

**Collection**

*Hors-série*

**no HS0501**

**Innovations du travail et syndicats  
de la fonction publique : un  
partenariat à construire**

Denis Harrisson  
Normand Laplante  
Guy Bellemare

mars 2005



Cahiers du CRISES  
Collection Hors-série – no HS0501  
« **Innovations du travail et syndicats de la fonction publique : un partenariat à construire** »  
Denis Harrisson  
Normand Laplante  
Guy Bellemare

ISBN : **2-89605-185-6**

Dépôt légal : mars 2005

Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada

## **PRÉSENTATION DU CRISES**

Notre Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) est une organisation interuniversitaire qui étudie et analyse principalement « les innovations et les transformations sociales ».

Une innovation sociale est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles.

En se combinant, les innovations peuvent avoir à long terme une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial (entreprises, associations, etc.) et représenter un enjeu qui questionne les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors une source de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence de nouveaux modèles de développement.

Les chercheurs du CRISES étudient les innovations sociales à partir de trois axes complémentaires : le territoire, les conditions de vie et le travail et l'emploi.

### **Axe innovations sociales et territoire**

- Les chercheurs de l'axe territoire s'intéressent principalement aux rôles des acteurs sociaux, et à leurs pratiques innovatrices, dans les recompositions territoriales contemporaines. Ils étudient notamment l'émergence de réseaux sociaux et leurs liens avec de nouvelles formes de territorialité ; les relations entre les entreprises, les acteurs sociaux et les instances politiques locales ; les identités locales et leurs liens avec le développement économique et social ainsi que les modalités de gouvernance territoriale.

### **Axe innovations sociales et conditions de vie**

- Les chercheurs de l'axe conditions de vie s'attardent à repérer, décrire et analyser des innovations sociales visant l'amélioration des conditions de vie, notamment en ce qui concerne la consommation, l'emploi du temps, l'environnement familial, l'insertion sur le marché du travail, l'habitat, les revenus, la santé et la sécurité des personnes. Ces

innovations se situent, généralement, à la jonction des politiques publiques et des mouvements sociaux : services collectifs, pratiques de résistance, luttes populaires, nouvelles manières de produire et de consommer, etc.

### **Axes innovations sociales, travail et emploi**

- Les membres de l'axe travail et emploi centrent leurs travaux sur l'organisation du travail, la régulation de l'emploi et la gouvernance des entreprises dans le secteur manufacturier, dans la fonction publique et dans l'économie du savoir. Les recherches portent sur les dimensions organisationnelles et institutionnelles de l'emploi et du travail. Elles concernent tant les syndicats et les entreprises que les politiques publiques et s'intéressent à certaines thématiques comme les stratégies des acteurs, le partenariat, la gouvernance des entreprises, les nouveaux statuts d'emploi, le vieillissement au travail, la formation et l'économie du savoir.

### **LES ACTIVITÉS DU CRISES**

En plus de la conduite de nombreux projets de recherche, l'accueil de stagiaires post-doctoraux, la formation des étudiants, le CRISES organise toute une série de séminaires et de colloques qui permettent le partage et la diffusion de connaissances nouvelles. Les cahiers de recherche, les rapports annuels et la programmation des activités peuvent être consultés à partir de notre site Internet à l'adresse suivante : [www.cris.es.uqam.ca](http://www.cris.es.uqam.ca).

*Denis Harrison*  
Directeur

## NOTES SUR LES AUTEURS

**Denis HARRISSON** est professeur à l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et directeur du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES).

**Normand LAPLANTE** est professeur au Département de relations industrielles de l'Université du Québec en Outaouais (UQO) et membre du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES).

**Guy BELLEMARE** est professeur au Département de relations industrielles de l'Université du Québec en Outaouais (UQO) et membre du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES).



## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ .....	ix
INTRODUCTION .....	1
1. GOUVERNANCE ET PARTENARIAT .....	3
Notion de partenariat .....	3
Notion d'innovation.....	4
PARTENARIAT ET GOUVERNANCE : LE COMITÉ MINISTÉRIEL SUR L'ORGANISATION DU TRAVAIL (CMOT) .....	7
2. LE PARTENARIAT PATRONAL / SYNDICAL DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE .....	9
Un esprit pragmatique .....	11
Une manière d'entrer en relation .....	12
Le partenariat est un idéal éloigné.....	13
Le partenariat est un terme tabou .....	15
LES CMOT DANS LA CONTROVERSE .....	16
Et après... ..	19
CONCLUSION.....	21
BIBLIOGRAPHIE.....	23





## RÉSUMÉ

*Malgré d'importantes restructurations de l'administration publique au cours des dernières années, peu de travaux de recherche ont été consacrés à la place et au rôle qu'occupent les syndicats de la fonction publique au sein de ces réformes. Notre étude porte sur un épisode de ce processus, celui de la conception d'une forme de partenariat entre l'État québécois et les syndicats impliqués dans des innovations du travail. À travers une étude de cas, nous analysons les facteurs qui facilitent la création d'une forme spécifique d'interactions entre deux acteurs impliqués dans un projet commun ainsi que les contraintes organisationnelles et institutionnelles qui en freinent le plein déploiement.*

*Denis Harrison  
Normand Laplante  
Guy Bellemare*



## INTRODUCTION

Dans l'administration publique, toute action propre aux grandes réformes et restructurations relève des intentions et des capacités des acteurs. Il faut ainsi rendre compte de leur articulation comme étant au cœur du processus de l'innovation. Dans cet article, nous traitons d'un chapitre du processus d'innovation, celui qui concerne le rôle des syndicats dans ce cheminement. Comment se définit la gouvernance dans les lieux de travail entre les représentants syndicaux et les représentants de l'État en ces matières ? Quels rôles jouent les syndicats ? Pour circonscrire les débats qui portent sur cet objet, il existe certes plusieurs lieux d'observation. Parmi ceux-là, la mise en place des Comités ministériels sur l'organisation du travail (CMOT) dans la fonction publique québécoise représente un épisode que nous avons observé.

Peu de recherches à ce jour s'intéressent aux innovations du travail dans la fonction publique, en dépit du fait que le secteur public regroupe environ 20 % de la main-d'œuvre canadienne. Le partenariat et la concertation patronale/syndicale y sont encore moins examinés. Quelle forme prend ce partenariat ? Sur quel objet porte-t-il et en quoi est-il structurant pour l'organisation du travail ? En quoi ce type de partenariat constitue une forme innovante de gouvernance ?

Ces innovations du travail et le questionnement sur leurs conditions d'émergence et de développement se produisent dans un contexte où la plupart des fonctions publiques nord-américaines connaissent de nombreux débats et innovations organisationnelles qui se veulent alignées sur le nouveau management public (NMP) ou *New Public Management*. Le NMP propose une nouvelle conception de l'administration publique, laquelle est largement inspirée des modes de gestion du secteur privé. Selon le NMP, les acteurs publics conduisent leur action de manière interdépendante et ils demandent des ajustements de manière non autoritaire afin d'assurer la mise en cohérence de leurs objectifs et de leurs stratégies. L'action publique ne nécessiterait plus des modes de gestion standardisés et rigides. Elle serait le fait de configurations complexes d'enjeux et d'acteurs multiples sur de nouveaux territoires (Duran, 2001 ; Bernier, Bouchard et Lévesque, 2003).

Dans son acception courante, le NMP a comme objet les nouveaux arrangements budgétaires, plus transparents, qui incitent les gestionnaires et les employés à fixer l'évaluation des attentes sur les résultats (Kernaghan, Marson, Borins, 2001). Le management public se modèle alors sur les organisations du secteur marchand selon lequel les gestionnaires deviennent des leaders de la transformation, orientés par les résultats et les performances (Osborne et Gaebler, 1992, O'Brien et O'Donnell, 2002). Dans ce contexte, les objectifs sont clairement établis, le personnel est motivé pour les réaliser et la bureaucratie tend à s'amenuiser afin de réaliser des économies dans les coûts de la coordination (Pollitt, 1993). Les règles de coordination sont ainsi réaménagées au sein de chaque ministère et organisme public en fonction d'une logique interne et l'innovation en matière d'organisation du travail intéresse d'abord les acteurs locaux. La gestion des ressources humaines

devrait, selon le NMP, rechercher la participation du personnel, son engagement et son habilitation. Face à d'éventuelles résistances de salariés et de syndicats, les gestionnaires devraient développer des stratégies pour inciter les fonctionnaires à les suivre dans le changement (Horton, 2003).

