



paramètres

LOUISE LEMIRE • YVES-C. GAGNON

La gestion des ressources humaines

dans les organisations publiques



Les Presses de l'Université de Montréal

La gestion des ressources humaines dans les organisations publiques

Page laissée blanche

LOUISE LEMIRE
YVES-CHANTAL GAGNON

La gestion des ressources humaines dans les organisations publiques

Études de cas et facteurs critiques de succès

LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

Données de catalogage avant publication (Canada)

Lemire, Louise, 1948-

La gestion des ressources humaines dans les organisations publiques
(Paramètres)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7606-1832-3

1. Fonction publique – Personnel – Direction.
2. Changement organisationnel.
3. Personnel – Direction.

I. Gagnon, Yves-Chantal.

II. Titre.

III. Collection.

JF16O1.L45 2002 352.6 C2001-941775-6

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2002

Bibliothèque nationale du Québec

© Les Presses de l'Université de Montréal, 2002

Les Presses de l'Université de Montréal remercient le ministère du Patrimoine canadien du soutien qui leur est accordé dans le cadre du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition.

Les Presses de l'Université de Montréal remercient également le Conseil des Arts du Canada et la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC).

Table des matières

Avant-propos et remerciements	9
La gestion des ressources humaines dans les administrations publiques	15
Thème 1 La planification des ressources humaines	29
Facteurs critiques de succès	
1.1 La planification des ressources humaines à la ville de l’Avenir	34
1.2 La planification de la relève dans le diocèse de la Sainte-Trinité	39
Thème 2 Le recrutement, la sélection et la socialisation	47
Facteurs critiques de succès	
2.1 Le recrutement de nouveaux enseignants à Saint-Laurent	51
2.2 Un nouveau directeur général au centre d’accueil Jeanne-Mance	57
2.3 Un programme d’orientation et de socialisation pour les jeunes enseignants	63
Thème 3 La gestion du rendement	67
Facteurs critiques de succès	
3.1 L’évaluation du rendement à l’hôpital du Bon Secours	71
3.2 La Société de transport de la Rive Gauche	76

Thème 4	Le développement des compétences	81
	Facteurs critiques de succès	
4.1	Révision du programme de formation du Grand Ministère	85
4.2	Un programme de développement des compétences pour le personnel en soins infirmiers	90
Thème 5	La gestion des carrières	95
	Facteurs critiques de succès	
5.1	Un programme de gestion des carrières pour cadres intermédiaires	99
5.2	Surplus d'effectifs au Service de police de la région du Lac	104
Thème 6	La mobilisation des ressources humaines	113
	Facteurs critiques de succès	
6.1	La mobilisation des policiers de Papineauville	117
6.2	L'évaluation du rendement comme outil mobilisateur — Le cas de Saint-Effort	121
Thème 7	La modification de la culture organisationnelle	125
	Facteurs critiques de succès	
7.1	Fusion des municipalités de Sainte-Marguerite et de Val-des-Champs	129
7.2	Un ambitieux projet de fusion — Le cas du Nouveau Ministère	136
Thème 8	La gestion des changements organisationnels	143
	Facteurs critiques de succès	
8.1	Changements organisationnels et soutien aux employés	149
8.2	Départs volontaires au Centre hospitalier Le Frontalier	154

LA SINGULARITÉ DES ORGANISATIONS PUBLIQUES fait aujourd'hui l'unanimité. Qu'il suffise de penser au fait que leurs actions sont d'abord orientées vers les services aux citoyens et non vers les profits, ou, encore, de constater que leurs structures et leur fonctionnement prennent assise sur un modèle bureaucratique, et enfin, que l'obligation d'agir en transparence et de rendre des comptes sur la gestion des deniers publics est plus que jamais omniprésente. Tout cela ne va pas sans avoir un impact important sur les différentes activités reliées à la gestion des ressources humaines. D'ailleurs, le chapitre qui suit est précisément consacré à cette importante question de la gestion des ressources humaines dans le contexte particulier du secteur public.

