

**Restructuration de la fonction publique québécoise :
configurations et conséquences disparates**
**Restructuring of the Quebec Public Service: Disparate
Configurations and Consequences**
**Reestructuración de la función pública quebequense:
configuraciones y consecuencias discordantes**

Patrice Jalette, Jean-Noël Grenier et Jérémie Hains-Pouliot

Volume 67, numéro 4, automne 2012

Symposium : le secteur public et les services publics dans la
tourmente de la crise économique : défis, stratégies et perspectives
d'avenir

Symposium: Public Sector, Public Services and Economic Crisis:
Challenges, Opportunities and Strategies

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1013195ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1013195ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)
1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Jalette, P., Grenier, J.-N. & Hains-Pouliot, J. (2012). Restructuration de la fonction
publique québécoise : configurations et conséquences disparates. *Relations
industrielles / Industrial Relations*, 67(4), 567-589.
<https://doi.org/10.7202/1013195ar>

Résumé de l'article

L'existence d'un modèle homogène de réforme de l'administration publique
basé sur la « nouvelle gestion publique » est de plus en plus remise en question
dans la littérature. Les recherches disponibles montrent également que les
restructurations dans le secteur public engendrent généralement une
détérioration des conditions de travail. Notre étude contribue de manière
originale à la littérature en démontrant la variété des pratiques de
restructuration au sein de l'administration publique de même que la variété de
leurs conséquences pour les employés dans le cadre d'un même projet de
réforme. Ces constats se basent sur notre étude de la restructuration de la
fonction publique québécoise enclenchée par la mise en oeuvre du *Plan de
modernisation* présenté en 2004 par le gouvernement libéral. Nous avons ainsi
ouvert la « boîte noire » du secteur public en examinant les configurations
variées de cette restructuration et la diversité de ses conséquences pour les
employés dans les unités administratives par le biais d'une enquête par
questionnaire menée auprès de délégués syndicaux.

Nos résultats montrent tout d'abord que les unités ont fait un usage différent
des pratiques de remplacement des départs et d'externalisation alors que nous
avons recensé six configurations différentes qui vont d'un quasi *statu quo*
(25 % des unités) à une restructuration en profondeur (23,8 % des unités). La
nature des fonctions assumées par les unités, de même que les pressions, les
traditions politiques et l'héritage institutionnel sont les explications avancées à
cette diversité des configurations. Notre recherche montre aussi que ces
diverses configurations conduisent à des résultats différenciés pour les
employés du secteur public. Globalement, les conséquences associées à la
modernisation sont une intensification du travail, une détérioration du climat
social dans les unités, des attentes de performance mitigées ainsi qu'un
support au changement – sous la forme de l'accès à la formation – peu
perceptible.

Restructuration de la fonction publique québécoise : configurations et conséquences disparates

Patrice Jalette, Jean-Noël Grenier et Jérémie Hains-Pouliot

Fondé sur une enquête dressant un portrait inédit de l'ampleur et des impacts du *Plan de modernisation* de la fonction publique québécoise, cet article montre que, selon les unités administratives, cette restructuration s'est déployée de manière différenciée et a produit des résultats distincts. Un quart des unités enquêtées n'a guère été touché par les mesures de restructuration (transfert d'activités et réduction des effectifs via le remplacement d'un départ à la retraite d'un employé permanent sur deux). Parmi celles qui ont été touchées plus significativement, une intensification du travail et une dégradation du climat social ont été constatés de même qu'un accès plus restreint à la formation. Cette recherche montre toute la pertinence d'appréhender les restructurations globalement en considérant l'application concrète des mesures prévues, leurs interactions et leurs résultats.

MOTS-CLÉS : nouvelle gestion publique, rationalisation par attrition, externalisation des services publics, intensité du travail, réorganisation du travail

Introduction

Depuis plus de trois décennies, les administrations publiques à travers le monde ont fait l'objet de restructurations quasi permanentes afin d'améliorer les services publics et en réduire les coûts. Ces réformes s'inscrivent dans la mouvance de la nouvelle gestion publique (NGP) ayant en commun de redéfinir les frontières entre les secteurs privé et public ainsi que de revoir significativement l'organisation du travail avec à la clé une gestion des ressources humaines (GRH) plus flexible et efficiente (Fairbrother *et al.*, 2012; Fairbrother et Rainnie, 2006). Cependant, les impacts pour la main-d'œuvre de ces réformes structurelles, organisationnelles ou budgétaires demeurent peu étudiés (OECD, 2011; Flecker et Hermann 2011). Les recherches disponibles montrent généralement que les restructurations engendrent une détérioration des conditions de travail : précarisation de l'emploi,

Patrice Jalette, professeur agrégé, École de relations industrielles, Université de Montréal, Québec, Canada (patrice.jalette@umontreal.ca).

Jean-Noël Grenier, professeur agrégé, Département des relations industrielles, Université Laval, Québec, Canada (jean-noel.grenier@rli.ulaval.ca).

Jérémie Hains-Pouliot, étudiant à la maîtrise, Département des relations industrielles, Université Laval, Québec, Canada.

réduction des effectifs, intensification de la charge de travail, accroissement des contrôles et des exigences quant à la performance, dégradation de l'environnement de travail (HIRES, 2011; Datta *et al.*, 2010; Stinson, 2010; Martinez Lucio, 2007). L'actuelle remise en question de l'existence d'un modèle homogène de réforme de l'administration publique (Bach et Bordogna, 2011), ainsi que le constat répandu quant aux résultats négatifs de ces réformes nous amène à se demander si les conditions de travail sont inexorablement détériorées par de telles restructurations ou si elles varient plutôt selon la configuration adoptée.

Notre recherche montre que diverses configurations des pratiques de restructuration conduisent à des résultats différenciés pour les employés du secteur public. Ce constat se base sur notre étude de la restructuration de la fonction publique québécoise enclenchée par la mise en œuvre du *Plan de modernisation* présenté en 2004 par le gouvernement libéral. L'intérêt principal d'examiner cette réforme est qu'elle n'a pas été implantée de façon paramétrique permettant une certaine modulation. Nous avons pu ainsi tester nos hypothèses quant à la nature variable des restructurations et de leurs résultats tout en nous distinguant des études typiques qui abordent ces réformes de façon agrégée au niveau national. Nous ouvrons plutôt la « boîte noire » de la fonction publique en examinant les configurations variées de la restructuration et la variance de ses résultats dans les unités administratives. En nous appuyant sur les résultats d'une enquête par questionnaire menée dans l'ensemble des unités, nous cherchons à savoir dans quelle mesure elles ont été touchées par la réduction d'effectifs ainsi que par les transferts d'activités (ou externalisation) et comment ces pratiques de restructuration ont été configurées. Nous avons ensuite mis ces configurations en parallèle avec l'intensité du travail, le climat social, les attentes de performance et l'accès à la formation. Auparavant, nous présentons la littérature relative à la restructuration du secteur public et à ses conséquences pour les employés de manière à bien situer notre étude.

Diversité dans la restructuration des administrations publiques

Que ce soit en raison de situations budgétaires difficiles, de l'influence de l'idéologie néolibérale ou d'un engagement pragmatique envers la modernisation des façons de rendre les services à la population, plusieurs gouvernements ont adhéré à des modèles d'organisation et de prestation des services publics qui se distinguent de l'administration publique classique. Dans le cadre d'une vaste recherche faisant le point sur la littérature et les restructurations récentes au sein des administrations et services publics dans sept pays européens, le groupe d'experts HIRES (2011) a identifié quatre catégories de mesures de restructuration : 1) réduction des effectifs; 2) réorganisation géographique et structurelle;

3) sous-traitance et privatisation; 4) changement des cultures organisationnelles et professionnelles.

