

L'ÉVOLUTION DES TENDANCES DE L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE: CRISE DU SAVOIR OU OCCASION D'ACTUALISER LES CONNAISSANCES?

Par **Philip Haynes**, Professeur de politique publique, University of Brighton, Royaume-Uni

• p.haynes@bton.ac.uk

Traduit de l'anglais

RÉSUMÉ Les données statistiques démontrent qu'une grande proportion de la main-d'œuvre des pays développés atteint ou approche l'âge de la retraite. Dans le secteur public, les mutations organisationnelles inspirées depuis 1980 par une gouvernance concurrentielle se sont soldées par une stabilité moindre et une perte de qualification de la main-d'œuvre. Ces changements d'orientation en matière de gestion des ressources humaines sont étroitement liés au déploiement de la nouvelle gestion publique et à la diffusion de ses valeurs axées sur le marché. Plus récemment, dans la période de croissance économique qui a prévalu jusqu'en 2007, le marché du travail concurrentiel, la pénurie de travailleurs et des coûts de pensions de retraite de plus en plus élevés ont entraîné la mise en œuvre de politiques d'emploi qui encourageaient le maintien en poste des travailleurs les plus âgés. La grave crise économique que l'on connaît aujourd'hui augure de nouveaux resserrements de gestion et donc des licenciements et des mises à la retraite anticipée pour réduire les coûts de personnel. Ces réductions d'effectifs ont des répercussions sur la continuité des bonnes pratiques dans la gestion des connaissances. Il faut donc s'interroger sur la mémoire organisationnelle des services publics : sera-t-elle assez fortement ancrée pour pérenniser une prestation de qualité de la part de services publics de haut niveau ?

ABSTRACT Trend data show a high proportion of the public sector workforce in developed countries to be approaching retirement. Changes in the organization of the public sector arising from market forms of governance after 1980 resulted in a less stable and de-professionalized workforce. This change in the type of workforce is coterminous with the practice of new public managerialism and its market values. More recently, in the period of economic growth up until 2007 a strong labour market with reduced labour supply, and increasing pension costs, began to encourage employment policies that retained older workers. The sharp recession that has followed threatens new cost-cutting initiatives based on redundancy and enforced retirement as means for reducing labour costs. This has implications for the continued stability of good practice in knowledge management and whether the organizational memory in public services will be robust enough to provide a stable and continuous provision of quality services that are of high public value.

Pour citer cet article : Haynes, P. (2010). « L'évolution des tendances de l'emploi dans la fonction publique : crise du savoir ou occasion d'actualiser les connaissances ? », *Télescope*, vol. 16, n° 1, p. 21-38.

Dans le présent article, je tenterai d'analyser les approches contemporaines de la gestion des connaissances et de l'apprentissage organisationnel du point de vue de la structure démographique de l'effectif au sein de la fonction publique. Deux approches de l'organisation des services publics et de la gestion des connaissances seront explorées. La première est la nouvelle gestion publique empruntant à la logique du marché et jugeant la prestation de services à sa performance (Self, 1993). La deuxième suit la tradition de l'administration et de la bureaucratie publiques fondée sur une recherche qualitative de la prestation de services, perpétuée en partie grâce à la personnalisation des services offerts par des professionnels hautement qualifiés – mieux connue par le référentiel « intérêt général » – à l'encontre d'une individualisation standardisée de la performance (Hugues, 2003 ; Moore, 1997). Une troisième approche est présentée, selon laquelle l'intérêt de la rétention est pondéré par les caractéristiques individuelles du travailleur et les spécificités du contexte.

Il sera démontré, dans cet article, que la conjugaison de la généralisation de la gestion publique influencée par les pratiques du marché (depuis les années 1980), de l'explosion démographique de la population active plus âgée au sein de la fonction publique (depuis les années 2000) et des compressions des dépenses publiques à la suite de la récession économique mondiale de 2008-2009 risque de miner considérablement l'ensemble des connaissances accumulées dans les services publics.

■ LES CHANGEMENTS DANS L'EFFECTIF DU SECTEUR PUBLIC

Il est important de souligner au début de cet article que l'expression *effectif du secteur public* est un concept large défini différemment par les gouvernements nationaux (OCDE, 2004). Pour Statistique Canada (2008, p. 12) la fonction publique rassemble « les administrations municipales, provinciales et fédérales, ainsi que les sociétés d'État, les Régies des alcools et les autres institutions gouvernementales comme les écoles (y compris les universités), les hôpitaux et les bibliothèques publiques ». Le tableau 1 montre qu'une grande partie des employés de la fonction publique œuvrent dans les domaines de la santé et de l'éducation (53 %) et que la plupart sont des travailleurs qualifiés. Environ 9 % de l'effectif du secteur public travaille dans un environnement concurrentiel, un thème qui sera abordé dans cet article comme une suite logique de la privatisation et de la mise en marché du secteur public durant ces dernières décennies.

TABLEAU 1 : LE NOMBRE D'EMPLOYÉS DU SECTEUR PUBLIC AU CANADA

En milliers	2004	2005	2006	% EN 2006
Secteur public total	3 193	3 241	3 310	100
Gouvernement	2 906	2 955	3 022	91
Administration publique générale fédérale	367	370	387	12
Administrations publiques générales, provinciales et territoriales	330	340	344	10
Institutions de services de santé et services sociaux, provinciales et territoriales	745	749	765	23
Universités, collèges, instituts de formation professionnelle et écoles de métiers, provinciales et territoriales	334	338	347	10
Administrations publiques générales locales	499	517	530	16
Commissions scolaires locales	630	640	649	20
Entreprises publiques	287	286	288	9
Entreprises publiques fédérales	95	95	96	3
Entreprises publiques provinciales et territoriales	139	136	136	4
Entreprises publiques locales	53	55	56	2

Source : Statistique Canada, www40.statcan.gc.ca/102/cst01/govt54a-fra.htm (chiffres arrondis)

