



d'œil

L'OBSERVATOIRE  
DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE

- 2 La veille stratégique,  
un outil de la décision  
et du changement  
*par Mireille Chartrand*
- 6 L'Observatoire de  
l'administration pub-  
lique: théorie et pra-  
tique de la veille au  
quotidien  
*par Nicolas Charest et  
Mireille Chartrand*
- 10 Un réseau de veille  
stratégique en res-  
sources humaines dans  
la fonction publique  
québécoise  
*par Martine Jobin*
- 13 France: le Comité de  
la recherche et de  
la prospective et les  
mutations de l'emploi  
public  
*par Isabelle Orgogozo*

## Veille

Longtemps considérée comme une fonction appendice, la veille, désormais stratégique, est à l'ordre du jour. La globalisation des économies et de l'information est passée par-là, qui réclame de tous, États comme individus, savoir et réactivité. Partout naissent des Centres, des Observatoires ou de plus modestes cellules dédiés à la veille.

En 2003, L'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique du Québec fête son dixième anniversaire. Dix ans déjà que L'Observatoire « observe » la planète, recueille, lit, analyse, compile, archive, diffuse des informations sur les changements et les mutations, les réformes et les modernisations des administrations publiques à travers le monde.

Pionnier en la matière, L'Observatoire de l'administration publique entend mettre son expérience au service d'une « professionnalisation » de l'activité de veille. C'est l'ambition de ce *Coup d'œil*. Ce sera celle de la formation à la veille que L'Observatoire va bientôt dispenser.

Rechercher puis borner les frontières du concept de veille, disséquer les méthodes et les pratiques, montrer des exemples, tel est le sommaire de ce numéro. Au Québec, l'activité est riche d'initiatives : L'Observatoire lui-même, bien sur, mais également, au sein de la fonction publique québécoise, l'Observatoire interministériel en ressources humaines.

Et puis, fidèle à sa vocation, L'Observatoire a dirigé son regard vers l'étranger, en France, où la responsable du Comité de la recherche et de la prospective témoigne d'une approche originale et volontariste de la veille.

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

# La veille stratégique, un outil de la décision et du changement

Par **Mireille Chartrand**

Mireille Chartrand est titulaire de la maîtrise en administration publique de l'École nationale d'administration publique du Québec  
[mireille\\_chartrand@enap.ca](mailto:mireille_chartrand@enap.ca)

*La veille est en accord avec l'air du temps. Aller voir ce qui se passe chez le voisin, gagner du temps et de l'argent en ne réinventant pas ce qui existe déjà, voilà bien des tentations de notre époque. Mais si la veille a souffert dans le passé d'un dessein souterrain, elle a aujourd'hui acquis ses lettres de noblesse, comme un des plus modernes auxiliaires de la gestion.*

Il n'existe pas de communautés de vue et de pratique à propos de la veille et de la veille stratégique. La littérature offre une pléthore de définitions. Chaque gestionnaire utilisateur y va de la sienne, qui voit midi à sa porte. Car pour nombre d'entre eux, la veille est une activité *ad hoc* et sûrement pas une priorité des organisations. Tout juste si on peut observer une hiérarchie entre les types de veille, la veille stratégique étant en général perçue comme globalisante et ayant pour fonction de coordonner les différentes veilles (technologique, juridique, géopolitique, etc.)

La difficulté d'instrumenter la mesure des impacts de l'utilisation des résultats de la veille explique l'incrédulité des décideurs et forge leur doute sur son efficacité. Jean Michel<sup>1</sup> reconnaît qu'« aucune étude ne permet vraiment d'apporter la preuve formelle que la veille informative est économiquement rentable »<sup>2</sup>. Mais il ajoute aussitôt que la veille « est un processus vital pour les entreprises ou organisations »<sup>3</sup>.

De fait, la recherche académique a peu investi ce champ d'étude. L'élaboration d'une doctrine s'est construite à partir d'une praxis protéiforme, pour l'essentiel émanant des professionnels et des spécialistes en gestion de l'information du secteur privé, bien que la veille stratégique ne soit pas étrangère aux États, et cela depuis fort longtemps, ne serait-ce qu'à travers les activités d'espionnage.

Avant d'analyser le concept et ses implications à partir de l'examen de la pratique, nous tentons dans un premier temps de dégager les grandes lignes d'une définition de la veille en nous référant aux écrits existants.

## Le concept de veille stratégique

On ne s'attardera pas sur le « pourquoi faire » de la veille, sinon pour souligner l'origine ontologique de la pratique. La « refondation » du monde (Jean-Claude Guillebaud) géographique, politique, économique, technologique nécessite la création de sauvegardes nouvelles ou la redécouverte de tutelles anciennes mais délaissées pour s'adapter à un contexte neuf et insaisissable. Étalonnage et veille stratégique dotent ainsi, par exemple, les gouvernements et leur bras séculier administratif d'armes du savoir pour relever les défis de la planification.

S'agissant plus spécifiquement du rôle joué par la veille stratégique, attardons-nous un instant sur l'origine du mot. Au début était le sommeil. Et son contraire. Le mot « veille » est issu du latin *vigilia*, la nuit romaine étant divisée en quatre veilles. Il est dérivé du verbe *vigere* « être bien vivant, vigoureux ou éveillé ». Il désigne l'action de rester éveillé pendant le temps normalement consacré au sommeil. Au fil des siècles, la sémantique oubliera les insomniacs romains pour retenir le sens de guet ou de surveillance attentive que l'on retrouve dès le haut moyen-

age comme dans le provençal *veylla* « sentinelle ».

Mais surveiller ne veut pas forcément dire agir. Certains auteurs, dont Carlo Revelli, préféreront l'expression « intelligence stratégique ». Celle-ci renvoie cependant davantage à la pratique du secteur privé et nous retiendrons donc aux fins de cet article l'expression de « veille stratégique ».

Que devons-nous retenir des différentes définitions de la veille à notre disposition ? Pour Humbert Lesca elle est un « processus informationnel volontariste par lequel l'entreprise recherche des informations à caractère anticipatif concernant l'évolution de son environnement socio-économique dans le but de créer des opportunités et de réduire les risques liés à l'incertitude »<sup>4</sup>. Une expression fourre-tout en somme<sup>5</sup>, l'adjectif stratégique indiquant, selon lui, « que la veille concerne les décisions qui engagent le devenir, l'évolution de l'entreprise, en relation avec les changements de son environnement socio-économique (et politique) »<sup>6</sup>. Emmanuel Pateyron<sup>7</sup> replace l'adjectif stratégique dans le triptyque « réception-interprétation-action »<sup>8</sup> : une action concrète doit suivre le processus d'information pour qu'apparaisse la dimension stratégie. Pour Lesca, la veille est également itérative, « chaque itération étant déclenchée par une confrontation entre les hypothèses formulées par l'organisation et l'information dont elle dispose »<sup>9</sup>.

On retrouve cette récurrence dans la définition de l'Association Française de Normalisation (AFNOR) : « activité continue et en grande partie itérative visant à une surveillance active de l'environnement pour en anticiper les évolutions »<sup>10</sup>.

À ce point de notre démonstration, un *distinguo* s'impose entre « veille » et « surveillance ». La veille est une « pratique qui englobe les actions de collecte, analyse et diffusion des informations en vue de rendre plus intelligible l'environnement de l'entreprise. En cherchant à anticiper les évolutions du marché par une mise en valeur des informations et des connaissances, la veille a pour objectif d'accroître l'adaptabilité de l'entreprise à son marché »<sup>11</sup>. La surveillance est une collecte régulière d'informations pertinentes pour une entreprise ou un organisme et sa communication à un nombre restreint d'intéressés. Là où la veille analyse, la surveillance résume<sup>12</sup>.

On l'a vu, l'anticipation et la prospective sont des éléments constitutifs de la veille. Il s'agit de comprendre le passé et le présent pour décrypter un futur possible (agir plutôt que de subir les changements). En lisant dans l'avenir, et non en le prédisant, la veille vise l'action. En captant les signaux émis par l'environnement, et non en prophétisant, elle oriente les décisions stratégiques. D'autres auteurs enfoncent le clou : la veille est une « activité qui comprend la collecte, l'analyse, la mise en forme et la diffusion de l'information »<sup>13</sup> et le but de l'action est de détecter les signes de changements et de fournir les moyens de décider<sup>14</sup>. Dans cette perspective, François Jakobiak, spécialiste de la gestion de l'information, privilégie l'acte de diffusion<sup>15</sup>. La veille stratégique serait une « observation de l'environnement suivi de la diffusion bien ciblée des informations analysées, sélectionnées et traitées utiles à la prise de décision stratégique »<sup>16</sup>.

