Document generated on 06/07/2025 9:57 a.m.

**Politique et Sociétés**

# *Modernisation de l'État et gestion des ressources humaines : bilan et perspectives Québec – Belgique*, sous la dir. de Louise Lemire, Denis Proulx et Luc Cooremans, Québec – Bruxelles, Athéna éditions, 2006, 250 p.

André Gossignac

Volume 27, Number 3, 2008

Représentation et participation politiques

URI: https://id.erudit.org/iderudit/029856ar
DOI: https://doi.org/10.7202/029856ar

See table of contents

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)
1703-8480 (digital)

Explore this journal

Cite this review

Gossignac, A. (2008). Review of [*Modernisation de l'État et gestion des ressources humaines : bilan et perspectives Québec – Belgique*, sous la dir. de Louise Lemire, Denis Proulx et Luc Cooremans, Québec – Bruxelles, Athéna éditions, 2006, 250 p.] *Politique et Sociétés*, *27*(3), 261–264. https://doi.org/10.7202/029856ar

Tous droits réservés © Société québécoise de science politique, 2009

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

***Modernisation de l'État et gestion des ressources humaines : bilan et perspectives Québec – Belgique***, sous la dir. de Louise Lemire, Denis Proulx et Luc Cooremans, Québec – Bruxelles, Athéna éditions, 2006, 250 p.

Après deux décennies de réformes du nouveau management public (NMP), la modernisation du secteur public « n'est plus un choix mais une nécessité si les États veulent répondre aux besoins d'une société qui change et maintenir une économie compétitive », constatation réitérée récemment par les analystes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, *Moderniser l'État : La route à suivre*, 2005). Indubitablement, les administrations publiques de la plupart des pays de l'OCDE ont cherché à devenir plus efficientes, en privilégiant la performance et la transparence et en étant à l'écoute des citoyens-clients. Cependant, les résultats des réformes entreprises furent souvent décevants et leur réalité « n'a pas été à la hauteur des attentes ou [elles] ont eu des conséquences imprévues telles que des répercussions négatives sur les valeurs de gouvernance sous-jacentes et les capacités » (*ibid.*). Les changements de comportement et de culture à long terme, conditions *sine qua non* du succès du NMP, n'ont pas toujours réussi à s'imposer. Devrait-on attribuer ces échecs aux principes mêmes du nouveau paradigme managérial ou est-ce que ce sont les modes de mise en œuvre qui devraient être mis en cause ? On pourrait ainsi se demander si une approche de gestion managériale et associée aux valeurs prônées dans le secteur privé – comme l'efficacité, la satisfaction du client et l'entreprenariat – peut être compatible avec les modes de fonctionnement d'une organisation bureaucratique publique. De plus, le contenu d'une réforme de gestion n'est jamais le seul facteur qui compte. Son adaptation au contexte et la cohérence du processus avec les agents concernés par le changement et ceux qui se trouvent dans son environnement immédiat sont aussi extrêmement importantes. Est-il possible de mettre en œuvre isolément une seule approche de gestion venant du NMP sans approcher l'organisation sur plusieurs fronts et changer tout le paradigme ? Un autre volet est lié à la façon dont on introduit le changement. La littérature sur sa gestion distingue quatre stratégies : autoritaire basée sur l'imposition, persuasive appuyée sur l'adhésion, négociation reposant sur le compromis et participative fondée sur l'expression. En passant au nouveau paradigme de gestion, quelle approche les administrations devraient-elles utiliser : évolutionnaire ou révolutionnaire ? Suffit-il d'imposer le changement ou faut-il convaincre les gestionnaires et les impliquer dans le processus ?

Vingt ans après que le NMP ait fait son entrée dans l'administration, il n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements dans de nombreux pays. En fait, comme le dévoile Louise Lemire, dans le secteur public au Québec, « la réelle prise en compte du capital humain [qui a remplacé le capital physique et la force de travail comme principale force des administrations] dans le

