

Le Québec dans le monde (2)

L'emploi public, enjeu des démocraties modernes

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle ? Pour y répondre, les chercheurs de l'**Observatoire de l'administration publique** de l'ENAP poursuivront, au fil des semaines, leurs analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL. Ils se penchent aujourd'hui sur les emplois dans la fonction publique.

La question de l'emploi public est aujourd'hui au cœur du débat sur les services publics. Même si certains rêvent en effet de services publics sans fonctionnaires, force est d'admettre que les citoyens ne recevront pas les prestations auxquelles ils ont droit en l'absence de personnel pour produire et dispenser les biens et services d'intérêt public.

Dans les États démocratiques, une fonction publique composée de personnes travaillant principalement dans les ministères et dans les organismes gouvernementaux est au centre du dispositif de l'administration publique. Ces personnes sont les véritables titulaires du statut de fonctionnaire et ils représentent généralement une minorité des emplois publics. Ainsi, au Québec, environ 60 000 employés seulement sont soumis à la Loi sur la fonction publique. De ce nombre, 70 % œuvrent dans les ministères et 30 % dans les organismes gouvernementaux ou dans des services relevant des autorités judiciaires et de l'Assemblée nationale. Tous les autres travailleurs du secteur public québécois (environ 400 000 personnes) n'ont donc pas le statut de fonctionnaire contrairement à l'opinion répandue.

Des principes universels

En termes d'emploi, cette fonction publique centrale obéit à un statut spécifique, exorbitant du droit du travail qui prévaut généralement dans les réseaux de la santé et de l'éducation, dans les entreprises publiques ou dans la société en général. Cette exception se comprend aisément si on considère que les personnes chargées de l'applica-

tion des lois et de la préservation du bien commun doivent faire preuve d'une éthique professionnelle qui s'attache plus aux valeurs de solidarité de la gouvernance qu'à la performance économique immédiate. Ainsi évite-t-on, par exemple, qu'un fonctionnaire cède à la prévarication ou à la préférence politique.

Au demeurant, ce modèle classique d'administration centralisée a maintes fois démontré sa pertinence. Notamment dans la conduite des affaires publiques en cas d'interruption du fonctionnement des institutions ou encore pour assurer l'équilibre dans les pays où, par tradition, l'État est omniprésent.

Au cours des 10 dernières années, de nombreux emplois publics ont cependant perdu cette spécificité pour se rapprocher du droit commun. Faut-il dès lors en conclure que cette idée de fonction publique comme dispositif quasi constitutionnel destiné à entretenir la confiance envers la gouvernance démocratique a vécu ? À cette question, les dernières études internationales apportent une réponse claire : on ne modernisera la gestion publique en s'inspirant des méthodes du secteur privé qu'en veillant au strict respect de valeurs telles que l'équité, la justice, la transparence, la cohésion sociale. Devant cette exigence, les modes de gestion à la disposition des fonctionnaires ont moins d'importance que leur sens de l'État et du service aux citoyens.

Les deux types d'emploi public

Il existe deux modèles principaux d'emploi public dans les pays développés : l'un fondé sur la notion de carrière, l'autre sur la notion de poste. Le choix par un État d'un système ou de l'autre influe profondément sur la culture de son service public.

Dans les systèmes de carrière, les travailleurs sont censés travailler toute leur vie professionnelle dans le service public. Leur recrutement initial se fait sur la base de leurs diplômes ou d'un examen d'entrée. L'attribution des postes et des dossiers

est ensuite laissée à la discrétion de l'organisation et peut se traduire par des transferts de personnel entre ministères. L'évolution au sein de l'organisation suit une échelle de grades liés à l'individu et non à un poste précis. Les fonctions publiques dites « de carrière » offrent ainsi peu de possibilités d'accès externe en milieu de vie professionnelle et privilégient la promotion interne. Au contraire, dans les fonctions publiques « de poste », réputées plus ouvertes, on sélectionne les candidats, externes ou internes, dont le profil semble correspondre le mieux à chaque poste.

Le Québec, l'Espagne, la France et le Japon ont choisi des fonctions publiques de carrière. À l'inverse, le modèle de fonction publique « de poste » a été adopté par le Canada fédéral, l'Islande, la Nouvelle-Zélande, la Suède, le Royaume-Uni, la Suisse et, partiellement, par les États-Unis, autant de pays qui ont réformé en profondeur leur secteur public durant les 20 dernières années. Les pays en transition de l'Europe de l'Est ont opté pour des systèmes différents, la Pologne et la République tchèque pour la « carrière », la Hongrie et la Slovaquie pour le « poste ».

