



vigie

L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

TABLE DES MATIÈRES

ÉDITORIAL	1
REPÈRES	2
RÉFORMES	3
TENDANCES	4
Repositionnement des services publics et recherche d'efficacité	
COUP D'ŒIL	6
La réforme du système québécois de la santé et des services sociaux : quels enseignements pour les administrateurs publics?	
PARUTIONS	8
RECHERCHES	10
L'intégration des services aux aînés en perte d'autonomie : comment un service public se restructure-t-il pour mieux répondre aux besoins de sa clientèle?	
RÉFÉRENCES	12

LA GESTION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES ENTRE TRADITION ET RENOUVEAU

Nous consacrons ce numéro de rentrée de *Vigie* à la gestion des organisations publiques et à la prestation de services publics. C'est peu dire que ces concepts, et leur matérialisation, ont été au cours des dernières années scrutés, évalués puis rénovés et repositionnés. De quoi s'agit-il en réalité sinon d'actualiser la mécanique de la relation entre l'État et la société ou, certains ne se privent pas de le dire autrement, d'adapter l'offre à la demande.

C'est en effet le caractère volatile et parfois contradictoire des attentes citoyennes qui a forcé l'administration à accueillir le changement comme une valeur et un moteur, au prix souvent de quelques grands écarts entre la capacité du secteur public de préserver la cohésion sociale et l'élan collectif et le recours à des approches clientèles réputées efficaces et économes. C'est ce que les analystes appellent dorénavant « les apories (ou paradoxes) de la gestion publique ».

Vigie témoigne ici des efforts qui sont consentis partout pour écarter les mâchoires du piège, au Québec, dans le domaine de la santé par exemple, mais aussi à travers les nouvelles et les ouvrages venus de l'étranger. Retour vers l'utilisateur, repli sur les services prioritaires, rectification de la frontière entre politique et administratif, réanimation du dialogue social, telles sont - parmi d'autres - les idées qui inspirent l'actuel renouveau du service public.

Louis Côté

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

Volume 8 | numéro 4 | septembre 2005

REPÈRES

La rubrique « REPÈRES » fournit des références sur les avancées dans le champ d'une politique publique

volume 8, numéro 4, septembre 2005

2

VIGIE

Dans ce numéro : L'ENVIRONNEMENT

États-Unis

INCERTITUDE DANS L'ANALYSE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Dans le présent article, le Congressional Budget Office (CBO) tente de répertorier les différentes thèses scientifiques sur les conséquences environnementales des gaz à effet de serre. La démarche du CBO vise à éclairer les choix des dirigeants politiques au moment de l'élaboration de politiques environnementales compte tenu de la diversité des études en ce domaine et leurs résultats contradictoires.

Congressional Budget Office
<http://www.cbo.gov/ftpdocs/60xx/doc6061/01-24-climatechange.pdf>

France

L'ÉTAT DU TRANSPORT URBAIN PUBLIC

Ce rapport de la Cour des comptes dresse un portrait de la situation actuelle du transport en commun et définit les conditions qui permettraient aux différents paliers des pouvoirs publics d'améliorer les services de transport public pour mieux répondre aux enjeux sociaux, urbains et environnementaux liés aux déplacements dans les villes.

Cour des comptes
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/054000270.shtm>
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000270/0000.pdf>

International

UN CONSTAT ALARMANT DE L'ONU SUR LA BIOSPHERE

Réalisé par 1 300 experts de 95 pays grâce aux fonds environnementaux de l'ONU et de fondations privées, le *Rapport synthèse du millénaire sur l'évaluation des écosystèmes* conclut que la terre a franchi le seuil de la viabilité. On y apprend, entre autres, que 60 % des écosystèmes dont dépend l'espèce humaine se sont considérablement détériorés au cours des dernières années, rendant le constat environnemental international de plus en plus alarmant.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUÉ)
<http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx>

Nouvelle-Zélande

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE ÉOLIENNE

La situation géographique de la Nouvelle-Zélande fait de ce pays une terre propice à l'exploitation de l'énergie éolienne. Cette étude du gouvernement néo-zélandais a pour objectif de mesurer le volume d'électricité que pourrait produire cette source d'énergie et de déterminer les paramètres qui affectent son cycle de production.

Ministry of Economic Development & Energy Efficiency and Conservation Authority
<http://www.med.govt.nz/ers/electric/wind-energy/final/index.html>

Royaume-Uni

UNE COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE SUR L'ÉNERGIE RENOUVELABLE

Le gouvernement du Royaume-Uni a créé un site Internet portant sur l'énergie renouvelable. Comportant une somme de renseignements tels que les objectifs gouvernementaux en la matière ou les problèmes économiques et financiers pouvant contrarier les investisseurs potentiels, il s'attache à faire mieux connaître cette forme d'énergie.

Department of Trade and Industry
<http://www.dti.gov.uk/renewables/>

États-Unis

LES DÉFIS EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE

Des experts provenant de divers milieux se prononcent sur la stratégie à adopter pour résoudre les principaux problèmes qui se posent actuellement aux États-Unis dans le domaine de l'énergie. Leur rapport *Ending the Energy Stalemate : a Bipartisan Strategy to Address America's Energy Challenges* tient notamment compte de la problématique des changements climatiques, de la place du gaz naturel et de celle de l'énergie nucléaire.

National Commission on Energy Policy
<http://www.energycommission.org>
<http://64.70.252.93/O82F4682.pdf>

Québec

LES IMPACTS DE LA MONDIALISATION SUR L'ENVIRONNEMENT AU QUÉBEC

Un rapport évolutif du Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation de l'ENAP du Québec analyse en trois parties les impacts de la mondialisation sur l'environnement au Québec. Évoquant d'abord le contexte international dans lequel évolue l'environnement, les auteurs présentent ensuite les effets de son évolution au Québec avant d'exposer un certain nombre d'actes de recherche.