Comme au Canada, le secteur public britannique comptait – d'après le *Labour Force Survey* de 2007 – plusieurs catégories d'administrateurs et de professionnels travaillant avec un statut de contractuel pour des gouvernements nationaux et locaux, dont le personnel universitaire et les médecins omnipraticiens (Millard et Machin, 2007). Ils s'ajoutent à ceux qui travaillent directement pour les gouvernements, central et locaux, tels les fonctionnaires et les agents des collectivités locales. Même si elles ont fait état de certaines différences, les analyses de l'OCDE révèlent que de nombreuses similitudes existent entre les pays membres (OCDE, 2004). Les tableaux 1 (Canada) et 2 (Royaume-Uni) qui traitent des catégories d'employés dans la fonction publique en attestent. Au Royaume-Uni, les secteurs de l'éducation et de la santé réunis emploient 56 % de l'effectif du secteur public. La plupart de ces travailleurs sont des professionnels : médecins, infirmières, travailleurs sociaux et enseignants et 6 % d'entre eux travaillent dans des entreprises publiques décrites comme une

forme moderne d'organisations publiques soumises aux lois traditionnelles du marché, sans pour autant être complètement privatisées. Au même titre que les autres pays de l'OCDE, le Canada et le Royaume-Uni ont un secteur public hautement qualifié dont les membres sont choisis selon leurs compétences professionnelles, administratives et techniques et le plus souvent recrutés par voie de concours.

TABLEAU 2 : LE NOMBRE D'EMPLOYÉS DANS LE SECTEUR PUBLIC AU ROYAUME-UNI

En milliers	2004	2005	2006	% EN 2006
Secteur public total	5 575	5 849	5 839	100
Gouvernement central	2 504	2 559	2 557	44
Fonction publique	570	570	558	9
Gouvernements locaux	2 887	2 923	2 940	50
Entreprises publiques	364	367	342	6
Employés par secteur				
Construction	78	72	62	1
Forces armées	218	210	204	3
Police	264	272	277	5
Administration publique	1 235	1 251	1 246	21
Éducation	1 348	1 368	1 396	24
Services publics de santé (NHS)	1 476	1 530	1 546	26
Autres services de soins de santé et de services sociaux	386	392	384	6
Autres secteurs	750	755	725	12

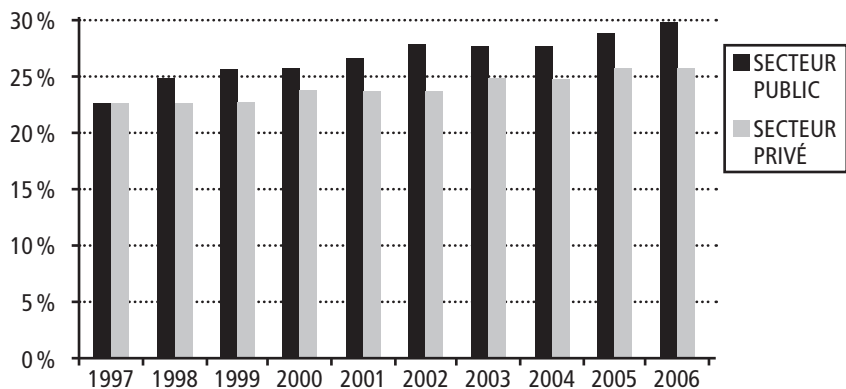
Source : Office for National Statistics, *Labour Market Trends*, tableau 4 et 6, décembre 2006 (chiffres arrondis)

Dans son analyse *Employment Trends in the Federal Public Service*, Naczk (2007) a relevé une hausse de l'âge moyen des travailleurs (hommes et femmes) de l'administration publique centrale (APC). Cette observation a été notée à la fin d'une décennie au cours de laquelle on a enregistré un déclin des effectifs de l'APC. À l'inverse, l'*Enquête sur la population active* du Canada indique une augmentation de l'effectif de la fonction publique dans sa définition la plus large, le nombre d'employés étant passé d'environ 3 millions en 2001 à 3,5 millions en 2008. Cette définition « large » englobe les services sociaux et de santé, les universités et les collèges, les gouvernements locaux et les écoles. Naczk a démontré qu'il y avait une plus grande proportion de

travailleurs âgés de 45 ans et plus dans la fonction publique fédérale que dans la population active totale du Canada. De la même façon, le tableau 2 indique que le nombre d'employés dans les gouvernements locaux et central a augmenté de 2004 à 2006 au Royaume-Uni alors que diminuait l'effectif de la fonction publique. Pendant cette période, les médias britanniques se sont intéressés à un projet politique visant à réduire la taille de l'administration publique centrale. Ce projet se voulait en réaction à l'augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB. Les compressions dans les administrations publiques centrales des deux pays étaient un signe manifeste des incitations grandissantes à diminuer les effectifs publics en raison de la récession, de la baisse des revenus des taxes et de l'endettement élevé des gouvernements.

On note au Royaume-Uni une tendance semblable à celle remarquée par Naczk, soit l'augmentation de l'âge moyen des employés de la fonction publique. Le tableau 3 montre que le nombre de travailleurs de la fonction publique britannique âgés de 50 ans et plus est passé de 23 % en 1997 à 30 % en 2006. La même tendance a été observée chez les travailleurs âgés de 50 ans et plus dans le secteur privé pendant la même période, mais dans une moindre proportion (ils étaient 26 % en 2006). En 2001, la Chambre des communes du Parlement britannique a annoncé que 36 % des effectifs du secteur public allaient atteindre l'âge de la retraite d'ici les 15 prochaines années, dont 20 % dans les prochains 10 ans¹. Le *Labour Force Survey* révèle également que les deux tiers des travailleurs du secteur public de ce pays sont des femmes (Millard et Machin, 2007), contrairement au secteur privé, où les hommes sont majoritaires.

TABLEAU 3 : LA PROPORTION DES EMPLOYÉS ÂGÉS DE 50 ANS ET PLUS, DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ, AU ROYAUME-UNI



Source : Office for National Statistics, *Economic and Labour Market Review*, tableau 3

¹ Londres, Chambres du Parlement, Chambre des Communes, Hansard, réponses écrites du 17 octobre 2001 (item 10), colonne 1258W.

En comparant les statistiques de l'emploi dans le secteur public de 12 pays membres, une étude publiée par l'OCDE (OCDE, 2004) a mis en évidence que 59 % des employés étaient âgés de 40 ans et plus et 27 % de 50 ans et plus. Ce rapport relate que : « plusieurs pays membres de l'OCDE interrogés sont aux prises avec des problèmes de rétention et de recrutement dans la fonction publique. En Suède, en Norvège, en Finlande, en Hongrie et aux États-Unis, par exemple, plus du quart des employés de l'administration publique centrale sont âgés de 50 ans et plus ».