En pratique, toutefois, le NMP rencontre de nombreuses difficultés. Le modèle de gestion le plus fréquemment associé à ce NMP a été une centralisation accrue du contrôle et du suivi de gestion, et des opportunités accrues pour une meilleure coordination et pour la co-gestion au niveau opérationnel (Horton, 2003 ; Emery et Giaouque, 2003 ; Bellemare et Bouchard, 2003).

Certaines difficultés tiennent à la compréhension limitée, par les auteurs du NMP, de la nature des administrations publiques dans lesquelles les objectifs sont multiples, l'efficacité ou le recouvrement des coûts n'étant qu'un objectif parmi plusieurs autres. De plus, le NMP heurte souvent de front l'engagement profond des personnels salariés et cadres à l'égard de leur ministère, des citoyens et de l'idée qu'ils se font du service public (McElligott, 2001).

Il n'y a donc pas de déterminisme absolu en la matière. Nous formulons l'hypothèse que la participation syndicale à l'identification des problèmes, à la recherche de solutions et à leur mise en application peut favoriser un changement réussi et mieux adapté aux réalités des fonctions publiques.

L'article comprend deux parties. Dans la première, nous traitons de la question de la nouvelle gouvernance et de la réforme de l'administration publique puis, dans une deuxième partie, nous analysons les résultats d'une étude de cas que nous avons conduite auprès de trois ministères québécois. L'analyse de ce cas s'avère pertinente à l'enrichissement des connaissances car elle fait état d'innovations auxquelles les syndicats de la fonction publique québécoise ont été conviés dès leur origine et pour lesquelles une entente provinciale avait été conclue entre l'État et ses syndicats, une situation rarement rencontrée en contexte nord-américain.

## 1. GOUVERNANCE ET PARTENARIAT

La nouvelle gouvernance traduit certaines transformations qui ont pour objet l'atténuation du monopole de l'action des institutions publiques comme en témoignent les débats sur la sous-traitance et la privatisation de certaines activités de l'État. Un des modèles de transformation de l'État est identifié par la notion d'État partenarial. Celui-ci transforme l'État dirigeant en tant que forme de régulation (Kernaghan, Marson et Borins, 2001 ; Duran, 2001 ; Bernier, Bouchard et Lévesque, 2003). Dans cette perspective, le partenariat repose sur « la reconnaissance de l'autonomie des parties ainsi que de leurs intérêts et leurs besoins ; la définition des rôles et comportements des acteurs et sur la reconnaissance que l'expérimentation de pratiques de coopération est mutuellement bénéfique » (Haynes et Allen, 2001). Le partenariat entre des acteurs hétérogènes peut constituer une innovation. Afin d'approfondir cette question, nous définissons en premier la notion de partenariat puis la notion d'innovation.

### Notion de partenariat

Le partenariat est un concept qui conduit à des pratiques démocratiques dans les organisations. Ce concept est cependant élastique, allant d'une simple consultation avec le syndicat à la participation structurée des salariés à tous les niveaux de l'organisation, en passant par des formes intermédiaires de coopération. Pour Haynes et Allen (2001) le partenariat révèle une orientation qui conduit à une légitimité mutuelle, un engagement formel à la coopération selon un processus de consultation et de décision commune. Dans le partenariat, il faut comprendre les bases de l'engagement relatif à l'atteinte des attentes perçues par les parties. Avant de s'y engager, les gestionnaires analysent d'autres situations telles que la consultation directe des employés, la réduction des budgets ou l'évaluation des services publics sans la participation des syndicats. Ces derniers y voient une occasion d'améliorer leur rôle et d'influencer les décisions notamment lors des changements organisationnels, comme ce fut le cas dans l'administration publique. Les gestionnaires admettent le besoin d'accroître la légitimité de leur gestion auprès du personnel et les syndicats y gagnent en influence. Les parties agissent en complémentarité sans que cela abolisse pour autant les possibilités de conflits. Les employés préfèrent néanmoins une certaine collaboration avec les employeurs plutôt que la confrontation. En quoi le partenariat est-il innovateur ?

## Notion d'innovation

L'innovation est un concept analysé de diverses façons. Les travaux de Schumpeter (1967) sur l'entrepreneur innovateur, de Rogers (1983) sur la diffusion des innovations, de Freeman (1991) sur les milieux innovateurs, de Callon (1986) sur l'acteur-réseau ont montré que l'innovation est le résultat d'initiatives particulières portées par des acteurs volontaires. Ces derniers créent des formes organisationnelles inédites ou inventent des configurations d'interactions sociales dans des arènes particulières. Les travaux plus récents sur l'innovation sociale nous permettent d'en saisir davantage la portée et le caractère structurant dans les milieux organisationnels. À l'origine, l'innovation sociale désignait les nouvelles façons de faire afin de résoudre des problèmes spécifiques (Taylor, 1970). Elle ne se distinguait guère du changement qui désigne un nouvel état, de nouvelles formes organisationnelles ou de nouvelles pratiques donnant lieu à l'amélioration d'une situation donnée. L'innovation est aussi caractérisée par son processus, c'est-à-dire sa conception et l'itinéraire de son implantation. L'innovation est donc à la fois un résultat et un processus. L'innovation sociale est une création d'acteurs spécifiques (personnes et groupes) qui vivent un problème et qui sont en mesure de prendre des initiatives afin de le résoudre (Whyte, 1982 ; Fontan, 1998). La coopération entre des acteurs hétérogènes et diversifiés dépeint l'aspect singulier de l'innovation sociale (Alter, 2003 ; Lallemand, 2001). C'est le cas des nouveaux arrangements sociaux qui reposent sur des formes de coopération interne au système de travail afin d'améliorer la productivité (Dadoy, 1998) et de certaines configurations de partenariat qui traduisent des changements durables (Kanter, 1999).

En somme, l'innovation est un processus social caractérisé par l'interaction et l'échange d'informations et de savoirs d'une grande variété d'acteurs interdépendants. Dans cet article, nous associons l'innovation sociale aux nouvelles formes d'organisation du travail qui tiennent compte des intérêts des groupes qui coopèrent afin de réaliser des objectifs de productivité du milieu organisationnel (Heller et al, 1998). Les termes très diversifiés qui désignent ces innovations sont :

- l'élargissement du contenu des classifications d'emploi ;
- l'implication du personnel ;
- les procédures alternatives de résolution des conflits ;
- la restructuration du modèle bureaucratique ;
- le travail en équipe ;
- les équipes de résolution de problème ;
- l'habilitation ;
- la prise d'initiatives ;
- l'éthique du travail ;
- le partenariat ;
- les nouvelles valeurs.

Dans l'administration publique, l'innovation sociale se développe dans un contexte de réforme de l'appareil d'État, de sa capacité d'intervenir à titre de maître-d'œuvre des politiques et des différents programmes de services auprès des citoyens. Ce contexte de restructuration fait place à des vides institutionnels dans lesquels peuvent s'insérer les innovations. Paradoxalement, l'administration publique est souvent décrite comme étant rigide et régressive, peu ouverte aux innovations. Les gestionnaires ont peu d'autonomie dans la prise de décision et les employés se trouvent mal reconnus et mal compensés pour les initiatives prises (Selden, Ingraham et Jacobson, 2001). Le secteur public est souvent comparé au secteur privé qui serait plus efficace. Plusieurs pratiques du secteur privé sont empruntées afin de réformer la gestion, notamment au plan des ressources humaines. Dans une étude, Borins (2001) identifie les types d'innovations qui apparaissent fréquemment dans l'administration publique :

- l'approche globale de l'innovation ;
- les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) ;
- l'amélioration des processus ;
- l'habilitation des communautés ou des citoyens ;
- le partenariat avec le secteur privé.