École nationale d'administration publique du Québec. Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation (LEPPM)
<http://enap.ca/enap-fra/leppm>

RÉFORMES

La rubrique « RÉFORMES » apporte un témoignage sur les réformes administratives globales ou sectorielles engagées dans les ensembles et sous-ensembles continentaux ainsi que par les organisations internationales.

ASIE-PACIFIQUE

THAÏLANDE : PRIVATISATION DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE

En Thaïlande, le secteur public de l'énergie se structure autour de six grandes compagnies d'État qui produisent et distribuent de l'électricité pour trois d'entre elles et du carburant pour les trois autres. Par ailleurs, l'État thaïlandais possède des participations plus ou moins importantes (parfois jusqu'à 49 %) dans le capital d'entreprises pour la plupart des pétrolières. La privatisation du secteur de l'énergie est vu comme un moyen de réduire la dette du pays. Dans certains cas, des entreprises peuvent être privatisées sans modification législative, dans d'autres cas, un amendement à la loi est nécessaire. Les objectifs principaux de cette privatisation sont classiques : l'accroissement de la compétition entre les entreprises du secteur et donc un meilleur service à moindre coût pour l'utilisateur, la réduction des investissements publics, la promotion d'une utilisation plus adéquate de l'énergie et le développement des systèmes énergétiques de cogénération, le renforcement des pouvoirs des consommateurs, la participation accrue des citoyens au développement de leur pays et un essor du marché des capitaux.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN020058.pdf>

AMÉRIQUES

ÉTATS-UNIS : RECRUTEMENT, MOBILITÉ ET FIDÉLISATION DES EMPLOYÉS

L'Office of Personnel Management des États-Unis présente de nouvelles mesures pour favoriser l'implantation du Federal Workforce Flexibility Act adopté en 2004. Le but de celles-ci est d'offrir une plus grande flexibilité aux organismes gouvernementaux en ce qui a trait au recrutement, à la mobilité et à la fidélisation des employés au sein de la fonction publique fédérale. Ces nouvelles dispositions, provisoires, viennent compléter les mesures existantes qui se concrétisent le plus souvent par le versement de « bonus » salariaux basés sur la performance de l'employé. Elles reposent en effet, elles aussi, sur des incitatifs monétaires, mais ceux-ci sont spécifiquement alloués aux agences pour embaucher des personnes ou des groupes de personnes, pour « relocaliser » des employés ou, au contraire, les convaincre de demeurer dans les mêmes fonctions. Le versement de ce différentiel salarial prend en compte les difficultés spécifiques d'un poste de travail mises en perspective avec les besoins stratégiques de l'organisme en capital humain.

Office of Personnel Management
<http://www.opm.gov/fedregis/2005/69-051305-25752-a.pdf>

EUROPE

PAYS-BAS : UN SYSTÈME DE SANTÉ EN TRANSITION

Le présent document traite principalement de l'organisation au plan administratif du système de santé néerlandais. Les auteurs se penchent sur les réformes et les débats des dernières années concernant la compartimentation des services et la coordination entre les nombreux acteurs au plan administratif. Le système de santé des Pays-Bas présente en effet l'originalité d'être bâti sur trois régimes d'assurance différents : un régime national universel pour les « dépenses médicales exceptionnelles » ou, à long terme, un régime d'assurance supplémentaire non obligatoire et un régime intermédiaire à deux volets, par cotisation obligatoire à un fonds pour les personnes à faible revenu, d'une part, et entièrement privé par assurance volontaire, d'autre part. Cette complexité est grandement responsable des débats autour du système de santé et particulièrement celui sur l'équité de l'accessibilité au système et sur sa « marchandisation ». Malgré des tentatives de réforme portant toutes sur l'unification des régimes d'assurance, l'avenir du système et de sa couverture reste incertain et la confiance de la population s'effrite.

European Observatory on Health System and Policy
<http://www.euro.who.int/Document/E84949sum.pdf>

INTERNATIONAL

ONU : REVITALISATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET DÉVELOPPEMENT

Ce rapport de l'ONU recense les problèmes de développement auxquels les États membres sont confrontés et dresse un bilan des réformes, dans un premier temps dictées par l'étranger, puis d'inspiration nationale, engagées au cours de la dernière décennie au sein des administrations publiques pour y remédier. L'avenir des administrations publiques repose certes sur des mesures réaffirmant leur rôle dans le développement, mais qui privilégient aussi au sein des organisations publiques la transparence, la participation, l'innovation, la gestion axée sur les résultats, etc. L'étude signale un certain nombre de contradictions qui pourraient surgir dans les prochaines années dans la pratique des affaires publiques entre, par exemple : la volonté de changement et le besoin de mémoire, la souplesse dans les modes de gestion et le respect de la règle de droit, les préoccupations internes et les obligations supranationales, les problèmes pressants et immédiats et les questions du long terme. Le rapport conclut sur le rôle important de l'ONU dans le transfert de connaissances et le renforcement des capacités des administrations publiques.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021180.pdf>

Les avancées théoriques et les pratiques émergentes suivantes sont le fruit d'une consultation des membres de la Communauté de recherche sur la gestion des organisations et la prestation de services publics de L'Observatoire de l'administration publique : Jacques Auger, Annie Bartoli, Guy Breton, Daniel J. Caron, Jean Leclerc, Daniel Maltais.

