

Pour une meilleure compréhension des enjeux de qualité de vie et de qualité de vie au travail du secteur public au Québec : rétrospective historique

Jessica Tornare

Candidate au doctorat en administration publique
ÉNAP

Natalie Rinfret

Professeure titulaire
ÉNAP

Résumé

La qualité de vie (QV) et sa sous-dimension, la qualité de vie au travail (QVT), sont des préoccupations majeures et universelles. Ces dernières années, alors que des économistes proposent d'intégrer la QV dans la mesure des performances économiques et sociales de l'État, certains pays ont été jusqu'à donner un cadre juridique à la QVT. Du point de vue des organisations, la QVT est un concept crucial, souvent corrélé à la performance organisationnelle. Au Québec, pour pallier l'augmentation des coûts liés à l'absence de QVT, l'administration publique et ses organisations s'engagent dans des démarches de promotion. Basé sur une revue de la littérature, cet article a pour objectif d'éclairer notre compréhension des enjeux actuels à l'aide d'une rétrospective historique. Il retrace la prise en compte de ces deux concepts par l'administration publique québécoise, au regard de ses valeurs et de ses parties prenantes. Enfin, certaines pistes de recherche sont identifiées.

Mots clés

Secteur public/ Qualité de vie/ Qualité de vie au travail/ État/ Québec

Notices biographiques

Jessica Tornare est titulaire d'un diplôme d'études comptables et financières du CNAM-Intec, et d'un Executive MBA de HEC (Paris, France). Après plusieurs postes de direction dans le secteur public, elle s'est engagée, en 2015, dans des études doctorales en administration publique à l'ÉNAP. Elle a été membre de l'Association des directeurs des ressources humaines et de l'Association des directeurs financiers et de contrôle de gestion. Depuis 2017, elle enseigne en planification stratégique des ressources humaines et en gestion financière au second cycle à l'ÉNAP. Ses intérêts de recherche portent notamment sur les politiques stratégiques de qualité de vie au travail, la planification stratégique des ressources humaines, la performance et la gestion du changement.

Natalie Rinfret est professeure à l'École nationale d'administration publique (ENAP) (Canada) et titulaire de la Chaire La Capitale en leadership public depuis 2005. Elle a également assumé les

fonctions de directrice scientifique du Service d'évaluation des compétences de l'ENAP de 2001 à 2008. Elle possède un Ph. D. en psychologie sociale de l'Université d'Ottawa et a réalisé des études postdoctorales, en motivation humaine, à l'Université du Québec à Montréal. Ses recherches portent principalement sur la carrière des femmes cadres, l'impact de la décroissance organisationnelle sur la santé mentale des employés, les raisons qui motivent les femmes à entrer ou à quitter la politique et l'incidence du style de leadership sur la qualité de vie au travail.

Introduction

À l'heure où la qualité de vie au travail (QVT) suscite un intérêt grandissant dans la plupart des pays occidentaux (Dagenais-Desmarais et Savoie, 2012; OCDE, 2014; Rodríguez-Muñoz et Sanz-Vergel, 2013) et au sein de l'administration publique québécoise (Secrétariat du Conseil du trésor, 2012; Forum des jeunes de la fonction publique, 2016), il nous a paru utile d'en retracer l'historique au Québec et de l'étudier au regard de l'évolution des fondements de l'administration publique et du concept de qualité de vie (QV), dont il est une sous-dimension. En effet, il est communément admis que la QV et la QVT dépendent pour une large part de l'État (OMS, 1976). Cet article — basé sur une recension critique de la littérature au sujet de la QV et de la QVT ainsi que sur les écrits fondateurs de l'administration publique — a pour objectif d'analyser comment l'administration publique québécoise a pris en compte ces deux concepts dans le cadre de ses valeurs et de ses relations avec les parties prenantes, au fil de l'histoire. Différentes avenues de recherche sont présentées en guise de conclusion.

