peuvent révéler des tendances plus générales en matière de gestion des ressources humaines dans un contexte de réformes administratives.

## Le cadre théorique de la recherche

Le cadre théorique de notre réflexion s'inscrit dans le champ de la sociologie des organisations. Les réflexions des sociologues que nous allons solliciter dans cet article nous permettront de réaliser un diagnostic organisationnel au sein de nos études de cas afin de répondre à la question principale de notre travail : mieux connaître la place de la GRH dans les réformes de Nouvelle Gestion Publique (NPG) au Canada et en Suisse. Plus précisément, nous allons procéder à l'analyse des tensions qui sous-tendent les réformes, notamment entre le pôle économique et le pôle social des changements en cours. En effet, les organisations doivent réaliser des missions économiques (productivité du personnel, projets, missions à accomplir, prestations à fournir), de même qu'elles doivent prendre en compte des missions sociales (satisfaction et motivation du personnel, prise en compte des projets professionnel et personnel, des objectifs de carrière des employés).

Traditionnellement, l'analyse des organisations a toujours correspondu au triptyque maintenant bien connu<sup>1</sup> : stratégie-structure-culture. Pour faire écho à ce triptyque, nous allons procéder à l'analyse de trois dimensions qui correspondent à trois tensions fondamentales dans l'analyse organisationnelle en période de transformations. En effet, toute réforme organisationnelle, notamment dans le secteur public, est confrontée à la gestion de tensions (ou dimensions) en vue d'assurer un équilibre institutionnel permettant, ainsi, la pérennité du fonctionnement des agences administratives. Trois d'entre elles sont particulièrement importantes à cet égard<sup>2</sup> et correspondent au triptyque précédemment évoqué : la tension institutionnelle (stratégie), la tension managériale ou de gestion (structure) et la tension légitimationnelle (culture).

La dimension ou tension institutionnelle, telle que nous l'avons appelée, vise à ouvrir l'étude des organisations à leur contexte institutionnel propre et singulier. L'État et les lois qu'il adopte, les normes sur le travail, les attentes des citoyens, des clients, des politiciens par rapport aux organisations sont autant d'indicateurs qu'il s'agit de considérer dans l'étude des organi-

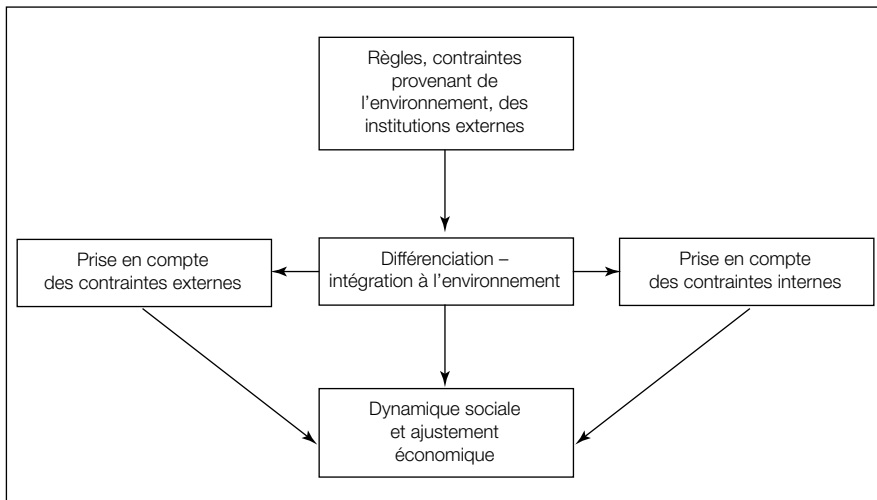
---

1. LIVIAN Y.-F., *Organisation. Théories et pratiques*, Paris, Dunod, 1998.

2. PIOTET F. et SAINSAULIEU R., *Méthodes pour une sociologie de l'entreprise*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994.

sations<sup>3</sup>. En d'autres termes, les frontières des organisations sont de plus en plus floues dans le sens où il est de moins en moins aisé d'identifier les acteurs, notamment, qui en font partie. Cette dimension est du reste constitutive d'une première tension à laquelle l'organisation est confrontée : les institutions extérieures sont potentiellement des forces anti-organisationnelles en même temps qu'elles sont omniprésentes dans toute organisation, par le truchement de la culture organisationnelle, par le biais des femmes et hommes qui y travaillent, etc. En d'autres termes, les organisations doivent toujours faire face à une double contrainte : les contraintes provenant de leur environnement immédiat, ainsi que les contraintes internes liées à la production.

**Schéma 1 : Première tension – les ressources organisationnelles et la dimension institutionnelle<sup>4</sup>**



Toute organisation est en effet ouverte à son environnement qui agit directement sur son fonctionnement interne, de même qu'elle agit, en retour, sur son environnement qu'elle contribue à modeler.

