

Innovations et fonction publique : des efforts louables; un arrimage difficile.

Workshop on Public Sector Innovation Université d'Ottawa 9-10 février 2002

Denis Harrison, professeur
Département de relations industrielles
Université du Québec à Hull
C.P. 1250 succursale B
Hull, Québec
J8X 7X

Introduction

Les innovations dans la fonction publique sont très souvent présentées comme étant les composantes d'un nouveau paradigme : privatisation; création d'agences gouvernementales; réduction du nombre d'emplois; déréglementation et transformation de l'organisation du travail. Dans cette communication, il sera question du processus d'innovation en matière d'organisation du travail dans la fonction publique québécoise. Il s'agira de livrer quelques résultats provisoires d'une étude en cours qui porte sur l'implication des syndicats dans le processus d'innovation. Ce dernier comprend plusieurs ramifications en interdépendance comprenant plusieurs paliers décisionnels. Une véritable transformation organisationnelle du travail ne peut faire l'économie de la construction de nouvelles relations entre les syndicats et l'employeur. La démarche adoptée, tenant compte du contexte particulier de la fonction publique, force les acteurs à intégrer un cadre d'innovation centralisé à un processus décentralisé qui prend en charge les contextes particuliers des ministères et autres organismes gouvernementaux. Révisons auparavant nos définitions de l'innovation, du processus et de l'organisation du travail.

Quelques repères

Notre démarche de recherche consiste à examiner les représentations de l'innovation que les acteurs se font. Aussi, nous insistons davantage sur le processus que sur le résultat car ce dernier est le produit des transactions et des échanges entre les acteurs. À cet égard, nous proposons qu'une innovation ne peut être implantée de façon unilatérale. Trois concepts sont donc au cœur de notre travail de recherche : l'innovation; l'organisation du travail; le processus.

Une *innovation* se définit comme une idée, une pratique, un artefact perçu comme étant nouveau par ceux qui l'adoptent. L'innovation, comme le rappelait Schumpeter (1967), consiste à l'intégration d'une ressource nouvelle permettant de nouvelles combinaisons dans l'organisation. L'innovation peut être technique, mais elle peut également servir une nouvelle forme d'engagement social vis-à-vis les autres. Les acteurs adoptent une idée nouvelle dans la mesure où son efficacité est jugée supérieure aux formes antérieures et qu'elle s'accorde aux règles sociales convenues. L'innovation comprend deux phases : la création ou l'invention et la diffusion. Les termes du nouveau paradigme post-bureaucratique comme la qualité ou la

flexibilité constituent des innovations en ce que leur aménagement est nouveau pour les acteurs qui en adoptent les prémisses.

L'organisation du travail se caractérise par: a) les exigences d'efficacité et les modalités techniques du travail; b) les impératifs sociaux associés au contrôle et à la coordination des activités. L'organisation du travail se définit en fonction de la nature du travail et des qualifications requises mais aussi des relations horizontales et verticales entre les agents. Elle est l'objet de l'innovation qui s'institue aux travers de projets sur les modes de coordination, la fusion de tâches, l'aplanissement de la structure hiérarchique, le travail en équipe, la formation de la main-d'œuvre en qualité et l'habilitation sont autant de sources d'innovation de l'organisation du travail. L'organisation et relations du travail sont liées. Il semble invraisemblable de modifier l'organisation du travail sans référer aux relations du travail et au contenu des conventions collectives. Nous y reviendrons plus loin, voyons maintenant ce qui constitue le troisième élément de notre compréhension de l'innovation.