Appuyer la décision. Voilà bien la raison d'être unanimement procla-

mée de la veille stratégique. Gérer l'information vue comme un facteur de production. « Il n'y a point de décision valable sans bonne information au préalable »<sup>17</sup>. Pour Jean Michel peu importe la glose, « le concept de base reste le même, c'est-à-dire la veille informative, finalisée et décisionnelle »<sup>18</sup>. Dans le cadre singulier de l'administration publique, Michel Cartier<sup>19</sup> donne de la veille (qu'il qualifie d'« intégrée ») cette interprétation : « La veille intégrée a pour but ultime l'innovation et le maintien ou la création d'avantages compétitifs permettant à l'entreprise ou à l'État de s'adapter aux mutations de leurs environnements »<sup>20</sup>.

À notre tour, nous essaierons à toutes fins utiles de bâtir notre propre synthèse en définissant la veille stratégique comme une « pratique de collecte de l'information utile disponible dans l'environnement d'une organisation (un État ou un gouvernement), de son traitement et de sa diffusion aux acteurs concernés. La veille comporte un caractère itératif et une dimension prospective visant l'aide à la décision et l'adaptabilité de cette organisation (État ou gouvernement) aux mutations de son environnement ». Outillés de cette définition holistique, nous pouvons désormais décrire les composants de la veille.

## L'information : matière première de la pratique

Dans l'espace des organisations qui nous concerne, l'information a indubitablement un écho stratégique. C'est une « ressource que toute structure se doit de maîtriser pour acquérir, améliorer ou conserver une position favorable »<sup>21</sup>. Mais encore. Qu'est-ce donc qu'une bonne information pour les praticiens de la veille stratégique? Selon Pateyron, ce doit « être une information « fraîche », récurrente, mais également vérifiée, traitée, précise, relativement concise et ciblée dans sa distribution »<sup>22</sup>. Ce qui exclut, notons le au passage, une grande part de ce que l'on trouve sur Internet.

En quête d'une typologie des informations, il faut au préalable faire la distinction entre les sources et le degré d'accessibilité de l'information<sup>23</sup>. Avec le premier discriminant, on aura des informations primaires (créées pour un besoin spécifique), secondaires (préexistantes), informelles (orales) ou formelles (sur un support physique). Avec le second, on affublera les informations de couleurs : blanche (accessibles à tous), grises (moins facile à connaître) et noires (inaccessibles, à diffusion limitée ou à usage protégé).

On comprend qu'en termes de valeur et de validité de l'information, cette classification a du sens à la fois pour le veilleur, le citoyen et le décideur. Car, la valeur de l'information se mesure à sa pertinence selon une échelle qu'on pourrait dresser de la manière suivante<sup>24</sup> :

- elle décroît fortement en fonction du délai que le décideur est prêt à accorder pour la posséder (facteur de rapidité);
- elle croît fortement à la fois grâce à son exhaustivité et à sa précision (facteur de synthèse);
- elle croît avec son influence sur une bonne prise de décision (facteur stratégique);
- elle croît avec l'apport des informations grises (facteur d'exclusivité).

S'agissant désormais du traitement de l'information, Revelli le divise en trois phases : la première consiste à critiquer l'information, c'est-à-dire à coter sa fiabilité et sa pertinence, ce qui revient à la retenir ou à l'écartier; la deuxième est le traitement informatique de l'information, son indexation ou son analyse biblio-métrique ou sémantique; la troisième s'attache à ajouter de la valeur aux données collectées. Quant à la diffusion de l'information, il est primordial qu'elle soit transmise au bon moment et au bon endroit, grâce, cela va sans dire, à un mécanisme de communication efficace. Nous reviendrons plus en détail sur ces deux étapes de la veille.

## Organisations conceptuelle et fonctionnelle de la veille

L'empirisme, faut-il encore insister, prévaut dès lors qu'on évoque les configurations, initiales et présentes, de la veille stratégique. Toutefois, les théoriciens ont emboîté le pas des praticiens et décrits des modèles dont nous devons faire état sans pour autant, dans le cadre de cet article, décortiquer le syllabus des auteurs ou nous réclamer d'une vaine exhaustivité.

Jean Michel dépeint une organisation de la veille informative ou stratégique articulée autour de cinq modalités : l'orientation générale des axes d'écoute ou d'observation, les termes ou objectifs de la veille, les degrés de focalisation, les destinataires des résultats et les objets ou domaines de la veille. Pour mémoire, on citera, extrait dans le désordre de cette division, la veille avec regard périphérique, la veille alerte, la veille orientée, les veilles thématiques... Il y en a bien d'autres.

Deux approches dichotomiques nous suggèrent une autre taxinomie de la pratique de la veille: d'une part selon l'état des besoins avec la distinction passif/actif, soit une veille au jour le jour, dans le cadre de travail habituel, sans but fixe mais ciblée; d'autre part, selon le niveau de l'information recherchée par les récepteurs de l'information<sup>25</sup>, à savoir une veille stratégique pour la haute direction ou une veille opérationnelle pour les gens de terrain.

Compte-tenu de la complexité de la démarche, les experts accordent enfin au travail d'équipe, « l'intelligence collective », la primauté sur toute autre considération dans l'organisation d'un dispositif de veille. Le CEFRIO le mentionne dans un de ses bulletins<sup>26</sup> : « c'est l'intervention humaine qui [...] est au cœur de ce processus de gestion de l'information [...] il en revient [...] toujours aux travailleurs de chair et d'os de donner sens aux données recueillies qui, dès lors, peuvent agir en véritables catalyseurs... ».

Si l'activité de veille et l'intelligence, individuelle ou collective, miroitent, encore faut-il orchestrer leur rencontre et leur mutualité. L'AFNOR nous invite à considérer deux morphologies pour insuffler vie à une cellule de veille. Une structure de veille concentrée s'organise autour d'une cellule centralisée, mue par plusieurs personnes à temps plein, disponibles, motivées, formées et oeuvrant au plus près des décideurs stratégiques de l'organisation. Elle garantit la fluidité de la circulation de l'information. À l'inverse, une structure de veille répartie a pour plate-forme un réseau de correspondants à temps partiel animé par un coordonnateur à temps complet. Elle diminue le risque de côtoyer une information sans la débusquer.

### Les étapes et les écueils de la veille

Les auteurs détaillent et fragmentent à l'envie la « bonne » marche de la veille. Par souci de simplification, nous regrouperons leurs subdivisions en quatre étapes principales: la préhension de l'environnement et le choix des sources, la collecte de l'information, puis son analyse et enfin sa diffusion.

Dans une démarche de veille stratégique, le premier pas est celui de la découverte. S'attarder à ausculter et radiographier le « lieu » de la recherche est un gage de succès. Nous retenons ici en partie la norme *Prestation de veille* XP X50-053 de l'AFNOR qui différencie la veille commanditée pour un client spécifique et la veille systématique pour un client générique. Dans le premier cas, la norme explicite clairement la tractation préliminaire qui doit s'engager entre le veilleur et son commanditaire sur la singularité de l'environnement de ce dernier. Elle porte, entre autres, sur les enjeux de la prestation, l'espace ou les thèmes à surveiller, la nature des sources à consulter ou encore les modalités d'émission et de distribution des résultats.

Dans le deuxième cas de figure, l'environnement externe s'entend dans une perspective plus large et

sans astreinte. Fidèle Medzo<sup>27</sup> le décrit comme étant d'une part, tout ce qui fait obstacle ou menace la survie de l'organisation ou le développement qu'elle souhaite et, d'autre part, tout ce qui peut lui offrir de nouvelles opportunités. Dans cette représentation, objectifs poursuivis, axes de veille, dossiers prioritaires et disponibilité des ressources sont les éléments à créditer.

Cette phase d'exploration négociée se conclut par l'édition d'un plan de ciblage, sorte de vade-mecum sur les attentes du client, les sources et la méthodologie, qui voue du sens et un territoire à la recherche.

L'étape de la collecte de l'information est certainement la plus périlleuse, car il faut éviter la surabondance ou au contraire l'indigence d'informations. La globalisation des savoirs est en effet un bienfait et une menace pour le veilleur en quête d'informations. Il ne peut s'affranchir, du moins au début de son travail, d'une approche multidisciplinaire et multiculturelle. *À priori*, aucune source n'est à écarter sauf à connaître le biais de chacune. Ainsi, le bien-fondé de la collecte dépendra avant tout de la maîtrise, par le veilleur, d'outils de qualité.

Une fois colligée, l'information doit être passée au tamis de l'analyse critique, troisième étape de la veille. Trier et recouper les informations recueillies, découvrir leurs interrelations, dégager les constantes, en tirer des enseignements utiles pour le client, tels sont les mandats du veilleur qui dispose pour ce volet d'instruments (profil de compétiteurs, *benchmarking*, analyses conjointes, schématisations...) dans le détail desquels nous n'entrerons pas mais qu'il revient au veilleur d'utiliser à bon escient.