L'animation et la coordination des communautés de recherche de L'Observatoire de l'administration publique sont assurées par Benoît Rigaud.

benoit.rigaud@enap.ca

« évaluer [...] la plus-value de modes alternatifs d'organisation. »

REPOSITIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS ET RECHERCHE D'EFFICACITÉ

La deuxième partie des années 1990, en raison de l'arrivée au pouvoir d'une génération de dirigeants sociaux-démocrates porteurs d'une nouvelle vision du rôle de l'État, marque un point tournant en matière de gestion publique. Depuis lors, de nombreux partis de gouvernement en Occident ont progressivement adhéré à une stratégie de repositionnement des services rendus directement à la population par l'État. Sensibles aux réactions de leur « marché politique », les exécutifs, notamment britanniques, allemands ou encore suédois, ciblent les secteurs d'intervention prioritaires et révisent périodiquement les politiques publiques jugées d'importance secondaire. À la recherche d'une troisième voie entre laisser faire et interventionnisme, ce repositionnement cherche d'abord à optimiser la place de l'État dans la société, ce qui ne signifie pas seulement diminuer les dépenses publiques, et, en même temps, cherche à offrir des services publics qui répondent le mieux possible aux attentes des citoyens considérés comme des clients. Au Québec, les travaux de la Commission sur l'examen des organismes du gouvernement témoignent, entre autres initiatives, de la mise en œuvre de cette stratégie. Au Canada, de multiples initiatives inspirées des expériences britanniques et néo-zélandaises ont eu cours depuis le milieu des années 1990. En France, le « renouveau » du service public et la politique de « réforme de l'État » visent tout à la fois à maintenir les valeurs fondamentales du service public, à améliorer la qualité du service rendu et à intégrer les contraintes budgétaires de plus en plus lourdes, en travaillant sur l'amélioration du fonctionnement interne des organismes publics. Ces initiatives ne se réalisent pas toutefois sans soulever ce que plusieurs analystes qualifient de « paradoxes de la nouvelle gestion publique ».

QUESTIONNEMENTS DES MODES D'ORGANISATION

L'ouverture de la bureaucratie aux préoccupations évolutives et parfois contradictoires des usagers rend la question du changement, qu'il soit de structure, de direction ou de technologie, omniprésente dans la gestion des organisations publiques. Du moins, les services publics doivent prendre conscience de leur vulnérabilité envers des changements subis d'orientations politiques qui pourraient mettre à mal leurs modes d'organisation. Dans une démarche proactive, le rôle des administrateurs est aussi désormais d'évaluer *a priori* la plus-value de modes alternatifs d'organisation tels que la constitution en agence, les partenariats avec le privé, mais aussi avec d'autres entités publiques, l'impartition, voire la privatisation. Donc bien souvent, l'adoption d'une approche client implique l'introduction d'impératifs concurrentiels dans la gestion publique. Le secteur public doit alors démontrer sa capacité de concilier au mieux la défense des intérêts collectifs et un mode de prestation de services efficace et économique. Au Québec, force est de constater que la mise en œuvre du repositionnement de l'État est en partie difficile en raison de certaines ambiguïtés quant aux limites des responsabilités politiques et administratives et de la conflictualité des relations de travail.

QUELLE IMPUTABILITÉ POUR QUEL RÉSULTAT?

Face à la complexité de la gestion publique, les bureaucraties modernes tentent de clarifier la frontière entre le domaine de l'imputabilité du politique et celui de l'imputabilité des fonctionnaires. C'est notamment le cas au Québec où a été mise en place, par la Loi sur l'administration publique, une procédure de reddition de comptes qui a induit un accroissement

spectaculaire de l'information rendue publique. Reste à connaître, en revanche, l'utilité de cette procédure pour mesurer le degré de performance des services publics. Les apories de la mise en oeuvre d'une véritable gestion de la performance dans la plupart des pays de l'OCDE trouvent en grande partie leur origine dans la réticence des acteurs politiques de voir leur action évaluée par des processus autres qu'électoraux. Le manque d'orientations stables, consensuelles et opérationnelles a des répercussions sur la manière de gérer les ressources humaines. Rares sont notamment les sanctions à l'encontre des responsables, politiques et administratifs, d'échecs retentissants, comme la gabegie du programme fédéral canadien d'enregistrement des armes à feu l'illustre. Une meilleure participation du public, c'est-à-dire une participation qui soit représentative, régulière et structurée en fonction des problèmes publics et non en fonction de l'organisation des services publics, lors de l'élaboration et l'évaluation des politiques et des programmes, pourrait contribuer à combler le décalage flagrant entre le discours sur le management public et les comportements des gestionnaires publics.

DES RELATIONS DE TRAVAIL À RÉINVENTER

Au Québec, les relations de travail sont caractérisées par un fort taux de syndicalisation des employés du secteur public (environ 70 %) et par la fragmentation des unités de négociation. Les demandes d'abolition de l'article 47 du Code du travail, plus connu sous le nom de « formule Rand », qui tout en respectant la liberté d'association rend la cotisation syndicale obligatoire et la limitation du nombre d'accréditation dans le réseau de la santé et des services sociaux, sont des tentatives de transformation des rapports de force entre l'État employeur et les syndicats. S'il faut reconnaître le bien-fondé de la réforme des accréditations dans le milieu de la santé, le débat autour de la formule Rand ne doit pas escamoter la finalité des relations de travail : établir une dynamique propice à la qualité du milieu de travail dans une démarche d'amélioration continue de la prestation de services aux citoyens. Sans véritable approche *bottom-up* et en l'absence de la prise en compte des spécialités du secteur public, les projets de changement de la gestion publique présentement sur la table risquent de produire nombre d'écueils lors de leur application par les agents de première ligne. La question des relations de travail est d'autant plus importante que le secteur public québécois fait face à des défis majeurs, au premier rang desquels figurent ceux liés à sa démographie.

RELÈVE ET RENOUVELLEMENT DES MÉTHODES DE GESTION ?