Préoccupation importante au cours des dernières années (OECD, 2011), la taille des effectifs gouvernementaux a été réduite, mais cette réduction a varié selon les pays, les secteurs, les catégories et les statuts d'emplois (HIRES, 2011). Souvent, la réduction des emplois s'est faite par attrition naturelle (non-remplacement des départs : retraite, incapacité ou démission), gel total ou partiel de l'embauche, programme de préretraites ou de départs volontaires. Quant aux réorganisations structurelles et géographiques, elles ont pris plusieurs formes : fusions d'unités administratives, création de centres de services partagés, délégation d'activités ou de la prise de décision à d'autres niveaux de l'appareil étatique ou à d'autres paliers de gouvernement, relocalisation d'unités sur le territoire national ou création d'agences à l'extérieur de la fonction publique (HIRES, 2011; OECD, 2011). Ces réorganisations visaient la consolidation et la spécialisation de services qui ont été transférés au sein d'unités existantes ou nouvelles au sein de l'administration publique.

On observe aussi à travers le monde une tendance lourde au transfert de la prestation des services publics à des organisations situées hors du giron public (OECD, 2011; HIRES, 2011). Les frontières entre le secteur public et les secteurs privé et sans but lucratif sont redessinées alors que des acteurs non étatiques sont impliqués dans des prestations de services auparavant assumées par l'État. Les partenariats privé-public, la privatisation et la sous-traitance en sont quelques formes. Enfin, d'autres mesures de restructuration visent plus particulièrement le changement des cultures organisationnelles et professionnelles. Ces mesures incluent de nouvelles approches de GRH ainsi que l'implantation de nouvelles méthodes de travail (HIRES, 2011).

Ces pratiques peuvent assurément être considérées comme découlant de la NGP, un concept relativement large et mal défini (Bach et Bordogna, 2011). La NGP incarne l'idée qu'il existe des pratiques d'application universelle à travers le monde, un « one-best-way » vers lequel les administrations publiques des pays développés tendent. Cette idée est sévèrement contestée par les études comparatives qui montrent plutôt que les administrations publiques empruntent des trajectoires différentes s'inscrivant à même les configurations politiques, culturelles, institutionnelles et économiques spécifiques existantes et qu'il n'y pas de rupture totale avec le passé (Bach et Bordogna, 2011; Rose *et al.*, 2000; Clark, 2002). En fait, cette thèse d'un modèle unique repose sur le postulat de l'existence de deux processus de convergence (Bach et Bordogna, 2011) : une première convergence entre les secteurs publics de divers pays et une seconde convergence à l'intérieur des pays entre les secteurs public et privé. Dans le premier cas, il est attendu que les pratiques de restructuration soient diffusées

internationalement et, dans le second, que cette diffusion se fasse des entreprises privées vers les administrations publiques. Cette thèse est contestée, la réalité témoignant plutôt de la diversité des trajectoires nationales et de la pérennité d'un modèle de gestion distinct de celui en vigueur dans les entreprises privées.

Selon Bordogna (2007), les limites à la convergence se situent principalement dans la dimension politique de la gestion des services publics et dans le rôle significatif des institutions nationales. En effet, plus que tout autre, les secteurs publics sont exposés aux pressions politiques (OECD, 2011) et au poids de l'héritage institutionnel propre à chaque pays. Dans cette veine, Rose et ses collègues (2000) montrent que, si les réformes entreprises au Canada, aux États-Unis, au Mexique et dans les Caraïbes empruntaient tous du même paradigme, elles se concrétisaient différemment en raison de différences institutionnelles significatives. Plus récemment, Bach et Bordogna (2011) ont constaté que, tout au plus, un rapprochement des pratiques entre certains pays est décelable, mais que, même dans ces cas, il est difficile de parler de convergence puisque les réformes s'inscrivent en continuité et non en rupture avec les traditions et l'héritage politique et institutionnel propre à chaque nation. Pour leur part, Goldfinch et Wallis (2010) considèrent que le postulat d'une convergence vers un modèle unique de NGP relève d'un mythe entretenu par ses promoteurs, reposant sur une lecture partielle de la réalité ne dépassant pas les documents officiels et les énoncés politiques. Par ailleurs, l'étude de Kirkpatrick et Hoque (2005) montre que la convergence des pratiques de GRH entre les secteurs public et privé n'est pas toujours atteinte et que les modes traditionnels peuvent même subsister en dépit de réformes. Les exigences particulières du secteur public peuvent conduire ainsi à des pratiques différentes de celles du privé (Grenier, 2009). Bref, la restructuration des secteurs publics prend des formes différentes car elle donne lieu à un processus évolutif propre à chaque pays menant à la construction de modèles alternatifs distincts de celui de la NGP et de l'entreprise privée.

Il existe selon nous un troisième processus de convergence-divergence des restructurations qui est peu documenté dans la littérature, soit celui à l'intérieur d'un secteur public national (ou convergence-divergence intra-sectorielle). Alors que la plupart des études sur la question examine la convergence des réformes du secteur public de plusieurs pays (par exemple, voir le numéro spécial de IJHRM (2011) ainsi que Fairbrother *et al.*, 2012) et les situent par rapport à différents modèles théoriques dont celui du secteur privé (Pollitt et Bouckaert, 2004; Clark, 2002), la variance dans l'application d'un projet de restructuration à l'intérieur d'une même administration publique a rarement été examinée. Une raison expliquant cette carence est possiblement que ces études macros postulent, comme le stipule la thèse de la convergence, que les restructurations sont appliquées de façon paramétrique, c'est-à-dire uniformément à travers les différentes composantes de l'administration publique.

Nous appuyant plutôt sur la divergence persistante des pratiques observées entre les pays et entre les secteurs privé et public, nous pensons qu'une réforme au sein d'un secteur public national peut aussi se décliner différemment d'un sous-secteur à l'autre, celle-ci n'étant pas nécessairement appliquée de façon homogène dans les ministères et organismes gouvernementaux ou les unités administratives qui les composent. Si les pressions politiques et l'héritage institutionnel jouent au niveau national dans l'adoption d'une forme de réforme ou une autre, tel que vu précédemment, les mêmes facteurs sont susceptibles de jouer à l'échelle des ministères, organismes et unités, contribuant ainsi à des configurations différentes du même projet de restructuration à l'intérieur du même secteur public. De plus, la nature même du projet, dans la mesure où, par exemple, il permet des initiatives ou des modulations, donne de la latitude ou comporte des zones grises, accroît grandement la possibilité de configurations diversifiées. Notre recherche vise donc à vérifier l'hypothèse de cette variance interne en s'appuyant sur la thèse de la divergence :

HYPOTHÈSE 1 : La configuration d'un projet de restructuration varie à travers les différentes composantes d'un secteur public.

Les conséquences des restructurations pour les employés

Les effets des restructurations sur les employés sont bien documentés, notamment dans le cas des licenciements collectifs (voir la méta-analyse de Datta *et al.*, 2010). Dans notre étude, nous nous concentrons sur les impacts pour les employés continuant à travailler pour l'organisation (les « survivants ») et non pour ceux quittant l'organisation (les « victimes »). La majorité des études rapportent des effets négatifs des restructurations pour les survivants qu'il est possible de résumer de la façon suivante : un travail plus exigeant, offrant moins de possibilités de développement, dans un contexte de déclin de la sécurité d'emploi et d'un contrôle managérial accru (Fairbrother *et al.*, 2012; Flecker et Hermann, 2011; Diefenbach, 2009; Martinez Lucio, 2007).