Avec la multiplication des sources et, au premier chef, l'irruption de la « néo-souveraineté » d'Internet, l'analyse de l'information est devenue aussi laborieuse que la collecte. Le concept *open source* dit qu'« aujourd'hui, dans l'océan d'informations qui surgissent sur le Net, 80 % des rensei-



gnements recherchés existent et sont accessibles si l'on sait surfer, le reste étant une question d'analyse »<sup>28</sup>. Un représentant d'une firme de consultants en veille stratégique (Cybion) illustre le phénomène: « Avant Internet, nous passions 80 % du temps à chercher et 20 % à analyser l'information. Désormais, l'objectif est quasiment d'arriver au ratio inverse »<sup>29</sup>.

Reste la diffusion. Quand, comment et à qui? Ce n'est plus une étape mais un passage. Déterminant, pour la plupart des auteurs : « Il n'y a pas de veille informative efficace sans une démarche forte de communication, d'explication et de vulgarisation en accompagnement »<sup>30</sup>. Délicat par ailleurs, car c'est le moment pour l'information de se soumettre au test ultime de la pertinence. Si le destinataire de la veille ne peut l'utiliser, elle est sans valeur, caduque. Peut-être n'est-elle simplement qu'incompréhensible, parce qu'illisible, par un prestataire qui, ne l'oublions pas, n'a pas cheminé intellectuellement en compagnie du veilleur. Celui-ci aura donc pris soin de préparer, valider et scénariser des synthèses et des recommandations.

On reprendra au compte de l'État le couple menace/opportunité par lequel le secteur privé a coutume de discriminer l'échec de la réussite

de la veille. La sous-utilisation de la veille ou sa mauvaise pratique infèrent une menace interne, l'obsolescence du savoir et du savoir-faire, et une menace externe, la médiocrité du service au citoyen et la perte de compétitivité. En revanche, son usage récursif et adéquat induit l'opportunité d'acquérir de nouveaux savoir-faire, d'asseoir de nouveaux partenariats et d'étalonner sa performance vis-à-vis des modèles de gouvernance comparables.

Parlant concrètement d'écueils à éviter dans un circuit de veille, on les ventilera à travers la tétrade décrite précédemment : compréhension, collecte, analyse et diffusion. Mentionnons successivement la perte de temps due aux reprises de travaux antérieurs, l'inadéquation entre le résultat demandé et le besoin exprimé, l'information introuvable ou non-pertinente, l'insuffisance du temps affecté à la rédaction de l'analyse, le mauvais tempo de la diffusion, l'indifférence ou le mécontentement du client... Un parcours, on le voit, empli de chausse-trappes qui peut déboucher paradoxalement sur une gestion de l'information contraire à l'efficacité de l'organisation et affaiblissant son expertise.

En guise de conclusion<sup>31</sup> à cet article, on s'autorisera à prodiguer

quelques conseils sous forme de préalables. La décision de la direction est évidemment l'évènement fondateur de la mise en œuvre d'une stratégie de veille dans une organisation. La volonté de l'encadrement supérieur et son appui précipitent le démarrage puis scellent la pérennisation du projet. Deuxième condition, la maîtrise du temps, et là encore c'est au management d'accréditer la démarche en accordant au veilleur un espace/temps dédié. Une troisième prémisses commande une structuration minimale du cadre de travail avec des objectifs précis et des moyens adaptés. L'équation humaine satisfait aux quatrième et cinquième exigences de la veille. Ceux qui s'y adonnent doivent posséder un solide esprit d'équipe et ne pas hésiter à investir dans la communication et la collaboration. Le partage de l'information est l'essence même de la veille stratégique.

Enfin, la veille stratégique, on ne le répètera jamais assez, ne saurait être aléatoire. Elle conditionne l'échéancier des changements de l'organisation. Dès lors, sa temporalité intrinsèque dicte de faire appel, au moment opportun, à des ressources en quantité suffisante pour quérir et capter une information par nature éphémère. ■

## NOTES

- 1 Auteur, enseignant à Paris (ENPC – École Nationale des Ponts et Chaussées) et ingénieur, il s'intéresse particulièrement aux technologies de l'information et des communications.
- 2 Jean Michel. Journal du Net (Page consultée en septembre 2002). Veille informative, veille stratégique, intelligence économique...mais au fond, qu'est-ce que la veille ?, [en ligne], <http://www.journaldunet.com/printer/internetveille.shtml>
- 3 Idem.
- 4 Humbert Lesca (Page consultée en octobre 2002). Site de la veille stratégique de Humbert Lesca, [en ligne]. <http://www.esa.upmf-grenoble.fr/etudiants/veille/index2.htm>
- 5 L'information pour l'action. [www.information4action.com](http://www.information4action.com)
- 6 Humbert Lesca. op-cit
- 7 Auteur d'ouvrages en veille.

- 8 Pateyron, Emmanuel. La Veille Stratégique. Paris : Éd. Economica. 1998, p. 13.
- 9 Humbert Lesca, op-cit.
- 10 Hermel Laurent. Maîtriser et pratiquer la veille stratégique. Paris : AFNOR. 2001, p. 2.
- 11 Institut de Recherche en Informatique de Toulouse – lexique.
- 12 Idem.
- 13 Décisionnel.net, [www.decisionnel.net](http://www.decisionnel.net)
- 14 Idem.
- 15 Maîtriser l'information critique, L'intelligence économique en pratique
- 16 François Jakobiak. L'Intelligence économique en pratique, Paris : Les Éditions d'Organisation, 2001, p. 10.
- 17 Emmanuel Pateyron. La Veille Stratégique, Paris : Éd. Economica, 1998, p. 75.
- 18 Jean Michel, [www.enpc.fr/](http://www.enpc.fr/)
- 19 Michel Cartier, "La veille économique". [www.economedia.com](http://www.economedia.com)

- 20 Idem.
- 21 Lexique de : [atlas.irit.fr](http://atlas.irit.fr)
- 22 Emmanuel Pateyron. op-cit, p. 131.
- 23 Carlo Revelli. Intelligence Stratégique sur Internet, Paris : Dunod, 2000.
- 24 Adapté de : Michel Cartier. op-cit.
- 25 L'information pour l'action. [www.information4action.com](http://www.information4action.com)
- 26 [www.infometre.cefrio.qc.ca/loupe/sistech/0702.asp](http://www.infometre.cefrio.qc.ca/loupe/sistech/0702.asp)
- 27 Fidèle Medzo. Projet d'implantation d'une démarche d'exploration et d'analyse de l'environnement externe à l'Université du Québec (Brochure), Université du Québec, Service de recherche institutionnalisées, 1994.
- 28 Michel Cartier. op-cit.
- 29 [www.journaldunet.com/printer/internetveille.shtml](http://www.journaldunet.com/printer/internetveille.shtml)
- 30 Jean Michel. op-cit.
- 31 Adapté de : Carlo Revelli, op-cit, p. 12.

# L'Observatoire de l'administration publique : théorie et pratique de la veille au quotidien

Par **Nicolas Charest** et **Mireille Chartrand**  
Nicolas Charest est coordonnateur à la veille  
à L'Observatoire de l'administration publique  
[nicolas\\_charest@enap.ca](mailto:nicolas_charest@enap.ca)

Mireille Chartrand est titulaire de la maîtrise en administration publique  
de l'École Nationale d'Administration Publique du Québec  
[mireille\\_chartrand@enap.ca](mailto:mireille_chartrand@enap.ca)

*Au sein de l'ENAP, L'Observatoire de l'administration publique a-t-il à ce point, depuis dix ans, inventé et pratiqué un « art » de la veille stratégique qu'il apparaisse aujourd'hui comme un des leaders dans ce domaine ? Il était tentant de soumettre ses activités au tamis serré de la grille d'analyse conceptuelle dont nous disposons (cf. article précédent). Et l'on verra que l'expertise solide et reconnue de L'Observatoire en matière de veille s'acquiert grâce à une réflexion et un travail de longue haleine et quelques cures de jouvence.*

L'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP) a été créé en 1993. Il fête donc en 2003 son dixième anniversaire. Dès le début, et sans faillir depuis lors, il a consacré son action à la veille stratégique. Qu'elle soit générique, intrinsèque à sa mission même ou spécifique, liée à des demandes extérieures, la veille est au coeur des activités quotidiennes de L'Observatoire. Les résultats des travaux de L'Observatoire sont diffusés dans l'ensemble de la fonction publique québécoise et au-delà, à travers des réseaux nationaux et internationaux. Il s'agit là de la partie immergée de l'iceberg. Cet article s'attache à faire la lumière sur la face cachée, c'est-à-dire à analyser dans un cadre conceptuel (cf. La veille stratégique, un outil de la décision et du changement) les instruments et les processus de la veille stratégique telle qu'elle est pratiquée à L'Observatoire de l'administration publique.