Nous entendons par *processus* l'ensemble des activités déployés par les acteurs permettant de transformer un état donné d'une situation à un autre. Il s'agit moins alors de traiter de l'objet d'innovation que de la façon de s'y prendre pour opérer le changement. Le processus est un ensemble d'activités qui se déploient à long terme. Il engage des activités précises et mobilise différents types d'acteurs à différents moments de l'innovation. Cela exige une structure de coordination qui soit à la fois souple et efficace. Nous traitons ce long processus comme une négociation entre des acteurs qui désirent coopérer, mais qui se présentent avec des intérêts différents et opposés. C'est une négociation à long terme à travers laquelle chacun, direction et syndicat, tient à la réussite du projet sans s'aliéner les liens identitaires qui les différencient l'un de l'autre. C'est bien là l'aspect prépondérant de la création des liens inédits entre la direction et le syndicat à propos d'un projet innovateur en matière d'organisation du travail. En effet, cette nouvelle forme de coopération oblige les acteurs à créer des façons inédites d'entrer en relations, et à formuler des procédés de résolution des problèmes qui ne sont guère éprouvés. Tout en fabriquant ce nouveau monde, il s'agit par la même occasion de délaisser des routines et des formes de résolution des conflits qui sont dorénavant inadéquates compte tenu des liens étroits que l'on cherche à faire émerger. C'est pourquoi l'innovation porte autant sur le développement de la structure des tâches et des modes de coordination que sur les moyens développés par ces mêmes acteurs pour tisser des liens coopératifs. À cet égard, deux facteurs comptent plus que les autres. D'abord un facteur externe, tel le marché dans le secteur privé ou le cadre budgétaire et la législation dans le secteur public, s'impose en tant qu'élément déclencheur laissant peu d'emprise aux acteurs locaux pour faire changer le cours des événements. Ensuite, la dynamique des relations internes qui est vue comme un cadre flexible par lequel l'innovation se fraye un chemin en la transformant pour faire émerger les liens de coopération. Cela reflète un monde idéal; en réalité de nombreux obstacles se dressent.

L'innovation dans la fonction publique

Au moins quatre aspects distinguent l'organisation du travail dans le secteur public (Harrisson, Bellemare, Paquet et Laplante 2000). Le premier concerne l'organisation de type bureaucratique selon lequel la haute gestion établit les principes généraux opérationnalisés par les échelons inférieurs; de ce fait, des règles de plus en plus pointilleuses s'établissent au fur et à mesure qu'elles descendent la hiérarchie, on retrouve donc une structure pyramidale dans la

plupart des bureaucraties. Les relations d'autorité pré-établies limitent l'arbitraire et un modèle taylorien qui implique une définition très précise des tâches permet l'utilisation de l'expertise et encourage la complémentarité des emplois, assurant de cette façon son efficacité. Toutefois, la spécialisation trop poussée abrutit le salarié et la hiérarchie démesurée le déresponsabilise. Deuxièmement, le travail dans les fonctions publiques est politique. Les concepts d'imputabilité et d'erreurs décisionnelles prennent alors un sens bien différent. L'administration est soumise à des contrôles stricts de l'organisation centrale qui développe des règles supplémentaires et instaure des organismes de surveillance (Manion, 1988; Peters et Savoie, 1998). Bien qu'il soit inévitable qu'à l'occasion se glissent des erreurs, ces règles et cette surveillance protègent les élus et les responsables politiques contre des accusations possibles d'inéquité dans le service fourni par les milliers de fonctionnaires qui relèvent de leur compétence. En ce sens, la nature politique de l'organisation publique va de pair avec le modèle bureaucratique d'organisation du travail. Troisièmement, les régimes de négociation collective de la fonction publique québécoise et canadienne sont hautement centralisés. Cette centralisation a comme effet de produire des rapports de négociation hautement politisés où l'État, en pratique, décide quasi-unilatéralement du contenu de la future convention collective. Quatrièmement, la relation de service se différencie du secteur marchand par les exigences parfois contradictoires du fait que les administrations publiques servent l'État et les usagers-citoyens (Weller, 1998). Le client des services publics est aussi un citoyen électeur et un contribuable.

Cela laisse entrevoir une certaine complexité des innovations du travail dans les fonctions publiques, accrue par la multiplicité des acteurs. En effet, l'innovation doit se dégager des structures organisationnelles centralisées, elle se développe davantage dans un cadre flexible et décentralisé.

Dans la fonction publique québécoise, le processus est multiple. Il possède un cadre *obligatoire*; un cadre *volontaire* et un cadre *négocié*. Après une brève présentation de chacun, je propose d'examiner ce dernier car il est structuré et il possède déjà une courte histoire dont on peut tirer quelques leçons.