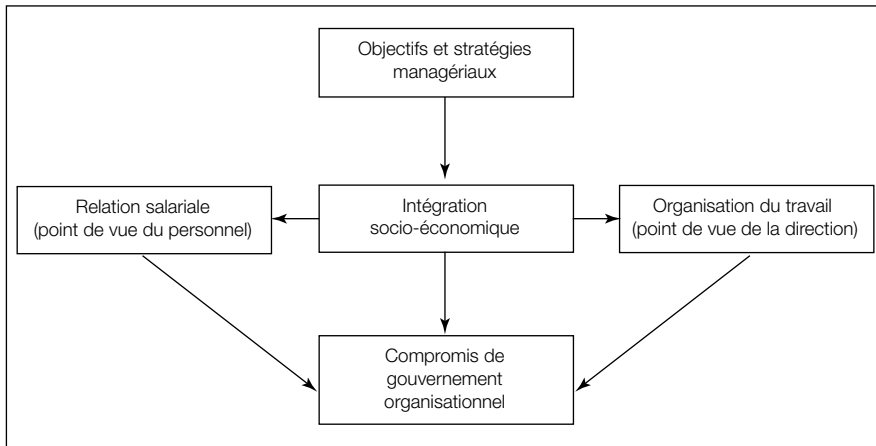
L'organisation est également un sous-système productif, c'est-à-dire qu'elle doit coordonner des activités et des objets en vue de la réalisation de biens et services pour une certaine clientèle. Sur la base d'une structure hiérarchique de commandement, l'organisation met en place des principes

3. DIMAGGIO P. and POWELL W., "The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, vol. 42, no. 2, 1983, pp. 147-160 ; SCOTT R.W., "The Adolescence of Institutional Theory", *Administrative Science Quarterly*, no. 32, 1987, pp. 493-511 ; SCOTT R.W., *Institutions and Organizations*, London, Sage, 1995.

4. Les trois schémas présentés ci-dessous sont inspirés de l'ouvrage de Piotet et de Sainsaulieu : PIOTET F. et SAINSAULIEU R., *op. cit.*, 1994.

de gestion (qui conditionnent à leur tour la structure hiérarchique de commandement) sur quoi se greffe une organisation du travail concrète en vue de la réalisation d'un objectif productif commun, soit la production de biens et services précis. Cette dimension, que nous avons appelée de gestion et de management, constitue une deuxième tension pour l'organisation, puisque les structures de commandement formelles produisent toujours leur pendant informel. L'intégration socio-économique est toujours une hypothèse dans la mesure où elle dépend d'un équilibre entre, d'une part, la relation salariale, c'est-à-dire les revendications provenant du personnel, les aspects sociaux en quelque sorte, et d'autre part les contraintes organisationnelles et de production<sup>5</sup>. L'un des éléments de ce système ne peut être véritablement compris sans la prise en compte de l'autre aspect de l'équation. Ceci est une tension constitutive de l'organisation productive, puisque si les éléments anti-organisationnels prennent le dessus, c'est bien la capacité productive de l'organisation qui est remise en question.

**Schéma 2 : Deuxième tension – les problèmes de stratégies managériales des organisations**



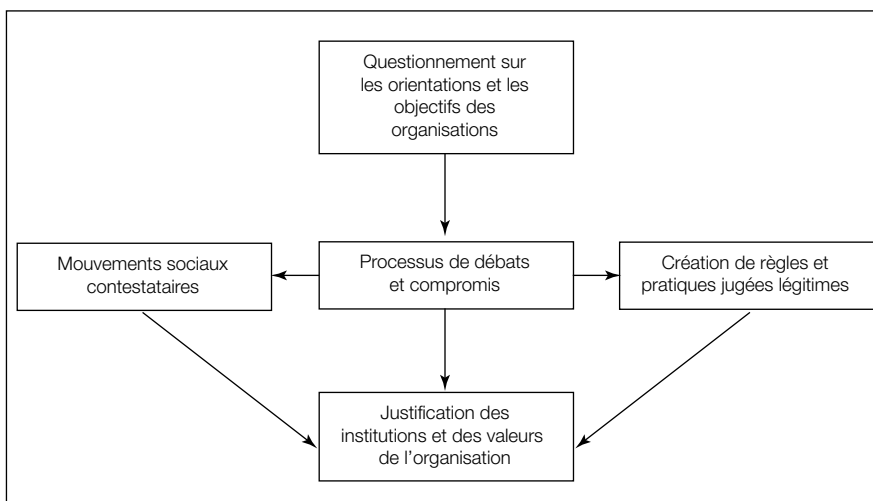
Ce construit social qu'est l'organisation peut donc être appréhendé sous l'angle de la gestion et du management. La structure formelle des organisations, avec ses strates hiérarchiques, ses canaux de commandement et de communication formels, les principes de gestion en vigueur, les caractéristiques de l'organisation du travail et le rapport salarial sont autant d'éléments qui font

5. LINHART D., *Le torticolis de l'autruche*, Paris, Seuil, 1991 ; DE TERSSAC G. et REYNAUD J.-D., "L'organisation du travail et les régulations sociales", in DE TERSSAC G. et DUBOIS P., *Les nouvelles rationalisations de la production*, Toulouse, Cépaduès-Éditions, 1992, pp. 169-185 ; STROOBANTS M., *Sociologie du travail*, Paris, Nathan, 1993 ; REYNAUD J.-D., *Les règles du jeu*, Paris, Armand Colin, 1997.

partie de cette dimension. Nous ne pouvons faire abstraction de cette réalité managériale et gestionnaire.