Le mandat fondateur de L'Observatoire de l'administration publique est de détecter les réformes des administrations publiques dans le monde et d'étudier leur mise en œuvre et ses conséquences. A cet effet, le disposi-

tif principal de recherche organisée de l'information est la veille stratégique. Cette veille systématique investit trois champs : le rôle de l'État, l'adaptation des programmes et des politiques et la gestion publique. Elle se déploie pour l'essentiel autour des publications régulières de L'Observatoire dont nous allons décrire pour chacune d'entre-elles les propriétés les plus caractéristiques.

## Les activités de L'Observatoire : les publications et la veille générique

### ► *Observgo* et *Vigie* : les nouvelles brèves

*Observgo* est un bulletin électronique hebdomadaire qui collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références. Grâce à un échange permanent avec les spécialistes du service des bibliothèques de l'ENAP, un veilleur collige l'information sur les nouveautés en matière de gestion publique, parutions de livres ou initiatives des États, puis il l'adresse à des abonnés recensés sur une liste électronique. Transmise avec des « hyperliens », ne subissant aucune altération, sinon son ordonnancement sous certaines catégories prédéterminées, l'information ainsi

référéncée laisse à l'abonné l'entière initiative d'approfondir le sujet de son choix.

En nous alignant sur les intrants de notre précédente étude (cf. La veille stratégique, un outil de la décision et du changement), on dira qu'*Observgo* se nourrit d'une information formelle, car elle existe sur un support physique, secondaire, car elle n'est pas créée, et blanche, c'est-à-dire accessible à tous. Sa valeur varie selon sa pertinence pour le récepteur et peut avoir, pour celui-ci, un sens pratique (innovation) ou stratégique (politique) considérant l'ampleur du champ exploré (tout ce qui a trait à l'administration publique).

Le type de veille réalisée ici relève de la veille passive puisqu'elle est quotidienne et sans but précis. Elle s'ancre cependant fortement dans les objectifs de recherche de L'Observatoire. Ses particularités sont les suivantes :

- elle est d'abord dédiée à l'observation des pratiques des diverses administrations publiques (surtout celles de l'OCDE);
- elle est à moyen terme, car elle s'intéresse à l'évolution des organisations partenaires et/ou concurrentes de la clientèle de L'Observatoire;

- elle n'est pas orientée, non thématique, mais à l'écoute d'un « bruit de fond »;
- elle est centrée sur les besoins des gestionnaires à tous les niveaux de l'État;
- elle est plus documentaire que stratégique car de nature globale;
- elle a enfin, à l'instar d'un quotidien, une vie de courte durée.

*Vigie* est une lettre bimestrielle présentant, sous forme de nouvelles brèves, des réformes et des tendances en administration publique et des ouvrages récemment parus dans le domaine du management public. *Vigie* se veut en ligne directe avec *Observgo*. Elle en reprend de façon plus élaborée la structure et diffuse un contenu de même nature. Elle offre toutefois une valeur ajoutée, car les capsules informatives sont non seulement référencées mais également synthétisées et traduites. Par ailleurs, en se rapprochant au plus près des préoccupations de l'administration publique québécoise, l'éditeur pratique ici une veille de type stratégique.

#### ► *Coup d'œil* et *Télescope* : les revues d'analyse

*Coup d'œil* est un périodique bimestriel (publié en alternance avec *Vigie*) voué à l'analyse comparative. Il s'articule autour de courts articles pouvant ou non avoir la même thématique. Ils sont rédigés par les chercheurs de L'Observatoire ou par des experts sollicités pour l'occasion. La source des informations est formelle puisque les auteurs s'appuient sur de précédentes publications dont la qualité et la validité sont reconnues. Ce sont en général des informations secondaires donc blanches, mais elles peuvent parfois être de type primaire donc grises, car elles auront été créées *ad hoc* à partir des travaux de L'Observatoire.

Avec l'analyse comparative développée dans *Coup d'œil*, on se positionne clairement dans une dynamique de veille active car les informations sont rigoureusement ciblées.

On est également en présence d'une veille de niveau stratégique, puisque les informations abordent les enjeux politico-administratifs et les politiques nationales et internationales des États et des organisations... Ses spécificités se décrivent ainsi :

- il s'agit d'une veille environnementale externe ou axée sur l'examen des pratiques;
- elle est prospective, en quête d'une compréhension des phénomènes sur une longue durée;
- elle est orientée, car des thèmes d'étude ont été préalablement arrêtés;
- elle est centrée sur les besoins des gestionnaires.

*Télescope* est une revue d'analyse comparative portant sur des problématiques spécifiques dont les parutions témoignent en résumé des travaux d'équipes de recherche ou des conclusions de rencontres scientifiques. Les priorités de l'administration publique québécoise dictent le choix des thèmes.

*Télescope* contient à la fois de l'information formelle et informelle. Les rédacteurs s'appuient certes sur des auteurs connus, mais ils sont eux-mêmes initiateurs d'information. Elle est en outre de nature primaire, car née des échanges d'un colloque ou de la pensée originale d'un membre de l'équipe de recherche. Ses sources lui confèrent sa couleur, blanche ou grise suivant le cas.

La singularité de la problématique ressort d'un type de veille active et de niveau stratégique. Elle se présente ainsi :

- elle est environnementale et/ou axée sur les pratiques;
- elle est prospective;
- elle est de toute évidence orientée;
- elle est destinée aux chercheurs et aux praticiens de l'administration publique;
- elle combine deux objets: l'étalement, ou observation com-

parative, et la veille stratégique, l'attention se fixant sur les facteurs de transformation de l'environnement.

L'intérêt de la revue *Télescope* tient au fait que la valeur de son contenu atteint un niveau supérieur en vertu de la règle qui veut que sa pertinence augmente grandement avec l'apport d'informations grises. Chaque auteur développe en effet une pensée personnelle qui donne à la publication une valeur ajoutée importante. Qui plus est, la qualité prospective du document lui conservera une durée de vie bien plus longue.

## Les activités commanditées de L'Observatoire : la recherche et la veille spécifique

L'Observatoire de l'administration publique réalise, à la demande de ministères ou d'organismes publics québécois, des travaux de veille spécifiques, analyses comparatives ou veille informative ciblée. Ce secteur de « recherche et veille commanditée » est actuellement en plein essor.

#### ► L'analyse comparative

Les institutions québécoises commanditaires s'intéressent aux politiques et programmes implantés au sein des administrations publiques étrangères. Leur demande peut prendre diverses formes: comparaison des modes de gestion, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives... Comme son nom l'indique, le travail consiste, sur des thèmes prédéterminés par le mandant et L'Observatoire, à comparer des stratégies et des réalisations. Il s'agit d'une analyse qualitative, contrairement à l'étalement, ou benchmarking, qui est une mesure des comparaisons d'ordre quantitatif.

L'information utilisée est principalement formelle. Les recherches retracent des documents existants, le plus souvent publics : plans stratégiques, plans de développement, rapports annuels, publications officielles, ban-

ques de données... L'information est donc secondaire et blanche. Elle peut quelquefois être grise, car recueillie par exemple à l'aide d'un questionnaire en quête d'informations non écrites ou non disponibles ou encore lorsque les chercheurs de L'Observatoire font appel directement à un expert étranger.

L'analyse comparative commanditée est spécialement représentative de la veille active : les objectifs, les axes de recherche et les indicateurs de la veille sont particuliers à l'organisme client. Des ressources sont affectées par L'Observatoire à cette activité et leur emploi circonscrit dans le temps. L'information est stratégique ou tactique. En voici les modalités :

- à la demande du client, elle est une veille analytique des pratiques ou environnementale;
- scrutant les évolutions d'administrations analogues ou à l'inverse les tendances lourdes et les faits porteurs d'avenir, elle est à moyen terme ou prospective;
- bien évidemment, elle est une veille orientée;
- les hauts dirigeants, mais aussi l'échelon opérationnel (dans le cas d'une analyse comparée des tarifications par exemple) en sont les destinataires.

La recherche commanditée implique une appropriation plus exigeante des dossiers qui passe par une analyse en profondeur des sujets d'étude et une synthèse élaborée des résultats.