Le cadre obligatoire est essentiellement insufflé par la *Loi sur la modernisation de l'administration publique*, en application depuis l'automne 2000. En effet, l'État québécois s'est doté d'une loi qui agit comme une contrainte avec des obligations de résultat dans des délais précis pour chaque ministère et organisme publique. Les compressions budgétaires ont pour effet d'inciter l'État à innover l'appareil administratif et la loi en indique les paramètres. Une fois que les mesures seront bien implantés, ce sont les structures de fonctionnement principalement sous l'angle de la gestion qui seront particulièrement affectées, mais cela aura des incidences marquées sur l'organisation du travail. Les projets comme la déclaration des services aux citoyens et la gestion par résultats comptent parmi ces paramètres à mettre en place.

En deuxième lieu, chaque organisation se dote d'un processus d'innovation qui lui est propre. En effet, bien que des structures peuvent être universels, ce sont les acteurs de chaque organisation qui connaissent bien le contexte interne qui, seuls, peuvent donner une orientation à l'innovation. Plusieurs activités volontaires sont ainsi tenues dans certains ministères et organismes. Par contre, l'intensité et la profondeur de ces activités varient d'une organisation à l'autre car elles reposent sur la croyance qu'il est important de se livrer à de telles activités. Dans certains ministères, les acteurs croient qu'un travail de transformation des valeurs doit être

effectué afin d'aller plus loin. Ce processus de changement s'effectue par des discours d'intention des principaux dirigeants auprès des cadres et des employés véhiculés dans des actes précis : réunir et informer les employés, consulter les employés, travailler en équipe, coopérer et collaborer, tenir compte des intérêts de chacun, échanger, discuter, se mettre d'accord, convaincre, valoriser et reconnaître le travail accompli. L'éthique des fonctionnaires fait parti de ses valeurs démontrant que le travail ne peut être entièrement accompli dans un cadre réglementaire stricte et que la souplesse doit être contenue dans des valeurs partagées par tous.

L'intensité de ce processus est très variable d'un ministère à l'autre et on en connaît pas la mesure exacte. Aussi le leadership assumé par les sous-ministres et sous-ministres adjoints de même que par les leaders syndicaux est essentiel à la bonne tenue et à la persévérance de ces activités. Aussi il y a des variances remarquées selon les ministères et à l'intérieur même des ministères selon les divisions. Certains ministères n'ont programmé aucune activité en ce sens. D'autres en initient dans chaque secteur, division et service. Il y a plusieurs ententes informelles prises entre un superviseur et ses salariés. Ces ententes sont multiples mais on ne peut les comptabiliser pour l'instant.

Le troisième composant est intitulé le cadre négocié. Le contexte québécois de la négociation, le taux élevé de la présence syndicale dans la fonction publique et une décision audacieuse d'une ministre qui croit aux vertus du partenariat employeur/syndicat concourent à une entente inédite prise en 1995 entre le gouvernement québécois et les syndicats et associations professionnelles, afin qu'ils s'engagent à l'amélioration des services aux citoyens dans un contexte de réduction budgétaire. Le cadre négocié est indépendant et autonome de la négociation de la convention collective. Il ne s'agit pas de négociation dans le sens de marchandage, selon le principe du donnant-donnant. C'est ce dernier cadre que nous présentons ci-dessous.

Le CMOT : une structure pour débattre des innovations

L'État et les syndicats ont créé une structure de coopération à paliers multiples, sans lien hiérarchique. D'abord, le Comité sectoriel de l'organisation du travail (CSOT) est composé d'une vingtaine de représentants des ministères et organismes publics et des représentants syndicaux. Il s'agit de cadres supérieurs comme les sous-ministres et des membres élus de l'exécutif syndical. Ce comité est chargé de la coordination de l'aménagement de l'organisation du travail dans les ministères et organismes; son axe d'intervention concerne la transversabilité des expériences sur l'organisation du travail. Le comité est une structure politique sans lien hiérarchique avec les autres instances. L'innovation en matière d'organisation du travail est examiné dans les Comités ministériel sur l'organisation du travail (CMOT) dans chaque ministère et organisme gouvernemental. Il existe ainsi une soixantaine de CMOT dans la fonction publique québécoise. On serait porté à penser que les innovations sont implantées de manière conjointe, en tenant compte des intérêts des parties. Pourtant, si chaque organisation possède un CMOT, seule une minorité d'entre eux sont réellement opérants, c'est-à-dire que ses membres se rencontrent selon une fréquence rapprochée et tiennent des activités structurantes. Enfin depuis quelques années, certaines organisations se sont dotées de comités sur l'organisation du travail qui se rapprochent de l'action et du lieu de prise de décision en matière d'organisation du travail. Différentes appellations existent : les Comité conjoint sur l'organisation du travail (CCOT), les Comité départemental sur l'organisation du travail (CDOT), le Comité local sur