Problématique

Le concept de QV est au confluent de plusieurs domaines scientifiques. Il fait l'objet de nombreuses recherches depuis plusieurs décennies, tant dans les sciences médicales, économiques et environnementales qu'en sciences humaines et sociales (Martel et Dupuis, 2006). Il s'agit d'un concept large, qui intègre non seulement les conditions de vie, mais aussi le bien-être, la santé et la satisfaction de vie. Dès 1976, l'OMS rappelait que la QV des humains était une préoccupation universelle, bien qu'elle reconnaisse qu'il revient en tout premier lieu à chaque pays de trouver une solution à ses propres enjeux (OMS, 1976). Elle recommandait l'adoption de programmes nationaux dans plusieurs secteurs, dont les politiques et les stratégies, la planification, les logements et les services (transports, eau, communications, services sanitaires et autres services sociaux) et celui de la participation de la population (OMS, 1976). Ainsi, la promotion de la QV repose pour une large part sur l'État et ses stratégies et politiques intersectorielles comme l'éducation, l'accompagnement social, la santé, le travail, le logement, la violence, etc. Plusieurs outils de mesure ont été développés pour évaluer la QV des individus, tels ceux de l'OMS : the WHOQOL-100 and the WHOQOLBREF (OMS, 2015). Des économistes ont proposé d'intégrer la qualité de vie dans la mesure des performances économiques et du progrès social de l'État (Stiglitz, Sen et Fitoussi, 2009), tandis que les Nations Unies — dans le cadre du programme pour le développement — ont adopté depuis 1990 l'indice de développement humain comme indicateur statistique composite de la QV. De nos jours, d'après l'opinion publique internationale, il est communément accepté que sa définition et la plupart de ses dimensions dépendent de l'État dans lequel vit l'individu (OMS, 2015). Par

ailleurs, ce concept est multidimensionnel, car il tient compte des différents domaines de vie de l'individu, et subjectif, car il dépend de la perception de l'individu (Dupuis, Marois et Etienne, 2012). En 1994, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) lui a donné la définition suivante :

La perception qu'a un individu de sa place dans l'existence, dans le contexte de la culture et du système de valeurs dans lesquels il vit, en relation avec ses objectifs, ses attentes, ses normes et ses inquiétudes. Il s'agit d'un large champ conceptuel, englobant de manière complexe la santé physique de la personne, son état psychologique, son niveau d'indépendance, ses relations sociales, ses croyances personnelles et sa relation avec les spécificités de son environnement (OMS, 2015).

La QVT fait donc partie des dimensions de la QV. Au 21^e siècle, les problèmes de santé mentale (l'anxiété, la dépression, l'épuisement professionnel, etc.) sont devenus des problèmes de société. Ils sont devenus un enjeu majeur et seraient en cause dans 35 % à 45 % des journées d'absentéisme dans les pays développés, entraînant des conséquences financières et humaines (OCDE, 2014; OMS, 2005). Au Canada, la santé mentale est la première cause d'absentéisme au travail et a représenté un coût de 20,7 milliards \$ en 2012 (Bibliothèque du Parlement du Canada, 2013). Pour les milieux de travail, la baisse de productivité, liée à l'absentéisme, au présentéisme et au retrait du marché du travail, est estimée à plus de six milliards de dollars en 2011 (Commission de la santé mentale du Canada, 2015). Au Québec, les coûts des lésions professionnelles liées à la santé psychologique ont pratiquement doublé entre 1990 et 2002, pour atteindre 5,1 milliards par an (Institut de la statistique du Québec, 2008). Or, la santé ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité (OMS, 1946) : c'est un état de complet bien-être physique, mental et social. Elle possède une dimension négative et une dimension positive (Foucher, Savoie et Brunet, 2003). La qualité de vie au travail est un enjeu important, d'autant que certains facteurs associés au bien-être psychologique au travail, comme le niveau d'efficacité des employés et du travail d'équipe, les efforts pour construire du capital humain, les hauts niveaux de motivation et la faiblesse de la rotation du personnel sont corrélés positivement à la haute performance dans les organisations publiques¹, c'est-à-dire sur des résultats atteints (à la fois financiers et non financiers) et supérieurs à ceux de leurs pairs sur une période d'au moins cinq ans (De Waal, 2010). Les recherches sur les programmes de prévention et de promotion de la santé, comprenant les mesures de mieux-être préventif à l'intention des employés, font état de retour sur investissements variant de 1,4 à 13 dollars pour chaque dollar investi (Castonguay, Dostie, et Moray, 2011; Executive Agency for Health and Consumers, 2013), prenant principalement la forme d'une diminution de l'absentéisme, d'une réduction des coûts d'assurance maladie et d'une amélioration de la productivité. Ainsi de plus en plus d'organisations souhaitent intégrer la QVT en tant qu'élément de performance futur (Levet, 2013). Cet intérêt est donc partagé par les chercheurs, les praticiens et les institutions (Berger-Douce, 2015), comme l'illustrent des événements ou accords récents. Ainsi, en France, un accord national interprofessionnel portant sur la promotion de la QVT a été signé en 2013 dans la foulée