#### ► La veille sur mesure

Une institution qui réclame l'expertise de L'Observatoire dans le domaine de la veille spécifique souhaite être alimentée en informations sur un sujet de son choix, pour une période relativement longue : de six à douze mois environ. Ces informations sont expédiées, par voie électronique, sous forme de capsules ou de courts dossiers à un nombre réduit de personnes (parfois une seule) dans l'organisation. Le plus fréquemment, ce type de mandat assure le suivi d'un contrat antérieur en analyse

comparée. Ni anticipative, ni analytique par recoupements, l'information est strictement formelle, récente, quoique disponible donc secondaire et uniquement blanche.

Il s'agit d'un type de veille active, inscrite dans des axes de recherche précis dans un laps de temps déterminé. Elle est stratégique ou tactique et s'organise de la manière suivante :

- le contexte établit son caractère : étude de l'environnement ou des pratiques;
- limitée par sa forme et le temps imparti, elle ne peut offrir qu'une vision à moyen terme sur des mouvements concurrentiels et non sur des phénomènes sociaux ou politiques;
- le « sur-mesure » la définit comme une veille orientée;
- elle s'adresse indifféremment aux dirigeants ou aux gestionnaires des opérations;
- dédiée à la surveillance active de secteurs distincts, cette veille « à la carte » est documentaire. Pour autant, l'information subit un traitement lors de sa diffusion.

L'engouement actuel pour la veille spécifique réside dans sa capacité à faire le tri dans une masse d'informations disponibles et d'extraire celles qui s'avèrent adéquates pour l'exercice.

## La pratique de la veille à L'Observatoire

Après avoir resituer les pratiques de veille stratégique de L'Observatoire de l'administration publique dans un cadre formel, il est temps désormais d'en appréhender le fonctionnement. Moins rigide que la précédente, cette partie sera donc consacrée à l'analyse de la structure ainsi qu'à une description sommaire des étapes de la veille.

#### ► L'organisation fonctionnelle de la veille

L'Observatoire est en soi une cellule de veille. En raison même de

la mission de l'organisation, tous ses membres font de la veille leur activité principale. Selon la dénomination conceptuelle, on est en présence d'une structure concentrée. Dans le cadre de leur travail, les personnes n'accomplissent que des tâches de veille, de façon directe (animateurs et veilleurs) ou indirecte (personnel de soutien et secrétariat). Toutes participent conjointement aux fonctions stratégiques de l'organisme. Les personnes impliquées directement dans les processus de veille en réalisent elles-mêmes toutes les étapes (collecte, analyse et diffusion). Elles sont motivées, formées adéquatement et il n'existe pas de problèmes de circulation d'information entre elles.

Dans les secteurs de l'analyse comparative et de la veille sur-mesure, seule cette structure concentrée a permis de répondre efficacement à la quantité et à la variété des demandes. Les contrats sont remplis par des membres de L'Observatoire et/ou par des assistants de recherche engagés à cet effet. Ceux-ci prennent en charge la « collecte » et « l'analyse », cette dernière en tandem avec l'animateur pour une meilleure vérification de la conformité des résultats avec la demande du client.

Mais L'Observatoire anime également plusieurs réseaux de capteurs d'information et d'experts. Nous retrouvons ici la notion de structure répartie. Les correspondants travaillent sur un sujet donné, à temps partiel pour L'Observatoire et seulement en cas de besoin. Ils recueillent et traitent l'information en liaison avec les coordonnateurs de projet ou le responsable des publications. Ceux-ci ont pour mandat de choisir, motiver et encourager les experts puis d'assurer le suivi de leurs travaux. Dans le cas des publications, le coordonnateur fait office de « rédacteur en chef » en s'assurant de l'adéquation des textes aux normes qualitatives et techniques de L'Observatoire.

#### ► Les étapes de la veille

On décrira brièvement ci-dessous les processus mis en œuvre à L'Ob-



servatoire en respectant la division dichotomique veille générique/veille spécifique.

Les publications représentent, au sein de L'Observatoire, la quintessence de la veille générique, attachée à l'étude de l'environnement dans une perspective globale. Les objectifs et les axes de veille étant prédéterminés, ils ne font pas l'objet de discussion. Une décision collective entérine le choix des dossiers et des experts externes pour les revues d'analyse comparative. Pour toutes les publications, les auteurs ont la responsabilité de la collecte et du classement de l'information. Si l'analyse reste minimale pour les publications informatives (*Vigie* et *Observgo*), elle est approfondie pour *Télescope* et *Coup d'œil*. Dans tous les cas, le travail intellectuel de synthèse est laissé à la libre interprétation du lecteur.

L'efficacité de la diffusion de l'information (formats des moyens de distributions et listes des destinataires) est constamment réévaluée et révisée. Le Réseau des correspondants ministériels, créé au printemps 2002, rétroagira utilement dans l'avenir sur le taux de pénétration des publications de L'Observatoire. D'ores et déjà, l'action énergique de consultation des clientèles menée par le coordonnateur du réseau a permis d'aller au devant de leurs besoins mais aussi d'étendre le « marché » des abonnements.

S'agissant de la veille spécifique ou contractuelle, la définition et la compréhension de l'environnement

sont déterminantes. Elles sont discutées et complétées lors de rencontres entre le client commanditaire et les responsables de L'Observatoire puis traduites avec précision dans un devis qui tient lieu de contrat et dont le contenu est lui-même soumis à validation.

Le recueil de l'information s'effectue presque toujours dans le cadre d'une structure de veille concentrée à laquelle appartiennent des capteurs recrutés pour l'occasion et encadrés en permanence par des coordonnateurs « seniors » qui peuvent ou non participer à la collecte. Le stockage de l'information se limite pour l'instant à l'archivage des rapports de recherche. Un projet de dissection de l'information rassemblée, suivie de sa mémorisation dans une banque commune, est en cours d'élaboration.

Sous la supervision des coordonnateurs, les capteurs (assistants de recherche) analysent l'information à l'aide de deux « instruments », l'approche schématique et l'analyse collective. Des méthodes qui permettent de confronter, recouper et raffiner les données et de présenter un « produit fini » plus achevée. Ces techniques ne sont pas employées pour la veille informative.

Enfin, pour ce qui est de la diffusion, elle se matérialise systématiquement sous la forme d'un document comprenant à la demande fiches, tableaux comparatifs et synthèses ou par le biais de messages (capsules) électroniques pour la veille informative. À noter, dans ce dernier cas,

que la réactivité (commentaires) du client, parfois même provoquée par le veilleur, est immédiate.

## Une formation à la veille

Cet état des lieux de l'organisation et de la plate forme théorique des activités de veille de L'Observatoire de l'administration publique permet de dégager les préceptes d'améliorations à apporter face aux défis d'un environnement devenu imprévisible sinon insaisissable. La hausse constante de l'expertise et du professionnalisme est tout à la fois l'enjeu et la réponse.

L'Observatoire traverse une période de forte expansion. Au cours de la dernière année, le format de ses publications a été modernisé, leur contenu réévalué et le nombre de parutions augmenté. Dans la même période, le Réseau des correspondants ministériels (RECOM) s'est installé. Résultant en partie des changements opérés dans le dispositif de communication et de la volonté affichée par les responsables de L'Observatoire de conclure de nouveaux partenariats, le volume des activités de recherche et de veille commanditées a augmenté de manière significative. Cette croissance conduit inévitablement à la standardisation des processus et des outils de veille. Dans cette perspective, L'Observatoire s'apprête à proposer de nouveaux services, telle une formation à la veille, dont les trois modules sont en phase d'expérimentation. ■

# Un réseau de veille stratégique en ressources humaines dans la fonction publique québécoise

Par **Martine Jobin**

Direction des ressources humaines du ministère des Transports  
Comité consultatif en gestion du personnel  
Coordonnatrice de l'Observatoire interministériel en ressources humaines  
[mjobin@mtq.gouv.qc.ca](mailto:mjobin@mtq.gouv.qc.ca)

*S'il y a un domaine où les connaissances se multiplient aussi vite qu'elles se périment, c'est bien celui de la gestion des ressources humaines. Implanté au sein de la fonction publique québécoise, l'Observatoire interministériel en ressources humaines détecte dans le monde entier et examine les tendances les plus récentes et les changements les plus significatifs en matière de gestion des personnes.*

L'Observatoire interministériel en ressources humaines est un réseau de veille stratégique en matière de gestion des ressources humaines pour les directeurs, directrices et les conseillers et conseillères en ressources humaines de la fonction publique québécoise.

L'Observatoire est une démarche novatrice qui répond au besoin de connaître et de partager des savoirs et des pratiques. Il s'attache à favoriser la communication puis la collaboration entre les différents acteurs en ressources humaines de la fonction publique québécoise. Le projet permet de nouer des liens interministériels, de mailler des compétences jusque là dispersées et de conclure des partenariats avec d'autres réseaux. La mise en commun des connaissances crée un contexte d'ouverture qui stimule la créativité et duquel émerge nombre d'idées nouvelles contribuant ainsi à l'évolution de la fonction ressources humaines.