L'effet des restructurations sur les employés du secteur public le plus souvent cité est l'intensification du travail (HIRES, 2011; Flecker et Hermann, 2011; Diefenbach, 2009; Martinez Lucio, 2007; Waddington et Whitson, 1996). L'intensité du travail, définie comme « les efforts mis par les employés dans leur travail pendant le temps qu'ils travaillent » (Burchell *et al.*, 2002 : 71-72, notre traduction), peut s'accroître pour différentes raisons : augmentation du volume de travail, demandes plus grandes des gestionnaires et des citoyens-bénéficiaires, complexification des tâches, etc. (Brown, 2012; HIRES, 2011; Datta *et al.*, 2010). L'intensification du travail peut venir aussi des réductions d'effectifs qui font que les employés restants, en moins grand nombre, se voient demandés plus

d'efforts pour accomplir le même volume de travail, tout en manquant parfois de temps, des ressources ou des compétences pour y parvenir. Les réorganisations de tâches, une gestion de la performance calquée sur celle du privée ainsi que la sous-traitance peuvent aussi conduire à une charge de travail plus grande car elles visent une maximisation des performances (Flecker et Hermann, 2011; Diefenbach, 2009; Mather *et al.*, 2005).

Les restructurations peuvent affecter les attitudes et les comportements collectifs ou individuels des « survivants », perturber les relations au travail, réduire la confiance envers l'employeur ainsi qu'influencer la performance (Datta *et al.*, 2010). Sur la base des études empiriques, Diefenbach (2009) relève que la NGP comporte une série d'effets psychosociologiques et organisationnels comme un niveau de stress accru, une baisse de moral, une faible satisfaction au travail, des tensions importantes, une grande méfiance entre les personnes ou un climat de travail difficile. Les études sur les restructurations rapportent d'ailleurs une dégradation de l'environnement de travail : perte d'autonomie, moindre support des gestionnaires et des pairs, plus de conflits, moins de défis, moins de ressources (Datta *et al.*, 2010). Un tel climat ne contribue aucunement à la qualité du travail effectué et des services rendus, ni à la capacité de l'organisation à rendre les services (HIRES, 2011; OECD, 2011). L'intensification du travail est aussi identifiée comme un facteur explicatif de cette détérioration du climat social se manifestant par une hausse des conflits interpersonnels, des relations brisées ou érodées avec les pairs, les collègues ou les citoyens-clients (HIRES, 2011). Par ailleurs, si une réduction des effectifs démoralise les employés « survivants », un gel d'embauche contribuant à une telle réduction via l'attrition naturelle est probablement l'approche la plus nuisible selon l'OCDE (2011). S'étendant sur une plus longue période que des licenciements ponctuels qui se font rapidement, une telle mesure comporte un effet négatif et durable sur le moral des employés et des gestionnaires, ainsi que sur le renouvellement des compétences, l'organisation du travail et la capacité de rendre les services.

Une restructuration ne se fait pas sans heurts, mais il existe des façons de les atténuer. L'OCDE (2011) insiste sur la nécessité d'une gestion se souciant des implications humaines et envisageant d'une manière intégrée des mesures comme la planification de la main-d'œuvre, la gestion des compétences et la réorganisation du travail. Des réductions d'effectifs bien ciblées sont plus à même que des licenciements paramétriques de minimiser les perturbations, de protéger la capacité de donner les services et leur continuité ainsi que d'éviter les baisses de confiance et de moral. Dans les cas de réorganisation, des mesures de développement des compétences et de gestion du changement sont nécessaires pour aider les employés pendant et après la restructuration (HIRES, 2011). Des processus assurant réciprocité et équité, des communications franches et ouvertes,

ainsi qu'un support élevé sont d'autres mesures d'atténuation des conséquences négatives (HIRES, 2011; OECD, 2011; Datta *et al.*, 2010).

Cette section nous permet de constater que les restructurations sont des événements marquants, car elles se répercutent sur une grande variété d'enjeux humains et organisationnels, de l'intensité du travail aux performances en passant par le climat social. La vaste majorité des recherches évaluant les effets des restructurations mettent en lumière leurs effets négatifs pour les employés et pour les organisations. D'autres montrent que leurs effets négatifs peuvent être atténués par diverses mesures, illustrant bien qu'il existe une certaine diversité à ce niveau. Nous pensons que celle-ci peut être expliquée par les différentes configurations des restructurations discutées à la section précédente. C'est pourquoi nous mettons ici à l'épreuve des faits l'hypothèse suivante :

HYPOTHÈSE 2 : Les conséquences d'une restructuration pour les employés varient en fonction de la configuration adoptée dans leur milieu de travail.

La modernisation de la fonction publique québécoise

La restructuration de l'administration publique au Québec a été présentée comme une « modernisation » de l'État. Le *Plan de modernisation* du gouvernement libéral (SCT, 2004a) comporte quatre grands axes : 1) l'amélioration des façons de faire; 2) l'allègement des structures; 3) la réévaluation des programmes; 4) la planification des ressources humaines.

L'amélioration des façons de faire vise une prestation des services modernisée grâce, notamment, à des regroupements de services de soutien au sein d'unités spécialisées comme le Centre des services administratifs et prévoit la modernisation des relations avec le secteur privé, incluant le secteur communautaire et coopératif, ainsi qu'une politique visant à mieux gérer la performance quant à l'élaboration des politiques et la prestation des services. Le deuxième axe, l'allègement des structures, passe essentiellement par une réévaluation continue des organismes publics menant à leur abolition, maintien, fusion ou intégration ainsi que par la réorganisation en agences des services déjà existants. Les objectifs de rationalisation et la réorganisation sous-tendent aussi le troisième axe de la modernisation, soit la réévaluation des programmes, qui se résume à la question suivante : peut-on parvenir aux mêmes fins à moindre coût ou améliorer la prestation de services au même coût ? La réponse à cette question demande d'identifier l'instance la mieux placée pour administrer le programme (secteur public, secteur privé, administration locale ou régionale, organismes communautaires ou sans but lucratif), ce qui peut conduire à des transferts d'activités.

Selon le dernier axe, « moderniser l'État signifie que la main-d'œuvre soit mieux planifiée, que son adaptation aux nouveaux besoins soit soutenue et accompagnée »

(SCT, 2004a :76). La mesure la plus spectaculaire de cette orientation est la réduction de la taille de la fonction publique via l'attrition en ne remplaçant qu'un départ à la retraite d'un employé permanent sur deux. Rendue possible par les trois autres axes, mais surtout par les départs importants à la retraite prévus, cette cible devait être « appliquée globalement » et « être modulée selon les besoins », le personnel étant redéployé « là où sont les besoins » (SCT, 2004a et 2004b). Par ailleurs, le *Plan de modernisation* reconnaissait que « les effets de la modernisation nécessiteront l'adaptation des ressources humaines » (SCT, 2004a : xii), notamment par des investissements en formation afin qu'elles puissent acquérir de nouvelles qualifications. Dans ce contexte, les départs à la retraite posent particulièrement des défis en matière de transfert des connaissances (Rinfret et al., 2010).