¹ Les définitions précises de la fonction publique varient d'un État à l'autre, ce qui pose un problème considérable, soit celui des comparaisons internationales. En général, on considère que les employés civils de l'État qui sont rémunérés grâce aux fonds votés par la législature font partie de la fonction publique (Gow, 1992, p. 126).

de négociations entre syndicats et patronat. Au Québec, les travaux de révision de la norme entreprise en santé mis en chantier en 2016 et visant la promotion de la santé et du mieux-être des employés prévoient d'intégrer sa reconnaissance à l'échelle du Canada. En outre, la ministre québécoise Dominique Vien, lors de l'annonce en février 2017 de la révision de la Loi sur les Normes du travail, indique que la conciliation travail-famille ne sera pas occultée. Cette annonce répond à la demande syndicale grandissante d'adoption d'une loi-cadre sur la conciliation travail-famille-études. Enfin, des enjeux liés, comme l'attractivité et la rétention des ressources humaines, bien qu'ils puissent être communs au secteur privé, semblent accentués au sein du secteur public du fait d'un contexte de restructuration permanente (Bryson, 2011; Chrétien, Arcand, et Tellier, 2010; Lemire, Charest et Martel, 2015).

Cependant, malgré la croissance exponentielle de la recherche de ces dix dernières années sur la santé au travail (Rodriguez-Munoz et Sanz-Vergel, 2013; Van De Voorde, Paawe et Van Veldhoven, 2011), il n'existe pas encore de consensus sur le vocable et les construits à utiliser dans la littérature scientifique au sein des pays de l'OCDE : la santé au travail peut ainsi englober ou être englobée dans d'autres concepts comme le bien-être psychologique au travail, le bonheur au travail, ou la satisfaction au travail (Rodriguez-Munoz et Sanz-Vergel, 2013). Quant au terme qualité de vie au travail, il apparaît dans les années 1960, en Amérique du Nord (quality of work life), dans la foulée du déploiement — au sein d'une entreprise privée, General Motors — d'un programme visant à évaluer la satisfaction des employés afin d'améliorer la productivité (Dupuis, Martel, Voirol, Bibeau et Hebert-Bonneville, 2009). L'Union européenne, qui utilise ce terme, suggère d'y intégrer : qualité intrinsèque de l'emploi, habiletés, formation continue et développement de carrière, égalité des genres, santé et sécurité au travail, flexibilité et sécurité à l'emploi, inclusion et accès au marché de l'emploi, organisation du travail et équilibre travail-vie personnelle, dialogue social et implication des travailleurs, diversité et absence de discrimination, performance de travail globale (Dupuis *et al.*, 2009). S'inspirant de la définition de la qualité de vie de l'Organisation mondiale de la santé, Martel et Dupuis proposent la définition suivante :

Quality of Work Life, at a given time, corresponds to a condition experienced by the individual in his or her dynamic pursuit of his or her hierarchically organized goals within work domains where the reduction of the gap separating the individual from these goals is reflected by a positive impact on the individual's general quality of life, organizational performance, and consequently the overall functioning of society (Martel et Dupuis, 2006)².

Globalement, les institutions sont passées d'une logique de prévention des risques psychosociaux à une logique de promotion de la QVT (Levet, 2013). Ainsi, la QVT génère un intérêt partagé par les chercheurs, les praticiens, les législateurs et les organisations internationales et nationales

² [Traduction] « La qualité de vie au travail, à un temps donné, correspond au niveau atteint par l'individu dans la poursuite dynamique de ses buts hiérarchisés à l'intérieur des domaines de son travail où la réduction de l'écart séparant l'individu de ses objectifs se traduit par un impact positif sur la qualité de vie générale de l'individu, sur la performance organisationnelle, et, par conséquent, sur le fonctionnement global de la société » (Dupuis & al., 2009, p. 31).

pour ses enjeux au sein des organisations (Pietilä, Lahdensaari-Nätt, et Tuure, 2011; Dagenais-Desmarais, Dufour, St-Hilaire, Hébert, D'Amours et Legendre, 2013; Dupuis *et al.*, 2009 ; Roland-Lévy, Lemoine et Jeoffrion, 2014), notamment en tant que critère d'efficacité et de performance (Brun, 2008). En effet, il existe un lien de causalité très fort entre le bien-être des personnes au travail et l'efficacité des entreprises (Brun, 2008; Pedros, 2012). Comme le souligne Gortner (2010, p. 445) :

Les organisations sont d'abord et avant tout des systèmes humains. Le comportement humain est une composante fondamentale du fonctionnement et de l'efficacité des organisations, qu'elles soient publiques ou privées, et la motivation est un des processus psychologiques les plus importants de ce comportement.