Une troisième tension a trait à la légitimation des objectifs et pratiques organisationnels. Dans le but d'un travail commun, afin que tous les acteurs et groupes d'acteurs soient d'accords de collaborer et de coopérer, les organisations se trouvent devant l'obligation de légitimer les règles et les pratiques en vigueur. C'est peu dire, en effet, que de souligner le fait que des logiques différentes, des croyances et des "mondes" antagonistes coexistent au sein d'une même entité organisationnelle<sup>6</sup>. Tout le défi est ici d'aboutir à un consensus organisationnel pour réaliser une justification durable des différents objectifs, règles et normes des organisations pour intégrer "subjectivement" les acteurs en vue de la réalisation d'objectifs qui doivent être légitimés<sup>7</sup>. Cette dimension peut être traduite schématiquement de la manière suivante :

**Schéma 3 : Troisième tension – la légitimation des objectifs organisationnels**



Partant de la définition de ces trois tensions organisationnelles, qui se dégagent de la sociologie des organisations, nous posons les hypothèses suivantes concernant les réformes administratives suisse et canadienne : lors de la définition et de la mise en œuvre des stratégies des réformes administratives, en Suisse et au Canada, les contraintes externes ont toujours pesé plus lourdement que les contraintes internes. De ce fait, les principes et outils de GRH n'ont pas été sollicités en amont des mutations administratives ; de

6. BOLTANSKI L. et THEVENOT L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

7. REYNAUD E. et REYNAUD J.-D., "La regulation conjointe et ses dérèglements", *Le Travail humain*, vol. 57, n° 1, 1994, pp. 227-238.

même, l'accent des réformes a porté sur l'amélioration de l'organisation du travail en vue d'augmenter l'efficacité productive des unités administratives. La volonté des autorités politiques de réaliser des économies par le truchement des réformes administratives n'a pas favorisé une prise de conscience de l'incontournable dimension humaine des transformations, donc de la prise en compte de la relation salariale, constat qui explique pourquoi les politiciens sont restés sourds aux mises en garde concernant l'importance de la GRH ; finalement, confrontés à des résistances et à des contestations, les autorités politiques ont compris tardivement l'intérêt de solliciter les principes et outils de la GRH afin de soutenir, voire de légitimer, des transformations largement entamées. En conséquence, nous pouvons dire que les principes et outils de la GRH sont sollicités en aval des réformes, quand il s'agit de limiter ou d'endiguer les effets négatifs des changements, notamment au niveau du moral et de la motivation des employés de la fonction publique.

### **Méthodologie employée**

Afin de comprendre quelle est la place de la GRH dans les réformes administratives en Suisse et au Canada<sup>8</sup>, nous avons opté pour une démarche méthodologique comparative et qualitative. Dans un premier temps, nous avons mené une étude historique, se basant sur les écrits scientifiques et les documents officiels à notre disposition, afin de dresser un portrait le plus fidèle possible des mutations engagées dans les deux pays depuis le milieu des années 1970 environ. Nous avons complété cette première méthode par la réalisation de plusieurs entretiens semi-directifs. Nous avons ainsi réalisé 45 entretiens individuels, 18 au Canada et 27 en Suisse<sup>9</sup>. L'objectif visé par la réalisation de ces entretiens est d'obtenir des informations riches, souvent multidimensionnelles sur l'opinion des acteurs par rapport aux réformes engagées au sein de leur organisation. L'entretien permet donc de cerner la signification, le sens que les répondants donnent aux mutations administratives en cours. Il nous permet également de savoir si ces changements sont bien vécus ou s'ils sont combattus ou désapprouvés. Par ailleurs, la réalisation de plusieurs entretiens est susceptible de révéler la logique d'une action individuelle ou collective dans sa complexité<sup>10</sup>. Finalement, afin de respec-

8. Nous avons étudié deux services au Canada et deux autres en Suisse également. Les secteurs touchés par cette enquête sont : domaine de la topographie ; domaine de la communication ; domaine des services internes et domaine de la protection des informations et données personnelles. La diversité des secteurs étudiés autorise une certaine généralisation des constats réalisés dans notre enquête de terrain.

9. Sur ces 45 entretiens, 20 ont été menés avec des cadres occupant des fonctions d'encadrement. Les 25 autres ont concerné des employés sans responsabilités d'encadrement. Parmi eux, 5 sont engagés dans les commissions du personnel et sont chargés de représenter leurs collègues lors des réunions stratégiques avec la direction.

10. BLANCHET A. et GOTMAN A., *L'enquête et ses méthodes*, Paris, Nathan, 1992.

ter les critères de scientificité propres à un tel type d'enquête, nous avons pris soin de constater une redondance de l'information avant de mettre fin à nos entretiens. À la suite de quoi, chacun d'entre eux a été entièrement retranscrit et analysé de manière "thématique".