Cela étant dit, il existe déjà plusieurs excellents livres qui décrivent avec force détails les différentes activités reliées à la gestion des ressources humaines (GRH). Cependant, la majorité d'entre eux ne considèrent pas cette gestion spécifique dans le contexte précis de l'administration publique. Quant à ceux qui le font, à notre connaissance, aucun ne s'attarde à privilégier la dimension pragmatique de l'exercice de chacune de ces activités et à identifier les facteurs critiques de succès qui leur sont spécifiques. C'est donc à cette tâche, à la fois complexe et délicate, que va s'attaquer le présent ouvrage.

Les objectifs poursuivis dans ce volume, qui repose sur la présentation d'études de cas, sont multiples et diversifiés. D'abord et avant tout, nous voulons fournir aux étudiants¹ des premier, deuxième et troisième cycles universitaires l'occasion de mettre en

pratique les concepts théoriques étudiés dans le cadre de cours en GRH. Deuxièmement, nous souhaitons mettre à la disposition des professeurs concernés un outil pour soutenir la didactique des cours qu'ils ont à donner, grâce aux notes pédagogiques qui ont été élaborées particulièrement à leur intention. Troisièmement, l'ensemble du volume permet aux gestionnaires et aux consultants associés aux organisations publiques d'avoir un laboratoire d'expérimentation, où ils peuvent développer leurs aptitudes à gérer les activités des ressources humaines. Finalement, en établissant une série de facteurs critiques de succès pour chacune de ces activités, nous présentons une forme de grille d'évaluation de la façon dont ces activités se réalisent dans une organisation publique.

Par ailleurs, chaque chapitre qui suit est structuré en rapport avec une activité liée à la fonction ressources humaines dans les organisations publiques. Ainsi, il est possible d'utiliser tout le contenu du volume comme ouvrage de référence, ou encore de s'intéresser à l'une ou l'autre activité selon le choix, ou encore de prendre un seul cas par rapport à plusieurs ou par rapport à chacune des activités. Il s'agit donc d'un contenu à utilisation variable qui devrait permettre un usage adapté aux objectifs particuliers de chaque auditoire.

Au début de chaque chapitre, est toujours présenté un ensemble de facteurs critiques de succès spécifiques sur la façon dont l'activité de GRH traitée devrait être réalisée. Par facteurs critiques de succès, on entend ces éléments auxquels une attention spéciale doit être accordée, si l'on veut que l'activité réalisée atteigne le succès escompté. En d'autres mots, il s'agit d'actions qu'il faut nécessairement entreprendre dans la réalisation d'une activité de gestion des ressources humaines, afin d'obtenir les bénéfices prévus. Ces derniers ont été déterminés à partir d'une recension exhaustive de la littérature spécialisée, tant au niveau des nombreux volumes parus, qu'au niveau des articles présentant des concepts théoriques ou des analyses de cas vécus par rapport à la fonction ressources humaines. De plus, les nombreuses années d'expérience en GRH, cumulées par les auteurs au cours de leur

pratique dans de multiples organisations, en font ressortir et exprimer plusieurs de façon pragmatique et concrète.

Ces facteurs critiques de succès servent bien à identifier les concepts théoriques qui sont pertinents à l'étude de chaque cas. Non seulement, ils nous permettent de poser un diagnostic sur la problématique présentée, mais aussi ils nous ouvrent des pistes de solutions pour corriger la situation. De plus, ce sont des outils intéressants pour les gestionnaires du secteur public qui veulent apprendre à réaliser ou encore à évaluer la manière dont ils s'acquittent des activités reliées à la gestion des ressources humaines.

Par la suite, pour chaque activité de GRH, nous présentons quelques études de cas. Chacun d'entre eux colle à la réalité, puisqu'il est tiré de situations réelles qui ont été analysées en profondeur. Bien sûr, l'anonymat des personnages mis en situation a été protégé. En fait, les noms des organisations et des divers acteurs ont été complètement modifiés, de manière à ce que personne ne soit reconnu de quelque façon. Chacun de ces cas a aussi été testé en classe auprès de différents auditoires d'étudiants.

