

Recherches sociographiques



Nicole MORGAN, *Implosion: analyse de la croissance de la Fonction publique fédérale canadienne (1945-1985)*

Robert-Paul Bourgeois and Thierry Wils

Volume 28, Number 2-3, 1987

La famille

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/056320ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/056320ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Bourgeois, R.-P. & Wils, T. (1987). Review of [Nicole MORGAN, *Implosion: analyse de la croissance de la Fonction publique fédérale canadienne (1945-1985)*]. *Recherches sociographiques*, 28(2-3), 488–492.
<https://doi.org/10.7202/056320ar>

Tous droits réservés © Recherches sociographiques, Université Laval, 1987

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

bibliothèques, musées, colloques, revues, etc.), de ce que devait être la formation offerte aux jeunes générations et de ce que devait être la gestion d'une telle institution qui cherchait à maintenir les caractéristiques (collégialité, relations interpersonnelles, etc.) d'une communauté (universitaire). Force est de reconnaître qu'il est aujourd'hui difficile de retrouver dans une institution universitaire, même à McGill, un tel sens communautaire et une idée aussi claire de la mission de l'université. L'un des mérites de l'étude de S.B. Frost est de rappeler que « l'université restera vouée à son intention première d'avancement du savoir » (p. 471).

Marcel FOURNIER

*Département de sociologie,
Université de Montréal.*

Nicole MORGAN, *Implosion : analyse de la croissance de la Fonction publique fédérale canadienne (1945-1985)*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1986, 169p.

À première vue, il s'agit d'une question intéressante et d'un projet ambitieux. Pour cerner un sujet aussi complexe, l'auteur utilise, à juste titre, les méthodes qualitatives telles que l'entrevue et les données secondaires. Tout laisse alors entendre qu'elle va nous présenter une étude de cas classique. Et pourtant, au fur et à mesure que l'on avance dans la lecture, on a plutôt l'impression de lire une description « romancée » des absurdités administratives au sein de la Fonction publique fédérale. Vraisemblablement, cette impression de confusion entre le réel et l'imaginaire provient d'une combinaison de trois facteurs, à savoir : 1. le caractère secret entourant la Fonction publique fédérale, de sorte que l'auteur doit parfois s'appuyer sur des estimations invérifiables (p. 123) ou sur des études confidentielles (p. 122) ; 2. les nombreux potins extraits d'entrevues avec des fonctionnaires, auxquels elle semble prendre grand plaisir ; 3. le manque de rigueur dans les analyses, dont elle tire parfois des conclusions qui ne découlent pas nécessairement des faits et des données secondaires présentées.

Nicole Morgan avance cinq thèses. Selon la première, la Fonction publique fédérale a absorbé plus que sa quote-part d'un surplus de main-d'œuvre, et ce à deux reprises (à partir de 1940, avec le retour des anciens combattants, et à partir de 1965, avec la venue des premières cohortes du *baby-boom*). Selon la deuxième, la venue des cohortes du *baby-boom* — principalement des diplômés d'administration et des sciences sociales — a révolutionné les structures et les rôles au sein de la Fonction publique fédérale. La troisième thèse pose que l'application des principes de gestion du secteur privé au secteur public a empêché une saine gestion de la croissance, ce qui s'est traduit par une série de déséquilibres structurels (déséquilibre de la pyramide des âges ou entre les opérationnels et les fonctionnels, par exemple). La quatrième thèse suggère qu'« on devra prendre conscience, au cours des dix prochaines années, du fait que la Fonction publique ne croîtra plus et que ses ressources sont limitées » (p. xviii). Enfin, la dernière souligne que « les sociétés canadiennes s'en vont vers des Fonctions publiques qui se départiront peu à

peu de leurs monopoles et se soumettront à la concurrence directe du secteur privé » (p. xix).