l'organisation du travail (CLOT), le comité territorial sur l'organisation du travail (CTOT). La légitimité de ces comités est plus ou moins formalisés selon les ministères. On le voit donc, le processus d'innovation en matière d'organisation du travail est structuré. Toute innovation se voit donc introduite par une façon inédite de mettre en rapport les principaux acteurs dans des cadres d'actions innovateurs. À cet égard, l'innovation n'est pas contenue uniquement dans le projet ou l'activité, mais aussi dans une structure inédite d'implantation.

L'entente sur le CMOT est audacieuse car, bien qu'elle n'ait guère suscité d'enthousiasme ni de la part des gestionnaires, ni de la part des syndicats, elle a été saisie comme une opportunité de prise de parole par les employés. Ce sont eux qui par leur suggestions et recommandations ont fait vivre l'entente et ont incité les représentants et les gestionnaires à y donner suite, à leur grande surprise. Au début, l'entente était un lieu de discussion des manières d'effectuer les compressions budgétaires. Ce fût difficile, ardu et très défensif; les résultats furent minces. Peu à peu, dans la mesure où les compressions budgétaires devenaient moins importantes et que les emplois ne faisaient plus l'objet de mesure d'économie, le partenariat a pris forme entre les gestionnaires et les représentants syndicaux.

Maintenant, le contexte est différent. Le partenariat s'est construit à la suite de rencontres fréquentes entre les acteurs et la conception lente de relations de coopération inédites dans la fonction publique. La modernisation a télescopé les compressions budgétaires le projet est devenu plus complexe, la programmation a de multiples ramifications et nécessite une révision entière des relations entre les membres des organisations. C'est un changement culturel qui est dorénavant à l'agenda. Toutefois, le passage d'un ordre à un autre n'est pas aisé.

Les organisations à forte densité syndicale abordent les innovations sous l'angle de l'amélioration des relations du travail. Il apparaît difficile en effet d'améliorer les rendements, les services aux usagers, la responsabilisation, l'imputabilité, l'habilitation, les compétences et bien d'autres thèmes encore, sans traiter de la délicate question des relations du travail. Dans un cadre d'innovation, les relations du travail s'inscrivent dans la coopération, en mettant en berne le mode de confrontation. Ainsi, les syndicats interviennent sur deux plans : la négociation traditionnelle de la convention collective qui s'effectue encore selon le mode de la confrontation; la négociation raisonnée est un mode d'action propre aux relations qui ont cours dans les innovations et qui met en valeur la coopération. Ces deux modes sont autonomes et parallèles tout en étant étroitement reliés.

La fonction publique n'est pas une organisation. Elle est composée plutôt de multiples organisations. En effet, chaque unité ministérielle possède sa structure et sa culture. Il y a des similarités et des points communs bien sûr, mais il apparaît pour le moins essentiel que chaque unité organisationnelle implante les innovations en fonction d'un rythme d'apprentissage qui lui soit propre. C'est pourquoi les innovations en matière d'organisation du travail apparaissent asymétriques lorsque comparé par organisation ou par départements ou unités de services dans une même organisation. La décentralisation que représentent les CMOT a mis à jour de façon plus évidente les différences culturelles entre les organisations. Les travaux des CMOT ont révélé l'existence de sous-culture organisationnelle importante entre les ministères. Celles-ci étaient certes connus mais jamais on n'avait réalisé à quel point les innovations à l'organisation du travail exigeait un mouvement de décentralisation du processus afin de tenir compte de ces cultures. Le processus est dual; centraliser dans la fixation des objectifs et des programmes et