Selon ces modèles, l'amélioration de la santé des travailleurs améliore aussi la performance individuelle et ultimement la performance organisationnelle (Leclerc, Boudrias et Savoie, 2014).

La QV, et sa sous-dimension, la QVT, sont en effet liées à la vie des individus, à la société dans laquelle ils se trouvent (Martel et Dupuis, 2006). L'analyse de ces concepts ne peut se faire sans tenir compte du contexte dans lequel l'État et l'individu se trouvent (Dewey et Zask, 2010). Quel est le rôle de l'État dans la prise en compte de la QV et dans la QVT des employés du secteur public? Les fondements de l'administration publique et ses parties prenantes seront présentés. Une fois ce cadre posé, nous analyserons en quoi les fondements de l'administration publique prennent en compte la QV et la QVT des employés du secteur public, et quelles sont les positions et interactions des parties prenantes de l'administration publique sur ces deux concepts.

Contexte et méthodologie

Afin de retracer l'évolution de la prise en compte par l'État de la QV et de la QVT de ses employés, une revue de la littérature a été entreprise en suivant les règles proposées par Dumez (2011). Ces règles précisent notamment comment opérer la recherche de références, comment préparer l'analyse et les questions à garder à l'esprit pendant ces deux étapes (Dumez, 2011). La perspective abordée dans le cadre de cet article nous a conduits à effectuer une revue critique plutôt que systématique de la littérature (Bearman, Smith, Carbone, Slade, Baik, Hugues-Warrington et Neumann, 2012; Collins et Fauser, 2005). Cette revue a été conduite en 2016, dans le cadre d'un examen de synthèse au doctorat en administration publique. Pour compléter la littérature relevant du champ de l'administration publique, outre les sources préconisées par Dumez (2011), nous avons identifié les articles se rapportant aux thématiques de QV et de QVT à l'aide du moteur de recherche de l'Université du Québec pour la période de 2010 à 2016. Les articles des années précédentes ont été intégrés par effet boule de neige, soit la consultation des références des articles sélectionnés à l'étape précédente (Dumez, 2011). Par ailleurs, une attention particulière a été portée aux articles comportant des revues systématiques (Collins & Fauser, 2005). Enfin, bien que cette section présente la méthodologie conduite pour cette recension, il n'en demeure pas moins qu'une revue narrative comporte certaines limites, du fait de règles moins strictes que les revues systématiques (Collins et Fauser, 2005).

Plongée historique pour mieux appréhender le rôle de l'administration publique et les enjeux contemporains en matière de qualité de vie au travail des employés du secteur public

Afin d'étudier le rôle de l'État dans la prise en compte de la QV et de la QVT des employés du secteur public, nous commencerons par présenter les fondements de l'administration publique et ses parties prenantes. Nous retracerons ensuite l'évolution historique au Québec de la QV puis de la QVT des employés du secteur public.