La modernisation de la fonction publique québécoise s'inscrit ainsi dans la mouvance de la NGP (Grenier et Malo, 2008; Rouillard et al., 2008) par ses pratiques de restructuration similaires à celles implantées ailleurs dans le monde. Au-delà du discours, les résultats concrets de cette modernisation sont plutôt mitigés. Alors que certains la voient comme « l'effort de reconfiguration de la gouvernance québécoise le plus ambitieux à ce jour », d'autres concluent que « la montagne a accouché d'une souris » (Rouillard et al., 2008) et que la « vraie » restructuration reste à faire. Assez répandu, ce constat d'un échec de la modernisation de la fonction publique québécoise n'est pas partagé. Certains considèrent que la modernisation va plutôt bon train, des changements très importants ayant été opérés en matière de gestion des effectifs et d'organisation de la prestation des services publics, mais qu'elle se déroule plutôt en catimini afin d'éviter les débats publics (Grenier et Jalette, 2012; Hains-Pouliot, 2012). S'il existe un certain nombre d'évaluations critiques de la modernisation « sur papier » (voir par exemple Rouillard et al., 2008; Grenier et Malo, 2008), les évaluations de son ampleur et de ses résultats concrets sont moins fréquentes. Dans une de ces rares évaluations, à partir d'entrevues menées auprès des gestionnaires, des représentants syndicaux et des fonctionnaires dans diverses unités administratives d'un grand ministère québécois, Grenier (2009) observe que la modernisation s'y est traduite par une réduction de son effectif permanent plus grande que celle induite par la règle du remplacement du « un sur deux » ainsi que par des exigences plus grandes quant à la qualité et à l'accessibilité des services qui ont mené à une réorganisation du travail et un recours accru à l'externalisation. Pour ces employés, la restructuration a entraîné localement un élargissement et un appauvrissement des tâches, une hausse de la charge de travail, beaucoup d'incertitude ainsi qu'une augmentation des problèmes d'absentéisme, de satisfaction et de santé mentale au travail. Grenier (2009) attribue cette détérioration des conditions de travail à la volonté gouvernementale de calquer les pratiques du secteur privé.

Ces premiers résultats empiriques, mais surtout la nature même de la modernisation, suggèrent qu'elle n'a pas touché toutes les composantes de la fonction

publique de la même manière. Les unités avaient différents choix qui s'offraient à elles, notamment de réorganiser ou non la prestation de services en transférant des activités à des partenaires internes ou externes, ou d'appliquer à la lettre ou de façon modulée la cible du « un sur deux ». L'imbrication de telles marges de manœuvre au sein de la modernisation est clairement susceptible de donner prise aux pressions politiques et de refléter les choix institutionnels qui peuvent jouer dans le choix des pratiques de restructuration à implanter, tel que nous l'avons vu plus haut.

La recherche de Grenier (2009) suggère que les pratiques de restructuration ne sont pas tout à fait indépendantes les unes des autres. La présente recherche va dans cette direction en examinant les configurations variables des pratiques de restructuration dans les unités administratives de la fonction publique. Par exemple, dans quelle mesure a-t-on eu recours ou non à l'externalisation en fonction des différents niveaux de remplacement possibles des effectifs ? C'est donc dire que, considérant les caractéristiques de la modernisation, nous nous attendons non seulement à une variation dans l'utilisation des pratiques individuelles, mais aussi qu'il existe des agencements particuliers de celles-ci se caractérisant selon les choix effectués quant au remplacement des départs et au recours à l'externalisation. Le cas québécois est pertinent pour tester notre hypothèse relative à la variance à l'intérieur d'un même projet de restructuration parce que la modernisation ne comportait pas de mesures obligeant une application uniforme et paramétrique à travers les ministères et organismes.

Autant la littérature spécialisée présentée précédemment que l'analyse qualitative réalisée par Grenier (2009) nous invitent à examiner de manière plus approfondie les effets de la modernisation québécoise sur les employés, notamment sur l'intensification de la charge de travail, la dégradation du climat social et les attentes accrues de la gestion. Il est aussi intéressant de considérer les mesures de support prévues dans le *Plan de modernisation*, principalement celles concernant la formation, le gouvernement s'attendant à l'évidence à des conséquences importantes pour les employés (SCT, 2004a). Nous voulons ainsi voir dans quelle mesure la gestion des effectifs et la réorganisation de la prestation des services ont influencé l'intensité du travail, le climat social et la gestion de la performance et dans quelle mesure ces pratiques de restructuration se sont accompagnées d'un accès à la formation. La modernisation québécoise constitue un bon cas pour étudier ces conséquences parce qu'elle comporte une réduction des effectifs, dont les effets négatifs sont bien documentés dans la littérature et dont le caractère modulable laisse entrevoir des effets variables. Nous voulons cependant aller plus loin que la littérature en ne nous limitant pas à une simple constatation des effets de la restructuration de la fonction publique. Conformément à notre seconde hypothèse, nous nous attendons à ce que la modernisation comporte pour les travailleurs des impacts variables selon sa configuration dans le milieu de travail.

Méthodologie

Les données présentées ici sont issues d'une enquête par questionnaire menée entre novembre 2009 et avril 2010 auprès de l'ensemble des unités administratives composant la fonction publique québécoise. Ces unités administratives, aussi appelées service, direction ou secteur de travail, réfèrent à la plus petite division existante dans un ministère ou organisme gouvernemental et constituent ainsi l'unité d'analyse utilisée dans notre étude. En collaboration avec le Syndicat de la fonction publique du Québec, 1400 questionnaires furent distribués aux délégués représentant chacune des unités administratives de la population. Ces délégués avaient comme consigne de tenir des assemblées avec les membres des unités dont ils étaient responsables (parfois plus d'une) afin de compléter un questionnaire pour chacune d'entre elle de manière à en décrire la situation propre au cours des cinq dernières années¹. Au total, 657 questionnaires nous ont été retournés directement pour un taux de réponse de 46,9 %. Même si les considérations liées à l'erreur d'échantillonnage et à la représentativité ne se posent dans le cas d'un recensement comme le nôtre, des analyses complémentaires montrent que les caractéristiques des unités administratives participantes sont similaires à celles de l'ensemble de la population (voir Grenier, Jalette et Hains-Pouliot, 2010; Hains-Pouliot, 2012). Enfin, environ 95 % des répondants travaillent dans l'unité administrative pour laquelle le questionnaire a été complété et ce, depuis 14 ans en moyenne, ce qui montre qu'ils connaissent très bien les milieux étudiés et qu'ils ont été des observateurs privilégiés de la modernisation et de ses effets.

Résultats

Données descriptives

Le tableau 1 présente des informations sur les pratiques de restructuration implantées dans les unités étudiées². La première pratique concerne les transferts d'activités. Le questionnaire demandait s'il y avait des activités que l'unité administrative avait l'habitude de réaliser au cours des cinq dernières années qui ne relevaient plus d'elle au moment de l'enquête. Ainsi, 38,5 % des unités ont connu un tel transfert d'activités. Le questionnaire allait plus loin en demandant de préciser la destination des activités transférées, soit à l'intérieur du périmètre de l'administration publique ou à l'extérieur de ce périmètre. Les résultats montrent que des activités ont été transférées dans des proportions similaires vers l'administration publique (59,4 %) et vers le secteur privé (61,4 %), les deux destinations ne s'excluant pas mutuellement car une même unité pouvait transférer certaines de ses activités ailleurs au sein de l'administration publique et d'autres, à l'extérieur. Les données détaillées sur les destinations particulières illustrent bien la diversité des options de transferts d'activités qui s'offraient aux gestionnaires.

TABLEAU 1
Restructuration des unités administratives

	Fréquence (%)
Transfert d'activités (n = 647)	38,5
Destinations (n = 249)	
Partenariats public-privé	16,1
Organismes communautaires/sans but lucratif	15,7
Entreprises privées	46,2
Agences de travail temporaire	7,6
Secteur privé – ensemble	61,4
Ministères/organismes gouvernementaux	41,4
Sociétés d'État	11,2
Centre de services partagés	24,9
Agences	9,6
Administration publique – ensemble	59,4
Taux de remplacement des départs (n = 567; \bar{x} = 43,7 %; σ = 40,3)	
En bas de la cible du 1 sur 2 (0 %-33 %)	46,9
Égal à la cible du 1 sur 2 (34 %-65 %)	19,0
Au-dessus de la cible du 1 sur 2 (66 %-100 %)	34,0

Le tableau 1 présente aussi des données sur les taux observés de remplacement des départs d'employés permanents. Elles permettent d'évaluer dans quelle mesure la cible du « un sur deux » a été modulée à travers la fonction publique. Dans les unités où il y avait eu des départs d'employés au cours de la période considérée, le questionnaire demandait aux répondants la proportion dans laquelle ces départs avaient été remplacés. Au tableau 1, la distribution des unités selon que leur taux de remplacement était égal à la cible, en deçà ou au-dessus de celle-ci, montre bien la grande diversité dans l'application de cette mesure. Ainsi, près de la moitié des unités administratives enquêtées a vu ses effectifs remplacés dans une proportion moindre que la cible tandis que dans le tiers d'entre elles, le taux de remplacement des départs s'est situé au-dessus de la cible. Nous avons relevé ailleurs qu'environ 36 % des unités n'ont remplacé aucun départ (0 %) alors qu'un peu plus d'une sur cinq les a remplacés totalement (100 %) (Grenier et Jalette, 2012). On ne peut que constater encore une fois la diversité observée dans les pratiques de restructuration, ici en matière de gestion des effectifs.