## **Les stratégies de réforme administrative au sein des administrations fédérales suisses et canadiennes**

### ***Réformes administratives au Canada***

La particularité des réformes administratives au plan fédéral, au Canada, réside dans l'attention portée à l'étude systématique de tous les programmes administratifs dans le but d'évaluer la pertinence de les poursuivre, de redéfinir leur ampleur, voire de les supprimer<sup>11</sup>. Dès la fin des années 1980, le gouvernement conservateur au pouvoir s'est appliqué à restructurer de manière drastique, et parfois de façon un peu malhabile, les organisations publiques, de sorte qu'un nombre extrêmement important de postes a été supprimé afin d'aboutir à la réalisation d'économies budgétaires. C'est donc sur la base d'un programme politique résolument anti-bureaucratique<sup>12</sup> que les premières démarches de changements ont visé avant tout une analyse minutieuse des dépenses effectuées au sein de l'administration. Les premières mesures introduites, qui concernaient avant tout le limogeage de plusieurs milliers de fonctionnaires, ont contribué à déstabiliser fortement les agents publics. Ce constat est du reste confirmé par une recherche réalisée par deux universitaires canadiens<sup>13</sup> qui, sur la base d'enquêtes menées auprès d'une population de gestionnaires du privé et du secteur public, aboutissent à la conclusion que les attitudes des gestionnaires du secteur public étaient bien plus pessimistes que celles de leurs homologues du privé. Dès 1993, les conservateurs sont défaits aux élections et les libéraux de Jean Chrétien prennent les destinées du pays en main. C'est à partir de ce moment-là que les transformations vont s'orienter vers la réalisation de choix politiques douloureux concernant la poursuite, le redimensionnement, ou la suppression de certains programmes administratifs (ou politiques publiques). Cet "Examen des programmes"<sup>14</sup> a abouti à la suppression de 14 % du total des

---

11. CORKERY J. and al., *Management of Public Service Reform. A Comparative Review of Experiences in the Management of Programs of Reform of the Administrative Arm of Central Government*, Amsterdam/Berlin/Oxford/Tokyo/Washington DC, IOS Press, 1998 ; PAQUIN M., "Modernisation administrative au gouvernement du Canada", dans BOURGAULT J. et al., *Administration publique et management public. Expériences canadiennes*, Québec, Les publications du Québec, 1997, pp. 151-162.

12. CORKERY, J. et al., op. cit., 1997.

13. ZUSSMANN D. and JABES J., *The Vertical Solitude : Managing in the Public Sector*, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1989.

14. HARDER P. et LINDQUIST E., "Gestion et déclaration des dépenses au gouvernement du Canada : évolution récente et contexte", in BOURGAULT J. et al., op. cit, pp. 71-93.

emplois, soit 45.000 postes sur 380.000 et à la diminution des prestations accordées aux programmes sociaux. La réduction du déficit budgétaire a également pu être obtenue. Reste que ces réformes, de type *downsizing et efficience*, ont contribué à un bouleversement culturel qui a atteint le moral des troupes<sup>15</sup> et affaibli leur volonté de s'investir dans l'administration publique.

Les services administratifs que nous avons analysés ont été touchés par ces bouleversements et venaient de connaître des crises politiques importantes au moment où nous commençons notre enquête de terrain. Dans les deux cas, ces difficultés sont intervenues à la fin des années 1990 et ont débouché sur une implication très forte du politique dans la restructuration des services. Les deux services ont vu leurs règles de fonctionnement et de production modifiées en profondeur. Les changements visaient prioritairement l'amélioration de la productivité et de l'efficience organisationnelles.

### ***Réformes administratives en Suisse***

Les changements engagés au sein des offices fédéraux (services administratifs au niveau fédéral) constituent un modèle hybride entre *recherche de l'efficience et de la qualité*. Dès la fin des années 1970, les problèmes financiers de la Confédération et la volonté politique plus générale de limiter la taille de l'appareil étatique sont deux éléments qui se trouvent à la base d'une politique de rationnement des ressources. Ceci s'est matérialisé, en partie, par le gel ou le plafonnement des effectifs. De ce fait, le nombre de postes n'a pas beaucoup augmenté de 1974 à 1990 (uniquement de 7,6 %, soit 2.500 emplois supplémentaires), ce qui a contribué à diminuer la capacité opérationnelle de l'administration, de sorte qu'elle s'est avant tout concentrée sur des tâches urgentes et qu'elle n'a pas pu se consacrer à des objectifs de plus long terme<sup>16</sup>.

Au début des années 1990, des groupes de travail ad hoc, composés de chefs de services administratifs, ont été créés afin de se pencher sur la possibilité de mettre en place les conditions permettant d'attribuer plus de marges de manœuvre managériales aux offices fédéraux. Il s'agissait de plancher sur l'opportunité de "flexibiliser" les unités administratives fédérales en leur octroyant plus de liberté opérationnelle, notamment en découplant leur gestion des décisions politiques stratégiques. Par ailleurs, les expériences internationales en matière de nouvelle gestion publique ont permis aux autorités

15. BOURGAULT J. et GUSELLA M., "Performance, fierté, et reconnaissance dans la fonction publique fédérale du Canada", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 67, n° 1, 2001, pp. 31-52.

16. GERMANN R.E., *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*, Berne/ Stuttgart/Vienne, Haupt, 1996.



fédérales suisses de se familiariser assez rapidement avec les techniques de la contractualisation<sup>17</sup>. Dès l'entrée en vigueur de la LOGA, en octobre 1997, (loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration), le Conseil fédéral (exécutif) se trouve devant l'obligation d'atteindre les quatre principaux objectifs contenus dans la loi, c'est-à-dire : accroître l'efficacité : ceci pouvant être obtenu notamment par la suppression de certaines tâches devenues inutiles, voire par l'externalisation de certaines d'entre elles ; viser la rentabilité : supprimer des activités faisant double emploi et renforcer les synergies existant au sein des départements et unités administratives ; faire des économies : ceci notamment par le truchement de la suppression de postes et par une meilleure gestion des ressources financières ; optimiser la gestion et les structures : renouveler et améliorer les structures organisationnelles des départements et des unités administratives.