Reprenons chacune de ces thèses. Premièrement, à la lecture des tableaux présentés, il est difficile de conclure que la Fonction publique fédérale a absorbé plus que sa quote-part d'un surplus de main-d'œuvre. Par exemple, le terme « surplus » n'a été ni défini ni mesuré. De plus, on ne compare pas la quantité de main-d'œuvre absorbée par la Fonction publique fédérale avec celle absorbée par d'autres secteurs industriels. Il est donc très risqué d'affirmer « que 10 % d'entre eux [les anciens combattants] avaient trouvé du travail dans la Fonction publique » (p. 42) et que ce 10 % inclut un surplus. Deuxièmement, il est plausible que la mentalité des cohortes du *baby-boom* ait modifié la pratique de la gestion au sein de la Fonction publique ; cependant, le nouveau système de valeurs des diplômés a influencé également les autres organisations. La troisième thèse n'est pas démontrée ; peut-être y a-t-il eu une « mauvaise » application des principes de gestion du secteur privé ? Dans la même veine, l'auteur dénonce l'excès de la planification formelle. Ce n'est pas le principe de gestion appelé « planifier » qui est remis en cause, mais plutôt la façon dont les technocrates l'ont mis en pratique ; et là encore, cette crise de la planification formelle a eu lieu dans le secteur public mais également dans le secteur privé. L'auteur reconnaît d'ailleurs qu'il s'agit d'une question de mise en œuvre, puisqu'elle dénonce des problèmes tels que la mauvaise connaissance de la culture bureaucratique ou la faible volonté d'utiliser les ressources, etc. (p. 78). Même si nous ne sommes pas convaincus que les déséquilibres sont dus à l'application des principes de gestion du secteur privé, il faut reconnaître que l'ouvrage documente bien plusieurs de ces déséquilibres structurels (mouvement interne du personnel très élevé ou concentration des effectifs au sein d'agences centrales à Ottawa) ; reste à être plus analytique et à rechercher les causes. La quatrième thèse ne fait que décrire de façon plus détaillée le processus bureaucratique (par exemple, lourdeur du système de prise de décision). Le cinquième chapitre décrit, au sein de ce processus, la lourdeur de la gestion du personnel ; pour sortir de ce bourbier administratif, l'auteur entrevoit la possibilité d'une semi-privatisation de certains services publics. Et le livre se termine sur une note pessimiste, à propos de l'univers bureaucratique d'Ottawa-Hull : « Reste à savoir maintenant s'il va décroître comme il a crû : *mal*. » (P. 141.)

Bien que Nicole Morgan n'ait acquis que quatre années d'expérience à la Fonction publique fédérale, elle a quand même réussi à décrire les événements majeurs qui ont marqué l'histoire de ce monstre administratif. La force du livre est d'avoir mis en relief la trame de fond politique et son influence sur le mode de fonctionnement de cette bureaucratie. Par exemple, l'auteur laisse sous-entendre assez clairement que les agences centrales (la Commission de la Fonction publique en particulier) ont subi des influences politiques majeures ayant eu un impact plus ou moins fort sur leur performance selon les périodes étudiées. Ainsi, l'infrastructure bureaucratique semble réagir à la pression et aux grands courants politiques en modifiant ses paramètres tels que structure, philosophie, style de supervision, etc. Sur ce point, les références bibliographiques ont été généralement bien interprétées et l'exactitude des faits présentés est souvent confirmée par l'expérience des praticiens. À titre d'exemple, l'ouvrage comporte une bonne synthèse du contenu du rapport Glassco, Chartrand et Pond, des rapports Lambert et d'Avignon, des statistiques tirées de divers rapports annuels ainsi que des références utilisées pour décrire les mécanismes de dotation. Il y a donc là un effort valable de documentation à partir de

sources officielles, de données inédites ainsi que de conversations et de bribes d'informations obtenues ici et là, et non sans difficulté d'ailleurs.

Qu'il s'agisse de la lenteur du processus de dotation (environ six mois), de sa lourdeur administrative (près d'une centaine d'étapes à exécuter pour combler un poste), du patronage à certaines époques ou de la frustration maintes fois exprimée par le Vérificateur général, James Macdonnel, et ses successeurs, tout semble pointer du doigt l'absurdité profonde du système bureaucratique à certaines époques. Nicole Morgan a réussi de façon subtile à montrer la forte résistance au changement de certains fonctionnaires. Elle a également bien utilisé certains concepts proposés par Michel Crozier pour montrer que les Fonctions publiques ne sont, après tout, que des miroirs grossissants de la société.