Au Royaume-Uni, une enquête nationale sur la population active a dévoilé que les employés du secteur public travaillent pour le même employeur plus longtemps que les travailleurs du secteur privé. En 2004, 57 % des travailleurs du secteur public travaillaient depuis cinq ans ou plus pour leur employeur actuel, comparativement à 45 % pour ceux du secteur privé. Une étude longitudinale sur le recrutement, la rétention et le mouvement du personnel réalisée par le Chartered Institute of Personnel and Development a prouvé qu'il y avait eu une hausse du taux de conservation des effectifs de 2005 à 2008, avec l'entrée en récession du Royaume-Uni. En 2008, 7,6 % des employés du secteur public quittaient leur emploi de façon volontaire, comparativement à 8,1 % en 2005. Ces données contrastent avec la chute du taux de départs observé dans le secteur privé, qui est passé de 14,9 % en 2005 à 10,9 % en 2008. Le rapport annuel 2008 du Chartered Institute of Personnel and Development (2009) fait voir, entre 2005 et 2008, une baisse de la difficulté à retenir des gestionnaires, des professionnels et des administrateurs du secteur public, mais une plus grande difficulté au contraire à retenir des gestionnaires supérieurs du même secteur.

Bien qu'elle confirme la stabilité et le nombre peu élevé de mouvements de personnel dans le secteur public, cette étude révèle qu'à la suite des réformes du secteur public des années 1980 et 1990, on enregistre pendant la décennie actuelle dans la population active les mêmes ratios d'instabilité dans les secteurs public et privé. On peut présumer que cette convergence a vu le jour à l'occasion des mutations économiques des années 1980, lorsque les emplois du secteur manufacturier ont commencé à diminuer rapidement dans les pays développés occidentaux, ce qui a d'abord entraîné une hausse du chômage, puis des changements structurels dont une demande accrue pour les travailleurs qualifiés et plus scolarisés. Robinson (1997) a décrit ce phénomène comme une augmentation de la demande pour les emplois de gestionnaires, de professionnels et de techniciens. Lors des années 1990, alors que ces pays solidifiaient leurs nouvelles structures économiques, plusieurs d'entre eux ont vu s'accroître la demande pour les emplois spécialisés et pour ceux du secteur public. Ces tendances vont probablement s'inverser après la récession de 2008-2009.

Les changements structurels majeurs opérés sur les marchés du travail des économies occidentales sont liés à la généralisation d'une « nouvelle gestion » dans le secteur public (Farnham et Horton, 1996; Hood, 1991). Au Royaume-Uni par exemple, ces changements ont été introduits par les réformes radicales de l'organisation et de la gestion des services publics mises en œuvre par les gouvernements de Margaret Thatcher de 1979 à 1991, telles que la privatisation et la marchandisation, la gestion axée sur les résultats, la décentralisation, la planification financière et l'imputabilité budgétaire. Ces réformes ont été poursuivies et consolidées par les premiers ministres John Major (entre 1991 et 1997) et Tony Blair (de 1997 à 2007).

■ DES CHANGEMENTS DANS LA CULTURE DES SERVICES PUBLICS

La nouvelle gestion publique (NGP) est une expression utilisée dans la littérature universitaire et dans l'univers de la gestion pour décrire l'avancée des idées et des méthodes du secteur privé dans le champ de l'administration publique (Hugues, 2003). Historiquement, cette évolution est attachée à l'idéologie politique néolibérale dominante – appelée thatchérisme au Royaume-Uni et reaganisme aux États-Unis –, dont les objectifs avoués étaient la réduction de la taille et donc du rôle de l'État. La marchandisation a été définie comme la priorisation des logiques de la concurrence, considérées comme essentielles dans la conception des services publics, y compris pour l'organisation et la gestion internes là où une privatisation ne peut être complétée. Au Royaume-Uni, le fractionnement du National Health Service (NHS) en organismes autonomes d'achat et d'approvisionnement a entre autres conduit à la formation de véritables entreprises vouées à la prestation de services (Haynes, 2003). La mise en marché des services publics a été entérinée par le gouvernement démocrate de Bill Clinton aux États-Unis et par les projets politiques des administrations travaillistes de Tony Blair et de Gordon Brown au Royaume-Uni. L'ouvrage qui rend le mieux compte de cette approche et qui en endosse les principes idéologiques avec enthousiasme est *Reinventing Government* d'Osborne et Gaebler.

Les détracteurs de la nouvelle gestion publique dénoncent le fait qu'elle ait eu pour conséquence la fragmentation des institutions publiques, leur mise en concurrence et leur orientation clientèle avec des objectifs à court terme et une obsession de la performance qui ne tiennent pas compte des avantages pour la société des activités du gouvernement et de l'État. Reprenons l'exemple du NHS au Royaume-Uni au sein duquel la concurrence a pu être organisée pour les interventions routinières en milieu hospitalier (comme les chirurgies orthopédiques), mais dont l'application est apparue malaisée sur le plan bureaucratique dès lors que les besoins humains sont complexes, évolutifs et multipathologiques. L'implantation de la nouvelle gestion publique a eu pour effet de décupler le nombre de gestionnaires au sein des services – un accroissement de 70 % de cette catégorie de travailleurs au sein du NHS de 1997 à 2004 (Department of Health, 2005). Les engagements traditionnels des professions de la santé de répondre aux besoins des individus, de tous les individus sans distinction, sont à n'en pas douter « bafoués » par une gestion en quête de productivité et de standardisation (Clarke et Newman, 1997). La nouvelle gestion publique ne saurait se satisfaire de l'imprescriptible quand les professionnels réclament d'exercer leur libre arbitre pour décider de la meilleure utilisation des ressources. Ses tenants nient également que les professionnels soient – en raison de leurs compétences – les seuls habilités à juger de leur contribution scientifique et de leur aptitude à prendre en charge les besoins individualisés ou différenciés du public. Des tentatives pour « déprofessionnaliser » le secteur public en créant de nouvelles fonctions (aides-professeurs, assistants de classe, agents de sécurité publique – plutôt qu'agents de police – ou infirmières auxiliaires) ont pris appui sur le discours de la nouvelle gestion publique. Tous ces emplois sont basés sur une approche axée sur les résultats, ils entraînent un coût de main-d'œuvre moins élevé, ils nécessitent une formation scolaire et professionnelle moins longue et leurs titulaires sont soumis à des formes de gestion et de contrôle plus directes.