Alors que les administrations publiques, prises dans leur ensemble, sont confrontées à des besoins de main-d'œuvre de plus en plus polyvalents, le vieillissement de l'effectif public québécois revêt un caractère particulièrement problématique. En effet, parmi les

employés de la fonction publique *stricto sensu*, 40 % prendront leur retraite d'ici l'année 2015. Le « pic » des départs à la retraite (3 500) est attendu pour les années 2009-2010. L'État du Québec est toutefois déjà engagé dans un processus de renouvellement de sa force de travail, ce qui s'est traduit par une nette augmentation de la proportion d'employés réguliers de la fonction publique ayant moins de 35 ans entre 2000 (6,9 %) et 2003 (11 %.) Pour le gouvernement Charest, la gestion de la relève est également perçue comme un moyen de diminuer sa force de travail par attrition. Le changement de personnel se veut aussi qualitatif, la nouvelle génération ayant la réputation d'être plus à l'aise avec les impératifs de l'économie du savoir et réfractaire au mode de gestion bureaucratique traditionnel. Cependant, la fonction publique du Canada, qui met actuellement en œuvre les modifications prévues dans la Loi sur la modernisation de la fonction publique, fournit un exemple d'une organisation transformant ses modes de gestion en ne s'appuyant que partiellement sur le levier générationnel. Clivage générationnel ou rémanence du phénomène bureaucratique, seule l'observation de l'évolution des fonctions publiques québécoise et fédérale au cours des prochaines années permettra d'en valider l'existence.

DIVERSIFIER L'ACCÈS À L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

En ce qui concerne la prestation de services publics, l'objectif des administrations publiques est de permettre au citoyen de rentrer en contact avec leurs services par le moyen de communication et de transaction qui lui convient le mieux. Le tout numérique n'est donc plus la panacée en matière de prestation de services. On remarque toutefois une tendance à recourir autant que possible à des processus de prestation robotisés. Cela a pour inconvénient d'enlever toute marge de manœuvre à l'agent public dans la prise en compte de circonstances non prévisibles. Par ailleurs, la tarification est une avenue de plus en plus privilégiée par les administrations publiques. L'usage abusif de ce mode de financement risque d'alimenter le cynisme de la population qui, en l'absence de baisse d'impôt, a le sentiment de payer deux fois pour les services gérés par l'État.

RÉFÉRENCES

- Bartoli, A. (2005). *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, Paris.
- Cameron, W. (2004). « Public accountability : Effectiveness, equity, ethics », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, n° 4 (December).
- Emery, Y., D. Giaque (2005). *Paradoxes de la gestion publique*, L'Harmattan, Paris.

Les réformes de structures et de modes d'organisation du système québécois de la santé et des services sociaux sont riches d'enseignements pour l'ensemble du secteur public québécois. Elles illustrent en effet un certain nombre d'impératifs : rapprocher les services des usagers, garantir l'accessibilité et la continuité des services, coordonner l'action des différents intervenants, se sensibiliser aux demandes des clientèles, adopter de nouvelles orientations, écouter et former le personnel.

« *la migration [...] vers une structuration par clientèle.* »

LA RÉFORME DU SYSTÈME QUÉBÉCOIS DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX : QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LES ADMINISTRATEURS PUBLICS ?

Par Louis Demers

Louis Demers est professeur agrégé à l'École nationale d'administration publique du Québec
louis.demers@enap.ca

De toutes les missions de l'État québécois, celle de la santé et des services sociaux est la plus importante, non seulement d'un point de vue budgétaire, mais aussi sur le plan politique. Malgré les problèmes de fonctionnement que rapportent les médias et les pressions que fait peser sur l'équilibre financier du gouvernement le maintien d'un régime public de santé et de services sociaux, ce dernier continue de recueillir le soutien d'une vaste majorité de citoyens du Québec. Il n'est donc pas surprenant que les réformes se soient succédées depuis les années 1980 pour concilier l'inconciliable : rendre accessible à tous une gamme variée de services pour satisfaire une demande insatiable.

UNE SÉRIE DE RÉFORMES

Dans les années 1990, le Québec a connu deux grandes réorganisations : la « réforme Côté » qui s'est notamment traduite par une délégation accrue des pouvoirs du ministère de la Santé et des Services sociaux vers le palier régional et par la fusion ou le regroupement de centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD). Au milieu de la décennie, la « réforme Rochon » a occasionné la fermeture de quelques établissements, une nouvelle vague de fusions et l'accélération du « virage ambulatoire », c'est-à-dire de la réduction substantielle des durées de séjours hospitaliers grâce au recours à la médecine de jour et à la chirurgie non invasive.

Depuis 2004, le « réseau » de la santé et des services sociaux est agité par une nouvelle réforme lancée par le ministre Couillard. Cette réforme force la constitution d'une nouvelle catégorie d'établissements : les centres de santé

et de services sociaux (CSSS). Investis d'une « responsabilité populationnelle », les 95 CSSS regroupent l'ensemble des Centres locaux de services communautaires (CLSC) et des CHSLD de leur territoire. Plusieurs d'entre eux incluent aussi un centre hospitalier de soins généraux et spécialisés. Les CSSS doivent se porter garants de l'accessibilité des services sociaux et de santé courants à l'ensemble de la population qu'ils desservent. Ils doivent notamment mettre sur pied des réseaux locaux de services qui font appel à d'autres organisations : établissements régionaux, organismes communautaires, cabinets médicaux et groupes de médecine de famille.

D'UNE STRUCTURATION PAR FONCTION À UNE STRUCTURATION PAR CLIENTÈLE

À la différence des réformes précédentes, celle-ci vise non seulement à moderniser les « structures », mais aussi – et surtout – les modes de pratique. Elle vise en effet à « rapprocher les services des usagers » et à améliorer la continuité des services aux personnes qui requièrent une intervention coordonnée dans le temps et l'espace : personnes souffrant de déficience intellectuelle, de problèmes de santé mentale graves ou d'affections chroniques, jeunes en difficulté, aînés en perte d'autonomie.

Grâce aux progrès du secteur thérapeutique, on peut en effet, pour un nombre grandissant de problèmes sociaux et de santé, réduire le séjour en milieu hospitalier, général ou psychiatrique, et offrir des services adéquats dans le milieu de vie de l'usager. Cette possibilité technique va de pair avec la volonté d'une large majorité des usagers requérant une intervention continue de demeurer le plus possible à leur domicile plutôt que de faire de longs séjours dans un établissement. Jadis réalisée à l'intérieur des murs d'un établissement doté du personnel et des infrastructures appropriés, la prise en charge de ces groupes de personnes exige dorénavant une coordination sans faille entre intervenants localisés en différents lieux de pratique.