Afin de travailler plus efficacement avec tous ces cas, nous recommandons au lecteur d'effectuer une première lecture rapide, qui lui permettra d'appréhender le tout dans son ensemble. Par la suite, dans une deuxième lecture, plus attentive, il notera les éléments et les faits qui semblent les plus importants par rapport à la situation problématique présentée. Ensuite, à partir de ces notes, il s'agit de procéder à un premier regroupement et à une structuration des informations disponibles, afin de poser un diagnostic appuyé obligatoirement sur une présentation synthétique et opérationnelle des données du cas, les éléments de l'environnement (interne et externe) devant par la suite être clairement circonscrits. S'ensuivra alors l'identification des concepts théoriques qui sont pertinents à la situation. Finalement, il conviendra d'établir un programme qui peut permettre de corriger la situation problématique présentée et d'éviter qu'elle ne se reproduise. Ce programme doit prévoir des objectifs opérationnels compatibles avec la situation que l'on veut modifier, l'énoncé des stratégies ou des

politiques recommandées et le choix des moyens à mettre en œuvre, ainsi que la façon de les combiner, et ce afin d'atteindre les objectifs du programme.

Voici donc un volume qui se veut un outil de travail polyvalent intégrant la théorie et la pratique. Il est destiné tant aux étudiants qui suivent des cours en gestion des ressources humaines qu'aux professeurs qui ont à élaborer et à donner ces cours, voire aux gestionnaires du secteur public qui gèrent des ressources humaines. Il reste à souhaiter que le contenu présenté réponde aux attentes des lecteurs et qu'il soit une aide efficace pour développer les aptitudes et les compétences individuelles dans la prise en charge des activités reliées, plus que jamais, à la stratégie fonction ressources humaines dans les organisations publiques.

Note

1. La forme masculine est utilisée dans le seul but d'alléger le texte.

Remerciements

LA RÉALISATION DE CET OUVRAGE n'aurait pas été possible sans la collaboration de plusieurs personnes. Nous tenons à remercier particulièrement les professionnels de recherche que sont madame Danielle Turcotte et monsieur Laurent Audet, de même que les assistants mesdames Linda Proteau, Anik Des Marais, Marie-Josée Lavallée et monsieur Martin Lajeunesse. Leur contribution dans l'élaboration des cas, la relecture des textes ou encore la recension de la littérature spécialisée a été d'un précieux apport pour les auteurs.

Page laissée blanche

La gestion des ressources humaines dans les administrations publiques

L EXISTE UNE SPÉCIFICITÉ PROPRE au secteur public en matière de gestion des ressources humaines. L'objectif de ce chapitre est de situer le lecteur par rapport à l'importance et aux particularités de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques. Ce chapitre aborde également les principaux défis que les administrations publiques auront à relever au cours des prochaines années en matière de gestion des ressources humaines.

L'importance de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques

La gestion des ressources humaines dans les administrations publiques constitue un enjeu majeur, pour trois raisons principales¹. Premièrement, l'importance des effectifs y est considérable², ce qui implique la gestion d'une grande proportion de la main-d'œuvre active. Deuxièmement, les enjeux liés à la situation économique ont placé les administrations publiques devant l'obligation de s'adapter rapidement au bouleversement de leurs habitudes de fonctionnement, et provoqué une forte tension sur les effectifs puisque les dépenses en ressources humaines représentent une proportion considérable de leurs budgets. Comme la marge de manœuvre quantitative continuera d'être de plus en plus réduite, la dimension qualitative, c'est-à-dire la gestion des com-

pétences et des motivations des ressources humaines, deviendra de plus en plus stratégique. Troisièmement, la légitimité du secteur public est liée à l'efficacité et à la qualité de la prestation des services. Alors que les administrations publiques ont véhiculé pendant un certain temps une image de progrès et de modernité, elles souffrent aujourd'hui d'une image d'archaïsme et de rigidité. Les citoyens s'attendent maintenant à un service sur mesure, adapté à leurs besoins propres. La capacité des administrations publiques à rendre des services de qualité au moindre coût sera déterminante pour leur avenir.