Devenue dominante, l'approche managériale s'est accompagnée d'un cynisme envers l'engagement rhétorique des professionnels pour la diversité. Cette approche rejette la tradition et le paternalisme du « professionnel qui sait ». Pour les défenseurs de la nouvelle gestion publique, l'occasion donnée aux usagers de singulariser et de choisir quels services sont les mieux adaptés pour répondre à leurs besoins était sapée par l'utilisation des jargons professionnels et par le détournement fréquent des ressources au profit du seul intérêt scientifique. Ces arguments ont été avancés à de nombreuses reprises par des théoriciens soutenant la nouvelle gestion publique pendant les années 1970 et au début des années 1980 (Self, 1993). Des médecins étaient par exemple accusés de consacrer une trop grande partie de leurs ressources à des traitements de pointe si onéreux qu'ils ne profitaient qu'à une minorité de patients. On recommandait qu'ils investissent au contraire dans des programmes de prévention et de soins de santé dont le rapport coût-efficacité était plus probant, mais qui évidemment ne rehaussaient pas le prestige ou les salaires des professionnels de la santé. Les forces policières ont, pour leur part, été critiquées pour la réduction du nombre de policiers affectés aux rondes dans les communautés locales, les investissements étant plutôt accordés à l'achat de véhicules, d'ordinateurs et de matériel de vidéosurveillance. Ces dépenses, de même que la spécialisation nécessaire pour utiliser ces équipements modernes, justifiaient les revendications des policiers pour de plus hauts salaires, mais l'orientation technologique était jugée moins efficace qu'une présence policière accrue sur le terrain. La mise en marché et la promotion des valeurs de la concurrence étaient censées lutter contre l'irresponsabilité des agents publics en transformant les usagers des services en consommateurs, leur donnant ainsi un quasi-pouvoir économique sur ces groupes de professionnels. Dans plusieurs démocraties occidentales, ce remodelage de l'exercice de la responsabilité au sein des services publics a eu pour conséquence une déresponsabilisation des politiques et une diminution de la participation populaire aux élections locales.

Chercheurs et praticiens s'interrogent aujourd'hui sur la perte de substance des services publics à la suite de leur mise en marché. Les professionnels se disent dépassés par la recherche de la productivité, l'obsession de la performance et la justification des résultats (Audit Commission, 2002). Ainsi préconise-t-on aux médecins d'émettre des diagnostics plus rapides et concordant avec des traitements normalisés (médicamenteux ou chirurgicaux) aux caractéristiques scientifiques et économiques validées. Cette approche est difficilement conciliable avec le traitement de cas complexes ou difficiles à évaluer, telles les déficiences mentales ou les maladies chroniques et multiples observées chez les personnes âgées. Si les professionnels doivent aligner leurs interventions sur des indicateurs de performance qui n'intègrent pas la variable de la complexité, il leur est impossible de répondre efficacement aux besoins diversifiés de leurs patients. Par le fait même, ils éprouvent le sentiment qu'en proposant des solutions généralisatrices et codifiées au détriment de l'individualisation des réponses, la nouvelle gestion fait obstacle à la diversité des méthodes auxquelles les professionnels ont recours pour tenir compte de la diversité des besoins du public. Les analystes observent que ce phénomène processuel de personnalisation est intrinsèque de l'éthique des professionnels (Clarke et Newman, 1997; Exworthy et

Halford, 1999). La nouvelle gestion publique résout ces difficultés à l'aide d'une gestion bureaucratique prévoyant des procédures d'évaluation fondées sur des nomenclatures informatisées, mais le professionnel aux prises avec l'expression protéiforme des problèmes humains doit faire preuve de flexibilité en singularisant sa réponse.

Les gestionnaires voudraient que la personnalisation de la prestation et la planification des activités soient guidées par un consommateur avisé et impliqué et non par les professionnels. Les professionnels jugent, eux, que le consommateur ne détient pas l'information et les connaissances pertinentes, mais qu'il a au contraire besoin des conseils des experts pour bien interpréter des situations complexes. Cette évaluation de la complexité peut prendre la forme d'un partenariat entre le professionnel et l'usager. Nombre de professionnels reconnaissent au demeurant que les usagers escomptent aujourd'hui participer directement à la prise de décision au sujet de « produits » pluridimensionnels comme l'éducation et les procédures médicales. Un tel partage, s'il existe, fait apparaître l'exigence d'un secteur public stable, animé par des personnels expérimentés, fidèles à leur organisation, souscrivant à une éthique publique forte et recevant à la fois une formation continue et la juste reconnaissance de leur employeur et de l'ordre professionnel auquel ils sont rattachés.

■ DES VUES CULTURELLES OPPOSÉES SUR LA LOYAUTÉ ORGANISATIONNELLE DANS LES SERVICES PUBLICS

Il est possible de confronter les deux approches idéologiques de la gestion du secteur public (mise en marché ou « intérêt général ») à partir du regard qu'on porte sur l'apport des employés de longue date.

Ceux qui militent en faveur de la mise en marché ironisent sur la valeur de la contribution d'un travailleur occupant le même poste dans la même organisation durant une longue période, ce qui lui permettrait, selon eux, de monopoliser des connaissances, mais aussi de mettre en œuvre des stratégies ou de faire montre d'un zèle excessif pour alléger sa charge de travail, s'affranchir des tâches stressantes (comme répondre aux appels téléphoniques ou aux courriels) et déléguer à d'autres les cas problématiques et difficiles. *A contrario*, ce même travailleur se mobilisera sur les aspects les plus intéressants et les plus valorisants de sa tâche. La mise en concurrence et la nouvelle gestion publique sont privilégiées par les gouvernements pour pallier ces dérives et l'inefficacité qui en découle, puisque le travailleur devra respecter des normes d'efficacité qui, le plus souvent, feront dépendre son salaire de sa performance. On soutient que cet index de l'efficacité est mis en place dans l'intérêt du public. Dans cette perspective en effet, le travailleur participe à une compétition mouvante qui le prive de la garantie de conserver son poste ou de demeurer dans son organisation, là où il pourrait discrètement faire valoir son intérêt personnel. Ces mutations de leur environnement professionnel sont susceptibles d'augmenter le niveau de stress des travailleurs. Incapables de s'adapter, ils pourraient être tentés par d'autres tâches, par un poste à temps partiel ou par une retraite anticipée, laissant la place à de nouveaux employés, moins rémunérés et plus réceptifs à de nouvelles méthodes de travail.