Ce déplacement du centre de gravité de l'offre de services de l'hôpital vers le domicile n'est toutefois pas une sinécure puisque notre système sociosanitaire s'est érigé sur l'assise des hôpitaux préexistants. Malgré l'entrée progressive en scène des CLSC, les salles d'urgence sont demeurées, avec les cabinets médicaux, la principale porte d'entrée du « réseau. » L'engorgement des urgences est le symptôme le plus visible des difficultés que pose « l'hospitalocentrisme » dont notre système a hérité et du sous-financement consécutif des services dans la communauté.

Bref, malgré les avancées réalisées au cours des 10 dernières années, le système public de santé et de services sociaux continue d'être dominé par une division du travail bien ancrée entre catégories d'établissements et entre professions. Cette division du travail

sous-tend des façons de penser et d'agir différentes, qui compliquent encore davantage la mise sur pied de réseaux de services bien coordonnés.

Du point de vue de la conception (design) des organisations, ce mode d'organisation correspond à une structuration par fonction : au sein d'un territoire donné, chaque établissement se concentre sur la gamme particulière de services qui correspond à sa mission. La réforme en cours a pour objet de favoriser la migration de ce mode d'organisation vers une structuration par clientèle. À terme, une équipe de gestion aurait ainsi la responsabilité de planifier, de budgétiser et de coordonner l'éventail des services destinés à une clientèle donnée de son territoire de desserte.

L'ADAPTATION DES SERVICES PUBLICS AUX BESOINS DE LA POPULATION

En quoi cette transformation en cours des modes d'organisation et de pratique dans le domaine de la santé et des services sociaux peut-elle intéresser les gestionnaires publics?

Cette réforme participe, d'un mouvement plus général vers une sensibilité accrue de l'État aux demandes des diverses catégories d'usagers des services publics. Le fait de rendre des agences (entités gestionnaires de plusieurs CSSS) responsables de l'ensemble des services à des groupes définis d'usagers, de constituer un guichet unique pour aiguiller les particuliers ou les chefs d'entreprise vers l'ensemble des services auxquels ils ont droit ou de constituer des groupes interministériels pour mieux coordonner les interventions publiques sont autant de moyens de réunir ce qui était autrefois disjoint en vue d'améliorer l'efficacité de l'action de l'État.

Concevoir et mener une action cohérente lorsqu'elle met à contribution des acteurs de différents horizons n'est pas une mince tâche. L'expérience du domaine de la santé en matière d'intégration des services indique que le succès de la collaboration interorganisationnelle et interprofessionnelle repose sur la compréhension et l'adhésion de l'ensemble des acteurs qui sont parties prenantes du changement (voir à ce sujet la rubrique Recherches). Ce sont non seulement les dirigeants qui doivent adopter les nouvelles orientations, mais aussi celles et ceux qui auront à les mettre en pratique, soit les cadres intermédiaires et les membres de leur personnel. Une réforme n'est réellement réalisée que lorsque ces derniers modifient leurs pratiques, ce que favorisent la prise en compte de leur point de vue et l'accès à une formation appropriée.

Suisse

LES PARADOXES DE LA GESTION PUBLIQUE

Les institutions politico-administratives des pays occidentaux ont connu des bouleversements importants durant ces 20 dernières années. Souvent accusées d'« inefficience » et d'inefficacité, elles ont été soumises à des régimes « managériaux » drastiques. Les nouvelles méthodes et les nouveaux outils de management public ont eu pour objectifs de soigner les principaux maux des organisations publiques en les soumettant à une logique marchande et financière. Avec quels résultats et quels effets à plus long terme? Cet ouvrage s'efforce d'éclairer les impacts des réformes au crible de quatre dimensions : la capacité de pilotage de l'action publique; le fonctionnement organisationnel; la culture organisationnelle et la légitimité interne et externe. Plaçant l'être humain au centre du questionnement, et accordant une attention particulière à l'interface entre politique et administration, les auteurs font une lecture conceptuelle et empirique des mutations en cours qui révèle de nombreux paradoxes de la gestion publique. Ils concluent par des recommandations pratiques pour pallier les contradictions cernées.

Emery Yves, David Giaouque (2005). *Paradoxes de la gestion publique*, L'Harmattan, Paris.

Canada

L'ÉTAT ET LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE

Des experts du monde entier, dont les contributions sont réunies dans cet ouvrage, analysent les politiques publiques menées depuis deux décennies à travers le prisme des outils de la gouvernance. Cette perspective instrumentale nouvelle, avec laquelle ils abordent les questions d'imputabilité, d'efficacité, de durabilité ou de légitimité et mesurent l'impact de la mondialisation, s'enrichit du contexte comparatif de l'ouvrage. Dépassant le cadre d'étude habituel du couple régulation / dérégulation et la préoccupation d'efficacité, les auteurs mettent en lumière la complexité des relations entre le choix des outils et la gouvernance. Ils convient le lecteur à considérer les notions de redondance et de responsabilité, le contexte et le rôle de la loi, qui sont désormais les éléments clefs des décisions des gouvernements dans le choix des instruments de la gouvernance, du dessin de celle-ci et, finalement, de sa réalité et de sa qualité. Ils concluent que faire du choix des outils de la gouvernance une part intrinsèque du dessin d'une bonne gouvernance est à la fois la promesse et le défi des années à venir.

Eliadis Pearl, Margaret M. Hill, Michaël Howlett (Dir.) (2005). *Designing Government, From Instruments to Governance*, McGill-Queen's University Press, Montréal.