C'est sur la base de ces deux pratiques de restructuration et de leurs variantes – transferts d'activités (deux variantes) et remplacement des départs (trois variantes) – que nous avons constitué six groupes d'unités administratives au sein de la fonction publique québécoise. Le tableau 2 présente les six groupes. On y observe que le groupe 1 compte la plus forte proportion d'unités (25 %). Il s'agit du groupe le moins touché par ces restructurations car il n'a pas connu

de transfert d'activités et le taux de remplacement observé s'est situé au-dessus de la cible du « un sur deux ». Fait intéressant, le groupe 4, qui a été le plus touché (transfert d'activités observé et taux de remplacement en deçà de la cible), regroupe une proportion à peu près similaire d'unités (23,8 %). Entre ces deux « extrêmes », se répartit le reste des unités dont la moitié (moins du quart de l'ensemble) se retrouve dans le groupe 3 au sein duquel le taux de remplacement se situait en bas de la cible et une externalisation n'a pas été observée.

TABLEAU 2

Classification des unités et caractéristiques des groupes

	Classification des unités						Total
	G1	G2	G3	G4	G5	G6	
N (%)	141 (25,0)	62 (11,0)	131 (23,2)	134 (23,8)	51 (9,0)	45 (8,0)	564 (100,0)
Taux de remplacement par rapport à la cible du 1 sur 2	au-dessus	égal	en bas	en bas	au-dessus	égal	
Transfert d'activités	non	non	non	oui	oui	oui	
	Analyses bivariées ¹						
Nombre d'employés	19,2	28,5	30,1	25,7	22,3	25,3	25,0
Proportion d'employés affectés aux services à la population	51,1 %	50,8 %	50,9 %	44,9 %	48,9 %	42,9 %	48,5 %
Fonctions étatiques							
régaliennes	43,2 %	53,2 %*	33,6 %	24,8 %*	58,0 %*	42,2 %	38,9 %
régulateurs	29,5 %	25,8 %	32,8 %	42,1 %*	18,0 %*	26,7 %	31,6 %
sociales	27,3 %	21,0 %*	33,6 %	33,1 %	24,0 %	31,1 %	29,5 %

1. Les résultats des tests de vérification des relations entre les groupes et le nombre ou la proportion d'employés (Anova) et entre les groupes et les fonctions étatiques (Khi carré) sont disponibles auprès des auteurs.

* Différence significative au seuil de 0,05.

Outre les pratiques de restructuration utilisées, comment ces groupes se caractérisent-ils ? Sur la base d'analyses bi-variées, le tableau 2 montre qu'ils ne se distinguent pas significativement sur la base du nombre d'employés de l'unité ni de la proportion de ceux-ci dispensant des services directs à la population. Cependant, les groupes se distinguent quant à la nature des activités poursuivies par les unités qui en font partie³. Ainsi, les unités du groupe 5 poursuivent des activités dites « régaliennes » (par exemple, la sécurité et la justice, le revenu et les finances, l'administration gouvernementale ou les transports) dans une plus grande proportion que les autres groupes. Le groupe 5 est par contre celui qui regroupe le moins d'unités poursuivant des activités de régulation comme des organismes administratifs ou s'occupant d'agriculture, de développement économique, d'environnement ou de ressources naturelles. Le groupe 2 est similaire au groupe 5 par sa forte proportion d'unités ayant des fonctions régaliennes mais il se distingue

significativement aussi de l'ensemble en regroupant le moins d'unités avec des activités de nature « sociale », comme le soutien aux personnes, la culture, l'éducation ainsi que l'emploi et la solidarité sociale. Enfin, le groupe 4, identifié comme celui ayant été le plus touché par la restructuration, est celui qui comporte le plus d'unités assumant des fonctions « régulatrices » et le moins d'unités avec des fonctions régaliennes. Bien qu'il ne s'agisse pas du but premier de cet article, ces résultats montrent que la diversité des restructurations observées est influencée, en partie du moins, par la nature des fonctions étatiques assumées par les unités.

Le tableau 3 présente les résultats pour les indicateurs des conséquences de la restructuration retenus. Le choix des indicateurs a été effectué à partir de la littérature concernant les effets des restructurations revue précédemment et de l'étude de Grenier (2009). Pour chacun des indicateurs, le répondant devait indiquer comment il avait évolué dans l'unité administrative au cours des cinq dernières années – soit depuis environ l'entrée en vigueur de la modernisation au moment de l'enquête – sur une échelle à cinq niveaux.

TABLEAU 3
Conséquences de la restructuration

INDICATEURS (en %)		Fortement diminué	Légèrement diminué	Ni augmenté ni diminué	Légèrement augmenté	Fortement augmenté
Intensité du travail (alpha = 0,77)	Nombre de tâches/dossiers à traiter (n = 639)	3,4	2,2	11,9	33,3	49,1
	Complexité des tâches (n = 645)	1,7	1,1	17,5	43,3	36,4
	Charge de travail globale (n = 645)	1,9	2,2	12,2	35,0	48,7
	Polyvalence exigée (n = 639)	1,7	2,0	24,9	36,0	35,4
	Compétences requises (n = 641)	3,9	5,6	27,9	38,2	24,3
Climat social (alpha = 0,73)	Satisfaction-conditions de travail (n = 641)	41,2	34,0	21,5	2,5	0,8
	Qualité-relations gestionnaires-employés (n = 641)	15,6	18,7	50,9	10,5	4,4
	Qualité-climat de travail (n = 643)	20,1	30,6	34,1	10,4	4,8
	Qualité-services offerts (n = 637)	14,4	25,6	41,6	12,4	6,0
Attentes de performances (alpha = 0,91)	Attentes-performance collective (n = 642)	0,3	2,2	23,7	40,3	33,5
	Attentes-performance individuelle (n = 640)	0,8	1,4	22,3	42,2	33,3
Formation (alpha = 0,76)	Accès-formation individuelle (n = 637)	16,0	14,6	50,5	14,3	4,6
	Accès-formation en groupe (n = 639)	14,2	14,4	49,6	19,2	2,5

Le tableau 3 montre qu'il y a une dégradation de plusieurs indicateurs au cours de la période. À titre d'exemple, la charge globale de travail ainsi que sa complexité ont augmenté dans une vaste proportion d'unités administratives (respectivement 83,7 % et 79,7 %), pendant qu'au cours de la même période, la satisfaction des employés à l'égard de leurs conditions de travail a diminué dans trois unités administratives sur quatre. Par contre, les attentes de l'employeur à l'égard de la performance individuelle (75,5 %) et collective (73,8 %) des employés ont augmenté dans les unités sondées. Les résultats sont plus partagés concernant l'accès des employés à la formation. Afin de réduire le nombre de variables à considérer pour nos analyses de régression dans la prochaine section, nous avons procédé à une analyse factorielle dégageant quatre facteurs (ou dimensions) au sein de cet ensemble d'indicateurs : 1) intensité du travail des employés de l'unité; 2) climat social dans l'unité; 3) attentes de l'employeur quant à la performance; 4) accès des employés à la formation⁴. La cohérence interne de ces facteurs, mesurée par l'alpha de Cronbach, apparaît satisfaisante au regard des standards usuels.