De fait, à l'heure actuelle, aucun appareil administratif public ne correspond idéalement à l'un ou l'autre des modèles. Chacun adopte certaines procédures de l'autre pour réduire les risques auxquels il est exposé de par sa nature.

Faut-il réduire les effectifs du secteur public?

Mus par le souci de maîtriser les dépenses publiques, de nombreux gouvernements inclinent à réduire le niveau de l'emploi public. En 1990, six entreprises publiques finlandaises ont été privatisées, ce qui s'est traduit par une baisse de 10 % de l'emploi public. À cette approche radicale de limitation du champ des pouvoirs publics, d'autres pays, dont l'Allemagne et la France, ont préféré réduire les effectifs par attrition, méthode préconisée périodiquement par les gouvernements québécois.

Même lorsqu'elles s'accompagnent de réforme de la gestion publique, ces compressions d'effectifs sont avant tout motivées par des considérations économiques. Pour beaucoup d'observateurs, ce sont les urgences politiques qui dictent ces décisions, ce qui expliquerait les pertes d'efficacité voire la disparition de certaines compétences.

Bien que favorable à des mesures visant à contenir l'emploi public total, les organisations internationales préconisent une meilleure préparation des politiques de réduction d'effectifs.

Quelle influence pour les syndicats du secteur public?

Dans le secteur public, les syndicats exercent traditionnellement une forte influence sur les conditions de travail et la rémunération des employés publics, mais rarement sur leur recrutement et leur nombre. Des politiques d'emploi draconiennes ont restreint le rôle des syndicats du secteur public en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Rien ne permet cependant d'affirmer que cette évolution sera générale. Durablement entamée au Royaume-Uni, la fonction syndicale fait en revanche l'objet de nouveaux consensus en Irlande et en Scandinavie. La question qui est posée est celle de la structure des relations du travail et de la taille de l'État en tant qu'employeur direct. Dans le climat d'incertitude budgétaire qui prévaut, il est probable que les conflits vont se multiplier entre gouvernements et syndicats.

Vers une pénurie de main-d'œuvre

Dans les pays développés, l'emploi public est menacé : d'une part à cause du départ à la retraite de plusieurs générations de fonctionnaires qui oblige les pouvoirs publics à retenir les employés les plus âgés et à réformer les régimes de retraite des fonctionnaires ; d'autre part en raison de la compétitivité supérieure du secteur privé sur le marché du travail, l'État employeur souffrant d'une image dégradée.

Dans cette perspective, les deux modèles de fonction publique - de carrière et de poste - sont mis à l'épreuve. Les systèmes de carrière préparent mal en effet les travailleurs du secteur public aux exigences de spécialisation professionnelle de la société actuelle et les systèmes de poste négligent d'inculquer à ces mêmes travailleurs la notion d'intérêt général. Or, les mesures de sauvegarde de l'emploi public prises jusqu'à présent ont trop mis l'accent sur la satisfaction de besoins spécifiques immédiats sans mesurer leurs effets sur la qualité de la gouvernance.

Récemment, un revirement de tendance s'est fait jour. Sans méconnaître les conséquences de la

fragmentation de l'action publique et de l'individualisation des responsabilités et de la performance au sein de la fonction publique, on encourage à nouveau l'ensemble des titulaires d'emplois

publics à adhérer à une culture commune fondée sur l'intérêt général de la collectivité.

Part de l'emploi public dans l'emploi total (en %)

	1994	2004
Québec	25,5	19,2
Terre-Neuve et Labrador	30,5	26,1
Île-du-Prince-Édouard	28,2	25,7
Nouvelle-Écosse	30,9	23,7
Nouveau-Brunswick	27,5	22,5
Ontario	21,0	16,7
Manitoba	27,9	26,1
Saskatchewan	25,4	26,9
Alberta	20,7	15,1
Colombie-Britannique	19,5	17,7

Source : Statistique Canada, Estat, Tableau 183-0002 (Emploi Du Secteur Public En Équivalent Personnes Et En Moyenne Annuelle Calculée) et tableau 282-0002, Enquête Sur La Population Active, Estimations Du Nombre D'emplois En Équivalent Personnes.

Les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP

Pour communiquer avec **L'Observatoire** :
Danielle Landry : (418) 641-3000, poste 6574
Télécopieur : (418) 641-3057
Courriel : danielle_landry@enap.ca
Internet : <http://enap.ca/observatoire>