Le livre contient cependant plusieurs lacunes. D'abord, il est beaucoup trop descriptif. Même s'il n'est pas ennuyant en raison de son style piquant, il ne peut pleinement satisfaire un universitaire (ce n'était pas le but visé, d'ailleurs). Malgré quelques tentatives très timides d'interprétation et d'explication de certains faits, l'auteur n'arrive ni à conceptualiser ni à se servir de modèles théoriques existants pour interpréter les faits présentés. Par exemple, pourquoi ne pas avoir utilisé les travaux de Miles et Snow (1978), qui ont proposé quatre types de stratégies organisationnelles, soit : le prospecteur, le défenseur, l'analyseur et le réacteur ? Il semble pourtant très clair que les agences centrales (la Commission de la Fonction publique et le Conseil du trésor en particulier) sont, depuis assez longtemps, dans un mode d'opération de type « défenseur », c'est-à-dire qu'elles mettent l'accent sur le *statu quo*. Afin de protéger leur mandat, ces agences centrales se sont donc structurées comme des organisations de type défenseur ; elles ont un mode de gestion très conservateur, une structure hiérarchique centralisée, une série de mécanismes de contrôle et de nombreux systèmes internes de gestion. Naturellement, toute cette bureaucratie est mise en œuvre au nom d'une plus grande pseudo-efficacité et pseudo-efficience car, en réalité, ces systèmes administratifs ne sont souvent que des façades cachant des processus vides de sens (surtout au niveau des agences centrales). Dans la même veine, les travaux et la typologie de Maccoby (1976) ou de Presthus (1978) auraient fait comprendre au lecteur la dynamique des promotions à la Fonction publique fédérale ; en effet, ce sont souvent les « lions », les « renards », les manipulateurs habiles qui se voient offrir régulièrement des promotions, même en cette période de « supposée décroissance » des effectifs.

Le livre pêche aussi par excès de généralisation. D'une façon globale, Nicole Morgan projette une image plutôt négative de la Fonction publique fédérale. Il serait beaucoup plus constructif, à notre avis, de reconnaître que tout n'y est pas si mal fait que cela et, dès lors, de chercher à identifier les facteurs explicatifs de cette variation de performance, si faible soit-elle. L'auteur mentionne bien que certains fonctionnaires ne semblent pas avoir beaucoup de choses à faire à Ottawa, alors que d'autres s'essoufflent et s'exténuent à vouloir réaliser des objectifs valables, par exemple, les services directs aux clients dans les régions ; mais elle n'a pas su exploiter cette piste, sans doute parce qu'elle a, somme toute, une expérience relativement limitée du fonctionnarisme, et ce, dans une agence centrale. Il aurait pourtant été pertinent de comparer des institutions en mode « défenseur » (voire « réacteur ») à d'autres qui sont plutôt en mode « prospecteur ». Et de dire que ceux-ci ont un style de gestion souvent beaucoup plus souple et léger, qui privilégie la non-bureaucratie, le service direct, efficace et rapide aux clients. Généralement,

ces ministères s'entourent de personnel hautement qualifié et spécialisé pour réaliser leur mission. Nous aurions souhaité des analyses de ce type, qui comparent la performance des agences centrales (ou des employés fonctionnels) à celle des ministères (ou des employés opérationnels). Ces analyses comparatives sont importantes car, dans la mesure où il existe une discordance entre la mission, la structure, le style de gestion et les besoins des individus, des comportements de type dysfonctionnel tels que l'insatisfaction, la frustration, l'absentéisme ou le roulement se produisent. Or, l'objet du livre n'est-il pas de décrire mais également d'interpréter de tels dysfonctionnements? Même au niveau d'une seule institution, comme la Commission de la Fonction publique, l'auteur n'a pas su décrire et expliquer les variations de performance au fil des ans. Elle aurait pu faire ressortir les événements majeurs qui ont contribué à améliorer la gestion des ressources humaines; nous pensons, par exemple, au travail accompli par J.J. Carson, un des présidents de la Commission de la Fonction publique pendant onze ans (1964 à 1975).

Enfin, cet ouvrage n'a pas décrit tous les faits permettant de bien brosser le tableau de la Fonction publique fédérale. L'auteur aurait dû souligner que la Loi de l'emploi dans la Fonction publique (1967) a eu une influence majeure (à tort ou à raison!) sur l'ensemble de la gestion des ressources humaines pendant vingt ans. Elle aurait également dû démontrer que la planification des ressources humaines était quasi inexistante à la Fonction publique fédérale à l'époque. Et elle aurait pu mentionner qu'un des grands objectifs poursuivis consciemment, tant par la Commission de la Fonction publique que par le Conseil du trésor au cours des années *circa* 1977-1985, était la désyndicalisation progressive des cadres supérieurs, éventuellement des cadres intermédiaires et, à long terme, de tous les cadres et superviseurs, incluant ceux de premier niveau de gestion. À cette fin, une trentaine de moyens (appelés *position papers* ou documents d'élaboration de politiques en matière de dotation, planification des effectifs et des carrières, dans le jargon de la Fonction publique fédérale) furent conçus. Certains reposaient sur des promesses de mobilités verticale et horizontale accélérées dans le but d'offrir une variété d'expériences et de vécu organisationnel aux membres de la nouvelle catégorie gestion. D'autres moyens accordaient des avantages tels une formation «de grand luxe» offerte obligatoirement à tous les cadres supérieurs et de haute direction; des services d'orientation en matière de carrière pour tous les cadres ainsi que pour tous ceux qui «aspirent à ces postes» (jargon bureaucratique de l'époque). Sans qu'il soit nécessaire de porter un jugement de valeur sur cette stratégie délibérée de désyndicalisation, l'auteur aurait dû consacrer au moins quelques pages à ce sujet. Car il est plausible que la venue de cette nouvelle élite soit un remède à quelques maux dont semble souffrir la Fonction publique fédérale. Nous pensons, en particulier, à la profonde stéréotypie «traditionnelle» et au manque de créativité chez plusieurs hauts fonctionnaires de quelques ministères et agences centrales. (Voir, à ce propos, la thèse de doctorat en anthropologie de Lise Boily, qui présente une analyse socio-sémantique de quelque cinquante hauts fonctionnaires: Université Laval, 1986.)

