

Le gouvernement québécois négocie actuellement avec les syndicats du secteur public pour le renouvellement des conventions collectives de 550 000 employés de l'État. Plus de 40 ans après l'implantation de la sécurité d'emploi dans la fonction publique et dans les réseaux de la santé, des services sociaux et de l'éducation, il y a lieu de réfléchir à des façons d'améliorer la productivité des employés de l'État. En effet, à l'approche d'un budget qui, selon plusieurs observateurs, devrait contenir des hausses de taxes et de tarifs, les contribuables sont en droit d'en avoir pour leur argent.

## UN SECTEUR PUBLIC PLUS EFFICACE

Depuis une vingtaine d'années, les pays développés cherchent à réformer les régimes d'emploi de leur administration publique afin de rendre celle-ci plus efficace et d'y introduire plus de souplesse et de productivité, et ce, dans le contexte de modèles économiques variés, de la Suède à l'Australie<sup>1</sup>.

De façon générale, le fait qu'il y ait peu d'incitations au rendement pour les employés du secteur public, que la sécurité d'emploi garantisse un poste permanent et que la règle de l'ancienneté ait préséance sur tous les autres critères d'évaluation aux fins de promotion d'un employé à l'intérieur de l'organisation, conduit à une sclérose du système qui mine son efficacité. La rigidité génère des effets pervers qui ne sont souhaités par personne.

La flexibilité et la concurrence dans les nouveaux modèles de gestion sont déjà bien intégrées dans l'entreprise privée. Le service public, pour rester concurrentiel et équitable, doit suivre la même voie. Le manque de flexibilité des conditions de travail dans le secteur public a mené, entre autres, à la politique de réduction des effectifs par attrition et au principe de remplacement d'un retraité sur deux dans la fonction publique<sup>2</sup>. En d'autres mots, plutôt que d'éliminer des postes parmi les employés moins productifs ou compétents au cours de leur carrière, le gouvernement attend à la retraite pour réduire mécaniquement la taille de la fonction publique.

Pour établir une culture de concurrence, de nouvelles politiques de gestion des ressources humaines sont nécessaires. L'exemple australien nous semble être le plus pertinent pour illustrer ces propos.

## LE CAS AUSTRALIEN

L'Australie a procédé, dans les années 1990, à des réformes majeures du régime d'emploi de sa fonction publique. Elle en a profité pour privatiser certains secteurs, dont les télécommunications, les banques (Commonwealth Bank), les aéroports, ainsi que le transport ferroviaire<sup>3</sup>. La baisse du nombre de fonctionnaires réguliers, qui est alors passé de 135 000 à 102 000 en dix ans (de 1990 à 1999), est essentiellement due à ces privatisations. En 1999, le *Public*

*Service Act*, pièce maîtresse de ces réformes, a été adopté. Cette mesure législative a eu pour effet de mettre fin à la sécurité d'emploi dans la fonction publique fédérale australienne.

Parallèlement, d'autres mesures adoptées pour éliminer les rigidités du régime d'emploi (par exemple, des primes salariales en fonction du rendement, la décentralisation des décisions d'embauche et de licenciement, les négociations individuelles plutôt que collectives, etc.) ont permis à la fonction publique d'être plus concurrentielle et plus productive.

Ainsi, les employés de la fonction publique australienne sont sur un pied d'égalité en ce qui a trait aux occasions d'avancement. Les notions de permanence et d'ancienneté n'ont plus la même résonance qu'elles ont encore chez nous, ce qui assure une saine concurrence entre les employés pour décrocher les meilleurs postes disponibles. Cela donne lieu, entre autres, à une plus grande équité intergénérationnelle et permet un renouvellement des ressources humaines de façon permanente. On observe une donnée particulièrement intéressante : le niveau de qualification des nouveaux employés de la fonction publique australienne est plus grand qu'avant les réformes<sup>4</sup>, ce qui montre que la flexibilité permet d'attirer et de conserver des candidats plus qualifiés.

Contrairement à ce que craignaient les syndicats, l'effet de ces réformes sur la taille de la fonction publique australienne n'a pas été catastrophique. En fait, l'effectif a connu un déclin assez prononcé au début des années 1990, pour atteindre un plancher en 1999, année où fut adopté le *Public Service Act* abolissant la sécurité d'emploi dans la fonction publique. Comme nous l'avons mentionné, cette baisse prononcée est surtout attribuable à des privatisations.