Royaume-Uni

LA GESTION DU SAVOIR

Ce livre fait le point de manière exhaustive sur la philosophie de la connaissance et sur les méthodes du « management du savoir » dans les organisations. À l'aide d'une présentation qui facilite la lecture de l'ouvrage, l'auteur décrit l'essentiel des débats actuels sur l'apprentissage organisationnel et la gestion du savoir. Dans un contexte de plus en plus présent d'une économie basée sur la connaissance, la maîtrise de la gestion du savoir est une condition de la survie des organisations. Sur ce sujet, l'auteur a souhaité rassembler l'ensemble des dimensions, ressources humaines, systèmes d'information, « management » stratégique. Sa présentation est axée sur les cinq étapes de la connaissance : découverte, développement, évaluation, partage et renforcement. Son approche intégrée, théorie plus pratique, trouve à s'illustrer concrètement à travers des études de cas réalisées dans différents secteurs d'activité et organisations. Ainsi, cet ouvrage fait le pont entre les disciplines et entre les universitaires et les praticiens. Les chapitres sur la philosophie de la connaissance montrent enfin les fondements intellectuels de la recherche contemporaine.

Ashok Jashapara (2004). *Knowledge Management, An Integrated Approach*, Pearson Education, Edinburgh.

États-Unis

UN GUIDE POUR LES DIRIGEANTS DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

Ce guide est à l'intention des gestionnaires de l'administration fédérale américaine. Il met à leur disposition une compilation des études traitant, d'une part, des possibilités qui leur sont offertes d'améliorer la performance des organismes qu'ils dirigent et, d'autre part, des moyens dont est muni le Congrès pour évaluer cette performance. Les auteurs ont choisi une approche non politique et non partisane. Ils présentent objectivement les défis à relever, les effets à mesurer et les leçons à retenir à la lumière des résultats obtenus à la suite des initiatives de l'exécutif et du législatif et aux expériences des dirigeants des administrations fédérales. Le but de ce guide vise à l'atteinte effective des objectifs des programmes fédéraux dans une perspective de meilleure satisfaction des besoins des citoyens. En conséquence, il s'adresse essentiellement à deux catégories de personnes fortement impliquées dans ces processus : les actuels et futurs dirigeants des organismes gouvernementaux et les membres du Congrès. Par ailleurs, ce guide intéressera tous les observateurs de l'action gouvernementale.

White Barry, Kathryn E. Newcomer (Dir.) (2005). *Getting Results, A Guide for Federal Leaders and Managers*, Center for Innovation in Public Service, George Washington University.

France

GRANDEUR ET DÉCADENCE DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Cet ouvrage est la réédition française actualisée de l'étude incisive de Mintzberg sur la planification stratégique, processus – ou mythe? qui a tant fasciné les organisations depuis 30 ans. L'auteur propose de nouvelles définitions de la planification et de la stratégie; il analyse en profondeur les différents modèles de planification stratégique mis en oeuvre dans les organisations et dévoile les raisons qui ont conduit à leur insuccès. Selon Mintzberg, la stratégie ne peut être planifiée, car la planification relève de l'analyse et la stratégie de la synthèse et c'est pour cette raison que la combinaison des deux mène, le plus souvent, à l'échec. Il démontre les « pièges » de la planification et montre comment le processus peut limiter la vision de l'organisation, décourager toute velléité de changement et se trouver à la source de phénomènes de démotivation. Remettant en cause plusieurs idées reçues, il décrit les erreurs fondamentales de la méthode. À l'issue de cette réflexion sans concession, Mintzberg propose un autre rôle pour la planification, les plans et les planificateurs.

Mintzberg, Henry (2004). *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Réédition en langue française. Paris, Dunod.

États-Unis

LES QUATRE PILIERS DE LA PERFORMANCE

Cet ouvrage est destiné aux lecteurs qui souhaitent savoir comment leurs organisations peuvent atteindre et maintenir un haut niveau de performance dans un monde en perpétuel changement : les dirigeants adeptes de la pensée magique, les gestionnaires qui doivent toujours faire plus avec moins, les cadres qui redoutent la prochaine réforme, les employés ballottés entre deux changements et les partenaires qui recherchent les organisations qui restent performantes à travers les turbulences. L'ouvrage est divisé en quatre parties : 1) les causes de la vulnérabilité organisationnelle (ignorance, rigidité, indifférence et inconstance), 2) la recherche de la performance et 3) les quatre piliers de la performance (vigilance, rapidité, adaptabilité, persévérance) et enfin 4) « comment font les organisations résistantes? ». À cette interrogation, l'auteur donne quatre réponses : les organisations « robustes » pensent en termes de futurs possibles et probables; elles s'organisent pour être sans cesse en alerte, prêtes à réagir; elles questionnent les idées en vogue; elles sont dirigées au nom d'une mission.

Light, Paul C. (2005). *The Four Pillars of High Performance, How Robust Organizations Achieve Extraordinary Results*, McGraw-Hill, New York.

RECHERCHES

Louis Demers, à la tête d'un collectif, a remis en juin dernier un rapport de recherche à la Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé (FCRSS) sur le rôle des acteurs locaux, régionaux et ministériels dans la mise en place des mécanismes et des pratiques de coordination des services aux aînés en perte d'autonomie. Cette recherche est l'occasion de mettre en lumière l'importance de l'engagement des acteurs en relation avec les clients des services publics afin d'en accroître l'efficacité.

« *L'intégration des services [...] se réalise localement.* »

L'INTÉGRATION DES SERVICES AUX ÂÎNÉS EN PERTE D'AUTONOMIE : COMMENT UN SERVICE PUBLIC SE RESTRUCTURE-T-IL POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DE SA CLIENTÈLE?

Par Louis Demers et Judith Lavoie

Louis Demers est professeur agrégé à l'École nationale d'administration publique du Québec

Judith Lavoie est agente de recherche à l'École nationale d'administration publique du Québec

louis.demers@enap.ca

judith.lavoie@enap.ca

Depuis quelques années, l'amélioration de l'intégration des services est apparue comme une solution appropriée pour répondre aux difficultés que vivent plusieurs aînés en perte d'autonomie et leurs proches pour obtenir les services appropriés en temps utile. Mais comment parvient-on à renforcer l'intégration des services aux aînés en perte d'autonomie dans un système public à plusieurs paliers? Qu'est-ce qui favorise ou contraint cette démarche? Comment expliquer les variations qu'on observe d'un territoire à l'autre?