Afin d'atteindre ces buts, la Confédération suisse a opté pour la contractualisation ou, pour ce qui concerne la dénomination utilisée en Suisse, la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Si la GMEB vise principalement à donner plus de marges de manœuvre aux unités administratives, elle compte agir avant tout par la voie de la modernisation de la gestion. Ce type de réformes, introduit progressivement depuis maintenant cinq ans, touche douze services administratifs ou unités-pilotes et vise les principales cibles suivantes : une flexibilité accrue : du fait de l'assouplissement des instructions administratives et de l'octroi d'une enveloppe budgétaire globale, les centres de services obtiennent une plus grande marge de manœuvre ; la responsabilisation : des objectifs d'outputs plus précis et une plus grande autonomie dans les décisions sont à la base d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires publics ; une nouvelle culture d'entreprise : le nouveau système de gestion, soutenu par des mesures nouvelles de développement du personnel, devrait permettre un changement d'attitudes à tous les niveaux de services (conscience accrue des coûts, des "clients", de la qualité produite) ; la maîtrise des coûts de fonctionnement des services administratifs : toutes les unités administratives en GMEB doivent diminuer leurs coûts à raison de 10 % répartis sur quatre ans ; une décentralisation renforcée : la délégation de tâches, de compétences et de responsabilités nouvelles aux unités vise une autonomisation et une responsabilisation, devant créer un esprit d'entreprise permettant l'innovation et la créativité.

Ces différents objectifs sont globalement ceux qui figurent dans les brochures officielles de présentation de la GMEB<sup>18</sup>. Les deux services sur les-

---

17. SCHEDLER K. and PROELLER I., *New Public Management*, Berne/Stuttgart/Vienne, Haupt, 2000.  
18. DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES, *Avec la GMEB la gestion administrative hisse les couleurs*, Berne, Département fédéral des finances, 2000 ; OFFICE FEDERAL DU PERSONNEL, *Programme de réforme GMEB. Manuel*, Berne, Office fédéral du personnel, 1999.

quels notre enquête a porté font partie de ces unités-pilotes en GMEB et connaissent donc de profonds changements au niveau de la gestion.

### **La gestion des ressources humaines et les réformes : état des lieux**

Sur la base des informations empiriques relatives aux stratégies de réforme administrative suisse et canadienne, nous pouvons maintenant revenir plus systématiquement sur la façon dont les trois tensions organisationnelles ont été gérées dans les deux pays.

#### ***Les tensions organisationnelles au Canada***

*La tension institutionnelle.* Les contraintes externes ont constitué le moteur de la stratégie des mutations entreprises. Le déficit budgétaire colossal et la dette du pays sont deux aspects qui ont guidé la volonté des autorités canadiennes de revoir tous les programmes administratifs afin d'en évaluer leur utilité. Procédant à une telle revue, le parti libéral au pouvoir a ainsi pu supprimer, voire transférer aux Provinces, une grande partie des programmes administratifs auparavant réalisés au niveau fédéral. Peu d'attention a été accordée aux contraintes internes, c'est-à-dire aux besoins propres aux organisations publiques. La recherche d'un équilibre entre contraintes externes et contraintes internes n'a pas constitué une priorité pour le gouvernement. En revanche, l'adaptation des structures et du fonctionnement administratif aux réalités économiques du début des années 1990 est la stratégie choisie. Comme le renflouement des caisses ne pouvait pas être effectué au moyen d'une augmentation des impôts ou des taxes, décision a été prise que les efforts d'économies porteraient avant tout sur le fonctionnement de l'administration et sur l'ampleur des politiques publiques dont elle a la charge.

*La tension de gestion ou managériale.* Pour assurer une intégration socio-économique des administrations dans un contexte de crise budgétaire, les autorités politiques canadiennes n'ont pas pris en considération le point de vue des agents publics puisqu'ils ont largement privilégié l'optimalisation de l'organisation du travail et la redéfinition des tâches dévolues aux différentes unités administratives. Il s'agit donc d'une réforme de type "top-down" portant sur la restructuration des programmes administratifs.

*La tension légitimationnelle.* Les suppressions importantes de postes de travail qui ont suivi la revue systématique de tous les programmes administratifs ont contribué à développer un sentiment de méfiance et de colère au sein de la fonction publique canadienne. En termes de motivation, ces sentiments de méfiance et de colère ont largement entamé le moral des troupes.

Dès le milieu des années 1990, l'administration fédérale canadienne se rend compte de la perte d'attractivité des emplois offerts dans ses unités administratives et constate un vieillissement important de son personnel. Ces phénomènes ne sont en fait que les conséquences logiques des réformes entreprises. Dès lors, l'administration fédérale canadienne va développer de nombreux outils et processus de gestion des ressources humaines en vue de combattre la démotivation interne et afin d'assurer un renouvellement de son personnel. En d'autres mots, les outils et instruments de la GRH n'ont été sollicités qu'après la mise en œuvre des réformes, de façon à corriger certains déséquilibres et certaines conséquences fâcheuses liés aux changements effectués.