Terminons par quelques commentaires d'ordre plus mineurs.

1. L'auteur insiste un peu trop souvent sur la faible représentativité des femmes, surtout au niveau supérieur, pour la période 1945-1980. Il s'agit d'un fait exact (non seulement dans le secteur public mais aussi dans le secteur privé), mais dont elle présente toujours une analyse superficielle... qui devrait, selon elle, faire l'objet d'un autre livre. Nicole Morgan aimerait également écrire d'autres ouvrages sur des thèmes tels que les

aspects bureaucratiques de la dotation ou des finances (p. 123). À la longue, ce leitmotiv de vouloir écrire tant il y a long à raconter devient agaçant.

2. Le contenu est inégal en terme d'intérêt. Si l'abrégé est très bien fait, le milieu du livre (pp. 60-82) est ennuyant, à cause de la quantité de petits détails peu utiles. Vers la fin, le texte devient plus captivant, quand on essaie une tentative d'interprétation des événements.

3. L'auteur aurait dû insister davantage sur les limites de son étude. Par exemple, les fonctionnaires rencontrés en entrevue n'ont pas été choisis de façon aléatoire ; il est donc plausible que l'image négative projetée par ce livre soit due à un biais d'échantillonnage. D'autre part, ce genre d'étude soulève également un problème potentiel d'éthique. L'auteur semble avoir fait de l'observation participante, car les données ont été collectées alors qu'elle était employée de la Fonction publique fédérale. Compte tenu des faiblesses de cet ouvrage et des résultats plutôt incriminants pour la Fonction publique fédérale, on peut se demander s'il est sage d'avoir étudié une organisation à son insu. Par ailleurs, à la défense de l'auteur, il faut souligner que les fonctionnaires sont peu enclins à ouvrir leurs portes aux chercheurs. Nicole Morgan a eu le courage, voire l'audace, d'entrouvrir cette porte en dénonçant des abus de la bureaucratie fédérale. Maintenant que le débat est lancé sur la place publique, les hauts fonctionnaires réagiront-ils ? De toute évidence, un silence de leur part pourrait être interprété comme leur acquiescement à l'idée que l'ouvrage est une description de la réalité et non une version plus romancée des faits.

En guise de conclusion, nous doutons que ce livre ait beaucoup d'attrait pour le grand public. Il semble plutôt être écrit pour les fonctionnaires fédéraux ou les ex-fonctionnaires, qui vont probablement sourire en lisant certains passages. Souvent, le style est vivant, avec quelques petites pointes d'ironie, voire de cynisme. Cependant, on peut se demander si certaines métaphores ont vraiment leur place dans une étude de cas. Par exemple, est-il utile de comparer l'affichage de la pureté du mérite en dotation du personnel à « l'affichage de la virginité dans les pays méditerranéens par le drap de noces taché de sang, que ce sang soit humain ou celui d'un poulet égorgé. Le sang est l'essentiel » (p. 124) ? Mais, après tout, l'intention de l'auteur est de nous raconter une histoire... alors laissons le lecteur seul juge.

Robert-Paul BOURGEOIS
Thierry WILS

*Département des sciences administratives/
Module des relations industrielles,
Université du Québec à Hull.*

James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986, XXVI + 443p.

Il est rare qu'on ait l'occasion, dans cette revue ou ailleurs, de saluer l'apparition d'une grande œuvre. Je n'hésite pas à le faire ici, à propos de cette histoire de