Nous abordons l'innovation selon une approche globale qui fait référence à la portée élargie des arrangements organisationnels. Ainsi, l'innovation ne se résume pas à un projet ou un programme comme ceux énumérés précédemment et elle est rarement contenue dans une seule unité administrative. Les initiatives prises dans un ministère peuvent se répercuter sur d'autres unités. C'est pourquoi l'innovation repose sur un état d'esprit, une mutualité à construire et une culture à développer, autant d'aspects intangibles qui reposent sur la coopération entre des intervenants divers. Les fonctionnaires, ceux et celles que l'on appelle les « ressources humaines », y prennent une place primordiale. Si le leadership est essentiel, aucune réforme ne peut faire l'économie d'une implication réelle des ressources humaines. Par ailleurs, ces actions locales se déroulent dans un cadre institutionnel bureaucratique qui habilite et contraint les innovations.

La réforme emprunte les voies de la décentralisation de l'autorité de la gestion des ressources humaines, de la réduction des classifications, de la sous-traitance et la privatisation, de la planification des ressources humaines ainsi que des relations plus harmonieuses entre les agents (Cipolla, 1996). Les réformes concernant les employés ne peuvent faire l'économie du support des syndicats (Gore, 1993). Aussi, les syndicats sont des intervenants pertinents à la mise en œuvre des réformes, voire des passages obligés, car la réalité se complexifie et plusieurs intervenants doivent participer. La coopération entre l'État et les syndicats des employés de l'État s'effectue à travers la mise en place d'une forme de partenariat inédite dans la fonction publique. Pourtant, en dépit du grand nombre d'études sur la réforme de l'administration publique, peu d'entre elles traitent du rôle des syndicats. Pour certains, les syndicats sont une barrière aux réformes, notamment vis-à-vis la flexibilité managériale et la sous-traitance. Les syndicats expriment les préférences des employés en cherchant à améliorer l'environnement du travail par de meilleures

conditions de travail (Kellough et Selden, 2003). D'autres auteurs ne soulignent pas suffisamment le rôle des syndicats dans les réformes, comme si la réforme était une fonction dévolue aux gestionnaires. Dans une étude très documentée sur les réformes de l'administration publique, peu de place est accordée au partenariat que peuvent former les syndicats avec les gestionnaires des ministères pour réaliser certaines innovations (Kerhagahn, Marsen et Borins, 2001). Les syndicats du secteur public réagissent défensivement à la restructuration imposée en essayant d'en minimiser les impacts, il y a des conflits mais des liens sociaux se tissent en dépit de certains conflits (Rose et Chaison, 2000). Il n'y a pas d'approche universelle, il faut plusieurs innovations pour faire face à la complexité et le partenariat patronal/syndical est l'un de ces lieux d'innovation.

Dans la plupart des cas, les syndicats sont très peu associés à la définition et à la mise en place du NMP, si bien qu'ils en ont souvent une représentation fort négative, constatent souvent un accroissement de leur fardeau de tâche, (Bacc et Della, Rocha, 2000 ; Belman, Gunderson et Hyatt, 1996 ; Roche, 2000 ; IJPSM, 2003 ; Pollit et Bouckaert, 2001). Ces constats contribuent à la méfiance des syndicats face aux réformes des administrations publiques. D'ailleurs, depuis les années 2000, particulièrement en Europe occidentale, le NMP a été accompagné d'une décentralisation de la négociation et d'une extension de la négociation collective et des droits syndicaux (Horton, 2003, p. 405). Celle-ci semble garante d'une meilleure réussite du NMP comme en fait foi positivement la recherche sur l'Angleterre et négativement les recherches sur la Belgique ou la Suisse (IJPSM, 2003). Dans ces derniers cas, les gouvernements ont utilisé une stratégie intensive de sondages auprès des employés, mais selon une approche *top-down* et sans participation syndicale.

Au Canada, les syndicats du secteur public réagissent défensivement à la restructuration imposée, ils essaient d'en minimiser les impacts, il y a des conflits mais des liens sociaux se tissent (Rose et Chaison, 2000). Toutefois, l'annonce d'une nouvelle Loi sur les relations de travail dans la fonction publique établit un cadre qui mise sur la coopération patronale-syndicale par la création de comités dans les ministères et une démarche d'amélioration conjointe du milieu de travail. Au Québec, cette place est acquise depuis déjà quelques années à travers la formation des CMOT dans les ministères et organismes publics. De plus, cette innovation n'a pas été rejetée par le nouveau gouvernement élu en 2003. Au contraire, l'entente sur l'organisation du travail a été reconduite en 2004. Cela s'inscrit dans la nouvelle gouvernance selon laquelle des acteurs sociaux sont en mesure de prendre des responsabilités dans un cadre de décentralisation de la décision et de l'action.

Un seul acteur ne dispose pas de toutes les ressources pour faire face à l'incertitude générée par l'action simultanée et non coordonnée de plusieurs acteurs, il crée alors une alliance afin d'articuler son action à celle des autres. La nouvelle gouvernance repose sur une prise de connaissance des intentions des autres. Des ajustements en cours d'action sont constamment requis et il y a un apprentissage mutuel. De nouveaux forums, de nouvelles structures s'ajoutent afin de coordonner et réguler ces nouvelles formes d'action (Denis, Lamothe et Langley, 2001). Ensuite, tenant compte des sources d'innovations multiples, l'ensemble des innovations fait partie d'un



système, un élément doit donc être en mesure de structurer l'ensemble, ce peut être la participation, la performance organisationnelle ou un nouveau partage du pouvoir. Ces divers composants de l'innovation sont toutefois portés par des acteurs qui y accordent un poids différent. C'est d'ailleurs ce qui est controversé dans le partenariat. Dans l'administration publique, il y a eu plusieurs réformes sans suivi, éphémères, rhétoriques, symboliques, désincarnées et à la mode. Il y a beaucoup de contrôle et la culture bureaucratique est omniprésente. Les activités de participation sont importantes, mais elles ne sont pas évaluées, de sorte que l'innovation devient difficile à saisir (Durst et Newell, 1999).

Voyons maintenant en quoi le partenariat entre les syndicats et le gouvernement du Québec forme une innovation permettant d'avancer une nouvelle forme de gouvernance, et en quoi cette nouvelle manière d'entrer en relations est parsemée d'obstacles organisationnels et institutionnels, qui en empêchent le plein déploiement.

## **PARTENARIAT ET GOUVERNANCE : LE COMITÉ MINISTÉRIEL SUR L'ORGANISATION DU TRAVAIL (CMOT)**

En 1995, le gouvernement du Québec ainsi que les organisations syndicales de la fonction publique et l'Association des cadres ont établi une entente cadre sur l'organisation du travail. Cet accord marque le début d'un nouveau cheminement des acteurs de la fonction publique, cadres et gestionnaires de tous les niveaux, syndicats et employés de toutes les catégories professionnelles, ainsi que les différentes associations professionnelles regroupant les ingénieurs, les médecins et les juristes à l'emploi du gouvernement qui se tournent vers une transformation de l'organisation du travail. Cette entente est un tournant manifestant une volonté de transformer le type d'organisation dans lequel évoluent les acteurs de la fonction publique. À la suite de l'abolition de la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics qui porte sur les compressions budgétaires et les réductions de postes, une nouvelle phase de la coopération allait être entreprise. L'entente marque de façon saillante la manière dont les acteurs entrent en relation. Le contexte économique du début des années 1990 et les difficultés financières de l'État (déficit accumulé) ont conduit la plupart des gouvernements des pays industrialisés à revoir le rôle de l'État et de réduire conséquemment les dépenses et le budget. En matière d'organisation du travail, la question primordiale du gouvernement consistait à faire cet exercice de réduction budgétaire sans limiter la qualité du service public. Il convient alors de questionner l'efficacité et l'efficience de l'administration publique puis, plus tard, d'interroger l'organisation du travail. C'est dans cet esprit d'économie que l'entente a été ratifiée par les parties. Les syndicats n'allaient cependant pas accepter un accord de coopération sur l'organisation du travail sans contrepartie. La question de la sécurité d'emploi, puis de la qualité de vie au travail se sont ainsi ajoutées aux objectifs fixés dès le départ.

Près de soixante CMOT ont été créés soit un par ministère ou organisme public (CSST, SAAQ, etc.). Les CMOT sont structurés de manière volontaire sans obligation de rencontre. Les décisions sont prises en fonction des ententes prises entre les représentants syndicaux et les gestionnaires de chaque ministère. Toutefois, les représentants de chaque partie échange entre eux et font valoir leur expérience, de sorte qu'il y a un processus d'initiative en même temps qu'un processus d'imitation propre à l'isomorphisme (Dimaggio et Powell, 1991).