Moins critique envers les professionnels comptant de nombreuses années de service, l'approche « intérêt général » souligne que ceux-ci jouent un rôle dans la pérennisation de la philosophie de l'organisation. Le plus souvent, ils ont préféré la sécurité d'un emploi public et le service – jugé gratifiant – de l'État et du public, aux incitations financières de l'entreprise privée. La loyauté du travailleur est l'une des assises de la stabilité du secteur public, car elle contribue à la prévisibilité et à l'utilisation rationnelle des connaissances appropriées. L'employé de longue date du secteur public n'abuse donc pas de la confiance du public, mais il lui offre plutôt un jugement avisé dont en fin de compte le public tire un meilleur bénéfice. En engageant un dialogue avec le public, notamment à travers les instances professionnelles et les prestataires locaux de services, les professionnels ont perfectionné leur démarche de partage de leurs connaissances.

■ LA GESTION DU SAVOIR EN TANT QUE PROJET DE SERVICE PUBLIC

Le débat sur la gestion du savoir et d'abord autour de la question du transfert dirigé de ce savoir dans un environnement de travail individualisé est au cœur de la tension entre gestionnaires et professionnels qui a grandement influencé les organismes publics et leur culture dans les récentes décennies.

La gestion des connaissances est un concept beaucoup plus abstrait et malaisé à définir que son cousin conceptuel – la gestion de l'information –, même si ce dernier comporte aussi sa part d'ombre. Tandis que l'information est pour l'essentiel un ensemble de données de nature plutôt objective, les connaissances structurent ces données et les transforment en une construction mentale qui orientera les décisions et les pratiques. Inévitablement, cette construction est subjective et donc contestée politiquement. Les systèmes d'information qui compilent et font circuler des éléments statistiques ou des messages dynamiques ne servent pas *a priori* à orienter la prise de décision, mais ils fournissent de l'information qui facilite la prise de décision. Idéalement, ces systèmes transmettent l'information rapidement et de ce fait ils ont des conséquences sur le rythme de travail et la performance. La gestion des connaissances tente d'endiguer le flot de données et d'en dégager les points forts et les thèmes pour comprendre quelle information sera utilisée pour orienter les pratiques et les opérations dans un environnement de travail donné. Turban, McLean et Wetherbe (2002, p.777) définissent ainsi la gestion des connaissances : « la gestion éclairée de l'expertise dans une organisation. Ce qui comprend la collecte, la catégorisation et la diffusion des connaissances. »

Les principales définitions de la gestion des connaissances distinguent les connaissances explicites des connaissances tacites (Nonaka, 1991). Les premières sont clairement associées aux données informatives sous leur forme « dure », c'est-à-dire les mesures quantitatives, les chiffres et les catégories étanches, et donc issues des méthodes scientifiques traditionnelles. Elles sont d'ordre technique et peuvent être présentées de façon transparente dans des documents procéduriers comportant des tableaux ou des diagrammes, par exemple au moyen de systèmes informatiques, d'ouvrages et d'autres écrits, autant de communications qui ne requièrent pas forcément l'intervention humaine. Le modèle statistique utilisé pour l'allocation

des ressources est un exemple de connaissance explicite. Il a un usage précis dans un contexte professionnel spécifique et il peut se résumer aisément à l'information qui le compose.

Les autres connaissances auxquelles on fait fréquemment référence dans la littérature sur la gestion des connaissances sont appelées tacites (Polanyi, 1967). D'un plus haut niveau d'abstraction, et donc plus subjectif, ce concept fait l'objet de différentes interprétations culturelles. Cette connaissance en permanence évolutive et soumise à réflexion est certes liée à l'information « dure », mais elle est de nature plutôt qualitative et conjugue information et communication. Il est ainsi inadéquat de la qualifier de « construite » et impossible de la réduire à ses simples composantes. Les connaissances tacites dépendent de la mémoire des usages antérieurs de ces connaissances et de leurs applications. Les connaissances tacites sont plus que la somme de leurs parties observables, elles sont le résultat de l'interaction d'un nombre incalculable de dimensions et peuvent être définies et comprises comme une synthèse abstraite. Un professionnel prenant une décision appropriée dans un dossier complexe est un exemple d'application de connaissances tacites. Sa décision est individuelle et unique, mais elle se réfère à des pratiques précédentes, se nourrit des conseils de collègues, s'abreuve à diverses sources d'information et s'appuie sur l'interprétation d'outils de connaissances explicites, comme des schémas statistiques prévisionnels.

Conséquente avec sa logique de la performance normalisée et de l'efficacité scientifique, l'approche managériale influe sur la culture du secteur public de façon à ce qu'elle accorde une plus grande place aux connaissances explicites. Les gestionnaires aspirent à utiliser des données informatives fiables, valides et rationnelles, qui, une fois amalgamées, serviront de bases incontestables à une amélioration mesurable des services et à l'établissement de mesures de la performance. La recherche et l'évaluation autour de ces connaissances et de ses pratiques bonifient constamment la qualité de l'information ce qui perfectionne à la fois ces connaissances et leur utilisation en tant que processus global. L'approche managériale s'inspire largement des méthodologies scientifiques et réductionnistes traditionnelles. Sa faiblesse réside dans la trop grande confiance, parfois irréaliste, dans un système d'organisation et dans ce que celui-ci peut accomplir. Par un effet pervers, de l'information et des connaissances non fiables et non validées circulent, générant des procédures inefficaces et inadaptées, lourdes de conséquences imprévisibles. On atteint là les limites de la démarche réductionniste qui, par nature, ne peut gérer la complexité inhérente aux organisations ni la diversité des expériences humaines et des humains eux-mêmes. L'approche managériale s'attache à inscrire la représentation des connaissances et des pratiques dans des modèles explicites bâtis à partir d'une information rigoureuse, mais ce choix n'est pas toujours pertinent ou sûr.