### ***Les tensions organisationnelles en Suisse***

*La tension institutionnelle.* Du fait de ses particularités institutionnelles, la Suisse a mis en œuvre une stratégie de réforme administrative particulière. Ne pouvant bousculer les principes de collégialité et de consensus qui se trouvent au fondement du système politique, les parlementaires et le gouvernement ont décidé de mettre en œuvre des changements portant sur l'amélioration de l'efficacité productive des unités administratives. À cet égard, il faut souligner que les contraintes externes se sont trouvées au centre des discussions politiques et ont constitué l'argumentaire principal pour justifier la nature des réformes entreprises. Les contraintes internes, propres aux organisations publiques, ont peu fait l'objet d'attention et de discussions. Le client est ici également la nouvelle figure de référence dans la stratégie de réforme mise en œuvre.

*La tension de gestion ou de management.* Alors qu'au Canada les réformes ont porté surtout sur le contenu des programmes administratifs, les réformes helvétiques ont surtout consisté en la modernisation des outils de gestion et de l'organisation du travail. Une attention toute particulière a été portée aux transferts et à l'introduction d'outils et principes de gestion provenant du secteur privé. La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire a pour objectif de donner les moyens aux unités administratives de fonctionner comme de réelles petites entreprises, avec les mêmes outils et les mêmes principes. Ce type de réforme n'a pas porté beaucoup l'attention, du moins dans un premier temps, sur la relation salariale, c'est-à-dire sur les outils de GRH qui doivent être mis en œuvre pour accompagner les changements organisationnels. Avec la loi sur le personnel de la Confédération (LPers<sup>19</sup>), les choses commencent à bouger aujourd'hui en ce qui con-

---

19. LPers = loi sur le personnel de la Confédération, acceptée par le peuple en 2000 et entrée en vigueur le 1er janvier 2002. Cette loi introduit quelques nouveautés en matière de GRH, dont l'évaluation du personnel et le lien entre cette évaluation et la rémunération des agents publics.

cerne la GRH, mais les initiatives prises en la matière sont lentes et, surtout, déconnectées des réformes organisationnelles elles-mêmes.

*La tension légitimationnelle.* À l'image de ce qui s'est produit au Canada, les outils et processus de GRH n'ont été que peu utilisés dans une première phase des réformes. Par contre, ils sont actuellement largement sollicités pour tenter de soutenir les transformations en cours. Une fois encore, les mutations administratives engagées en Suisse sont de type "top-down", légitimées par les contraintes externes s'exerçant sur l'État et ses institutions. De même, les outils de GRH n'ont été sollicités qu'en aval des réformes et n'ont pas été intégrés à la définition et à la mise en œuvre des réformes administratives. C'est uniquement une fois les changements intervenus que des considérations portant sur la GRH ont été effectuées au sein des autorités politiques.

Cet état des lieux des tensions organisationnelles dans chacun des pays étudiés permet de constater que les réformes ont été mises en œuvre de façon très technocratique sans qu'une réflexion plus globale portant sur les impacts éventuels des mutations sur les êtres humains ne soit réalisée. Ce constat rejoint les hypothèses de travail que nous avons formulées à la suite de la définition de notre cadre théorique. La logique extrêmement "comptable" des réformes engagées, de même que l'importance accordée aux contraintes externes (budgétaires et financières) dans la définition des stratégies des réformes n'ont effectivement pas permis aux acteurs politiques d'appréhender l'importance du facteur humain dans la réussite de ces changements. Ce n'est qu'une fois certains effets pervers constatés à la suite du lancement des réformes, lorsque des mouvements de contestation, des freins et des blocages ont vu le jour, que les outils et principes de GRH ont été sollicités.

## Conclusions

Aujourd'hui, nous possédons assez de recul pour mieux analyser les impacts des réformes en cours sur les agents publics. En effet, une des dernières évaluations à notre disposition concernant l'emploi dans le secteur public<sup>20</sup> insiste sur plusieurs aspects des transformations actuellement à l'œuvre au sein des pays de l'OCDE : on a assisté, dans à peu près tous les pays expérimentant des réformes au niveau de leurs organisations publiques, à une réduction importante – voire même impressionnante – des effectifs, notamment par le truchement de restructurations et de rationalisations. Cette réduction massive des effectifs de la fonction publique pose dès lors la question de

---

20. INGRAHAM P., PETERS G.B. et MOYNIHAN D.P., "L'emploi dans le secteur public et l'avenir de la fonction publique", dans PETERS G.B. et SAVOIE D.J., *La gouvernance au XXI<sup>e</sup> siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, PUL, 2001, pp. 287-316.

savoir si les organisations publiques peuvent encore compter sur les ressources nécessaires pour faire face aux défis futurs de la modernisation. “S’il est difficile d’établir des comparaisons précises, les analyses comparatives des mesures de réduction adoptées depuis dix ans autorisent deux conclusions. Premièrement, plusieurs pays importants ont adopté de telles mesures. La cible en a largement été le cœur de la bureaucratie nationale. Deuxièmement, bien que l’on ait procédé à un certain ciblage – la haute fonction publique au Canada, les postes intermédiaires (sans succès) aux États-Unis, les employés de soutien dans les réformes “Lean State” en Allemagne –, la réduction des effectifs aura été, dans la plupart des cas, un instrument plutôt grossier”<sup>21</sup>. L’ampleur de la réduction des effectifs est toutefois importante. Les chiffres articulés par Donald F. Kettl<sup>22</sup>, par exemple, sont lourds : le programme “reinventing government” mis en place par le vice-président des États-Unis Al Gore a permis la suppression de 272.900 emplois dans la fonction publique ; 30 % des emplois de la fonction publique en Grande-Bretagne ont été éliminés sur une période de 15 ans, c’est-à-dire durant les mandats de Mme Thatcher et de M. Major ; en Nouvelle-Zélande, la moitié de tous les emplois de la fonction publique ont disparu<sup>23</sup>.