Les résultats que nous présentons reposent sur trois études de cas que nous avons conduites au cours des deux dernières années. Nous y avons effectué une quarantaine d'entrevues auprès des cadres, des représentants syndicaux ou des associations professionnelles et de quelques employés de trois ministères du gouvernement du Québec. Nous avons assisté à vingt-huit rencontres des CMOT à titre d'observateurs et finalement nous avons analysé la documentation pertinente sur le sujet, soit les procès-verbaux, les lettres d'entente, les mémos, les projets spéciaux. Dans cet article, nous ne rendons compte que d'une partie de ces matériaux ethnographiques de la vie des CMOT. La section suivante est divisée en deux parties. D'abord, nous cherchons à définir le partenariat selon la conception que s'en font les acteurs. Ensuite, nous examinons les conditions du succès des CMOT selon la représentation qu'en ont les acteurs.

## **2. LE PARTENARIAT PATRONAL / SYNDICAL DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

L'entente cadre est un dispositif de rencontre qui fixe quelques objectifs, elle n'a pas de vie en soi. Si elle permet des rencontres, celles-ci doivent en retour structurer un contenu. En ce sens c'est une construction sociale, c'est-à-dire que nous accordons une place prépondérante aux acteurs locaux qui agissent dans des endroits particuliers à un moment précis (Berger et Luckman, 1966 ; Knorr-Cetina, 1988). Le contexte macro a un statut de représentations locales qui suggèrent des régularités comportementales. La réalité sociale est interprétée et nous devons préciser le processus à travers lequel le sens est construit. Ensuite, nous montrons comment ces représentations sont incorporées dans l'action sociale. Les faits peuvent être observés à travers les négociations humaines. Bien que chacun admet que les rapprochements entre les syndicats et les gestionnaires s'effectuent selon les principes d'une notion que l'on se plaît à nommer le partenariat, celle-ci embrasse néanmoins des sens multiples et variés qui ne sont pas nécessairement compatibles. En effet, le partenariat implique un partage des ressources entre deux agents afin de résoudre un problème qu'aucun des deux ne peut solutionner individuellement. Cet arrangement mobilise des acteurs en situation d'interdépendance qui doivent travailler ensemble afin de construire un projet commun. Ce qui nécessite le partage d'idées et de connaissances. Les acteurs coopèrent lorsqu'ils s'engagent dans un processus interactif fondé sur des règles, des normes et des structures communes afin de prendre des décisions conjointes (Easton, 1992). La logique des intérêts des parties est temporairement mise de côté au bénéfice d'un principe d'orientation de l'action fondé sur l'obligation morale (la réciprocité, l'équité, la loyauté et la mobilisation) (Sako, 1992). Les acteurs réunis en partenariat poursuivent une mission commune tout en défendant des objectifs pour eux-mêmes. Ils développent une stratégie simultanée de compétition et de coopération (Harrisson, 2003). Partant de ces prémices, comment définit-on le partenariat au sein de l'administration publique ?

Deux éléments situationnels expliquent la différenciation entre les CMOT. D'une part, les CMOT ne se sont pas développés de manière comparable. En effet, certains ont été des lieux très actifs où des décisions très importantes ont été prises. D'autres au contraire n'ont qu'une existence théorique, ou alors ils n'ont conduit qu'à mettre en place une forme secondaire d'échange et d'interaction. L'écart entre les deux formes s'explique par la pertinence perçue par les acteurs décisionnels d'y saisir une occasion propice à la mobilisation des fonctionnaires du ministère à la suite d'une redéfinition de sa mission. Dans ce cas, des acteurs innovateurs émergent, ce sont des membres des comités qui sont prêts à s'engager dans des réseaux locaux malgré les incertitudes, d'où l'importance de saisir les représentations des acteurs. (Julien, 2003). En effet, l'innovation est une « croyance » avant d'être logique et rationnelle car on ne peut savoir à l'avance ce qu'il en adviendra (Alter, 2002).

C'est pour ça que l'entente-cadre n'est pas dans la convention collective. C'est implicite qu'elle repose sur la notion de partenariat mais c'est un partenariat de papier. Ça s'incarne dans les individus, dans les projets. C'est une structure qui favorise le partenariat mais c'est pas du partenariat. Ça se concrétise quand tu vas voir un projet qui s'est fait en partenariat, le reste c'est des formalités. Comme je dis souvent, tu vas voir un comité ministériel qui te parle de ce qui se dit, de ce qui s'échange, pis on trouve ça le « fun », on se respecte pis tout ça, mais moi je dis si c'est vrai tout ça il faut que ça s'incarne dans des projets sinon c'est comme un club de cartes...

Un cadre

D'autre part, les CMOT ont été construits dans un contexte de compétition avec des innovations concurrentes selon le point de vue de ceux qui les avancent et les défendent. C'est ainsi que la privatisation, la sous-traitance et les partenariats privé/public ont tât fait de ralentir le processus d'innovation par le partenariat patronal/syndical. Le processus est fait d'avancées et de reculs mais l'inscription des innovations alternatives dans un processus parallèle à celui des CMOT invalide les avancées. D'autres processus d'innovations sont complémentaires au partenariat patronal/syndical. C'est le cas des innovations émergentes, résultats d'ententes informelles entre les cadres et les employés dans les ministères. C'est également le cas de la Loi sur la modernisation de l'administration publique qui a toutefois provoqué des réactions mitigées. Selon certains, la modernisation et les CMOT se nourrissent mutuellement comme l'affirme ce cadre :

[...] La loi sur la modernisation va exactement dans le même sens que la réorganisation du travail. Ça demeure [...] un outil extraordinaire dans cette période de modernisation de l'État, puisqu'il faut se parler pour se moderniser, et puis il faut que nos forces travaillent ensemble.

Un cadre

D'autres ne voient pas cela du même point de vue, notamment chez les cadres pour qui la Loi sur la modernisation vient déplacer l'ordre des priorités dans les processus simultanés d'innovation. Pour eux, les CMOT sont devenus des lieux d'innovations secondaires :

Ça dérange les hauts fonctionnaires lorsqu'au CMOT nous questionnons la loi 82. Il y a un malaise qui se cache dans leur réticence à en parler et à dire que la loi 82 et les CMOT sont deux choses différentes.

Un cadre

Les CMOT ont connu des développements inégaux et des investissements de formes asymétriques comme si chaque ministère était une organisation qui possède sa propre logique d'action qui la distingue des autres. Sur la question du partenariat, nous avons répertorié quatre significations diverses que nous présentons à l'instant.

## **Un esprit pragmatique**

Le pragmatisme consiste à reconnaître les pratiques des acteurs comme ayant une vertu heuristique selon laquelle l'expérience est riche d'enseignements. Dans ces circonstances, les acteurs ne cherchent pas à définir le partenariat, ils se contentent d'une approximation afin de ne pas se laisser bloquer par des obstacles conceptuels ou encore des définitions normatives qui pourraient contraindre le travail collectif en matière d'organisation du travail. Plusieurs acteurs de toutes les parties se reconnaissent dans ce refus de définir au préalable ce qui se fait au profit du travail concret permettant de fixer le partenariat une fois qu'un certain nombre d'actions sont posées. Cette position rejoint la majorité des acteurs innovants, car si au départ il était important de savoir sur quelle conception des relations entre les parties le rapprochement allait porter, assez rapidement les acteurs se sont empressés de commencer le travail collectif sur des dossiers particuliers. La délimitation du territoire du partenariat allait être établie par la pratique. Ainsi, en maintenant une ouverture permanente, le partenariat devient une notion évolutive qui s'adapte aux acteurs présents, aux enjeux, à la période et au contexte.

Pour les représentants syndicaux, le partenariat est devenu par la force des circonstances une notion mieux délimitée maintenant qu'elle ne l'a été au début, notamment sur les enjeux qui se sont élargis en intégrant peu à peu les conditions de travail, la qualité de vie au travail ainsi que de nouveaux programmes tels que la reconnaissance, la conciliation du travail et de la vie privée et familiale, s'ajoutant au questionnement plus traditionnel sur la sécurité d'emploi. Ce sont du moins des préoccupations que partagent les salariés avec leurs représentants syndicaux.