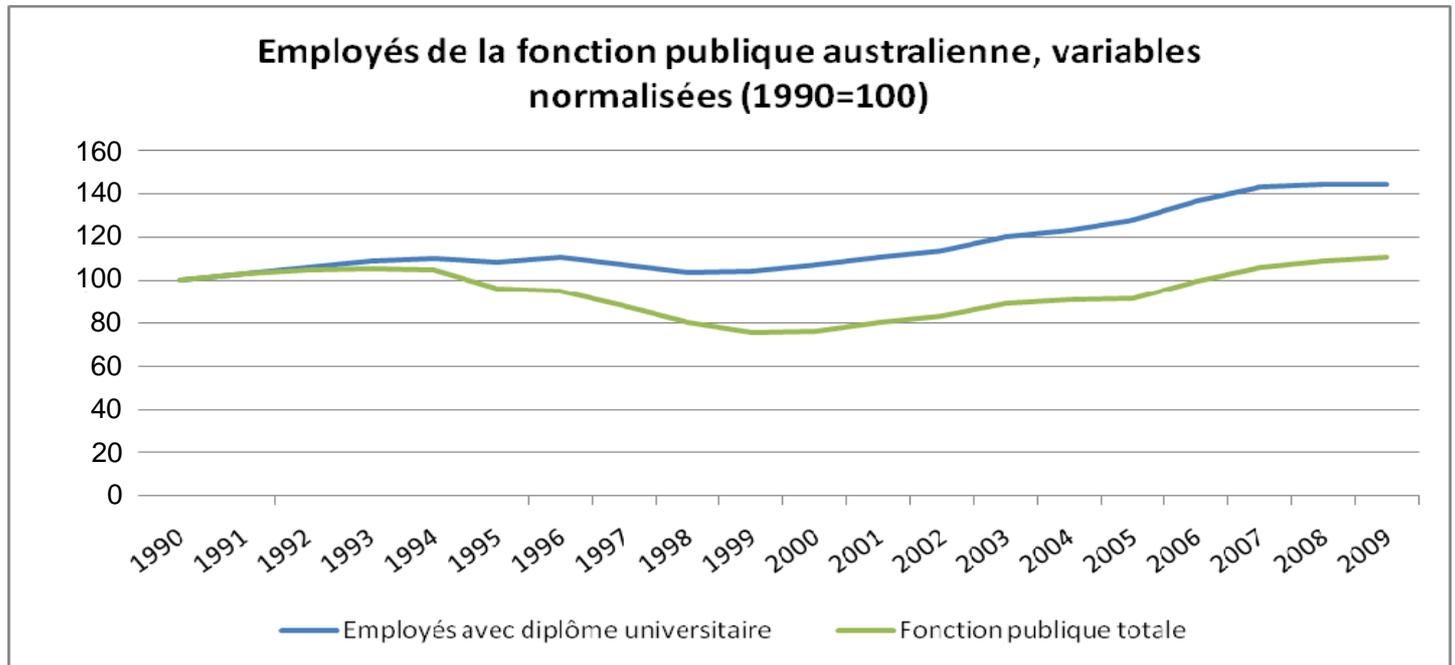
À partir de ce creux de 1999, la taille de la fonction publique s'est toutefois remise à grimper pour atteindre les sommets du début des années 1990. L'abolition de la sécurité d'emploi dans la fonction publique australienne n'a pas eu d'impact sur la taille de l'État. Par contre, l'administration publique est mieux servie par des professionnels plus qualifiés et par une gestion des ressources humaines plus dynamique et mieux adaptée aux réalités d'aujourd'hui.

1. En passant par la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, et la Finlande. Ces exemples sont notables autant pour les réformes législatives que pour l'effort de mettre en place des objectifs clairs et des instruments de mesure de la productivité de leur fonction publique. Voir : Richard Boyle, *Measuring Public Sector Productivity: Lessons from International Experience*, Institute of Public Administration, 2006 et Observatoire de l'administration publique (ENAP), *La gestion des ressources humaines dans la fonction publique au sein de quelques administrations de l'OCDE*, présenté au Secrétariat du Conseil du trésor, mars 2004.

2. Cette mesure fait partie, depuis 2004, du *Plan de gestion des ressources humaines*. Elle vise une réduction de 20 % de l'effectif au cours de la période 2004-2014.

3. United Nations Public Administration Network, *Privatisation in Australia*, <http://unpana.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpano05244.pdf>.

4. Australian Public Service Commission, *APS Statistical Bulletin 2008-09*, 2009.



Source : Australian Public Service Commission.

D'ailleurs, il est intéressant d'observer que malgré une hausse du nombre de fonctionnaires, les dépenses totales de l'État sont restées assez stables en proportion du PIB. On peut y voir l'effet d'une meilleure gestion par une administration plus productive. Il est permis d'affirmer également que, si l'État québécois adoptait le modèle australien, les contribuables en auraient plus pour chaque dollar prélevé en impôt, en taxe ou en tarif, qu'à l'heure actuelle.

On justifie souvent la coexistence de la permanence (qui, dans le contexte québécois, équivaut à une sécurité d'emploi à toute épreuve) et de la règle de l'ancienneté par la volonté de prévenir l'ingérence politique dans la gestion des ressources humaines de l'administration publique. Ces mesures de protection étaient sans doute justifiées à l'époque où elles ont été mises en place. Depuis, des lois du travail strictes ont été adoptées pour diminuer l'arbitraire dans la gestion des ressources humaines. De plus, la circulation de l'information est bien meilleure qu'autrefois, avec la multiplication des médias et des moyens de communication, ce qui permet de dénoncer les cas d'abus pour des motifs politiques.

## CONCLUSION

L'incitation au rendement et la flexibilité devraient prendre une plus grande place dans la gestion des ressources humaines du secteur public au Québec. Cet enjeu doit être au cœur des négociations des conditions de travail des employés de l'État.

La réflexion doit englober une remise en question de la sécurité d'emploi sous sa forme actuelle et de la règle de l'ancienneté comme uniques critères de mobilité et de promotion au sein de la fonction publique. Par exemple, la sécurité d'emploi pourrait être limitée dans le temps en octroyant des contrats de travail fermes d'une durée de cinq ans, renouvelables au besoin.

Pour terminer, les hausses futures de la rémunération des employés de l'État devraient être conditionnelles à l'obtention de gains de productivité et à une réduction générale des coûts de fonctionnement du gouvernement.



GERMAIN BELZILE est chargé de formation à HEC Montréal et chercheur associé à l'Institut économique de Montréal. Il est titulaire d'une maîtrise en science économique de l'UQAM où il a aussi fait des études doctorales. Il est le co-auteur des manuels d'économie les plus utilisés dans les universités francophones canadiennes (*Principes de microéconomie & Principes de macroéconomie*). Auteur de plusieurs articles, il participe régulièrement à des débats, entrevues et conférences portant sur la mondialisation, l'économie et le libéralisme.

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre depuis 1999 à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

L'IEDM est le fruit d'une initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes de Montréal. Il ne reçoit aucun financement gouvernemental.

[www.iedm.org](http://www.iedm.org)