Les syndicats de la fonction publique ont également perdu beaucoup de leur influence. Traditionnellement forts, ces syndicats sont actuellement confrontés à des défis auxquels ils ne sont pas habitués. L’individualisation des contrats de travail, l’arrivée massive de travailleurs temporaires et à temps partiel sont autant d’aspects qui contribuent à affaiblir la force des syndicats. “D’une part, il semble que les syndicats aient perdu une bonne partie de leur pouvoir politique dans la plupart des pays, non seulement quant à l’amélioration de leurs conditions de travail mais aussi quant à leur capacité d’influer sur les politiques publiques. En outre, l’adoption de techniques administratives comme la rémunération au rendement et le recours à des mesures d’évaluation de la performance sont susceptibles d’amoinrir la capacité des syndicats à négocier au nom des employés en tant que collectivité”<sup>24</sup>.

La composition des effectifs de la fonction publique a également évolué. En effet, le secteur public est composé de plus en plus de temporaires ainsi que de travailleurs à temps partiel. Les employés expérimentés ont, par ailleurs, tendance à quitter la fonction publique. Les pratiques de soustraction en cours sont en partie responsables de l’augmentation de ces emplois atypiques. Dès lors, une question se pose : quels rapports ces nouveaux

21. Ibid, p. 294.

22. KETTL D.F., “The Global Revolution in Public Management : Driving Themes, Missing Links”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, n° 3, 1997, pp. 446-462.

23. KELSEY J., *The New Zealand Experiment*, Auckland, Auckland University Press/Bridget Williams Books, 1997.

24. INGRAHAM P. et al., op. cit., p. 307.

employés, temporaires et à temps partiel, entretiendront-ils avec les organisations publiques et notamment avec les valeurs propres du secteur public ?

Finalement, les mesures mises en place dans les organisations en vue d'augmenter les performances individuelles et collectives ont débouché sur une augmentation de la fragmentation organisationnelle et sur une augmentation de la compétitivité interne, souvent au détriment d'une logique de fonctionnement collective<sup>25</sup>. Ce constat peut être fait pour ce qui a trait à certains secteurs étudiés spécifiquement sous cet angle. C'est le cas, en tous les cas, du système de la santé publique en Grande-Bretagne<sup>26</sup>.

Concrètement, au vu des remarques précédentes, nous pouvons souligner le fait que les réformes engagées insistent particulièrement sur les missions économiques des organisations publiques, au détriment des missions sociales liées à la satisfaction et à la motivation du personnel, à la prise en compte de leurs vœux en matière de développement professionnel et de carrière. En d'autres mots, la GRH n'est mise en œuvre que dans le but de soutenir les finalités économiques des mutations mises en œuvre. Au vu de ces derniers constats, il eût été probablement fort utile d'intégrer des réflexions en matière de GRH lors de la définition des stratégies de réforme plutôt que de tenter a posteriori d'éliminer certains effets pervers qui peuvent durablement freiner les transformations en cours voire en détruire leur potentiel d'innovation. En tous les cas, les points précédents semblent indiquer que les hypothèses vérifiées dans le cadre de nos études de cas peuvent avoir une validité plus large.

Comme nous l'avons souligné, les stratégies de réforme administrative suisse et canadienne ont été différentes. Par contre, dans ces deux cas, la gestion des ressources humaines, c'est-à-dire la dimension humaine des changements, n'a pas été intégrée à la définition et à la mise en œuvre des changements et ce n'est que dans un deuxième temps que certains outils et principes ont fait leur apparition. Si ce constat est valable pour ces deux pays, celui-ci est-il également valide pour d'autres situations nationales ? Quels sont les éléments qui permettent d'expliquer pourquoi les réflexions en termes de GRH sont bien souvent absentes des débats portant sur la définition et la mise en œuvre des réformes dans les pays de l'OCDE. Nous allons tenter d'extrapoler quelques peu les résultats obtenus par notre enquête pour tenter d'apporter des réponses plus globales aux questions que nous venons de soulever ci-dessus.

Premièrement, il faut admettre la nature extrêmement technocratique des réformes administratives mises en œuvre au Canada et en Suisse, de même

---

25. BOLGIANI I., *L'application des nouvelles méthodes de gestion publique dans les secteurs sanitaire et hospitalier : risques et opportunités*, Muri, Société suisse pour la politique de la santé, 2002.