Quant aux gestionnaires, ils accèdent à une forme de gouvernance qui permet de légitimer des décisions qui leur appartenaient en exclusivité. Pour ces derniers, le partenariat devient ainsi une manière de partager tout en conservant la responsabilité ultime de la décision. Celle-ci sera mieux comprise par l'ensemble des acteurs et les malentendus seront analysés avant que les solutions ne soient intégrées à l'action :

On a pris un an à le [partenariat] définir, mais en bout de ligne ce qu'on dit c'est qu'on va travailler ensemble, parce que dans les définitions il y a toujours quelque chose qui accroche... Quand on s'enfarge dans les définitions, on ne travaille pas. Il faut l'avoir à l'esprit mais ne pas suivre un document à la lettre.

Un représentant syndical

Avec une telle approche pragmatique, l'innovation acquiert un sens différent selon la personne qui l'initie. En effet, les gestionnaires conçoivent l'innovation surtout comme une nouvelle forme de gestion participative, alors que les employés l'associent à une possibilité de solutionner un problème interne. C'est un forum de discussion à propos des solutions hypothétiques. D'autres encore voient la nécessité du partenariat afin de discuter des conséquences sociales des technologies implantées dans l'administration publique. Par ailleurs, une approche ne doit pas en dominer une autre, car il est possible de concilier les différentes interprétations de l'innovation ainsi que la forme du processus qui lui donne forme. C'est ainsi que le partenariat se construit par un travail en commun qui préconise des valeurs communes :

L'objectif c'est de travailler tout le monde ensemble vers le même but....  
Mais l'écart est grand entre un sous-ministre et un ouvrier. L'important c'est de travailler ensemble en comité où chacun est égal.

Un représentant syndical

## **Une manière d'entrer en relation**

Un deuxième sens du partenariat émerge du premier décrit ci-haut et se rapporte à une manière d'entrer en relation entre les membres de la direction et les représentants syndicaux.

Le partenariat se définit davantage par le processus qui conduit aux résultats. Il s'agit d'entrer en relation d'une façon inédite pour les acteurs habitués à d'autres formes de relations, notamment les confrontations multiples qui ont jalonné les rencontres entre patrons et syndicats. Un nouveau code de conduite entre les acteurs émerge. Chacun insiste sur la prise de parole franche et ouverte, sans manifestation du rapport d'autorité régissant les relations entre les acteurs appartenant à des entités différentes. Le partenariat est compris ici comme une forme de communication lors de rencontres de travail qui se veulent conviviales et harmonieuses et où les acteurs relâchent momentanément leurs rôles habituels et s'engagent dans un nouveau type inédit de relations qui possèdent ses propres règles : égalité de statut, équivalence des arguments évoqués, absence de

jugement porté sur ces arguments, traitement équitable, règlement des mécontentes par la prise de parole, absence de marchandage :

On fait du partenariat parce qu'on n'a pas de confrontations. Je n'ai pas essayé de cogner sur la table. C'est du partenariat parce qu'on essaie de trouver une solution, quelque chose de gagnant-gagnant.

Un représentant syndical

Les résultats qui émergent de ce processus inédit dans l'administration publique sont le produit d'un consensus entre les acteurs présents. Le partenariat est une entité distincte qui se démarque des ententes habituelles qui résultent d'un compromis. Les rencontres sont un moment dans lequel le partenariat se constitue, aussi les manières d'interagir sont plus facilement associées au partenariat car elles sont les marques visibles de ses manifestations concrètes.

### **Le partenariat est un idéal éloigné**

Un troisième sens émerge des pratiques et des réflexions des acteurs sur le partenariat qui consiste à une idéalisation de ce que ça devrait être et une évaluation de son cheminement. Une proportion importante d'acteurs nie l'existence du partenariat car les conditions de sa pratique ne sont pas réunies. Le partenariat se définit comme un processus continu mais son aboutissement n'est pas encore réalisé :

Le partenariat n'existe pas mais ça se développe, on implante nos barèmes. C'est quoi les décisions qu'on peut prendre, les orientations. On est dans les alignements.

Un représentant syndical

Le cheminement est décrit alors comme un itinéraire parsemé d'embûches qu'il faut bien lever afin de continuer. C'est également un itinéraire marqué par des avancées et des reculs. Le partenariat est une forme particulière de gouvernance qui n'est pas institutionnalisée et qui repose pour une bonne part sur la volonté des acteurs impliqués. On note ainsi un progrès depuis le début (1995), mais l'ensemble des activités réalisées dans ce cadre singulier n'ont pas donné lieu à des pratiques et des habitudes normalisées qui permettraient d'indiquer l'existence d'un partenariat, soit un travail collectif qui se démarque des intérêts respectifs des parties. L'intérêt commun se bâtit, mais il n'a guère pris de forme définitive.

Le partenariat est décrit comme étant un jeu d'influence réciproque dans les décisions sur les grandes orientations, mais il n'existe pas de prise de décision conjointe. Les représentants de chaque partie admettent ici que le partenariat prend davantage la forme d'une consultation qui éclaire la décision appartenant à la direction. Une faible minorité souhaiterait que le partenariat se rende à la co-gestion, mais la plupart des acteurs ne le désirent pas à cause des impératifs légaux sur l'imputabilité qui incombent aux dirigeants d'un ministère :

... Moi je pense que le vrai partenariat se rapproche beaucoup de la co-gestion. [...] Mais on n'a pas la vraie forme de partenariat-là.

Un représentant syndical

Moi je suis patronal, les décisions doivent être prises par ceux qui courent les risques. [...] C'est pas le syndicat qui prend les risques c'est l'employeur. On peut prendre les décisions collégialement mais pas au point de tomber dans la co-gestion. Sinon on va assumer les risques à deux. [...] Il faut favoriser l'éclosion d'idées, parce que les meilleures idées, c'est ceux qui font le travail qui les ont, mais les grandes orientations stratégiques, les associations avec d'autres, c'est celui qui prend les risques qui doit les faire.

Un cadre

Cela appelle les limites de partenariats locaux dans les ministères, notamment parce que les règles de l'administration publique ne sont pas modifiées. Le partenariat dans la fonction publique n'a pas été articulé avec les autres règles systémiques de la Loi de la fonction publique, du Conseil du trésor et de la notion d'imputabilité. Le partenariat a toutefois progressé. Il a été identifié d'abord comme étant un forum d'informations où peu d'échanges entre les partenaires sont réalisés ensuite, à un forum de consultation dans lequel il y a de véritables échanges qui influencent la décision finale sans qu'elle ne soit partagée. Ici, la différence avec le partenariat pragmatique réside alors dans l'acceptation ou le refus de ce caractère limité de cette forme de gouvernance. C'est pourquoi certains acteurs refusent alors de parler de partenariat et préfèrent nommer ces rencontres comme étant de la concertation sur certains dossiers.



## Le partenariat est un terme tabou

Dans le contexte de la nouvelle gestion publique, le partenariat est une notion qui fait aussi et surtout référence aux liens plus étroits qui se tissent entre l'État dispensateur de services publics et les entreprises, les partenariats publics-privés. On nomme partenariat cette forme mixte de liens entre les entités lorsqu'il y a une entente entre l'État et une firme privée pour la dispensation d'un service en particulier :

Un partenariat public-privé est une initiative de collaboration visant la fourniture d'infrastructures ou la prestation de services, reposant sur l'expertise du partenaire le mieux apte à répondre à des besoins publics clairement définis au moyen de l'affectation des ressources et de l'imputation des risques et des récompenses les plus appropriées. [...] Dans le cadre d'un partenariat public-privé, le secteur public est responsable de la surveillance et de l'évaluation de la qualité, alors que le secteur privé est plus étroitement lié à la prestation réelle du service ou à la mise en œuvre du projet.

Le bureau des partenaires public-privé (P3), Industrie Canada

Ce sont surtout les représentants syndicaux qui tiennent ce discours du refus permettant de se distinguer des partenaires présents et éventuels de l'État. Le désengagement de l'État dans la production et la distribution de certains services auprès de la population au profit de la privatisation des services sont controversés :

Ce n'est pas un mot employé car le partenariat fait référence au lien public-privé, à la sous-traitance. Ça fait perdre des jobs. On dit plutôt que l'on travaille ensemble sur un même projet.