La situation est donc complexe et les administrations publiques devront prendre un certain nombre d'actions visant à améliorer l'organisation et le fonctionnement des services publics. La gestion des ressources humaines constitue un moyen, parmi d'autres, de relever le défi.

L'une des particularités des administrations publiques est que la gestion des ressources humaines y fait l'objet d'un encadrement exceptionnel. ■

Des situations particulières à traiter

L'une des particularités des administrations publiques est que la gestion des ressources humaines y fait l'objet d'un encadrement exceptionnel³. En cette matière, une question stratégique importante est celle du statut du personnel de l'État appelé à soutenir les gouvernements, c'est-à-dire la fonction publique. Au Québec, la fonction publique s'est dotée d'un régime de carrière tel que le gouvernement puisse s'appuyer sur un personnel compétent (parce que recruté sur la base du mérite⁴), neutre (parce que dépolitisé) et stable (parce que bénéficiant d'un engagement à durée indéterminée plutôt que pour un mandat fixe). Cette dernière caractéristique, qui fait en sorte que l'engagement d'un employé pour un poste ne peut être remis en question du seul fait de la fin du mandat qui y serait rattaché, reçoit diverses appellations selon les systèmes juridiques : on parlera d'employé doté de la « permanence » dans le cas du Québec, d'employé « à durée déterminée » dans le cas du fédéral, ou d'employé « régulier » par opposition à

« temporaire » pour désigner celui qui bénéficie du plein statut de fonctionnaire prévu par la loi. Une particularité du régime québécois a consisté, partout dans le secteur public, à ajouter à la permanence un régime de sécurité d'emploi quasi absolu. Ces deux notions sont d'ailleurs souvent considérées comme équivalentes.

Dans l'administration publique québécoise, la sécurité d'emploi offerte aux employés permanents leur attribue la forme la plus poussée d'assurance qui puisse être accordée : l'employeur ne peut en effet y procéder à des licenciements, au sens de cessations d'emploi pour des motifs fondés sur les exigences du service ou les conditions économiques de l'entreprise. Le fonctionnaire permanent a donc l'assurance de conserver un emploi, même en cas de pénurie de travail résultant, par exemple, de réduction d'effectifs ou de réorganisation administrative. Cette protection constitue un volet économique ajouté à la permanence, celle-ci comportant un volet politique en protégeant le fonctionnaire contre les renvois arbitraires, par exemple, pour des raisons partisans. Comme leurs collègues de la fonction publique, la presque-totalité des employés permanents des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux bénéficient de la sécurité d'emploi, laquelle est acquise après vingt-quatre mois de service continu. La perspective de carrière, la sécurité financière et le statut que sous-tend la sécurité d'emploi constituent des facteurs d'attraction indéniables dans le recrutement des meilleurs candidats.

Quant à la fonction publique fédérale, elle s'est développée pendant de nombreuses décennies sans que la sécurité d'emploi soit formellement accordée aux employés. La sécurité d'emploi n'aura été accordée aux fonctionnaires fédéraux qu'au début des années 1990, au moment où leur gouvernement s'apprêtait à se réorganiser et à réduire son effectif de façon importante. Cette protection a dû être rapidement mise de côté par la loi et rachetée par les programmes destinés à indemniser les employés touchés par la perte de cette protection. La règle n'aura eu finalement pour rôle que de protéger les employés contre les initiatives gouvernementales de réduction des effectifs pouvant mener à leur licenciement. Cette

Une deuxième particularité de la gestion des ressources humaines au sein des administrations publiques réside dans l'exigence d'une gestion du patrimoine humain. ■

caractéristique de la fonction publique fédérale, réputée pour son professionnalisme⁵, n'a pas empêché celle-ci d'être dotée d'un personnel neutre, compétent et stable.