Si la main-d'œuvre du secteur public est déstabilisée par la massification des départs à la retraite et la diminution de la durée d'exercice et de la loyauté des employés, les systèmes organisationnels de gestion des connaissances des services publics ne parviendront plus à communiquer la bonne information, les savoirs et les pratiques par l'intermédiaire de sites Web, de répertoires, de manuels, de codes, etc. Les méthodes traditionnelles de transmission de connaissances de personne à personne peuvent être sous-évaluées et compromises. L'accumulation technologique de

connaissances explicites peut se révéler inutile si le personnel ne comprend pas leur usage contextuel parce qu'il n'a pas été formé correctement, parce qu'il est déloyal, parce qu'il ne s'est pas imprégné de la culture du secteur public ou encore parce que l'emploi dans ce secteur est précarisé par les turbulences du marché de l'emploi et les politiques de recrutement. Dans ce cas de figure, l'instabilité et les changements chaotiques à court terme minent la valeur des savoirs dans les services publics.

Une autre approche enregistre le fait que la gestion des connaissances dans les services publics est essentiellement d'ordre tacite (voir la colonne « Intérêt général – tradition professionnelle » du tableau 4). Elle repose sur les conclusions subjectives dégagées par les travailleurs de leur pratique quotidienne, à la suite de réflexions, qui consistent à confronter les expériences vécues, à en repérer utilement les analogies et les propriétés comparables au lieu de s'attarder aux cas et aux expériences prévisibles et uniformes. Selon cette approche, les connaissances sont une toile complexe tissée d'expériences, de constats, de souvenirs et d'information brute. Interactives et dynamiques, les connaissances sont l'expression de la décision et du jugement du professionnel. Cette genèse n'interdit pas de codifier et de veiller à la fiabilité des connaissances, mais elle rend l'exercice difficile et ambitieux. La mémoire organisationnelle est semblable à la mémoire humaine : peu fiable, subjective, sujette à des distorsions périodiques et influençable. Il est probable qu'elle sera réinterprétée suivant le cas d'espèce et les politiques du jour. Dans le secteur public, les sciences de la gestion ne peuvent offrir que des repères incertains. Si on table aveuglement sur une logique gestionnaire pour trouver des solutions ou émettre des vérités éloignées de la réalité, ladite logique devient contre-productive, en provoquant de l'instabilité, en créant des divisions et en affichant un rendement de la prestation de services décevant. À partir de ce constat, on craint que les départs massifs à la retraite ou toute perte d'expérience, peu importe dans quel groupe d'âge ou à quel niveau hiérarchique, fragilisent le milieu et que la tâche de redéfinir et d'harmoniser les pratiques en conjuguant tradition, interactions dynamiques et réflexions basées sur l'expérience devienne insurmontable pour ceux qui restent.

Les approches holistiques et intégratives (voir la colonne « Complexe – adaptée selon le contexte » du tableau 4) proposent une systématisation de la gestion des connaissances qui inclut les deux définitions des connaissances explicites et tacites. La gestion des connaissances explicites décalque la gestion de l'information, elle établit des systèmes performants de traitement de données et de bases de données, effectue les mises à jour et permet ainsi une communication efficace dans l'ensemble de l'organisation. Cela suppose de s'assurer que l'information est judicieuse, fiable et qu'elle est colligée selon des paramètres et des algorithmes recevables. La transmission de la bonne information vers les bonnes personnes au moment le plus opportun dans les cycles de travail est au cœur de la gestion des connaissances explicites. Elle irrigue l'organisation d'une information analytique et applicable plutôt que de la noyer sous un raz-de-marée de données invérifiables, à la source d'inévitables dysfonctionnements. Cette approche met de l'avant les répertoires dans lesquels l'information de qualité est facilement accessible et dont les analyses et les combinaisons de données, de modèles et de procédures servent à appréhender des situations

inconnues et nouvelles. Les approches holistiques misent plus sur le capital de connaissances collectives d'une organisation que sur le seul savoir individuel de chaque travailleur. Elles sont à l'origine de l'élaboration de concepts comme l'apprentissage organisationnel et la mémoire organisationnelle. Cette dernière est la mémoire collective d'une organisation, la somme de ses facultés à recouper les expériences passées, la capitalisation des pratiques et le déploiement de celles-ci.

TABLEAU 4 : LA MODÉLISATION DE LA GESTION DES CONNAISSANCES DANS LE SECTEUR PUBLIC

	MARCHANDISATION – VISÉES COMMERCIALES	INTÉRÊT GÉNÉRAL – TRADITION PROFESSIONNELLE	COMPLEXE – ADAPTÉE SELON LE CONTEXTE
Le modèle historique principal	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrentiel, privé • Culture d'entreprise • Coûts associés • Ciblage systématique 	<ul style="list-style-type: none"> • Monopole administratif • Bureaucratie rationnelle • Environnement professionnel stable • Environnement collectif 	<ul style="list-style-type: none"> • Différents types d'emplois et d'organisations • Environnement professionnel instable et changeant • Flexibilité et adaptabilité des méthodes
Le diagnostic de l'employé de service public	<ul style="list-style-type: none"> • Accapareur, irresponsable, manipulateur, il dénature l'intérêt public • A besoin d'une discipline de travail de type « marché » 	<ul style="list-style-type: none"> • Respectueux de l'éthique publique • Fonctionnaire • Bienveillant • Raisonnablement responsable • Il promeut le bien public 	<ul style="list-style-type: none"> • La motivation et l'efficacité sont propres à l'individu et à l'organisation
La logique managériale	<ul style="list-style-type: none"> • Guidée par les besoins et les demandes du public • Convainc les travailleurs que le public recherche l'efficacité • Récompense les résultats et la performance 	<ul style="list-style-type: none"> • Retient l'expertise et les connaissances acquises par des travailleurs clés • Partage et fait circuler ces connaissances à travers les communautés de pratique 	<ul style="list-style-type: none"> • Crée un environnement professionnel stable • Évite les situations excessivement instables • Encourage la prise de responsabilité collective devant les changements
Les connaissances professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Principalement explicites, parfois tacites 	<ul style="list-style-type: none"> • Principalement tacites, parfois explicites 	<ul style="list-style-type: none"> • Combinaison de tacites et d'explicités • Les connaissances tacites sont toujours redéfinies de façon explicite