Un représentant syndical

Par le fait même, tout rapprochement de cette situation avec la forme de partenariat qui se construit entre les gestionnaires et les représentants syndicaux devient extrêmement litigieux. De plus, les représentants syndicaux rejettent toute vision d'un syndicalisme exercé auprès des employés de l'administration publique qui se résumerait à une approche instrumentalisée par laquelle les syndicats ne seraient qu'un relais permettant de mobiliser les membres derrière des objectifs de performance et de rentabilité propre au NMP. Les tenants de cette position ne désirent pas être considérés comme partenaires car les syndicats représentent les employés de l'État. Ce ne sont pas des acteurs subsidiaires, ils sont dans l'État et refusent de voir leur rôle banalisé comme tant d'autres. C'est pourquoi le rapprochement avec le secteur marchand a comme effet de rejeter

un concept, celui de partenariat, au profit d'une notion moins compromettante, plus atténuée, comme le « travail en équipe ».

Ces quatre formes de représentations sont importantes en regard du type de décision que l'on veut prendre et de la nature des projets sur lesquels les acteurs désirent se prononcer. Les logiques d'actions multiples qui concourent à définir le partenariat conduisent à une forme de coopération ténue dont le cheminement s'effectue d'une manière controversée. Peut-on de cette façon atteindre le coeur de l'organisation du travail et mener à une véritable transformation du travail dans l'administration publique ? Ou, à l'inverse, doit-on se prononcer à travers le CMOT sur des questions périphériques aux véritables enjeux et laisser d'autres acteurs débattre de ces questions en d'autres lieux ?

## **LES CMOT DANS LA CONTROVERSE**

La forme la plus répandue d'exercice de la concertation patronale/syndicale au sein de l'administration publique est avant tout consultative. Dans ce cas, les syndicats suggèrent aux gestionnaires des voies d'orientation et indiquent leur avis en spéculant sur les conséquences potentielles de la décision. Ces effets sont relatifs à l'emploi et aux compétences requises de la part des employés ou aux conditions de travail particulièrement tout ce qui atteint la qualité de vie au travail. Rarement les politiques publiques ou les positions relatives à l'engagement envers les citoyens sont abordées et discutées dans ce forum. Par ailleurs, la consultation ne conduit pas à un engagement ferme dans le processus décisionnel.

Il existe une autre forme de concertation qui enrôle les syndicats dans la co-décision. Beaucoup plus rare que la première forme, la concertation décisionnelle conduit à la conception de projets communs dans laquelle l'autorité est partagée entre les parties, exprimant ainsi une disposition à prendre des risques et à mettre en commun des ressources. Cette forme de gouvernance partenariale repose sur la différenciation et la diversification qui suppose la concertation avec des acteurs sociaux qui ont développé des logiques d'action autonomes. Avec cette forme innovante de gouvernance, la décision n'est plus prise de manière hiérarchique, mais elle tend à être partagée à travers un processus d'échange entre des acteurs interdépendants qui apprennent l'un de l'autre. Mais pourquoi, malgré les intentions manifestées par les représentants de l'État, est-il si rare, si complexe et surtout si difficile de construire des formes concrètes de partenariat avec les syndicats ?

En ce qui concerne les employés, le problème principal consiste à activer la motivation dans un contexte de réduction des effectifs et d'intensification du travail. Or les syndicats répondent de manière défensive à la restructuration qui est imposée et inévitable. Ils essaient d'en minimiser les impacts. Ils sont opposés à toute innovation qui mise d'abord sur la sous-traitance, qui met en péril la sécurité d'emploi, l'ancienneté et la classification des emplois.

Pour certains gestionnaires, la consultation auprès des syndicats est un exercice périlleux dont on pourrait faire l'économie. Le processus de consultation dans les CMOT est long et ardu. Ils estiment que ce processus n'est pas très efficace. Aussi, ces acteurs, généralement des cadres, estiment que l'innovation émergente est véritablement un processus d'innovation qui compte davantage dans la mesure où il sert à insuffler de nouvelles attitudes tant chez les employés que parmi les gestionnaires de premier niveau. Ce n'est qu'une fois ce processus assuré que la consultation auprès des syndicats peut s'avérer utile. Les décisions, une fois prises, sont ancrées, elles sont solides et une nouvelle voie s'ouvre. La consultation auprès des syndicats par le biais des CMOT devient alors essentielle à l'innovation, elle complète ce qui se produit partout dans les unités des ministères.

Des gestionnaires se demandent toutefois si les syndicats représentent bien les intérêts des employés au sein des CMOT. Sur les grandes orientations stratégiques telles que la déclaration des services au citoyen, les gestionnaires auraient bien apprécié consulter directement les employés sans passer par leurs représentants syndicaux. La question de la représentativité des employés demeure. Il ne fait pas de doute aux yeux de ces gestionnaires que les syndicats représentent les intérêts socio-économiques des membres. Toutefois, peuvent-ils être de bons intermédiaires lorsqu'il est question de l'amélioration des services au citoyen et les nouvelles conduites de gestion comme la gestion par résultat.

Cette vision des limites du partenariat n'est cependant pas partagée. D'autres gestionnaires croient au contraire que l'utilité des CMOT dans les grands débats sur la modernisation de l'administration publique est démontrée. Toute innovation doit être légitimée et les syndicats contribuent fortement à valider le processus qui y conduit. Il reste cependant à résoudre la question du rôle précis qui devrait être donné aux syndicats. Est-ce suffisant d'être consultatif ou le rôle de partenaire doit-il conduire à la décision conjointe ? Les représentants syndicaux tiennent à ce forum important d'échanges d'information. En effet, les syndicats ont accès à l'information privilégiée qui concerne les grandes orientations administratives du ministère : budget, orientations stratégiques, responsabilités ministérielles. De plus, les CMOT forment une tribune importante où se tissent des liens de coopération entre la direction des ministères et les syndicats. Les représentants syndicaux jouent un rôle de co-décideurs avec les gestionnaires sur des projets transversaux en matière d'organisation du travail dans les ministères. Des projets comme la déclaration des services aux citoyens et le télétravail ont été conçus conjointement. Dans le travail sur des projets opérationnels, des sous-comités paritaires sont formés et le travail concret d'innovation est alors conçu conjointement par les représentants syndicaux et les gestionnaires avant d'être acceptés par le CMOT. C'est aussi dans ce travail en sous-comité que le partenariat se

construit de façon très positive. Est-ce qu'il faut alors étendre le rôle de co-décideurs à tous les niveaux ? Les représentants syndicaux ne le croient pas. Ils se satisfont de ce rôle consultatif sur la plupart des questions et de co-décideurs sur des sujets davantage opérationnels. Pour ces derniers, il ne s'agit pas de redéfinir le rôle de l'État. Cela revient aux citoyens et au gouvernement élu. Ils peuvent intervenir dans le débat lorsqu'il est question des emplois et de la qualité de vie au travail :

Le gouvernement fait des choix comme [...] la loi sur la modernisation. Ça interpelle, ça change le cadre et nos travaux dans les comités en sont affectés. Le comité n'est pas là pour juger de la valeur de ces projets là. Il n'est pas là pour critiquer ou contester le gouvernement. Il est là pour voir comment ces changements-là se font en respectant les individus, en maintenant un cadre d'efficacité.

Un représentant syndical

Il n'y a pas lieu d'aller plus loin que le contenu des lettres d'entente entre le gouvernement et les grands syndicats de la fonction publique. Selon plusieurs, l'entente est formalisée de cette façon et évaluée à des fréquences régulières. Les syndicats demeurent entièrement autonomes tout en étant associés au processus de transformation de l'État. Ils y participent par la discussion des approches et des enjeux. Leurs interventions obligent parfois les décideurs à questionner la pertinence ou la justesse de leurs outils d'intervention. Leur présence démontre que l'approche coercitive n'a plus sa place :

Le créneau sur lequel on est en train de définir notre action, c'est la modernisation. Ce sont des changements majeurs qui vont interpeller les ministères, les emplois et les personnes, on a à définir notre position là-dedans. Comment peut-on être partenaire associé dans ce changement là ? On a joué un rôle conseil et aviseur dans l'élaboration de ce projet-là, maintenant on est dans l'implantation il nous revient de se redéfinir. [...] Probablement qu'on va être plus orienté sur l'appropriation et l'adaptation des compétences.