Une deuxième particularité de la gestion des ressources humaines au sein des administrations publiques réside dans l'exigence d'une gestion du patrimoine humain, puisque les flux d'entrée et de départ y sont, sauf exception comme dans les cas de réduction des effectifs des années 1990, assez faibles. Ainsi, les administrations publiques n'ont pas comme tradition de recruter massivement sur le marché du travail pour s'adapter aux évolutions de l'environnement qui ont un impact sur le contenu des emplois. Par conséquent, les administrations publiques ont traditionnellement transformé les compétences existantes sans s'occuper d'en acquérir de nouvelles, s'efforçant donc de gérer par les stocks et non pas par les flux⁶. L'adaptabilité des structures publiques doit ainsi s'effectuer par l'interne plutôt que par l'externe, ce qui rend fondamentale la gestion de leur patrimoine humain ou, en d'autres termes, le renouvellement des compétences des ressources humaines.

Cette situation implique, entre autres, que le développement des compétences des ressources humaines revêt une importance stratégique, que les processus de recrutement et de sélection sont fondamentaux, et que la mobilité fonctionnelle constitue une assurance contre l'incapacité d'adaptation future. Non seulement est-il nécessaire de fournir un effort de développement des compétences qui soit significatif, mais encore faut-il faire évoluer l'ensemble des ressources humaines, quelles que soient leurs capacités d'apprentissage. Quant à l'efficacité des processus de recrutement et de sélection, elle est essentielle en ce sens que les erreurs dans ces domaines sont difficiles à réparer. Enfin, si la mobilité fonctionnelle est aujourd'hui une réalité dans certaines administrations publiques, il existe encore de nombreux individus qui occupent le même poste pendant 10, 15 ou même 25 ans, souvent sans que le contenu de l'emploi se soit transformé et les ait obligés à évoluer au même rythme.

Une troisième particularité des administrations publiques réside dans le fait qu'une partie importante de l'appareil gouvernemental est formé d'organismes centraux, tels que le Conseil du Trésor et le Bureau du conseil privé, ce qui rend complexe la gestion des ressources humaines. Ces organismes constituent le lien entre les politiciens et la bureaucratie, et exercent une influence directe sur d'importantes initiatives d'orientation et sur l'élaboration des politiques gouvernementales en matière de gestion des ressources humaines. Par exemple, les organismes centraux du gouvernement du Québec sont chargés de nombreuses responsabilités, dont les suivantes : établir, au nom du gouvernement, une politique générale de gestion des ressources humaines et en évaluer la réalisation ; fixer l'effectif maximal pour chaque ministère et organisme, ainsi que la classification des emplois et de leurs titulaires ; définir les modes de dotation pour combler des emplois et régler le recrutement et la promotion des fonctionnaires ; préciser les conditions et modalités pour le recensement, la mise en disponibilité et le placement des fonctionnaires en surnombre ; déterminer la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail des fonctionnaires ; négocier les conventions collectives, en surveiller et en coordonner l'application ; établir des programmes d'accès à l'égalité ; fournir des conseils en matière de gestion et d'organisation administrative ; faire des recherches, études et enquêtes en matière de gestion des ressources humaines, les coordonner avec celles effectuées par les ministères et organismes, et en assurer la diffusion ; instaurer et maintenir, en collaboration avec les ministères et organismes, un système de planification et de développement de la carrière du personnel d'encadrement ; mettre sur pied un système intégré d'information pour la gestion des ressources humaines ; vérifier le caractère impartial et équitable des décisions qui touchent les ressources humaines ; s'assurer de l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des employés⁷.