décentraliser dans ses applications : des initiatives sont prises au plan local, des ententes informelles sont reconduites. En effet, innover et mobiliser les acteurs ne se fait guère dans un cadre rigide et très centralisé auquel nous a habitué la fonction publique. D'une part les démarches centralisées comme FP 200 ont donné lieu à des échecs retentissants alors que les démarches très décentralisées ont donné lieu à des projets de peu d'envergure, sans lendemain et mettant en exergue des problèmes d'iniquité dans leur application. C'est le paradoxe du processus d'innovation. Le projet d'innovation de la fonction publique du Québec offre deux aspects originaux; la démarche est à la fois centralisée et décentralisée par la création de structures d'innovation telles les CSOT, CMOT, CLOT, CDOT, et des projets locaux dont l'ampleur est variable.

Par dessus tout, les structures conjointes mettent en place un forum d'échange entre les gestionnaires et les représentants syndicaux et tend vers la déconcentration de la prise de décision sur l'organisation du travail. C'est un important forum d'échanges d'informations qui permet aux uns et aux autres de se connaître mutuellement et d'échanger sur les projets d'innovation présents et futurs. Le terrain est de la sorte préparé pour connaître les intentions réelles des acteurs présents.

La dynamique interne des CMOT est variable d'un ministère à l'autre. Les comités qui fonctionnent le mieux mettent en valeur des acteurs de qualité, c'est-à-dire des acteurs proactifs qui sont innovateurs et qui désirent avant tout évoluer et aller de l'avant avec des innovations qui transformeront la fonction publique, ils sont prêts à partager et à ouvrir le jeu. Les échanges sont ouverts et sincères et lorsqu'il y a des différends, ce qui arrive forcément, des solutions sont envisagées. D'autres au contraire agissent essentiellement en mode réactif et défensif. Ils sont attentistes et se servent des structures pour s'approprier l'information, mais la traiter et l'interpréter en d'autres lieux afin de présenter une défense lors de la mise en place des innovations. Ces réactions n'appartiennent pas qu'à un seul acteur : membres de la direction et représentants syndicaux partagent ces réactions défensives. Les variations s'expliquent selon les ministères, les professions présentes, l'âge des acteurs et le degré de militantisme syndical. Examinons brièvement les principaux facteurs qui peuvent expliquer les disparités.

Dans tous les cas, la structure partiariaire est fructueuse. Les syndicats obtiennent de l'information privilégiée sur tous les projets d'innovation qui sont présentés. Les représentants syndicaux peuvent interroger les responsables de ces projets sur l'emploi, priorité syndicale bien sûr, mais en plus, les conditions de travail, les conditions de la réalisation du projet, les contraintes que posent le changement pour les employés, le budget, le coût des projets, la pertinence d'une orientation donnée et la présentation d'alternatives sont des interrogations qui exigent une réponse satisfaisante pour tous les membres du comité. En cas de désaccord, les gestionnaires peuvent continuer l'implantation du projet et voir naître la résistance des employés, ils peuvent aussi corriger les aspects controversés du projet; ils peuvent enfin impliquer des représentants syndicaux dans des sous-comités chargés de la définition et de l'implantation des innovations.

Le mode de fonctionnement des CMOT transforme l'état des relations entre les parties et peut évoluer vers une transformation des relations entre les acteurs dans l'organisation du travail, ce qui n'est pas encore totalement réalisé bien sûr. L'existence des CMOT fait aussi intervenir de nouveaux acteurs, il autorise l'élargissement des débats qui ne portaient strictement que sur les

relations du travail et porte un nouveau concept moteur au sein même du code de conduite qu'il introduit : la coopération. Ces nouveaux acteurs possèdent des qualités autres que celles exigées par la confrontation et l'opposition. En effet, les membres des CMOT possèdent davantage de maturité, de capacité intellectuelle et de capacité décisionnelle.