Un cadre

Notre préoccupation est au niveau des employés, toute réforme finit par descendre et il faut qu'il y ait appropriation par la base. Les comités sont des acteurs importants car nous pouvons proposer des applications plus judicieuses...

Un représentant syndical

Les dossiers amenés au CMOT proviennent de la partie patronale autant que de la partie syndicale. Ils ne portent toutefois pas les mêmes préoccupations. Les sujets de discussion en provenance de la partie patronale découlent des grands dossiers qui traversent l'ensemble des ministères et organismes publics et que chaque organisation doit adapter à sa structure et à sa culture. C'est ainsi que l'aménagement du temps de travail ou la planification du renouvellement de la main-d'œuvre sont présentés au CMOT, des préoccupations qui émanent du Conseil du trésor et sont relayées par les responsables des ressources humaines dans les ministères auprès du CMOT. Les représentants syndicaux se font les porte-parole des dossiers qui préoccupent les employés dans le ministère en tant qu'organisation. Il y a donc deux façons de faire cheminer les préoccupations des cadres et celles des représentants syndicaux. Il y a rarement des refus dans les cheminements des dossiers, chaque partie acceptant les aspects de la discussion qui sont amenés par l'autre partie. Les syndicats ont par ailleurs l'impression qu'ils sont les seuls à traiter des difficultés de l'organisation du travail. En nombre absolu, les objets de discussion sont davantage apportés par les syndicats que par les gestionnaires.

### **Et après...**

Il serait hasardeux de faire quelque prospective sur l'avenir des CMOT. Néanmoins, malgré les craintes affichées par les syndicats quant à la disparition de ce forum à la suite de l'élection d'un gouvernement libéral qui annonçait d'autres orientations en matière de partenariat, les CMOT ne sont toujours pas disparus. Par ailleurs, après quelques années (9 ans) de pratiques controversées, le gouvernement accepte que ces comités continuent à la condition d'effectuer quelques changements. Les syndicats voudraient que la nouvelle entente soit reconduite en spécifiant davantage les zones d'intervention, notamment la répartition des responsabilités des parties et les dossiers sur lesquels la concertation est possible. Le gouvernement, via le Conseil du trésor, exige pour sa part que l'entente soit encore plus générale qu'elle ne l'est actuellement. Ce qui signifierait un renforcement de la consultation des syndicats au détriment de la co-décision. L'autre condition est plus spécifique, elle concerne le temps de libération des représentants syndicaux qui siègent sur ces différents comités dont le gouvernement exigerait une réduction substantielle. Cette condition va dans le sens des mesures de rendement avancées par le précédent gouvernement dans la Loi sur la modernisation de l'administration publique et réaffirmées par le gouvernement actuel. Ces conditions montrent une forme d'engagement pusillanime à poursuivre l'expérience ou à tout le moins indiquent le désir de l'encadrer de manière étroite. Deux arguments nous aident à comprendre ce tournant.

Premièrement, les CMOT n'ont jamais pris leur envol de manière définitive. Plusieurs ministères n'ont de CMOT que sur papier. D'autres n'y font transiter que les problèmes secondaires. Neuf ans après le début de l'expérience, il n'y a toujours que quatre ministères qui servent de modèles aux autres. La diffusion de l'innovation ne s'effectue donc pas de manière transversale.

Deuxièmement, les représentants de l'État voudraient bien que la concertation favorise la participation directe et qu'elle fasse donc place à des dispositifs de consultation à la base. L'administration publique est orientée vers la décentralisation afin de trouver des moyens pour réorganiser le travail, ce faisant l'objectif consiste à favoriser la participation des employés avec les cadres de premier niveau. La nouvelle entente devrait donc privilégier les comités territoriaux sur l'organisation du travail (CTOT), les comités locaux sur l'organisation du travail (CLOT), les comités départementaux sur l'organisation du travail (CDOT) qui demeurent encore des dispositifs marginalisés, ou encore qui ont une forte emprise auprès des acteurs locaux que dans un cadre informel<sup>1</sup>. Les syndicats veulent bien donner suite à cet effort de décentralisation à la condition de contrôler le mode nominatif des employés au sein de ces comités (qu'ils soient choisis par les assemblées syndicales). Ensuite, une réserve exprimée concerne le niveau d'importance et le lieu de résolution des problèmes. Ainsi, la flexibilité des horaires ou la qualité de vie au travail peuvent être discutées dans ce forum d'échange, alors que les dossiers nationaux comme la sous-traitance demeurent l'apanage des ententes au sein du Comité sectoriel sur l'organisation du travail (CSOT), les instances nationales des syndicats. La diffusion de l'innovation ne s'effectue donc pas de manière verticale dans les unités administratives. Il y a donc une discussion nécessaire sur le découpage des dossiers et au partage sectorielle des responsabilités.

---

<sup>1</sup> Il y a beaucoup d'ententes informelles dans plusieurs unités administratives. On n'en connaît ni le nombre ni l'ampleur. L'existence de ces ententes crée de l'iniquité car tous les employés de l'État devraient pouvoir bénéficier de cette forme participative de l'organisation du travail. Par ailleurs, les grands gestionnaires de l'État connaissent l'existence de ces ententes et désirent en faire une proposition formelle, les baliser et les encadrer. Les représentants syndicaux le savent aussi mais ils souhaiteraient que ces ententes transitent par les CMOT afin de les formaliser. Démarche parallèle pour les uns, démarche conjointe par les autres.

## CONCLUSION

Le partenariat requiert un haut niveau de confiance venant souvent de comportements non écrits. L'expérience doit être mutuellement bénéfique pour toutes les parties. Pour un partenariat robuste, il faut donc une reconnaissance de l'autonomie des parties, de leurs besoins, de leurs intérêts, il faut définir clairement les rôles et comportements ; expérimenter des pratiques de coopération comme étant mutuellement bénéfiques (Haynes et Allen, 2001).

L'évaluation générale du partenariat vécu à travers l'expérience des CMOT est mitigée après quelques années d'exercice. Les acteurs s'entendent *a priori* pour affirmer que le partenariat patronal-syndical est nécessaire à la bonne marche du processus d'innovation et de transformation de l'administration publique. Cependant, il subsiste un certain désenchantement. Les syndicats aimeraient que des questions plus structurantes soient débattues, alors que les gestionnaires s'interrogent sur l'efficacité réelle des CMOT pour faire cheminer les grands dossiers. Il apparaît clair que la Loi sur la modernisation de l'administration publique vient doubler les efforts consentis en CMOT et que les innovations émergentes sont davantage ancrées dans les pratiques de travail, d'exercice de la consultation et de la participation des employés. De nouveaux projets apparaissent : programmes de reconnaissance (au niveau des comités locaux) ; planification pour le renouvellement de la main-d'œuvre ; gestion du rendement. La modernisation prend alors un tout autre sens et les programmes qui y sont associés sont l'objet d'une révision. Après une période d'interrogation sur la pérennité des CMOT et de la concertation patronale/syndicale, il a été décidé de part et d'autre que le partenariat en matière d'organisation du travail allait se poursuivre.

Le CMOT a-t-il de l'influence ? La direction s'informe des réactions possibles des syndicats et permet aux différents acteurs de se parler, et de se comprendre et de créer de cette façon un climat propice à la concertation. Le sentiment d'appartenance à l'organisation se fait plus grand avec les CMOT dans la mesure où l'organisation valorise les échanges et essaie de comprendre les valeurs et les besoins des acteurs. De fait, les acteurs s'accordent pour dire qu'il y a beaucoup d'écoute dans les CMOT et que les décisions se prennent sur des choses simples sans s'attaquer aux grands dossiers. Il n'y a pas de grandes décisions qui se prennent. Plusieurs ne croient pas qu'il s'agisse d'un partenariat achevé qui évolue vers la prise de décision conjointe sur des aspects structurant du travail.

Les syndicats sont impliqués dans une démarche décentralisée, un processus d'appropriation par la base qui est aussi une démarche volontaire qui se déploie d'une manière asymétrique dans les ministères. À la suite de la création des CMOT, il s'agit d'accorder une place véritable aux syndicats dans les pratiques en matière d'organisation du travail dans les ministères. L'aspect le plus important c'est l'influence et la discussion qui est maintenant possible sur les grands dossiers.