**TABLEAU 4 : LA MODÉLISATION DE LA GESTION DES CONNAISSANCES
DANS LE SECTEUR PUBLIC (SUITE)**

	MARCHANDISATION – VISÉES COMMERCIALES	INTÉRÊT GÉNÉRAL – TRADITION PROFESSIONNELLE	COMPLEXE – ADAPTÉE SELON LE CONTEXTE
L'approche de la gestion des connaissances	<ul style="list-style-type: none"> • Explicite la pratique des connaissances : standardiser et codifier 	<ul style="list-style-type: none"> • Crée et appuie les communautés de pratique • Le bon usage des connaissances dépend des réseaux établis et de la collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> • Anime les communautés de pratique • Ouvre les communautés de pratique et les responsabilise vis-à-vis du public
La planification de la relève	<ul style="list-style-type: none"> • Occupe et retient les employés les plus performants dans un contexte de concurrence • Maximise les expériences concurrentielles des employés • Recrute des cadres provenant de l'entreprise privée 	<ul style="list-style-type: none"> • Préviend la perte d'un trop grand nombre de professionnels loyaux sur une courte période • Évite les départs massifs • Conserve les savoirs professionnels 	<ul style="list-style-type: none"> • Met sur pied des équipes aux aptitudes diversifiées (âges et expertises multiples) • Retient les employés qui ont un sens développé de la culture organisationnelle et des compétences collectives
La période post-récession	<ul style="list-style-type: none"> • Les dysfonctionnements du secteur public doivent être combattus au plus vite à l'aune des règles du marché • Coupe dans les dépenses publiques et encourage les nouvelles activités de type concurrentiel 	<ul style="list-style-type: none"> • Les dysfonctionnements du marché sont connus et la notion d'intérêt général est réaffirmée • Investit dans le secteur public 	<ul style="list-style-type: none"> • Équilibre les stratégies de recrutement et de départs à la retraite • Recherche des modèles de planification de la main-d'œuvre novateurs • Reconnaît l'interdépendance des secteurs public et privé

La gestion des connaissances tacites requiert de s'assurer d'une bonne collégialité professionnelle au sein d'équipes de travail qui promeuvent une culture de l'autoévaluation et qui favorisent un apprentissage personnel constant (Haynes, 2005). Ce fond de connaissances professionnelles et le caractère évolutif de leurs applications peuvent être soumis à la critique de groupes d'intérêts pertinents externes au domaine professionnel, tels les usagers des services ou les politiciens.

Pour gérer utilement les connaissances tacites, il faut créer un système qui offre à la fois un appui et une réflexivité à travers des échanges sur les contentieux ou sur l'avenir des services. Il ne s'agit donc pas d'un professionnalisme défensif et en vase clos. La gestion des connaissances tacites s'épanouit avec la mise en place des réseaux et des équipes de travailleurs du savoir et de professionnels et avec la mise en œuvre de processus créatifs, fiables à long terme, dans lesquels les objectifs et les résultats d'un projet seront clairs, réfléchis, appuyés, partagés, développés et novateurs. La mise en marché et l'approche managériale contrarient parfois ce type de collaboration (Addicot, McGiven et Ferlie, 2006).

La création de collaborations et de réseaux de partage des connaissances va au-delà de la communication de l'expertise acquise qui a tendance à privilégier l'information de gestion. L'accent est mis ici sur une approche « compréhensive » de la gestion des ressources humaines qui outille les professionnels « débordés » en leur ouvrant un espace dans lequel ils peuvent partager et communiquer leurs bonnes pratiques, relever les défis et surmonter les embûches. Plusieurs voient dans cette façon de travailler l'établissement de communautés de pratique (Wenger, 1998). Hartley et Bennington (2006, p. 107) parlent d'approche « relationnelle » de la gestion des connaissances. Comment inciter les professionnels à participer à ces « communautés de pratique » ? Si l'approche est facilitatrice et innovante plutôt que bureaucratique et instrumentale, le professionnel peut aisément se l'approprier, car elle lui permet de donner la pleine mesure de ses qualités personnelles dans son travail, qualités qui découlent de son statut, de sa formation et de son engagement éthique. Les gestionnaires devraient donc s'attacher à cultiver le sentiment d'appartenance des employés au sein d'un environnement collectif plutôt que de chercher à uniformiser les procédés et les résultats. On ne doit pas brider l'inventivité des professionnels. Cette approche dépasse largement la simple codification de la gestion de l'information et des connaissances explicites qui consiste à diffuser un savoir normalisé à travers des supports et des messages informatifs reconnaissables et réutilisables.

Cette vision nouvelle de la gestion des connaissances nous suggère que les considérations à court terme et le diktat réducteur du coût de la main-d'œuvre ne sont pas les moyens les mieux indiqués pour gérer la complexité et la diversité d'un secteur public dont le capital de connaissances est pour l'essentiel tacite et reflète un haut niveau de professionnalisme. Les stratégies de conservation des effectifs et la planification de la relève doivent être en phase avec la motivation de chaque professionnel de s'investir dans sa communauté de travail et avec la valeur qu'il reconnaît à sa contribution. On gratifiera donc les travailleurs faisant preuve d'altruisme et d'empathie plutôt que ceux qui se complaisent dans l'individualisme et les rivalités (dont la loyauté et l'engagement envers le service public et son éthique sont chancelants). Ce sont les travailleurs qualifiés qui font montre d'esprit d'équipe et du sens de la collectivité qui devront être encouragés à poursuivre leurs activités professionnelles au-delà de l'âge légal de la retraite. Les compressions importantes de personnel et les départs massifs à la retraite motivés par la réduction des coûts de main-d'œuvre devraient être évités tout comme au demeurant l'option inverse qui consiste à retenir tous les employés sans exception au détriment de l'embauche de nouveaux employés. Avec la baisse du coût de la main-d'œuvre pour unique credo et une rationalisation

étroite des normes de production, la mise en marché de la gestion des ressources humaines fait très certainement planer à long terme le danger d'une instabilité du secteur public et d'une hémorragie de son capital de connaissances.