Analyses de régression

Le tableau 4 présente les liens statistiques entre les caractéristiques des unités, les groupes-configurations et les conséquences⁵, tels qu'estimés via les régressions réalisées. Nous considérons le groupe 1 comme le groupe de référence par rapport auquel les résultats inhérents aux variables de groupe (2 à 6) sont interprétés, car il s'agit du groupe qui a été le moins touché par la restructuration.

Dans la première régression, la variable dépendante est l'intensité du travail (première colonne du tableau 4). Les résultats montrent que dans tous les groupes, mis à part le groupe 5, la restructuration s'est accompagnée d'une intensité du travail significativement plus grande que dans le groupe 1, le moins touché par les restructurations. L'absence de différence significative entre le groupe 1 et le groupe 5 (transfert d'activités et remplacement au-dessus de la cible) suggère que le transfert d'activités seul n'a pas eu d'impact sur l'intensité du travail des « survivants » et que le taux de remplacement a un impact plus grand. En effet, tous les groupes dont le taux de remplacement n'a pas été au même niveau que celui observé dans les groupes 1 et 5 (au-dessus de la norme) ont connu une augmentation significative de l'intensité du travail au cours de la période.

À la colonne 2, la régression indique que, dans tous les groupes, le climat social s'est significativement détérioré au cours de la période par rapport à celui observé dans le groupe 1. Ainsi, cette détérioration du climat social est liée à l'externalisation et à des taux de remplacement égaux ou inférieurs à la cible, des pratiques non implantées dans les unités du groupe 1.

TABLEAU 4
Régressions linéaires multiples

Variables	Intensité du travail (1)	Climat social (2)	Attentes de performance (3)	Accès à la formation (4)
Coefficients Beta standardisés				
VARIABLES CONTRÔLES				
Caractéristiques de l'unité administrative				
Nombre d'employés	,021	-,014	,060	-,019
Proportion d'employés-Services à la population	,035	-,037	,127**	,034
Fonctions de l'État (réf. Fonctions régaliennes)				
Fonctions régulatrices	-,048	,058	,000	,141**
Fonctions sociales	,016	,001	,068	-,080
VARIABLES INDÉPENDANTES				
Groupes-configurations (réf. Groupe 1)				
Groupe 2	,119**	-,143***	,064	-,014
Groupe 3	,152**	-,279***	-,022	-,072
Groupe 4	,222***	-,351***	,011	-,121**
Groupe 5	-,010	-,144***	-,032	-,053
Groupe 6	,131**	-,170***	,046	-,054
R ²	0,05	0,094	0,036	0,045
N	421	421	421	421
F	4,360	8,618	3,663	4,639

* p < .10; ** p < .05; *** p < .01

En ce qui concerne les attentes de l'employeur par rapport à la performance, la régression (colonne 3) montre qu'il n'y a pas de différence significative parmi les différents groupes de restructuration. Ces attentes apparaissent donc avoir été relativement uniformes peu importe la configuration de la restructuration. Cependant, la régression indique que, plus la proportion d'employés se consacrant aux services à la population est importante, plus les attentes de performance sont grandes. Ce résultat peut s'expliquer par la volonté des gestionnaires de donner de la visibilité à la modernisation parmi les citoyens-clients et de gérer les services à la population selon les principes de gestion de la performance du secteur privé.

Enfin, les résultats quant à l'accès des employés à la formation (colonne 4) ne confirment ni n'infirmement qu'il y ait eu un élargissement généralisé de l'accès à la formation découlant notamment des investissements en formation prévus dans le *Plan de modernisation*. La seule exception est le groupe 4, déjà caractérisé comme celui qui a été le plus touché par la modernisation, où l'accès à la formation a été significativement moindre que dans le groupe 1, celui le moins touché. Aussi, la régression indique que l'accès à la formation a été élargi dans

les unités assumant des fonctions de régulation par rapport à celles assumant des fonctions régaliennes. Bien que le groupe 4 compte une part significativement plus grande d'unités assumant des fonctions de régulation dans l'ensemble (voir le tableau 2), le lien négatif associé à l'appartenance à ce groupe est significatif même en contrôlant pour les fonctions assumées (tableau 4). Ceci montre qu'il y a eu une certaine variance quant à l'accès à la formation au sein même de ce groupe où la restructuration a été la plus importante.

Discussion

Les résultats de notre analyse supportent les deux hypothèses posées dans cette recherche, la première quant à la variance de la configuration d'un projet de restructuration à l'intérieur d'un même secteur public et la seconde quant à la variance des conséquences de cette restructuration pour la main-d'œuvre. En ce sens, ils appuient la thèse de la divergence selon laquelle persistent une diversité des réformes au plan international et des différences entre les pratiques du secteur public et celles du secteur privé. Notre étude contribue de manière originale au débat convergence-divergence en démontrant l'existence d'une variance interne ou intra-sectorielle des pratiques de restructuration et de leurs conséquences ainsi qu'en examinant les facteurs expliquant ces variances.

Tout d'abord, une diversité des pratiques a été observée au sein des unités visées par la réforme québécoise. Ainsi, un peu moins de 40 % des unités ont procédé à une réorganisation de leurs activités impliquant un transfert, ce qui est peut-être moindre que ne le laissaient présager les objectifs du *Plan de modernisation* en cette matière. Même s'il a été souvent tenu pour acquis que la cible de remplacement du départ d'un employé permanent sur deux serait appliquée de façon paramétrique, nos résultats montrent qu'elle n'a pas été suivie dans plus de quatre unités sur cinq. Alors que la lecture du Plan laissait entrevoir l'existence d'un seul modèle de restructuration (atteignant la cible du « un sur deux » et externalisant certaines activités), notre analyse en a plutôt identifié six. En fait, le modèle collant parfaitement au *Plan de modernisation*, celui du groupe 6, est celui qui a été le moins souvent appliqué (voir le tableau 2) tandis que celui qui l'a été le plus souvent est le modèle du *statu quo* (groupe 1). Cette diversité de modèles est susceptible d'expliquer pourquoi certains considèrent que les résultats de la modernisation de la fonction publique québécoise sont très décevants tandis que d'autres évaluent au contraire qu'elle a produit des changements significatifs. En n'adoptant pas une perspective d'ensemble comme nous l'avons fait ici, la diversité des situations ne serait guère facilement décelable.

Cette diversité des configurations soulève la question de ses sources. Au premier chef, il y a la nature même du plan de modernisation qui laissait une certaine latitude aux gestionnaires et aux politiciens dans l'application des mesures du

plan. Cependant, qu'est-ce qui explique les décisions de restructuration prises à l'intérieur de cette marge de manœuvre ? Les résultats obtenus ici et dans une recherche précédente (Grenier et Jalette, 2012) suggèrent une explication tournant autour des fonctions assumées par les unités. La littérature souligne également le rôle joué par les pressions, les traditions politiques et l'héritage institutionnel dans la variété des modèles de restructuration implantés dans le monde. Il est probable que ces facteurs aient influencé le choix des décideurs quant à l'opportunité de recourir ou non à l'externalisation et à celle de remplacer entièrement, partiellement ou aucunement les départs dans les unités. Des études de cas approfondies compléteraient avantageusement l'analyse faite ici des facteurs expliquant la diversité des configurations des pratiques de restructuration.