Le nouvel équilibre qui se tisse dans les relations entre les patrons et les syndicats de l'administration publique dépend avant tout de la disponibilité des moyens d'échanges. Malgré les nombreuses critiques qui émergent au sujet du fonctionnement des CMOT, ce sont là néanmoins des occasions qui sont offertes à tous les acteurs d'un ministère afin de coordonner leurs efforts respectifs dans la mise en œuvre des activités innovatrices qui marquent la transformation de l'administration publique.



## BIBLIOGRAPHIE

- ALTER, Norbert. 2000. *L'innovation ordinaire*, Paris : PUF.
- ALTER, Norbert. 2002. « Les innovateurs du quotidien », *Futuribles*, 271 : 5-24.
- ALTER, Norbert. 2003. « Innovation organisationnelle entre croyance et raison », *Encyclopédie de l'Innovation*, Philippe Mustar et Hervé Penan (dir.), Éd. Economica, Paris, p. 71-88.
- BELLEMARE, G. 2000. « End Users: Actors in the Industrial Relations System ? », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 38, no 3, p. 383-406.
- BELLEMARE, G., C.D. BOUCHARD. 2003. « La gestion par les compétences dans la fonction publique fédérale » Optimum Online. La revue de gestion du secteur public, vol. 33, no 1, 10 p. <http://www.optimumonline.ca>
- BELMAN, Dale, Morley GUNDERSON et Douglas HYATT. 1996. « Public Sector Employment Relations in Transition », Dale Belman, Gunderson, Morley et Douglas Hyatt (eds), *Public Sector Employment Relations in Transition Madison*, Wisconsin: IRRA, p. 1-19.
- BERGER, P. L. et T. LUCKMANN. 1966. *The Social Construction of Reality, A treatise in the sociology of knowledge*, New-York, London, Toronto, Sydney et Auckland: Anchor Books, Doubleday.
- BERNIER, Luc, Marie BOUCHARD et Benoît LÉVESQUE. 2003. « La prise en compte de l'intérêt général par une économie plurielle » *Télescope*, vol. 10, no 2, page 7-11.
- BORINS, Sandford. 2001. « Encouraging innovations in the public sector », *Journal of Intellectual Capital*, vol. 2, no 3: 310-319.
- CALLON, Michel. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction » *L'année sociologique*, vol. 36 :170-208.
- CORBY, S. et G. WHYTE. 1999. *Employee Relations in the Public Services*, Routledge, London.
- DADOY, Mireille. 1998. « L'innovation sociale, mythes et réalités: L'innovation en question » *Éducation permanente*, 134: 41-53.
- DENIS, Jean-Louis, Lise LAMOTHE et Ann LANGLEY. 2001. « The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralist organizations », *Academy of Management Journal*, 44, 4.
- DIMAGGIO, P.J. et W.W. POWELL. 1991. *The New Institutionalism in Organization Analysis*, Uni, of Chicago Press, Chicago.

- DURAN, Patrice. 2001. « L'action publique, un procès sans sujet » dans Amélie Pouchet, *Sociologies du travail : 40 ans après*, Paris : Elsevier, p. 113-124.
- DURST, Samantha et Chardean NEWELL. 1999. « Better, faster, stronger: Government reinvention in the 1990s », *American Review of Public Administration*; vol. 29, no 1, p. 61-76.
- EASTON, G. 1992. « Industrial Networks: A Review » In Axelsson, Bjorn et Geoffrey Easton (Eds) *Industrial Networks - A New View of Reality*, London: Routledge3-27.
- EMERY, Y., D.GIAUQUE. 2003. « Emergence of Contradictory Injonctions in Swiss NPM Projects » *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 16, no 6, p. 468-481.
- FONTAN, Jean-Marc. 1998. « Innovation sociale et société civile québécoise », *Possibles*, 22-3-4 : 116-135
- FREEMAN, C. 1991. "Networks of innovators: a synthesis of research issues", *Research policies*, 20, 499-514.
- HARRISSON, Denis. 2003. « Les représentations de la confiance entre gestionnaires et représentants syndicaux : une analyse qualitative », *Relations industrielles*, 58-1 : 109-136.
- HAYNES, Peter and Michael ALLEN. 2001. « Partnership as union strategy : a preliminary evaluation » *Employee Relations*, Vol. 23, no.2: 164-187.
- HELLER, Frank A., Eugen PUSIC, George STRAUSS and Bernhard WILPERT. 1998. *Organizational participation: myth and reality*, New-York: Oxford University Press.
- HORTON, S. 2003. "Participation and Evolvment – The Democratisation of New Public Management?" *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 16, no 6, p. 403-411.
- IJPSM. 2003. Participation and Involvement – The Democratisation of New Public Management ?, *No spécial : The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 16, no 6.
- KANTER, Rosabeth. 1999. "From spare change to real change: the social sector as beta site for business innovation" *Harvard Business Review*, 77-3: 122-133.
- KELLOUGH, J. E. et S. C. SELDEN. 2003. « The reinvention of public personnel administration : An analysis of the diffusion of personnel management reforms in the states », *Public Administration Review*, 63-1: 165-177.
- KERNAGHAN, Ken, Brian MARSON et Sandford BORINS. 2001. *L'Administration publique de l'avenir*, Monographies sur l'administration publique canadienne, no 24, Toronto : L'Institut d'administration publique du Canada.

- KERNAGHAN, Ken. 2001. « An honour to be coveted: pride, recognition and public service », *Administration publique canadienne*, vol. 44, no 1, p. 67-83.
- KNORR-CETINA, K. D. 1981. *The Manufacture of Knowledge: An Essay on The Constructivists and Contextual Nature of Science*. Oxford: Pergamon.
- LALLEMAND, Dominique. 2001. *Les défis de l'innovation sociale*, Issy-les-Moulineaux: ESF Editeur.
- LORRAIN, Dominique. 2001. « De l'économie dirigée à la société régulée » dans Amélie Pouchet, *Sociologies du travail : 40 ans après*, Paris : Elsevier, p. 125-144.
- McELLIGOTT, G. 2001. *Beyond Service. State Workers, Public Policy, and the Prospects for Democratic Administration*, Institut de l'administration publique du Canada/The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, University of Toronto Press.
- O'BRIEN John et Michael O'DONNELL. 2002. *Towards a new Public Unitarism : The Transformation of Employment and Industrial Relations in the Australian Public Service*, Paper given at the International Industrial Relations Association, 4<sup>th</sup> Regional Congress of the Americas in association with Canadian Industrial Relations Association, 39<sup>th</sup> Annual Meeting, Toronto, 25-28, June 2002.
- OSBORNE, David et Ted GAEBLER. 1992. « *Reinventing Government : How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* », Reading, Mass. : Addison-Westley.
- POLLITT, C. 1993. *Managerialism and the public services*, 2<sup>nd</sup> Edn. Oxford: Basil Blackwell.
- ROGERS, Everett. 1983. *Diffusion of Innovations*, (3<sup>e</sup> édition) Free Press, New-York.
- ROSE, Joseph B., Gary N. CHAISON et Enrique de la GAZA. 2000. *A comparative analysis of public sector restructuring in the U.S., Canada, Mexico and the Caribbean*, *Journal of Labor Reseach*, vol. 21, no 4, p. 601-625.
- SAKO, M. 1992. *Prices, Quality, and Trust: Inter-Firm Relations in Britain and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- SCHUMPETER, J. A. 1967. *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press. (édition originale de 1931).
- SELDEN, Sally C., Patricia W. INGRAHAM et Willow JACOBSON. 2001. « Human Resource Practices in State Government : Findings from a National Survey » *Public Administration Review*, vol. 61, no 5, p. 598-607.
- TAYLOR, James B. 1970. « Introducing social innovation », *Journal of Applied Behavioral Sciences*, vol. 6, no.1: 69-77.

WHYTE, W. F. 1982. « Social inventions for solving human problems » *American Sociological Review*, vol. 47: 1-13.

WISE, Lois Recascino. 1999. « The Use of Innovative Practices in the Public and Private Sectors. The Role of Organizational and Individual Factors », *Public Productivity and Management Review*, vol. 23, no 2, p. 150-168.