Une troisième particularité des administrations publiques réside dans le fait qu'une partie importante de l'appareil gouvernemental est formé d'organismes centraux, tels que le Conseil du Trésor et le Bureau du conseil privé, ce qui rend complexe la gestion des ressources humaines. ▣

Pour autant que le principe de l'annualité budgétaire ne constitue pas un prétexte à l'immobilisme, la planification des ressources humaines est non seulement utile mais indispensable comme outil de changement dans les administrations publiques. ▣

Enfin, une quatrième particularité est celle du principe de l'annualité budgétaire, lequel renvoie à la notion de poste ou d'emploi budgétaire. Ceci pose le défi de la réalisation de la planification des ressources humaines. Toutefois, la contrainte de l'annualité budgétaire n'est que quantitative. Elle ne joue donc pas sur les choix qualitatifs qui constituent aussi une dimension fondamentale d'une démarche de planification des ressources humaines. Pour autant que le

principe de l'annualité budgétaire ne constitue pas un prétexte à l'immobilisme, la planification des ressources humaines est non seulement utile mais indispensable comme outil de changement dans les administrations publiques.

Des valeurs propres à véhiculer

Les valeurs traditionnelles fondamentales des administrations publiques sont la responsabilisation, la neutralité, la justice, l'équité, la représentativité, la responsabilité, la capacité de rendement, l'efficacité et l'intégrité. Depuis une vingtaine d'années, de nouvelles formes organisationnelles et de nouvelles approches en gestion ont été adoptées dans les administrations publiques, en grande partie sous l'effet de plusieurs tendances telles que la mondialisation, les progrès technologiques, la dette publique et la demande des citoyens pour des services plus nombreux et de meilleure qualité, faisant ainsi émerger de nouvelles valeurs, parmi lesquelles celles qui se rattachent au service professionnel, à l'innovation, au travail d'équipe et à la qualité⁸.

Deux valeurs particulièrement importantes pour la gestion des ressources humaines, la justice et l'équité, ont vu leur importance relative augmenter considérablement depuis les années 1960. Bien que ces deux valeurs soient étroitement liées et souvent utilisées comme synonymes, la justice est une valeur plus large et plus fréquemment invoquée que l'équité. La justice constitue une grande préoccupation dans le processus de dotation, c'est-à-dire

dans le recrutement, la promotion et la mutation des employés. Par exemple, il y a eu de nombreux débats au sujet du caractère juste du traitement des employés qui, à tous les niveaux d'administrations publiques, ont fait l'objet de la diminution de la taille de l'administration publique. Tout comme la justice, l'équité, notamment dans le domaine de l'équité en emploi, constitue une valeur prédominante dans la gestion des ressources humaines. Un aspect particulièrement important de la vaste question de l'équité en emploi est celui de l'équité salariale, les administrations publiques ayant pris des mesures pour s'assurer que les individus reçoivent un salaire égal pour un travail égal.

La recherche de l'équité en emploi peut être vue comme un moyen d'atteindre une autre valeur importante en matière de gestion des ressources humaines, celle de la représentativité. Une administration publique représentative est celle qui reflète la composition de l'ensemble de la société au point de vue, par exemple, de la langue, de la religion, de la race, du sexe, de la classe sociale, de l'éducation et de la région d'origine. La plupart des administrations publiques ont pris des initiatives pour devenir plus représentatives, particulièrement pour certains groupes désignés comme les femmes, les minorités visibles, les peuples autochtones et les personnes handicapées. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire en cette matière, la représentativité est toutefois devenue plus difficile ces dernières années à cause de la réduction de la taille des administrations publiques.

Des atouts à exploiter

Bien que les administrations publiques doivent faire face à des contraintes particulières en matière de gestion des ressources humaines, elle bénéficient d'atouts que ne possède pas le secteur privé⁹.

Sauf pour les organisations publiques en situation concurrentielle, le secteur public bénéficie d'une stabilité relative qui la distingue du secteur privé. Stabilité des missions fondamentales

Si vous étiez à la place d'Antoine que proposeriez-vous pour que soit pris en compte l'aspect humain des changements organisationnels?