a) Tout comme il semble nécessaire à l'entreprise marchande de tenir compte de la qualité du service rendu, les ministères et organismes qui offrent un service direct aux citoyens, interviennent avec un sentiment d'urgence qui ne sont pas aussi évidents dans d'autres ministères et organismes. Les fonctionnaires directement impliqués dans les services sont conscients de la nécessité du changement. À l'autre bout du processus décisionnel, les sous-ministres impliqués partagent le même sentiment d'urgence concernant l'amélioration du service aux citoyens. C'est toute la chaîne décisionnelle à l'intérieur d'une unité administrative qui est touchée. Dans ce contexte, le CMOT est au centre du processus qui conduit à l'innovation bien qu'il n'en soit pas toujours l'initiateur. En effet, les discussions en matière d'organisation du travail sont circonscrites et plusieurs contraintes structurelles empêchent d'intervenir sur les innovations. L'organisation du travail est fortement centralisée tout comme la négociation de la convention collective. De même, les procédés administratifs et le cadre de gestion sont établis. Dans les unités administratives, on discute des innovations qui sont réalisables tenant compte de ce contexte structurel. Les définitions de tâches, les classifications, la division du travail et le commandement hiérarchique ne sont pas remis en question pour le moment.

b) Le degré d'acceptation ou de rejet dépend bien sûr des conditions structurelles propres aux relations entre les parties. Cela dépend également de la dynamique interne des CMOT. La présence de représentants syndicaux proactifs, c'est-à-dire d'acteurs qui possèdent les valeurs, les attitudes et les comportements innovateurs, qui désirent le changement dans les relations entre les parties et qui investissent davantage dans la coopération que dans la confrontation afin d'améliorer le travail et les conditions de son organisation en présence de gestionnaires du même type, créent une dynamique favorable aux échanges, à la négociation d'ententes et à la prise de décision par consensus. Parmi ces acteurs, un directeur ou un sous-ministre en titre qui désire vraiment innover et qui croient en la valeur du partenariat patronal/syndical et qui communique régulièrement son désir d'innover insufflera une dynamique innovatrice au sein de l'organisation. Ce dirigeant sera alors à la tête d'un réseau d'innovations dont le CMOT sera la composante principale. Les dirigeants de cette nature ainsi que leurs vis-à-vis syndicaux de la même espèce traduisent alors une philosophie qui se transmet dans les projets et les activités quotidiennes.

L'innovation n'est pas que qu'un résultat obtenu par l'effet de contraintes structurelles ou encore par coercition. Nous avons déjà pu observer l'effet que peut avoir l'arrivée d'un acteur innovant à la tête d'un ministère. L'ambiance des CMOT s'en trouve transformé, les membres sont inspirés par un leader capable de transcender les débats. Nous avons aussi observé l'inverse, soit un leader quittant pour d'autres fonctions dans un autre ministère dont le successeur, sans remettre en question le CMOT, ne s'en sert pas comme le moteur du processus d'innovation. Le processus est neuf et la présence de ces acteurs est primordiales pour fixer les innovations. Plusieurs innovations sont volontaires comme nous l'avons mentionné, et leur réussite dépend avant tout de la présence de ces acteurs. Cet aspect est fondamental car les obstacles sont nombreux. Examinons maintenant quelques unes de ces difficultés devant être surmontées.

Quelques obstacles

La fonction publique comprend 60 000 salariés répartis sur un vaste territoire et subdivisée en ministères et en organismes publiques. Il y a donc une multiplicité d'organisations qui, tout en ayant un grand nombre d'aspects communs, se distinguent. La taille en constitue une première. La coordination des efforts d'innovations n'est pas la même selon qu'un ministère comprenant quelques milliers d'employés ou quelques centaines. Les membres des CMOT actifs prennent des décisions consensuelles qu'ils doivent communiquer à leurs commettants. Les efforts de coordination ne sont donc pas les mêmes dans un organisme de grande taille en regard d'un autre plus petit où les communications y sont plus directes. Nos observations nous portent à croire que les CMOT ne sont guère connus en dehors des milieux où ils agissent directement. Les cadres de premier niveau ainsi que les employés savent peu de choses des décisions qui y sont prises et la légitimité des CMOT est instable. Sans programme et activités de diffusion précises sur le rôle et les responsabilités des membres des CMOT, sans réseau de diffusion créé spécifiquement pour traiter des innovations, les CMOT sont fragilisés. La création de structures de proximité tels que les CLOT, les CCOT, les CDOT ou les CTOT permet de palier à cette double difficulté.