Pour répondre à ces questions, nous avons mené une recherche empirique¹ au ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (MSSS), et ce, dans trois instances régionales et dans une sous-région de chacune de ces régions. Les enseignements que nous en avons tirés s'appuient sur l'analyse de 66 entrevues, d'une abondante documentation et d'observations directes. Notre collecte des matériaux s'est terminée avant la création des centres de santé et des services sociaux.

Notre recherche indique que le renforcement de l'intégration des services aux aînés en perte d'autonomie est une innovation qui se réalise localement. Cette innovation exige la modification ou l'abandon de pratiques établies au profit de façons de faire nouvelles, adaptées aux conditions locales de sa réalisation. Cette transformation est une opération complexe dont le succès dépend non seulement de la volonté des acteurs locaux de collaborer, mais aussi de décisions structurantes prises aux paliers régional et central. Ces décisions visent l'une ou l'autre des cinq dimensions de l'intégration : normative, clinique, informationnelle, organisationnelle et financière. La traduction de chacune de ces dimensions en mesures concrètes ne répond pas à la même logique et ne se déroule pas au même rythme, ce qui pose des problèmes de cohérence et de synchronisme qu'il faut affronter.

LE RÔLE DES ACTEURS LOCAUX

Divers modèles d'organisations peuvent contribuer à accroître l'intégration des services aux aînés en perte d'autonomie. Dans notre étude, nous en avons observés deux : le modèle de liaison amélioré et le réseau intégré de services. Le premier résulte des efforts d'acteurs cliniques ou administratifs d'un hôpital ou d'un CLSC pour améliorer la prise en charge des aînés en perte d'autonomie dans leur établissement respectif. La coordination des partenaires du territoire – hôpital, CLSC, organismes communautaires – se fonde, pour l'essentiel, sur des ententes bilatérales. Un système d'information informatisé unidirectionnel transmet de l'hôpital au CLSC les demandes de services à domicile.

De son côté, le réseau intégré de services requiert un degré élevé de collaboration de l'ensemble des organisations qui dispensent des services aux aînés en perte d'autonomie sur un territoire donné. Il s'appuie en effet sur des mécanismes de coordination sous-régionaux et sur une forte intégration normative. La réalisation d'un réseau intégré de services 1) repose d'abord sur l'implication de personnes compétentes, crédibles et dédiées, qui vont montrer le réalisme et la pertinence du nouveau système de coordination des services, 2) demande l'adhésion des dirigeants des organisations impliquées au modèle de coordination retenu, 3) se présente à eux comme une solution appropriée à des problèmes d'organisation des services qu'ils jugent prioritaires et 4) requiert du temps pour que les gestionnaires et les intervenants touchés par le changement nouent des liens de collaboration et s'approprient le modèle de coordination retenu. Sur le plan informationnel, l'efficacité d'un réseau intégré de services dépend de l'utilisation d'un système d'information clinique partageable interdisciplinaire et inter-services. Sur le plan organisationnel, la mise en place d'un réseau intégré de services suppose l'instauration de modes de gouverne et de coordination fondés sur la confiance et le respect mutuel.

LE RÔLE DES ACTEURS MINISTÉRIELS ET RÉGIONAUX

Intégration clinique. Les acteurs régionaux et ministériels ont été peu actifs sur cette dimension, sauf dans le déploiement des groupes de médecine de famille et la mise en œuvre d'un programme national de formation sur l'outil d'évaluation multiclientèle.

Intégration informationnelle. Faute de moyens, le MSSS n'a pu faire prévaloir sa conception des outils et des systèmes d'information à déployer pour améliorer l'intégration des services. Afin de combler cette lacune, différents « entrepreneurs » ont développé en parallèle des systèmes d'information, parfois repris dans d'autres sous-régions et d'autres régions.

Intégration normative. La diffusion des *Orientations ministérielles*² a favorisé la mise sur pied de réseaux intégrés de services. D'une part, ce document posait un diagnostic bien étayé sur les problèmes d'organisation des services aux aînés en perte d'autonomie et présentait à grands traits une solution logique pour y faire face. D'autre part, ces orientations donnaient un signal clair quant aux priorités ministérielles.

Nos trois régions / agences ont privilégié une stratégie d'appui aux acteurs locaux. Celle-ci a notamment consisté

à produire un cadre de référence sur l'intégration des services et à confier à un professionnel la responsabilité de soutenir les acteurs locaux dans leurs efforts en ce sens.

Intégration organisationnelle. Pendant notre période d'observation, les autorités régionales et ministérielles ont favorisé la réduction du nombre d'établissements, mais ils évitent de l'imposer.

Intégration financière. L'orientation dominante du MSSS et des régions régionales en matière financière a été d'accroître l'équité budgétaire entre les régions et les sous-régions.

CONCLUSION

Les acteurs ministériels peuvent contribuer au renforcement de l'intégration des services au palier local en adoptant des orientations à la fois claires et flexibles. Ainsi laissent-ils aux acteurs locaux le choix des modalités concrètes de réalisation du modèle d'intégration qu'ils retiennent, en adoptant des mesures conformes à ces orientations, notamment en matière de systèmes d'information, et en renforçant les mécanismes internes de coordination du MSSS en vue d'accroître la cohérence et la synchronisation de leurs interventions.

Les acteurs régionaux peuvent eux aussi favoriser l'intégration des services en énonçant leurs propres orientations à ce sujet et en soutenant les changements désirés plutôt qu'en les imposant unilatéralement. Ce soutien consiste en particulier à dégager du personnel pour accompagner la formulation et la mise en œuvre des systèmes sous-régionaux de coordination des services. Ces personnes facilitent l'apprentissage collectif en permettant le partage des « bons coups ».