Par ailleurs, les résultats de notre recherche s'inscrivent tout à fait dans la lignée des études réalisées ailleurs dans le monde sur les effets des restructurations dans l'administration publique. Les résultats globaux associés à la modernisation sont une intensification du travail, une détérioration du climat social dans les unités, des attentes de performance mitigées ainsi qu'un support au changement – sous la forme de l'accès à la formation – peu perceptible. L'impact significatif de la modernisation sur l'intensité du travail et le climat social n'est pas surprenant considérant qu'une pièce maîtresse de la réforme est une réduction d'effectifs via l'attrition qui constitue une approche des plus nuisibles car, en plus de réduire les capacités de l'organisation et de mener à des surcroits de travail, elle démoralise les employés sur une longue période (OECD, 2011). Les réductions d'effectifs apparaissent avoir eu des effets plus négatifs que les transferts d'activités sur l'intensification du travail. Par contre, le climat social des unités ayant connu l'une ou l'autre de ces pratiques de restructuration s'est détérioré par rapport à celui observé dans celles du groupe 1 (*statu quo*).

Notre recherche innove en montrant que les résultats pour les employés varient selon la configuration adoptée. Par exemple, ils montrent que la modernisation de la fonction publique québécoise a comporté moins de conséquences négatives comme une intensification du travail et une détérioration du climat social pour une portion notable des unités sondées (25 %), celles du groupe 1 où la modernisation a été la moins drastique. Le lien entre l'appartenance à un groupe et les résultats est moins évident en ce qui concerne les attentes de performance. Par contre, l'accès des employés à la formation semble avoir été moins important pour certaines unités du groupe 4, celui ayant pourtant connu les mesures de restructuration les plus sévères. Les mesures d'accompagnement des employés pourtant prévues dans le *Plan de modernisation* ont manqué dans ces unités. Les cadres de la fonction publique québécoise interviewés par Rinfret et ses collègues (2010) font également état de carences concernant les pratiques de transfert des connaissances dans ce contexte.

Conclusion

La présente recherche comporte un certain nombre de limites, certaines associées à une enquête par questionnaire. En dépit des précautions prises, il reste possible que de baser la collecte de données sur une seule source d'information ait pu avoir influencé les résultats. Néanmoins, en l'absence de données publiques aussi détaillées sur la modernisation, notre recherche demeure pertinente et utile pour explorer les conséquences de cette restructuration d'une façon originale allant au-delà d'une évaluation de la modernisation « sur papier ». Basée sur des données empiriques inédites, cette recherche permet de corroborer à plus grande échelle des constats faits dans le cadre d'études de cas comme celle de Grenier (2009). Elle montre également tout l'intérêt d'appréhender les restructurations de manière globale, en considérant non seulement leurs grands paramètres, mais aussi l'application effective des mesures prévues, l'interaction entre ces mesures de même que les résultats du processus.

Notre recherche met en évidence plusieurs relations qu'il serait intéressant d'étudier plus en profondeur comme les facteurs ayant justifié un transfert d'activités vers les secteurs public et privé ou bien un taux de remplacement des départs au-dessus ou en deçà de la cible. Il est important de poursuivre la recherche sur les restructurations dans le secteur public parce qu'en plus des conséquences négatives qu'elles comportent le plus souvent pour les employés, elles affectent les citoyens. La confiance qu'ils portent envers la fonction publique peut être grandement réduite lorsque les restructurations entraînent une diminution de la qualité des services publics ou de la capacité à fournir ces services en raison d'une intensification du travail, d'un climat détérioré ou d'un manque de support ou de ressources pour les employés. Ainsi, les décisions de restructuration dans le secteur public ne sont pas que des décisions de gestion, mais aussi des décisions politiques. Il est donc important que de telles réformes s'effectuent de façon transparente et que les choix qu'elles impliquent soient discutés au grand jour.

Notes

- 1 Cette façon de faire visait à réduire les problèmes de variance commune associés aux questionnaires complétés par un seul répondant (Chang, van Witteloostuijn et Eden, 2010). D'autres mesures ont été prises lors de la conception et l'administration de l'enquête afin d'éviter ces problèmes, notamment en variant les échelles employées, en s'en tenant aux pratiques et aux faits, de même qu'en assurant la plus grande confidentialité aux répondants.
- 2 Les analyses statistiques ont été menées avec le logiciel SPSS version 20.
- 3 La répartition détaillée des unités administratives sondées selon leurs activités se retrouvent dans Grenier et Jalette (2012) qui discutent du lien entre ces activités et le taux observé de remplacement des départs.

- 4 Les résultats de l'analyse factorielle (en composantes principales avec rotation Varimax) indiquent que c'est la structure en quatre facteurs qui permet d'obtenir le meilleur ajustement aux données expliquant 65,3 % de la variance.
- 5 Les variables dépendantes ont été introduites dans les régressions linéaires sous la forme de scores calculés par SPSS avec la méthode dite de régression.

Bibliographie

- Bach, S. et L. Bordogna. 2011. « Varieties of New Public Management or Alternatives Models ? The Reform of Public Service Employment Relations in Industrialized Democracies ». *The International Journal of Human Resource Management*, 22 (11), 2281-2294.
- Bordogna, L. 2007. *Industrial Relations in the Public Sector*. Dublin : European Foundation for the Improvement of Working Conditions.
- Brown, M. 2012. « Responses to Work Intensification : Does Generation Matter ? ». *The International Journal of Human Resource Management*, 23 (17), 3578-3595.
- Burchell, B., D. Lapido et F. Wilkinson, dir. 2002. *Job Insecurity and Work Intensification*. London : Routledge.
- Chang, S.J., A. van Witteloostuijn et L. Eden. 2010. « Common Method Variance in International Business Research ». *Journal of International Business Studies*, 41, 178-184.
- Clark, D. 2002. « Neoliberalism and Public Service Reform : Canada in Comparative Perspective ». *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 35 (4), 771-793.
- Datta, D.K., J.P. Guthrie, D. Basuil et A. Pandey. 2010. « Causes and Effects of Employee Downsizing : A Review and Synthesis ». *Journal of Management*, 36 (1), 281-348.
- Diefenbach, T. 2009. « New Public Management in Public Sector Organizations : The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment' ». *Public Administration*, 87 (4), 892-909.
- Fairbrother, P. et A. Rainnie, dir. 2006. *Globalisation, State and Labour*. Londres : Routledge.
- Fairbrother, P., J. O'Brien, A. Junor, M. O'Donnell et G. Williams. 2012. *Unions and Globalisation. Governments, Management, and the State at Work*. New York : Routledge.
- Flecker, J. et C. Hermann. 2011. « The Liberalization of Public Services : Company Reactions and Consequences for Employment and Working Conditions ». *Economic and Industrial Democracy*, 32 (3), 523-544.
- Goldfinch, S. et J. Wallis. 2010. « Two Myths of Convergence in Public Management Reform ». *Public Administration*, 88 (4), 1099-1115.
- Grenier, J.-N. 2009. « La restructuration du secteur public : la fin de l'employeur-modèle ? ». *Main-d'œuvre et conditions de travail : vers de nouveaux arrimages*. R. Laflamme, dir. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Grenier, J.-N. et F.-B. Malo. 2008. « La restructuration des services publics et les relations du travail dans l'administration publique québécoise ». *Management international*, 12 (hors série).
- Grenier, J.-N. et P. Jalette. 2012. « Réduction de l'État à géométrie variable ». *Nouveaux Cahiers du Socialisme*, 7 (hiver), 115-126.