L'effet de taille est exacerbé par la structure très centralisée de négociation de la convention collective. De plus, la notion d'établissement n'existe pas dans la fonction publique. Cette convention n'est pas adaptée aux innovations qui sont effectives dans les organisations et plusieurs transformations des clauses de la convention nécessaires à la poursuite du processus ne peuvent être réalisées sans un retour à la table centrale des négociations. L'organisation des syndicats est aussi le reflet de cette centralisation. Les grands syndicats, le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) et le Syndicat des professionnels et professionnelles du Québec (SPGQ), possèdent une structure centralisée avec une fonction spécifique dévolue à l'organisation du travail. Tout en accordant un certain degré d'autonomie aux représentants syndicaux dans les CMOT locaux, les orientations principales en matière d'organisation du travail sont débattues dans les « instances » syndicales. La structure des CMOT n'est pas unanimement acceptée par les militants syndicaux. C'est un objet fugace. Conséquemment, il existe une certaine uniformité des innovations et du processus qui y conduit dans les différentes organisations publiques où les syndicats sont présents. La prudence et la précaution sont de mise et le moindre changement local est judicieusement analysé dans ses conséquences pour l'ensemble. Les syndicats débattent de deux enjeux primordiaux étroitement interreliés : d'une part, le maintien des emplois et l'amélioration des conditions de travail; d'autre part, le maintien et le développement des compétences et de l'expertise, qui se vit et se discute entre autres à travers le débat sur la sous-traitance et la réalisation de certains travaux par des experts externes de la fonction publique. L'autonomie n'est pas vraiment en jeu car elle est déjà suffisamment présente selon les représentants syndicaux et l'imputabilité politique n'est pas modifiée avec les innovations.

Un autre obstacle concerne la relève et le remplacement des employés et des cadres de la fonction publique. Les effectifs de la fonction publique ne sont plus très jeunes. Les compressions budgétaires des vingt dernières années et le gel des effectifs depuis le début de la décennie 1990 a comme corollaire le vieillissement de la fonction publique dont la moyenne d'âge atteint maintenant 45 ans, variable selon les ministères. En soi, l'âge n'est pas un obstacle à l'innovation. Le gel des effectifs en est un; il entrave la circulation des personnes de l'extérieur

vers l'intérieur des organisations, ainsi que la diffusion des idées nouvelles par les personnes nouvellement engagées. De plus, il est reconnu que les plus jeunes employés sont polyvalents, ils désirent davantage de responsabilités, ils sont autonomes et refusent d'œuvrer dans des structures rigides. En bref, les valeurs de l'innovation sont surtout portées par les plus jeunes employés, qu'ils soient cadres ou salariés. Il est prévu qu'une importante proportion de la fonction publique va se retirer au cours des dix prochaines années avec une pointe dans environ cinq ans. On peut penser que c'est durant cette période intense que les innovations y seront plus nombreuses. Mais l'innovation doit porter les valeurs de l'organisation; aussi ce qu'il y a à craindre, c'est la perte de connaissances organisationnelles dans le processus de rajeunissement de la fonction publique. Aussi il faudra prévoir une transition continue, plutôt qu'une rupture brutale.

Le pouvoir est toujours un enjeu dans les innovations. Dans le processus, certains y gagnent en influence, alors que d'autres y perdent. C'est aussi un enjeu qui n'est guère différent des obstacles à l'innovation que l'on retrouve dans le secteur privé. Les cadres particulièrement y perdent dans la mesure où les salariés gagnent de l'influence dans l'organisation du travail. L'information privilégiée qu'obtiennent les représentants syndicaux n'est pas toujours prise par les cadres.