26. FERLIE E. and al., *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

que dans la plupart des pays de l'OCDE. Les agents publics n'ont, la plupart du temps, peu ou pas été intégrés aux travaux et aux chantiers des réformes. Les décisions ont été prises au sein d'instances politiques qui se trouvent relativement éloignées des réalités quotidiennes du travail administratif. Pas étonnant, dès lors, que la nature de ces réformes soit bien souvent de type "top-down" et peu encline à la participation des acteurs administratifs eux-mêmes.

Si ces réformes sont surtout de type "top-down" c'est en grande partie parce qu'elles visent des objectifs économiques et financiers et qu'elles ne prennent en considération que les contraintes externes aux organisations publiques.

Dans un grand nombre de cas, à l'image de ce qui se passe dans le secteur privé, les êtres humains, les ressources humaines, sont vus comme des variables d'ajustement et non comme un potentiel ou un investissement.

À la manière des théories du début du siècle, les autorités publiques ont tenté de trouver le "one best way" en termes de réforme administrative. Dans cette logique simpliste et caricaturale, le fonctionnement des collectifs humains n'est tout simplement pas étudié et pris en considération. Par ailleurs, la valorisation extrême et peu critique des outils et principes guidant le fonctionnement des organisations du secteur privé n'a pas permis de rompre avec une vision idéologique et mécaniste du changement dans le secteur public.

Il faut cependant souligner que les principes et outils de la NGP sont sous-tendus par un point de vue philosophique particulier faisant la part belle aux principes propres à la logique néo-libérale. Celle-ci se fonde en grande partie sur la croyance en la supériorité des mécanismes de marché, de la concurrence et de l'intérêt individuel comme moteur de la motivation au travail. La plupart des mots d'ordre proposés par la NGP obéissent à une logique essentiellement issue du monde des entreprises et du secteur marchand. Plus concrètement encore, les principes de la NGP sont sous-tendus par des analyses fondamentalement économiques inspirées de la "nouvelle théorie de l'économie politique" ou de la *new political economy*<sup>27</sup>. Cette nouvelle mouvance en matière économique est constituée de trois grandes écoles : l'école du *public choice*<sup>28</sup>, l'école des relations d'agence<sup>29</sup> et l'école

---

27. FRANTH., "Missing Pieces in Each Other's Puzzles : Integrating the New Public Management and the New Political Economy", *International Public Management Journal*, vol. 1, n° 1, 1998, pp. 19-35.

28. PALOMBARINI S., "La dimension politique des phénomènes économiques et l'école du Public Choice", *La lettre de la régulation*, n° 32 (mars), 2000, pp. 1-4.

29. FAMA E.F. and JENSEN M.C., "Separation of Ownership and Control", *Journal of Law & Economics*, vol. 26, n° 2, 1983a, pp. 301-325 ; FAMA E.F. and JENSEN M.C., "Agency Problems and Residual Claims", *Journal of Law & Economics*, vol. 26, n° 2, 1983b, pp. 327-349.

des coûts de transaction<sup>30</sup>. C'est en fait principalement en fonction de ces trois théories que des critiques ont pu émerger sur le fonctionnement des administrations publiques. Toujours soupçonnés de travailler pour leur propre compte, les fonctionnaires – acteurs égoïstes, calculateurs et opportunistes – sont susceptibles de constituer des obstacles à une mise en œuvre “pure” des politiques, notamment celles qui ont trait aux politiques économiques. En conséquence, en introduisant des mécanismes de marché au sein des organisations publiques, en mettant en concurrence les services entre eux par exemple, en poussant les fonctionnaires eux-mêmes à se comporter en véritables entrepreneurs et gestionnaires, à l'image des travailleurs du secteur privé, et en inoculant quelques incitatifs matériels et immatériels<sup>31</sup>, il est possible, selon la théorie, de diminuer les coûts d'organisation – considérés comme insupportables – et donc de produire plus avec moins de moyens. Tel est, en effet, l'un des principaux buts de la NGP. Bien plus, le programme des réformes administratives, dont nous venons d'esquisser les fondements théoriques et philosophiques, s'effectue également par un changement dans la perception de l'État et de ses prérogatives de gestion en matière économique et par une transformation tout aussi évidente de la vision de la relation entre l'économie et les autres aspects de la vie en société<sup>32</sup>.

Ainsi, tout porte à croire, en effet, que les changements administratifs, dans les pays de l'OCDE, n'intègrent bien souvent que les contraintes externes et visent avant tout des objectifs d'économies budgétaires. Pas étonnant, dès lors, de constater l'absence de réflexion sur la dimension humaine du management public.

---

30. MENARD C., *L'économie des organisations*, Paris, La Découverte, 1997 ; GOMEZ P.-Y., *Le gouvernement de l'entreprise*, Paris, InterEditions/Masson, 1996 ; WILLIAMSON O.E., *Les institutions de l'économie*, Paris, InterEditions, 1994.

31. HOOD C., “Individualized Contracts for Top Public Servants : Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering – or Trobriand Cricket ?”, *Governance*, vol. 11, n° 4, 1998, pp. 444-462.

32. MINOGUE M., POLIDANO C. and HULME D., *Beyond The New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham/Nothampton, Edward Elgar, 1998 ; WHITE R.D., “More than an Analytical Tool. Examining the Ideological Role of Efficiency”, *Public Productivity and Management Review*, vol. 23, n° 1, 1999, pp. 8-23 ; CLARY B., EBERSTEIN S. and HARLOR S.,