- Grenier, J.-N., P. Jalette et J. Hains-Pouliot. 2010. « Rapport de l'enquête sur la restructuration des services publics ». Québec, octobre.
- Hains-Pouliot, J. 2012. « La restructuration de la fonction publique québécoise : vers un nouveau modèle de prestation des services publics ? » Mémoire de maîtrise, Université Laval, Département des relations industrielles.
- HIRES Public. 2011. *The Health Impact of Restructuring on Public Sector Employees and the Role of Social Dialogue*. Rapport final.
- IJHRM (*International Journal of Human Resource Management, The*). 2011. « Special Issue : Varieties of New Public Management? Public Service Employment Relations in Transition ». 22 (11), 2281-2383.
- Kirkpatrick, I. et K. Hoque. 2005. « The Decentralisation of Employment Relations in the British Public Sector ». *Industrial Relations Journal*, 36 (2), 100-120.
- Martinez Lucio, M. 2007. « The Public Sector, 'Old Welfare States' and the Politics of Managerialism ». *International Journal of Public Sector Management*, 20 (1), 5-15.
- Mather, K., L. Worrall et R. Seifert. 2005. « Work Intensification in the Public Sector : The Managers versus the Professionals ? ». Wolverhampton University Business School, Working Papers Series.
- OECD. 2011. *Public Servants as Partners for Growth : Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris : OECD Publishing.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform : A Comparative Analysis*. New York : Oxford University Press.
- Rinfret, N., L. Bernier, N. Houlfort, L. Lemay et D. Mercier. 2010. « Défis et enjeux des connaissances : la réalité des cadres de la fonction publique québécoise ». *Télescope*, 16 (1), 208-224.
- Rose, J.B., G.N. Chaison et E. de la Garza. 2000. « A Comparative Analysis of Public Sector Restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean ». *Journal of Labor Research*, 21 (4), 601-625.
- Rouillard, C., I. Fortier, É. Montpetit et A.-G. Gagnon. 2008. *De la réingénierie à la modernisation de l'État québécois*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- SCT (Secrétariat du Conseil du trésor). 2004a. *Moderniser l'État : pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*. Québec : SCT.
- SCT (Secrétariat du Conseil du trésor). 2004b. *Prendre en main l'avenir de notre fonction publique. Plan de gestion des ressources humaines 2004-2007*. Québec : SCT.
- Stinson, J. 2010. « Labour Casualisation in the Public Sector ». *Interrogating the New Economy, Restructuring Work in the 21st Century*. N.J. Pupo et M. Thomas, dir. Toronto : University of Toronto Press, 93-110.
- Waddington, J. et C. Whitston. 1996. « Empowerment versus Intensification : Union Perspectives of Change at the Workplace ». *The New Workplace and Trade Unionism*. P. Ackers, C. Smith et P. Smith, dir. London : Routledge, 149-176.

RÉSUMÉ

Restructuration de la fonction publique québécoise : configurations et conséquences disparates

L'existence d'un modèle homogène de réforme de l'administration publique basé sur la « nouvelle gestion publique » est de plus en plus remise en question dans la littérature. Les recherches disponibles montrent également que les restructurations dans le secteur public engendrent généralement une détérioration des conditions de travail. Notre étude contribue de manière originale à la littérature en démontrant la variété des pratiques de restructuration au sein de l'administration publique de même que la variété de leurs conséquences pour les employés dans le cadre d'un même projet de réforme. Ces constats se basent sur notre étude de la restructuration de la fonction publique québécoise enclenchée par la mise en œuvre du *Plan de modernisation* présenté en 2004 par le gouvernement libéral. Nous avons ainsi ouvert la « boîte noire » du secteur public en examinant les configurations variées de cette restructuration et la diversité de ses conséquences pour les employés dans les unités administratives par le biais d'une enquête par questionnaire menée auprès de délégués syndicaux.

Nos résultats montrent tout d'abord que les unités ont fait un usage différent des pratiques de remplacement des départs et d'externalisation alors que nous avons recensé six configurations différentes qui vont d'un quasi *statu quo* (25 % des unités) à une restructuration en profondeur (23,8 % des unités). La nature des fonctions assumées par les unités, de même que les pressions, les traditions politiques et l'héritage institutionnel sont les explications avancées à cette diversité des configurations. Notre recherche montre aussi que ces diverses configurations conduisent à des résultats différenciés pour les employés du secteur public. Globalement, les conséquences associées à la modernisation sont une intensification du travail, une détérioration du climat social dans les unités, des attentes de performance mitigées ainsi qu'un support au changement – sous la forme de l'accès à la formation – peu perceptible.

MOTS-CLÉS : nouvelle gestion publique, rationalisation par attrition, externalisation des services publics, intensité du travail, réorganisation du travail

SUMMARY

Restructuring of the Quebec Public Service: Disparate Configurations and Consequences

Studies of public administration question more and more the idea of convergence toward a single model of reform and many challenge the existence of a coherent set of policies and practices subsumed under the label New Public Management. There does exist, however, a growing consensus that reform has generally meant a degradation of working conditions for public sector employees. Our study con-

tributes to this body of knowledge by demonstrating the variability of restructuring practices within a single public administration and the variability of outcomes for employees within the same reform framework. Observations and analysis are drawn from a study of the implementation of a Modernization Plan set in motion in 2004 by the provincial liberal government. This Plan proposed to reduce employment levels through attrition and increase efficiency by reorganizing work processes and alternative modes of services delivery. We open the public sector “black box” by examining the different configurations that emerged and their consequences for workers via a survey of lay union representatives. First, our results allow us to identify six configurations ranging from a quasi status quo (25% of the administrative units) to units that experienced a more in-depth restructuring (23.8% of the administrative units). These differences in restructuring configurations are explained with reference to the nature and role of the administrative units, political pressures and institutional legacies that pose significant challenges to convergence toward a single model of work organization and service delivery in the public sector. Second, our research shows also that these diverse configurations led to differentiated results for public sector workers. Overall the consequences of public sector restructuring for workers are work intensification, a deteriorating climate, ambivalent performance standards and relatively weak support measures – namely access to training.

KEYWORDS: new public management, downsizing through attrition, public services externalization, work intensity, work reorganization

RESUMEN

Reestructuración de la función pública quebequense: configuraciones y consecuencias discordantes

La existencia de un modelo homogéneo de reforma de la administración pública basada en la “nueva gestión pública” es cuestionada cada vez más en la literatura. Las investigaciones disponibles muestran igualmente que las reestructuraciones en el sector público engendran generalmente una deterioración de las condiciones de trabajo. Nuestro estudio contribuye de manera original a la literatura demostrando la variedad de prácticas de reestructuración dentro de la administración pública así como la variedad de sus consecuencias para los asalariados en el marco de un mismo proyecto de reforma. Estas constataciones se basan en nuestro estudio de la reestructuración de la función pública iniciada con la implementación del Plan de modernización presentado en 2004 por el gobierno liberal. Hemos abierto así la “caja negra” del sector público. Mediante una encuesta por cuestionario llevada a cabo con delegados sindicales, hemos examinado las configuraciones variadas de esta reestructuración al nivel de las unidades administrativas y la diversidad de sus consecuencias para los asalariados.

Nuestros resultados muestran en primer lugar que las unidades han hecho un uso diferente de las prácticas de remplazo de las salidas de personal y de la externa-

lización. Se han inventariado seis configuraciones diferentes que van desde un *casi statu quo* (25% de las unidades) a una reestructuración profunda (23,8 de las unidades). La naturaleza de las funciones asumidas por las unidades, así como las presiones, las tradiciones políticas y la herencia institucional son las explicaciones avanzadas para comprender esta diversidad de configuraciones. Nuestra investigación muestra también que estas diversas configuraciones conducen a resultados diferenciados para los asalariados del sector público. Globalmente, las consecuencias asociadas a la modernización son una intensificación del trabajo, un deterioro del clima social en las unidades, y también, una cierta disminución de las expectativas de resultados y un apoyo poco perceptible al cambio – bajo la forma de acceso a la formación –.

PALABRAS CLAVES: nueva gestión pública, racionalización por atrición, externalización de servicios públicos, intensidad de trabajo, reorganización de trabajo