La mise en place d'une structure dédiée à la vigie, dont l'activité repose sur des veilleurs répartis dans différents ministères et organismes publics, vise à découvrir les nouvelles tendances et orientations en gestion des ressources humaines. Un bulletin contenant des synthèses informatives et des avis d'expert est diffusé toutes les trois semaines. Il alimente la réflexion des directeurs et

directrices en ressources humaines et de leurs conseillers et conseillères sur les sujets d'actualités ou les expérimentations en matière de ressources humaines.

C'est en 2000, à la suite d'une initiative de madame Carole Lachance, chef des Services à l'organisation du ministère des Transports et avec le support du Comité consultatif en gestion du personnel (CCGP), que plusieurs ministères et organismes de la fonction publique québécoise ont joint leurs efforts pour installer l'Observatoire interministériel en ressources humaines. Un groupe de travail a défini le concept et conçu le réseau de veille stratégique puis il a assuré son implantation dans les services.

## Raison d'être et objectifs

La gestion des ressources humaines, plus encore que d'autres secteurs, est un vaste domaine expérimental dans lequel naissent et se multiplient les idées et les innovations. Déceler ces initiatives et pratiques nouvelles au moment où elles apparaissent, les analyser, comprendre les changements et les mutations qu'elles entraînent, tel est le mandat de l'Observatoire interministériel en ressources humaines. Public, parapublic, communautaire, privé, au Québec, au Canada ou ailleurs, son

champ de recherche ne connaît pas de frontières, ni statutaires, ni géographiques. Les moyens modernes de communication permettent aujourd'hui d'embrasser le monde.

À l'heure de la globalisation, aucune organisation ne peut vivre en vase clos. La fonction publique québécoise ne fait pas exception. S'ouvrir sur l'extérieur et échanger l'information lui permet d'améliorer en continu ses processus et ses façons de faire, de contrer les conséquences du fonctionnement en silo dans les ministères et d'éviter des dédoublements manifestes de tâches. Ce souci d'efficacité a sans cesse habité les initiateurs de l'Observatoire. L'étude de projets antérieurs de réseau de veille, tant dans les secteurs commerciaux et concurrentiels que dans le secteur public a conforté leur ambition. Car la réussite de ces précédents était de toute évidence attachée à une vision proactive de la veille stratégique et leurs résultats prouvaient la justesse de l'approche.

En son temps, le groupe de travail initial avait qualifié en termes imagés les effets potentiels de l'activité du réseau de veille. Les voici en résumé :

- ne pas réinventer la roue;
- se prémunir contre « l'infobésité »;

- se positionner à la pointe de l'information;
- innover;
- donner vie à une intelligence stratégique collective;
- thésauriser et redistribuer les expériences, les savoirs et les modèles de gestion;
- pro activer la gestion des connaissances;
- se tourner vers l'avenir.

L'Observatoire interministériel en ressources humaines s'est donné pour but d'accompagner les ministères et organismes publics québécois dans leurs décisions relatives à la gestion des ressources humaines en leur offrant en quelque sorte les services d'une banque d'informations et d'analyses comparatives. Dans cette perspective, les objectifs du projet s'expriment ainsi :

- acquérir l'expertise manquante;
- solidariser l'expertise existante;
- encourager un mode de fonctionnement proactif;
- améliorer la planification des mandats;
- nantir les directions des ressources humaines d'un mécanisme de concertation efficace;
- se doter d'un outil facile d'usage, charpenté et productif à la poursuite de l'information pertinente;
- faire naître et consolider des réflexes d'ouverture face aux nouveaux défis et aux nouvelles pratiques.

## Organisation, fonctionnement et clientèles

À partir de cibles de veille choisies par un comité directeur interministériel composé de six membres, une équipe de dix-sept veilleurs répartis dans différents ministères et organismes publics québécois fait une prospection à travers la littérature disponible sur les sujets désignés, le réseau Internet ou d'autres réseaux d'information. Les résultats de leurs

recherches se traduisent par des synthèses auxquelles sont joint un avis émis par le veilleur. Ainsi, le lecteur recevra-t-il une information à la pointe de l'actualité, synthétisée, expertisée et commentée par le veilleur, ce qui lui confère une indéniable valeur ajoutée.

Le domaine des ressources humaines est insaisissable dans son intégralité. Les cibles de veille privilégiées par le comité directeur sont le développement des compétences et la planification de la main-d'œuvre, l'intégration des jeunes, les nouveaux modes de formation, l'impact des technologies de l'information, la santé physique et mentale, le climat de travail, la gestion du changement, l'organisation du travail, la valorisation et la reconnaissance des personnes ou encore la gestion des connaissances.

Depuis le 30 janvier 2002, l'Observatoire interministériel en ressources humaines publie un bulletin électronique d'information toutes les trois semaines. Toutes les fiches synthèse et les commentaires qui les accompagnent sont recueillis, traités et transmis à l'aide d'un logiciel spécialisé. Il autorise l'indexation et la diffusion régulière de l'information ainsi que la constitution d'une base de données. Sa convivialité a permis une mise en réseau rapide des veilleurs appelés à l'utiliser pour nourrir le bulletin mais aussi pour le recevoir.

Les membres du Comité directeur reçoivent le bulletin par la même voie. Dans les directions des ressources humaines, le bulletin est adressé aux abonnés par le biais du courrier électronique. Il est par ailleurs disponible sur les sites intranet et internet du Comité consultatif en gestion du personnel ([www.ccgp.gouv.qc.ca](http://www.ccgp.gouv.qc.ca)).

La clientèle de l'Observatoire se confond principalement avec l'ensemble de la communauté gestion des ressources humaines de la fonction publique qui comprend près de 1400 personnes dispersées entre 65 ministères et organismes publics.

Toutefois, grâce aux divers moyens de diffusion, les produits de l'Observatoire sont disponibles pour les 3 800 gestionnaires et les 65 000 employés de la fonction publique québécoise. Il faut souligner enfin que le rayonnement de l'Observatoire s'étend vers d'autres communautés ressources humaines, d'autres réseaux de veille et dans les universités.

## Premiers impacts, évaluation et pérennité du projet

Au cours de la première année d'existence du réseau de veille, les commentaires recueillis à la volée ont permis très provisoirement, et sous réserve d'un sondage plus scientifique de ses membres, d'identifier quelques impacts récurrents des travaux de l'Observatoire. On parle ici :

- d'apprentissage continu;
- d'interactivité accrue de l'information;
- de collaborations entretenues autour de cette information;
- de réduction des délais d'acquisition de l'information;
- et d'anticipation des tendances en ressources humaines.

Le comité directeur de l'Observatoire a demandé qu'une évaluation du projet soit réalisée après un an d'exercice. À cet effet, un stagiaire de l'École nationale d'administration publique a été embauché pour réaliser cette étude d'ici avril 2003. Elle portera sur la mise en place de l'Observatoire et mesurera la satisfaction de ses clients. Ses conclusions permettront sans aucun doute de bonifier la forme et le fond du bulletin et de perfectionner le fonctionnement du réseau. Le stagiaire aura également pour tâche de préparer une grille d'évaluation pour juger d'ici deux ans de l'atteinte des objectifs et plus généralement de l'influence de l'Observatoire.

L'Observatoire interministériel en ressources humaines s'inscrit dans le long terme. Un horizon évident dès lors qu'on prend conscience de la

versatilité de l'environnement, perpétuellement remis en cause par des changements dans les modes de penser et d'agir. Pour contraignants qu'ils soient, ces bouleversements permanents sont à la source de la richesse des informations que le réseau de veille apporte à ses abonnés. Afin de maintenir ceux-ci en alerte et de conserver leur intérêt, il importe que les articles soient en prise directe et immédiate avec les attentes du milieu. Ils doivent en outre évoquer ou présenter des pistes ou des embryons de solutions propices à la réflexion et qui facilitent ensuite la prise de décision.