Il importe de reconnaître la grande diversité d'emplois des services publics. Les professionnels demeurés fidèles à une organisation pendant plusieurs années – qu'ils soient spécialisés, qualifiés ou non – détiennent une valeur ajoutée qu'ils expriment par leur compréhension de la culture et des sous-cultures de l'organisation et par leur familiarité avec les processus informels d'accomplissement de certaines tâches. Le secteur public devra trouver un équilibre entre embauches, rétentions et mises à la retraite afin de préserver l'éthique publique, les ambitions collectives et le capital de connaissances organisationnelles.

■ CONCLUSION

Une crise du secteur public, laquelle se solderait par la perte de substance du savoir organisationnel, se profile derrière deux stratégies extrêmes. La première – celle de certains tenants du référent « intérêt général » – verrouille la gestion des ressources humaines en retenant les employés en place et en ignorant le besoin de recruter, de former et de perfectionner de nouveaux travailleurs pour les intégrer dans les communautés de pratique. Dans ce cas de figure, les connaissances stagnent et se déprécient avec le temps parce qu'elles ne sont pas actualisées à l'aune des progrès de la science et de l'éducation. La deuxième voie porteuse des germes d'une crise est celle de la marchandisation excessive, qui pousse les travailleurs âgés à prendre une retraite précoce, qui procède à des mises à pied pour réduire les coûts et qui privatise ou précarise l'emploi public, avec pour conséquence que l'idée de service public et la perception de son contexte auront disparu avant même qu'elles aient pu être communiquées à une nouvelle main-d'œuvre stable. Telle une régression, cette approche interdit également aux jeunes travailleurs de briguer un poste permanent au sein des communautés de pratique, car les organisations sont démantelées et on assiste en revanche à la prolifération de cabinets-conseils et d'agences de prestations de services semi-privées. Fonctionnant sur un modèle concurrentiel, ces unités livrent un service explicitement étalonné qui rend leur gestion peu flexible et les prive de toute vision à long terme. Innombrables, différenciés et versatiles, les besoins des publics ne sauraient être satisfaits par une telle organisation du travail dont les systèmes de gestion des connaissances sont inaptes à saisir la pluralité de ces besoins et incapables de suivre le rythme de leurs fluctuations.

Une approche salutaire de la gestion des connaissances, de l'apprentissage organisationnel et de la construction de la mémoire organisationnelle saura en même temps équilibrer les départs à la retraite, organiser la formation des nouveaux employés et encourager les communautés de pratique et le travail en équipes, lesquelles seront composées de travailleurs d'âges et d'expertises divers. Les modes de gestion devront tenir compte du contexte local et offrir la faculté de relever la totalité des défis qui se présentent. Permettre aux travailleurs de s'autocritiquer et d'être parties prenantes aux exercices de planification et de prise de décision stratégique est l'une des clés d'une bonne gestion des connaissances. Cette approche paraît susceptible

de mieux servir les intérêts de la population qu'une application sans nuance des lois du marché qui réduit toutes les interactions à une compétition. C'est une erreur de croire qu'il est efficace de réduire le temps accordé à la création collective et de considérer chaque contribution des travailleurs du secteur public comme une marchandise.

BIBLIOGRAPHIE

- Addicott, R., G. McGivern et E. Ferlie (2006). « Networks, Organizational Learning and Knowledge Management: NHS Cancer Networks », *Public Money and Management*, vol. 26, n° 2, p. 87-94.
- Audit Commission (2002). *Recruitment and Retention: A Public Workforce for the Twenty-first Century*, London, Audit Commission.
- Clarke, J. et J. Newman (1997). *The Managerial State*, London, Sage.
- Chartered Institute of Personnel and Development (2009). *Annual Survey of Recruitment, Retention and Turnover*, London, Chartered Institute of Personnel and Development.
- Chartered Institute of Personnel and Development (2006). *Annual Survey of Recruitment, Retention and Turnover*, London, Chartered Institute of Personnel and Development.
- Department of Health (2005). *All Staff in the NHS 1994-2004*, London, Department of Health.
- Exworthy, M. et S. Halford (1999). *Professionals and the New Public Managerialism*, Buckingham, Open University.
- Farnham, D et S. Horton (dir.) (1996). *Managing in the Public Services*, 2^e édition, London, Macmillan.
- Hartley, J. et J. Bennington (2006). « Copy and Paste or Graft and Transplant? Knowledge Sharing through Inter-organisational Networks », *Public Money and Management*, vol. 26, n° 2, p. 101-108.
- Haynes, P (2005). « The Demystification of Knowledge Management for the Public Services », *Public Money and Management*, vol. 25, n° 2, p. 131-135.
- Haynes, P. (2003). *Managing Complexity in the Public Services*, Buckingham, Open University.
- Hood, C. (1991). « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration*, vol. 69, n° 1, p. 3-19.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*, 3^e édition, London, Palgrave Macmillan.
- Krogh, G., K. Ichijo et I. Nonaka (2000). *Enabling Knowledge Creation: How to Unlock the Mystery of Tacit Knowledge and Release the Power of Innovation*, New York, Oxford University Press.
- Millard, B. et A. Machin (2007). « Characteristics of public sector workers », *Economic and Labour Market Review*, vol. 1, n° 5, p. 46-49.
- Moore, M. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard, Harvard University Press.
- Nacz, K. (2007). *Employment Trends in the Federal Public Service*, Ottawa, Statistique Canada.
- Nonaka, I. (1991). « The Knowledge Creating Company », *Harvard Business Review*, vol. 69, p. 96-104.

- OCDE (2004). *Employment in the Public Sector: Initial Reflections on the Construction of a Data and Indicator Base*, Paris, OCDE.
- Osborne, D. et T. Gaebler (2001). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, 2^e édition, New York, Longman.
- Polanyi, M. (1967). *The Tacit Dimension*, Yale, Anchor Books.
- Robinson, P. (1997). *Water under the Bridge: Changes in Employment in Britain and the OECD*, London, London School of Economics.
- Self, P. (1993). *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, London, Macmillan.
- Statistique Canada (2008). *Guide de l'Enquête sur la population active*, Ottawa, Statistique Canada.
- Turban, E., E. McLean et J. Wetherbe (2002) *Information Technology for Management: Transforming Business in the Digital Economy*, 3^e édition, Chichester, Wiley.
- Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge, Cambridge University Press.