Les chercheurs et les agents de recherche peuvent également contribuer significativement à l'intégration des services en proposant aux autres acteurs une représentation différente de la nature des problèmes d'organisation des services aux aînés en perte d'autonomie et des solutions possibles pour y faire face. Leur influence peut s'exercer à chaque palier et à chaque catégorie d'acteurs concernés : dirigeants, gestionnaires et intervenants. Pour devenir de réels agents de changement, les chercheurs et les agents de recherche doivent non seulement diffuser des connaissances probantes ou en produire de nouvelles, mais aussi se rendre crédibles auprès des acteurs qu'ils cherchent à appuyer.

Notes

¹ Demers, L., M. St-Pierre, A. Tourigny, L. Bonin, P. Bergeron, P. Rancourt, L. Dieleman, L. Trahan, P. Caris, H. Barrette, A. Hébert et J. Lavoie (2005). *Le rôle des acteurs locaux, régionaux et ministériels dans l'intégration des services aux aînés en perte d'autonomie*, 28 p. Ce rapport est accessible dans le site Internet du Programme de Recherche sur l'Intégration des Services pour le Maintien de l'Autonomie : www.prisma-qc.ca

² Ministère de la Santé et des Services sociaux (2001). *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie*, Québec. www.msss.gouv.qc.ca/documentation/publications.html

RÉFÉRENCES

La rubrique « RÉFÉRENCES » apporte un éclairage sur les communications déposées et les débats menés lors de congrès, séminaires, colloques ou symposiums tenus à travers le monde.

Canada

FRÉDÉRICTON, N.B. – 16 AU 18 JUIN 2005

Congrès sur les politiques sociales canadiennes 2005

Bâtir un avenir équitable : Perspectives canadiennes et internationales

Le congrès s'est ouvert sur un constat plutôt sombre de la politique sociale canadienne : chute de 10 points de pourcentage des ressources gouvernementales qui y sont consacrées au cours des 10 dernières années; un million d'enfants vivant dans la pauvreté; des revenus d'assistance sociale à leur plus bas niveau dans plusieurs provinces en 2004. À l'inverse, l'amélioration des revenus des personnes du troisième âge et les discussions en vue d'un programme national de services de garde sont des signes encourageants. Les différents ateliers tenus durant ces trois jours ont regretté le discours public lacunaire, déconnecté des réalités contemporaines et qui décourage l'investissement en politique sociale. Parmi les interventions les plus remarquées, Jane Janson de l'Université de Montréal a présenté une analyse sur le décalage croissant entre les politiques sociales actuelles et l'évolution des familles et du marché du travail. Elle a parlé de « nouveaux risques sociaux » : augmentation des travailleurs pauvres, familles monoparentales en difficulté et famille « traditionnelles » qui négligent leurs aînés. En réponse, Mark Pearson, représentant l'OCDE, tout en restant critique à l'égard de l'approche canadienne, a présenté une vision plus optimiste de la réussite des politiques sociales en Europe, principalement au Danemark et au Royaume-Uni, qui assurent avec succès la transition de l'assistance sociale au travail. D'autres discussions ont porté sur le Transfert social canadien au sujet duquel des positions antagonistes se sont exprimées entre les tenants d'un interventionnisme plus marqué de la part du gouvernement fédéral et les défenseurs des champs de compétence des provinces.

Conseil canadien de développement social
<http://www.ccsd.ca/cswp/2005/f/>

Luxembourg

LUXEMBOURG – 30 ET 31 MAI 2005
CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE 2005

VII^e Conférence ministérielle euro-méditerranéenne

Réunissant les ministres des Affaires étrangères des pays de l'Union européenne et du pourtour méditerranéen, la VII^e conférence euro-méditerranéenne avait pour objectif de faire le point sur Le Processus de Barcelone après 10 ans d'existence. Il s'agissait de préparer les futurs développements du partenariat entre l'Union européenne et les pays méditerranéens que la Déclaration de Barcelone du 28 novembre 1995 avait enclenchés, marquant ainsi un tournant des relations entre l'Europe et les pays voisins riverains de la Méditerranée. Le bilan du Processus présenté au Luxembourg est mitigé. La pertinence du partenariat a été confortée par toutes les études réalisées par les partenaires. Les changements survenus dans le monde, et notamment en Europe, depuis 10 ans, justifient plus que jamais sa poursuite. Des progrès substantiels ont été accomplis en termes d'échanges politiques, tant sur le plan des exécutifs que des parlements, mais aussi sur les plans culturels ou associatifs. En matière de sécurité, les échanges ont considérablement augmenté sans pour autant avoir un effet décisif sur les conflits de la région et plus largement sur les questions de la protection des droits de la personne et du maintien des principes démocratiques. Dans le domaine économique, de nombreuses initiatives ont été prises, concourant toutes à la création d'un espace de prospérité et de stabilité. Il faut savoir que 50 % des échanges commerciaux des pays du sud et de l'est de la Méditerranée se font avec l'Europe qui, elle, exporte 70 % de ses produits vers ces mêmes pays. Au regard de ces résultats, les ministres ont décidé au Luxembourg de hausser les objectifs du processus de Barcelone avec par exemple la pérennisation de la réunion des ministres des Affaires étrangères et une attention particulière pour le cas de la candidature de la Turquie à l'Union européenne.

Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Europe
<http://www.eu2005.lu/fr/actualites/communiqués/2005/05/31ja-cdp/index.html?print>

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. *Vigie* est une lettre bimestrielle. Elle se veut un outil de diffusion des résultats des activités de veille et de recherche menées par L'Observatoire et ses partenaires.

Le choix des thèmes et les textes de *Vigie* 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. La reproduction totale ou partielle de *Vigie* est autorisée, à condition d'en indiquer la source.

Pour plus d'information : Danyelle Landry, secrétaire de L'Observatoire
(418) 641-3000, poste 6574
courriel : danyelle_landry@enap.ca

Pour consulter les publications de L'Observatoire : www.enap.ca/observatoire