développement des stratégies d'affaires se fera encore attendre » (p. 155). C'est une des constatations du livre *Modernisation de l'État et gestion des ressources humaines : Bilan et perspectives Québec – Belgique*. Coédité par l'École nationale d'administration publique (ENAP) de Québec et la Haute École Francisco Ferrer de Bruxelles et publié sous la direction de Louise Lemire, Denis Proulx et Luc Cooremans, le livre est composé de douze chapitres écrits par des universitaires et des gestionnaires publics, qui analysent les dernières réformes de la gestion des ressources humaines dans les organisations du secteur public tant au Québec qu'en Belgique. Regrouper dans un recueil les études sur le Québec et la Belgique apparaît un choix justifié, les deux États ayant suffisamment en commun, mais le fait de s'adresser à la fois au lecteur québécois et au lecteur belge peut par ailleurs constituer une faiblesse pour ce livre. Les explications de questions bien connues pour une partie des lecteurs se font aux dépens d'une analyse plus détaillée et approfondie des faits étudiés. Non seulement on s'attendrait à des analyses plus approfondies, mais le livre ne fait souvent que présenter les faits et le descriptif semble ici complètement dominer. En outre, même si les éditeurs ont cherché à accorder un poids égal au Québec et à la Belgique, le contenu de l'ouvrage est déséquilibré en faveur de ce dernier pays : sept chapitres analysent les cas de réformes belges dans la gestion publique, tandis que seulement trois portent sur les cas québécois (il y a aussi un chapitre théorique et une étude multinationale).

Les éditeurs ont par ailleurs davantage réussi à garder un certain équilibre entre théorie et pratique. Cependant, deux faiblesses sont à remarquer en cette matière. D'abord, tous les auteurs québécois viennent du milieu universitaire et aucun de celui des gestionnaires. Ensuite, les textes des fonctionnaires belges laissent beaucoup à désirer et les éditeurs auraient pu faire davantage d'efforts pour que ces parties du livre ne ressemblent pas autant à des documents gouvernementaux. Cela n'a certainement pas aidé à faire un « bilan » de la modernisation dans la gestion des ressources humaines, ce qui est explicitement l'objectif de l'ouvrage. Ce dernier est encore moins explicite quand il traite des perspectives de la nouvelle gestion publique : à part quelques exceptions, on ne trouve ni perspectives ni propositions de nouvelles idées ou solutions. Un chapitre sur les possibilités d'amélioration et les nouvelles voies de réforme basées sur les premières expériences domestiques du NMP et celles des autres pays aurait été fort utile. Enfin, à quelques reprises on peut avoir l'impression que les éditeurs ont eu du mal à trouver les textes pour ce volume et qu'ils ont fini par en accepter qui sont moins pertinents à la problématique discutée. Il n'est pas sûr par exemple que le chapitre sur le régime disciplinaire dans la fonction publique belge y ait vraiment sa place. Étant donné la façon d'aborder la problématique, ainsi que sa forme, il aurait été certainement plus utile dans un manuel de droit administratif. En conséquence, le livre laisse le lecteur sur sa faim. On voudrait une analyse plus profonde et plus large. Davantage d'exemples concrets de modernisation des ressources humaines dans différents secteurs seraient utiles, d'autant plus que cela constitue la force et l'intérêt de ce livre.

L'un des domaines où la modernisation joue un rôle critique est certainement le secteur de la santé – sujet qui se retrouve au cœur du texte de Daniel Lozeau consacré à l'introduction de la gestion de la qualité dans les hôpitaux publics au Québec dans les années 1980-2000. Dans cette étude, qui d'ailleurs est l'un des atouts du livre, D. Lozeau fait une critique élaborée de la pratique de la gestion de la qualité en démontrant les raisons des difficultés rencontrées en cours d'implantation de la réforme. La collision de la gestion de la qualité inspirée par le NMP avec le paradigme bureaucratique du milieu hospitalier a empêché un changement de la culture organisationnelle de ce dernier. Selon l'auteur, au lieu de chercher à implanter de façon isolée une seule démarche de NMP, on devrait aller vers la mise en place de « principes génériques », qui soutiendraient une telle démarche, mais seraient aussi communs avec d'autres approches de NMP, pour « 'attaquer massivement' l'archétype bureaucratique sur plusieurs fronts et de manière simultanée, en utilisant une pluralité d'approches de gestion managérialistes » (p. 121). Au contraire, la réforme s'est limitée, dans bien des cas, à des actions symboliques intensifiées avant l'arrivée des évaluateurs externes.