Soucieux de pérenniser un projet qui se révèle au fil des mois de plus en plus utile à la gestion des res-

sources humaines dans la fonction publique du Québec, les responsables de l'Observatoire interministériel en ressources humaines ont d'ores et déjà tracé le dessin de son futur développement. Voici pour terminer certaines de leurs conclusions sous formes d'assises de la survie et de l'animation du réseau de veille stratégique :

- un financement négocié et arrêté avec l'ensemble des directions des ressources humaines;
- un leadership incontesté du comité directeur (six membres);
- des échanges plus fréquents entre les veilleurs, animés par la coordonnatrice;
- l'instrumentation de la communi-

cation avec les clientèles présentes et prospectives;

- une bonne visibilité de l'Observatoire dans et hors la fonction publique;
- l'attache constante du Comité consultatif de la gestion du personnel (CCGP) qui est le regroupement des directeurs des ressources humaines dans la fonction publique;
- des partenariats avec de grandes institutions publiques et privées;
- le concours des centres universitaires et de la Bibliothèque administrative du gouvernement du Québec;
- le maillage avec d'autres cellules de veille. ■

## La formation à la veille de l'ENAP

*...Pour les gestionnaires, les personnes en situation de gestion et les professionnels de la fonction publique et des réseaux qui souhaitent implanter un réseau de veille ou améliorer leurs pratiques à cet égard...*

Cette formation vous permettra d'acquérir des connaissances et d'amorcer les réflexions essentielles à une approche globale et intégrée de la fonction de veille. Elle vous amènera à améliorer vos compétences dans l'art d'utiliser de l'information dans une perspective de gestion tactique et stratégique de votre organisation.

### Objectifs spécifiques

- Comprendre les notions de base du processus de la veille
- Apprendre à reconnaître les différents types de veille et leur intégration dans la veille et la planification stratégique de l'organisation
- Acquérir une approche analytique favorisant un diagnostic des besoins de veille de l'organisation
- Apprendre à instrumenter les composantes de la veille dans le cadre d'une stratégie globale de gestion de l'information organisationnelle
- Identifier les conditions nécessaires à l'orchestration d'une équipe de veille
- Se familiariser avec les outils de la veille

### Contenu

L'activité se divise en trois modules :

Module 1 : Le contexte, les fondements, les enjeux, les facteurs de succès, les écueils et les outils de base de la veille.

Module 2 : Le déploiement de la veille et de ses composantes, méthodologie générale, diagnostic préalable, planification, implantation, organisation et évaluation du processus, importance de la dimension humaine.

Module 3 : L'utilisation des outils de la veille, principales techniques, exemples de produits et services.

### Méthode pédagogique

La formation est dispensée sous forme d'exposés suivis d'exercices pratiques, individuels ou par petits groupes, et d'échanges entre les participants. À ceux-ci, un cahier de travail sera remis, incluant une bibliographie, une liste des sites Internet et des textes de référence relatifs à la veille.

### Responsable

**Pierre Giard**, professeur associé et coordonnateur aux réseaux à L'Observatoire de l'administration publique.

**Sur demande, l'ENAP peut adapter ce programme aux besoins exprimés par une organisation.**



# France : le Comité de la recherche et de la prospective et les mutations de l'emploi public

Par **Isabelle Orgogozo**

Responsable du Comité de la recherche et de la prospective  
Direction générale de l'administration et de la fonction publique  
[i.orgogozo@dgafp.fpred.gouv.fr](mailto:i.orgogozo@dgafp.fpred.gouv.fr)

*Nombreux sont les observatoires, instituts et centres de recherche de par le monde. L'administration française a bâti un dispositif original de veille et d'analyse, bien dans la tradition de l'État français et très différent du modèle américain. Au bénéfice des lecteurs québécois, au-delà de la méthode et du fonctionnement, sa responsable fait part des études passées et présentes. Où l'on voit que la recherche française en administration publique s'attache avant tout aux aspects sociologiques de la gouvernance.*

**R**attaché au ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État, le Comité de la recherche et de la prospective est chargé de définir les orientations des recherches financées par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique – Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DGAFP-DIRE), sur la modernisation de l'administration et la réforme de l'État. Il comprend une vingtaine de responsables administratifs de haut niveau (directeurs de personnel, membres de la Cour des comptes, responsables de services de recherche, chefs de services déconcentrés) et des chercheurs universitaires.

Le Comité s'appuie sur trois réseaux : la réunion « Université-DGAFP » qui rassemble deux fois par an une vingtaine de professeurs de droit public et de science administrative et l'encadrement supérieur de la DGAFP-DIRE; le club de « sociologie-gestion » qui fonctionne de la même façon avec des enseignants et des chercheurs en sociologie des organisations et en gestion publique; le club des cellules de prospective, co-piloté par la DGAFP, la direction du Plan et la direction de l'Aménagement du territoire (DATAR), qui se réunit tous les mois. En 2001-2002, la plupart de leurs réunions ont été consacrées aux nouveaux circuits de décision admi-

nistrative : intégration progressive dans les organismes internationaux (OCDE, Union Européenne), décentralisation, développement des autorités de régulation...

Les deux premiers réseaux permettent de faire connaître les mesures mises en œuvre par la DGAFP-DIRE dans le monde universitaire, de susciter des échanges et des travaux de recherche ou de doctorat sur les transformations administratives les plus récentes, de faciliter la possibilité de prendre un avis technique sur un projet, de recenser les colloques universitaires et de créer un vivier de chercheurs susceptibles d'intervenir lors des journées d'études organisées par la DGAFP-DIRE. Le troisième offre un espace informel d'échanges entre cellules de prospective d'une dizaine de grands ministères sur les travaux conduits par chacune d'entre elles et sur les questions nouvelles qui paraissent devoir s'imposer dans les années à venir.

Les axes de recherche du Comité sont arrêtés annuellement au terme de quatre ou cinq réunions de travail. Parmi celles tenues en 2002, on relèvera les thèmes d'étude suivants : les effets prévisibles du choc démographique, les métiers administratifs de back office, les impacts de la démographie sur l'emploi et les métiers, les restructurations ou reconversions des

services sur un territoire. La programmation 2003 prévoit entre autres : l'emploi public et les territoires dans un contexte de décentralisation et d'expérimentation, la diversification probable des circuits de financement de l'action publique, l'extension des pratiques de délégation de service et de sous-traitance.

Une fois les travaux achevés, ils sont présentés par les chercheurs devant les différents réseaux et publiés dans des revues, par La Documentation française ou d'autres maisons d'édition. Un bilan de cinq années de recherche (1996-2001) a été récemment publié, dont je ferais brièvement état en conclusion de cet article.

## Une approche « multifactorielle » de la mutation de l'emploi public

Compte-tenu des conséquences prévisibles du choc démographique de 2005-2010, le Comité de la recherche et de la prospective a, depuis l'an 2000, consacré l'essentiel de ses réflexions à un seul axe de recherche, les mutations de l'emploi public.

La Fonction publique française va en effet connaître à brève échéance un renouvellement considérable (la moitié des agents publics va partir

en retraite dans les dix prochaines années). On peut parler d'une véritable recombinaison à la fois en termes d'âge et de niveau de « diplomation », ceux qui arrivent sur le marché du travail ayant fait en moyenne des études plus longues que leurs prédécesseurs. Les enjeux qui s'attachent à ce bouleversement majeur ont une dimension technique et politique.

Le premier défi est bien sûr quantitatif : la part éminente qu'occupent les dépenses de personnel dans les finances publiques (traitements des agents en activité mais aussi pensions de retraite servies à des retraités soudain beaucoup plus nombreux) rend peu envisageable un remplacement à un pour un des départs. Face au choix probable d'une réduction de la masse de l'emploi public, seuls les statistiques démographiques et les modèles économétriques seront susceptibles d'éclairer les décideurs gouvernementaux. Il en va de même s'agissant des choix tout aussi sensibles quant à la ventilation par secteurs d'action publique et par ministères de cette diminution de l'emploi public : réduction uniforme par souci de paix administrative ou redéploiement des effectifs en fonction des besoins du pays, l'arbitrage sera là encore politique.

Pour autant, le renouvellement des effectifs de la Fonction publique n'interviendra pas dans un univers administratif et social immobile. Des variables de nature plus qualitative ont la capacité potentielle, en interaction avec les évolutions quantitatives, de transformer la physionomie de l'emploi public. C'est précisément sur ce second enjeu, la variabilité du contexte, que se concentrent utilement les projets réalisés sous l'égide du Comité. Dès lors qu'il s'agit moins de quantifier que de comprendre la logique agissante de phénomènes et la complexité des dynamiques institutionnelles, des recherches empiriques de sciences sociales, politiques et administratives apportent une forte plus-value. C'est pourquoi, dans cette perspective, cinq axes de travail ont

été retenus. Nous les examinerons l'un après l'autre.

## Emploi public, décentralisation et déconcentration

La perspective de nouvelles et substantielles avancées de la décentralisation et de la déconcentration de la gestion des services publics au profit des collectivités territoriales, des services de l'État sur le terrain et d'établissements publics ou agences autonomes pose la question des grands équilibres de l'emploi public. Deux hypothèses (non-contradictoires) sont anticipées.