Le cœur des véritables innovations de la fonction publique n'est pas encore atteint. Le processus demeure à la périphérie des véritables enjeux. C'est au travers des transformations incitées par la loi sur la modernisation de l'administration publique que les enjeux véritables de l'organisation du travail seront débattus. Les ministères et organisations qui auront déjà commencé le travail par l'entremise des valeurs innovatrices et un travail axé sur l'information et les communications auront vraisemblablement une longueur d'avance sur les autres. La barrière de la méfiance sera ébranlée à défaut d'être rompue définitivement et les acteurs de ces organisations n'auront pas à débattre de la pertinence d'un cadre nouveau pour mettre en place les structures d'innovation. Celles-ci seront d'ores et déjà là.

CONCLUSION

Le processus d'innovation est complexe et forcément, il sera long. Il sera possible avec la décentralisation des activités et la centralisation des objectifs et des projets. Le processus est original, il rompt avec l'expérience du secteur privé dont la démarche s'effectue dans les établissements, notion abstraite dans la FP. Il invente donc sa propre voie.

L'organisation du travail n'a pas encore changé. Le travail en équipe se met en place; les tâches, l'autonomie et la responsabilisation des employés sont à peine entamés. Cependant, la prise de parole, l'échange d'informations dans les réunions d'équipes, le climat de confiance sur lequel les acteurs interviennent sont des dimensions propices à développer un accord favorable et volontaire. Après tout, le processus d'innovation dans la FP mise sur le volontariat et le légitimité acceptée par la conviction, la persuasion et la négociation. Le processus d'innovation est un travail de longue haleine qui rencontre plusieurs blocages et obstructions. Le partenariat entre l'État et les syndicats repose sur peu d'intérêts communs. C'est surtout les phases d'information et de consultation qui sont développées, alors que les projets d'innovation se réalisent très peu par la collaboration et la prise de décision conjointe.

La démarche est lente. Le processus est inégal selon les ministères, il n'y pas d'obligation et la démarche se veut persuasive. Celle-ci est ancrée, elle est évolutive et un retour en arrière semble improbable. Elle permet de limiter les impacts des coupures budgétaires sur les emplois; elle permet d'analyser les différentes réalités du travail avant d'introduire les innovations ancrées dans les organisations en fonction des cultures locales; elle permet aux syndicats et aux employés de soumettre des projets et, bien qu'abstraite, la qualité des services offerts aux usagers est une dimension constamment présente en filigrane dans les projets. Plusieurs retombées des projets sont intangibles : les syndicats possèdent des informations privilégiées sur les projets; ils deviennent des partenaires, du moins c'est de cette façon qu'ils se définissent; à la longue, la structure d'échange et de discussion conduisent à une transformation culturelle dans les relations entre les membres; cette nouvelle dynamique facilite les échanges dans la négociation traditionnelle des conventions collectives; une nouvelle démarche syndicale est aussi initiée entre autre la démocratie syndicale est à un tournant car les échanges se veulent transparents.

Références

CHARIH, M. et R. LANDRY (1997) *Politiques et management public. L'heure des remises en question*, Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.

GADREY, J. (1996) *Services: la productivité en question*, Paris: Desclée de Brouwer.

HARRISSON, D., G. BELLEMARE, N. LAPLANTE et R. PAQUET (2000) "Innovation, organisation et relations de travail : une étude des processus de changement dans les fonctions publiques". Document de travail, département de relations industrielles, Université du Québec à Hull.

HEBDON, R. and D. HYATT (1996) "Workplace Innovation in the Public Sector: The Case of the Office of the Ontario Registrar General", *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, Vol. 25, no.1, 63-81.

KERNAGHAN, K. (1992) "Empowerment and public administration: revolutionary advance or passing fancy?", *Administration publique du Canada*, vol. 35, no. 2, été, 194-214.

MANION, J. L. (1988) "New challenges in public administration", *Administration publique du Canada*, vol. 31, no. 2, 1988, 234-246.

PETERS, B.G. et D.J. SAVOIE (1998). *Réformer le secteur public: où en sommes-nous ?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.

SCHUMPETER, J. A. , 1967, *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press. (édition originale de 1931).

WELLER, J.-M.(1998) "La modernisation des services publics par l'usager: une revue de la littérature (1986-1996)", *Sociologie du travail*, No. 3, 365-392.