Trois chapitres du livre sont consacrés à l'ambitieuse réforme de l'administration publique en Belgique, connue sous le nom de « plan Copernic ». Jean-Jacques Legrand rappelle que, fondé sur les principes du NMP et mis en place en 2000, le plan Copernic visait à distinguer clairement les responsabilités de l'autorité politique et de l'administration, à distinguer la gestion stratégique de la gestion opérationnelle et à réduire les niveaux hiérarchiques. Les mandats pour toutes les fonctions managériales ont été créés avec une autonomie, tant de personnel que de moyens, les gestionnaires devenant responsables des résultats, tandis que la sélection et le recrutement étaient réalisés sur la base de profils de compétences. Enfin, le dernier pilier de la réforme exigeait une révision fondamentale de la politique de gestion des ressources humaines, y compris une rémunération liée à la performance. Jean Vandewattyne se concentre sur la gestion même du changement et constate l'importance de la méthode utilisée pour introduire la réforme. Débutée dans un contexte de crise de l'administration publique, la réalisation du plan Copernic a été confiée à un membre influent du Parti socialiste, ce qui, dans le contexte belge de syndicats relativement puissants, n'est pas sans importance. En revanche, en privilégiant, comme stratégie de changement, l'approche du haut vers le bas et l'imposition sur la participation, le ministère a marginalisé les fonctionnaires, ce qui, ajouté au fait que beaucoup des attentes envers la réforme ne se sont pas réalisées, ne pouvait que lui nuire. L'évaluation de Copernic s'arrête à l'année 2003 et le bilan dressé est superficiel et donne une impression très négative, sans cependant présenter une vraie analyse de cette réforme. L'influence que les médias ont exercée sur la perception de la réforme est présentée par deux auteurs québécois, Mathieu Masse Jolicoeur et Jacques Bourgault, dans un chapitre qui est d'ailleurs l'un des plus intéressants de ce recueil et qui analyse comment la place publique a été monopolisée par les opposants à la réforme, organisations syndicales en tête, les critiques dans les médias ayant été dirigées « sur un nombre restreint de sujets, ce qui a permis de stigmatiser les aspects

négatifs de la réforme Copernic jusqu'à les constituer, dans l'opinion publique, en symbole d'une réforme mal menée » (p. 55). Mais si l'attention médiatique a été monopolisée par les syndicats, c'est aussi à cause de la passivité du gouvernement qui était incapable de faire entendre ses arguments. Étant donné que la modernisation et la réingénierie de l'État réalisées par le gouvernement de Jean Charest ont aussi provoqué un nombre important de critiques à son égard, il est vraiment dommage que les auteurs n'aient pas cherché à comparer les cas belge et québécois.

Le renouvellement de la fonction publique québécoise est présenté par Claude Beauregard et Pierre Bernier, qui reviennent sur la Loi sur l'administration publique québécoise de 2000 et sur l'introduction de la gestion par les résultats pour passer ensuite aux dernières réformes québécoises. Comme le soulignent les auteurs, afin que les réformes puissent connaître un succès, « [l]'expression de la volonté ferme du gouvernement d'opérer des changements n'est pas suffisante. Il faut nécessairement obtenir une mobilisation des personnels à tous les niveaux. » (p. 92) Le même constat est à retrouver dans le texte de deux gestionnaires belges de la province de Hainaut, Patrick Mélis et Alain Braun, pour qui le redéploiement d'une institution publique passe par la motivation du personnel et par son adhésion volontaire au projet institutionnel. L'importance de la prise en compte des valeurs nationales dans la mise en œuvre des réformes est soulignée dans le chapitre de Denis Proulx, qui compare plusieurs pays africains et sud-américains avec le Canada. Cependant, cette approche peut s'avérer risquée en limitant ou même en bloquant le changement « sous prétexte qu'il ne respecte pas entièrement nos valeurs ». Malheureusement, plusieurs défauts de ce texte amènent le lecteur à en remettre en cause la validité. Ainsi, cette étude se veut partiellement quantitative en évoquant souvent le terme de signification statistique. Or l'auteur ne fait pratiquement aucun recours à une quelconque forme de présentation quantitative de résultats, ce qui aurait facilité la lecture et renforcé les conclusions du texte. De même, on ne sait pas quels critères ont dicté le choix des pays faisant partie de l'étude, et l'omission des pays anglo-saxons est d'autant plus étonnante que l'auteur cherche à situer les valeurs canadiennes par rapport à ces pays. Enfin, le texte tire souvent les conclusions pour tout le Canada, tandis que l'étude n'a été conduite qu'au Québec.

En somme, le livre confirme, par ses études, les conclusions présentées déjà auparavant : le NMP n'est pas une idéologie, mais plutôt une multitude de pratiques qui se développent de manière pragmatique et indépendante les unes des autres dans différents pays, un mélange entre une approche de marché et une approche participative basée également sur la responsabilisation des employés qui ne se laisse pas circonscrire ni à la droite ni à la gauche.

André Gossignac
*Département de science politique, Université Laval*