Dans le cas tout d'abord de transferts massifs de missions de service public en direction des collectivités locales les plus proches de la population (départements, communes...) assisterait-on à une décrue des effectifs de fonctionnaires d'État et à un accroissement du nombre des fonctionnaires et agents territoriaux ? La pratique montre une grande variété d'approches : gestion directe des services publics en régie qui maximise l'embauche d'agents publics ; concessions de services publics à des opérateurs extérieurs salariant des personnels de droit privé ; élargissement d'un tissu associatif qui assure *de facto* sinon toujours *de jure* des services publics aux populations dans un cadre d'emploi plus souple. Ces différences résultent de traditions politiques mais plus encore de l'état des bassins d'emplois locaux.

La déconcentration accrue de compétences au profit des services de l'État sur le terrain doit être ensuite considérée dans une logique de transferts de budgets et de personnels correspondants. Généraliser une décentralisation fonctionnelle sur le modèle français des établissements publics, créer des agences publiques autonomes sur une base territoriale, recrutant et gérant elles-mêmes leurs personnels (selon des règles dont la détermination peut demeurer nationale), sont des avenues évoquées à titre exploratoire.

Des études comparatives permettront de saisir la grande hétérogénéité des situations existantes, de tirer les enseignements des phases de décentralisation antérieures et de déceler les indispensables souplesses de gestion de l'emploi public qu'imposera l'invention de nouvelles formes décentralisées de l'action publique.

## La place des métiers et des compétences

Dans la tradition française, les agents publics se définissent par leur statut « exorbitant du droit commun » quand la plupart des salariés se définissent quasi exclusivement par leur profession ou leur métier. La notion de métier, inconnue d'un droit de la Fonction publique qui raisonne donc en termes de statut, de corps et de grades, n'est cependant pas étrangère à la réalité administrative française. Au-delà des métiers publics clairement identifiés par la population (policier, infirmière, enseignant, etc.) il existe, à tous les niveaux hiérarchiques et dans une multitude de domaines d'expertise, des métiers administratifs qui transcendent les frontières ministérielles.

Ainsi, l'administration publique française, en déficit « d'interministérialité », gagnerait à formaliser des démarches de gestion centrées sur les compétences professionnelles des fonctionnaires. De manière concomitante, la mise sur pied d'un véritable marché du travail interne au secteur public banaliserait la mobilité professionnelle interministérielle et perpétuerait l'adaptation de la fonction publique aux besoins des usagers.

Les travaux commandités par le Comité de la recherche et de la prospective permettront de préciser les modalités de cette modernisation de la régulation de l'emploi public combinant un libre choix des trajectoires individuelles et un décloisonnement des services autorisant des « ré allocations » de personnel entre secteurs « en déclin » et secteurs « en expansion ». Une telle évolution serait de

nature à séduire davantage les jeunes salariés que la Fonction publique va devoir attirer dans les prochaines années, mais également les salariés moyens et supérieurs du privé. Cette ouverture aura nécessairement son écho dans les écoles administratives: passerelles vers l'Université, formation à l'étranger, développement de modules d'excellence pour certains métiers transversaux...

## Les employeurs publics et la lutte contre les exclusions sociales

L'État employeur, et les organismes publics en général, contribuent depuis longtemps à la cohésion sociale et nationale par le drainage de certains bassins d'emplois régionaux et l'intégration professionnelle de divers pans de la population française. Ce levier de l'emploi public est aujourd'hui plus que jamais sollicité, d'une part, pour combattre le chômage excessif des jeunes et des salariés « seniors », d'autre part, pour lutter contre les discriminations raciales.

À ce dernier titre, les principes de neutralité et d'objectivité du concours républicain de l'entrée dans la Fonction publique favorisent l'intégration et la promotion sociale des jeunes diplômés universitaires, françaises et français d'origine étrangère. Or, de l'accès de cette génération « au système » dépendent les comportements de loyauté et d'adhésion citoyenne de toute cette population à l'égard de l'ordre politique et social du pays.

Des pesanteurs sociologiques, historiques, culturelles font encore obstacle à cet avènement. Ce sera l'objectif de la recherche entreprise de les dénombrer et de les catégoriser.

## L'emploi public face à la révolution de l'information

À l'instar des autres pays développés, la France met en place une « administration en ligne » (e-gou-

vernement). Un défi de taille car à la diminution annoncée des effectifs devra correspondre le maintien, voire l'amélioration, de la qualité de service. Le travail de back-office administratif en sera profondément transformé. Pour définir le champ de cette mutation, il convient d'appréhender, entre autres phénomènes :

- les besoins en formation professionnelle impliqués par la maîtrise des TIC;
- la requalification globale de l'emploi public résultant de la disparition de nombreux postes d'accueil aux guichets des administrations;
- l'ampleur avec laquelle les administrations gestionnaires des dossiers individuels des usagers (administration fiscale, services d'état-civil, etc.) vont modifier leur organisation et se transformer (en partie) en « centres d'appel »;
- les effets de la réactivité accrue de l'administration (réponses en temps réel) sur les rapports hiérarchiques et les circuits de délégation de responsabilités.

Dans ce domaine, les études seront conduites selon une démarche comparative avec les entreprises du secteur privé ou les administrations publiques étrangères.

## Le choc démographique ou le « changement qui change »

Les axes précédents montrent la diversité des facteurs de changement qui se conjuguent au phénomène démographique. À travers des exemples récents de transformation « multifactorielle » d'administrations d'État (La Poste, France-Télécom, l'Éducation nationale, l'Armée, l'Équipement) il est nécessaire d'en faire une analyse approfondie pour mieux identifier les « cercles vertueux » des réformes réussies et les « cercles vicieux » des réformes ratées.

Les clefs des stratégies du succès sont souvent les mêmes : une prise de conscience collective de

la nécessité du changement, grâce notamment à un large débat préparatoire, une volonté politique au plus haut niveau de l'État, la conduite du changement par des gestionnaires imaginatifs et persévérants, une décentralisation poussée de la gestion du personnel, des outils d'aide à la reconversion, un dialogue social soutenu tout au long du processus...

## Cinq années de recherche

Depuis sa création en 1991, le Comité de la recherche et de la prospective coordonne les études sur la fonction publique et sur ses évolutions à moyen terme. Le bilan des cinq dernières années de recherche (1996-2001) vient d'être rendu public. En 1996, quatre axes de recherche avaient été définis : la qualité et l'efficacité des prestations produites par l'État, la recomposition de l'emploi dans la fonction publique, l'encadrement supérieur, la Fonction publique et la lutte contre l'exclusion.

Le bilan inclus les travaux terminés et les recherches en cours ou commandées récemment. Il se présente en deux parties : d'une part, les principaux enseignements, d'autre part, la synthèse des travaux. On se limitera ici à citer quelques têtes de chapitre à titre d'exemples. Le texte du bilan est disponible sur Internet : [www.fonction-publique.gouv.fr/communications/autres/bilan\\_crp.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/communications/autres/bilan_crp.pdf)

Dans la première partie, les travaux font ressortir cinq problématiques transversales : le rôle et la viabilité des structures innovantes, la gestion de la ressource dirigeante, la réaction des agents de proximité aux nouvelles exigences des usagers, la dérive des continents entre les règles de droit et les incitations au management, le dilemme entre consumérisme et civisme dans la relation administration usagers.

Pour terminer, voici le type d'études amorcées, organisées et financées par le Comité de la recherche et de la prospective. Des extraits significatifs de leurs conclusions

figurent dans la deuxième partie du bilan :

- les agents des services publics dans les quartiers difficiles, entre performance et justice sociale;
- la polyvalence dans les services publics;
- les performances de justice;
- les politiques de la ville en France et aux Pays-Bas, performances institutionnelles et traditions civiques comparées;
- la conscience professionnelle de l'agent face à l'utilisateur-citoyen-client;
- les effets de la déconcentration sur le dialogue social;
- l'analyse comparée des fonctions publiques et de leurs marges dans quatre pays européens;
- le principe de comparabilité entre fonction publique de l'État et fonction publique territoriale et ses conséquences sur le recrutement des personnels communaux;
- politique publique d'éducation et gestion de l'activité au quotidien pour les personnels de l'Éducation nationale;
- le non-recours aux services de l'État, mesure et analyse d'un phénomène méconnu... ■

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Coup d'œil* est un périodique bimestriel en alternance avec *Vigie* et il est dédié à l'analyse comparative, fait d'articles courts portant fréquemment sur une thématique homogène. ■ La reproduction totale ou partielle de *Coup d'œil* est autorisée, à condition d'en indiquer la source. ■ Le choix des thèmes et les textes de *Coup d'œil* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. ■ Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. ■ Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez : Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000, poste 6574, courriel : danyelle\_landry@enap.quebec.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : <http://www.enap.quebec.ca/enap-fra/observatoire/obs-mission.html>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
Bulletin d'information COUP D'ŒIL  
DÉPÔT LÉGAL  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA  
ISSN 1203-8717



L'OBSERVATOIRE DE  
L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE  
E N A P