L'histoire de l'administration publique (AP), en tant qu'objet ou domaine d'étude, est marquée par trois grands courants théoriques : la théorie classique, le nouveau management public et la participation citoyenne (Bourgon, 2007; Denhardt et Denhardt, 2000). La théorie classique ou traditionnelle de l'administration publique émerge pendant la révolution industrielle (1870-1930). Elle repose principalement sur une bureaucratie limitant l'engagement et la participation des citoyens, et prône la séparation stricte du politique et de l'administration publique³ (Denhardt et Denhardt, 2000). C'est une période de forte expansion et de structuration de l'administration publique. Après la Seconde Guerre mondiale, l'administration publique évolue vers un modèle plus rationnel et positiviste, basé sur la séparation entre les faits et les valeurs (Marshall et Choudhury, 1997), et le souci d'analyser de manière factuelle les politiques publiques (Emery et Giauque, 2005). Émerge ainsi et prédomine l'idée que les affaires publiques peuvent et doivent être gérées comme une entreprise privée. Ce courant, appelé le nouveau management public, prône la culture et les outils du marché et coexiste encore, de nos jours, avec l'émergence du troisième courant, la nouvelle théorie de l'administration publique, nouveau service public ou encore participation citoyenne. Ces trois courants, dont la dénomination peut varier en fonction des auteurs (Lynn Jr, 2001), sont les fondements de l'AP. L'étude et l'histoire de l'AP ont une dimension spatio-temporelle : l'évolution périodique des valeurs prédominantes de la société entraîne une évolution du rôle de l'État et de la pratique de l'AP (Bourgon, 2007). Comme nous allons le voir, ces évolutions concernent notamment les rôles, les relations, et la conception de la qualité de vie du citoyen et de la qualité de vie au travail des employés de la fonction publique des parties prenantes de l'AP. Les concepts de QV et de QVT au sein du secteur public, tel que nous les définissons et percevons, s'inscrivent donc dans ce cadre spatio-temporel et socioculturel, marqué par les trois courants de l'AP : la théorie classique, le nouveau management public et la participation citoyenne.

Mais quels sont les acteurs ou parties prenantes de l'État? Selon Rousseau, une société repose sur le principe fondamental de contrat social, dont l'objectif est l'intérêt général, supérieur à l'intérêt particulier. Ce contrat, passé entre tous les participants, est basé sur des principes d'égalité et de liberté entre les citoyens (Rousseau, 1822). En retour, « le pouvoir souverain dépend lui-même de ces humbles dépendants » (Testart, 2004, p. 9). Nous sommes donc en présence ici de deux des parties prenantes de l'État : le citoyen, membre de l'État, et le politique auquel le citoyen attribue le pouvoir. Pour Bergeron (1993), l'État possède trois niveaux : La Gouverne de l'État ; la Politie et le Régime. Nous retrouvons ici la dernière partie prenante de l'État, l'administration publique (composée des membres, c'est-à-dire des employés du secteur public), et sa fonction :

³ L'administration publique est entendue ici au sens des employés de la fonction publique.

organiser et administrer (les faits), tandis que le politique contrôle les valeurs. Les parties prenantes de l'État sont donc représentées par le triptyque politique-citoyen-administration, comme il est communément admis dans la littérature scientifique sur l'AP. Les relations entre les acteurs de ce triptyque sont parfois ambiguës (Durat, 2012). De plus, plusieurs auteurs constatent l'évolution temporelle des rôles et des relations entre l'administration publique, les politiciens, et les citoyens (Aberbach et Rockman, 2006; Bourgon, 2007; Furi, 2008; Rosanvallon, 2008). Ainsi, il est intéressant d'expliquer en quoi les fondements de l'AP intègrent la QV et la QVT des employés du secteur public, en tenant compte du triptyque politique-citoyen-administration et du cadre spatio-temporel.

En premier lieu, il faut rappeler qu'originellement l'action de l'État n'est pas fondée sur qui est socialement utile, mais sur la guerre (Dewey et Zask, 2010). Toutefois, en second lieu, nous constatons rapidement dans les fondements de l'AP une augmentation de la quantité et qualité des valeurs, et des missions attribuées à l'AP, qui perdure encore aujourd'hui (Rutgers, 2008). Le développement industriel et économique qui caractérise une partie du XXe siècle conduit l'État à intégrer progressivement, en plus des objectifs d'efficacité, d'économie et de coordination de services (police, éducation, diplomatie, armée, etc.), la qualité de vie (Frederickson, 1971). L'administration publique donnait du sens à l'idée que tous les groupes de la société avaient un intérêt dans le bien-être et la croissance de la société (Marshall et Choudhury, 1997). La performance est une des finalités (majeures) des organisations publiques, mais elle doit tenir compte des autres valeurs portées par la société : « *Efficiency, it is true, is a major objective of public administration, but it must be "socially and humanly interpreted"* » (Waldo, 1948, p. 197). Ainsi, Waldo rappelle que la définition d'efficacité sociale peut se résumer en une phrase, soit le plus grand bonheur du plus grand nombre (Waldo, 1948). Et ceci bien que les intérêts du triptyque puissent diverger, puisque certains peuvent vouloir des économies plus que de l'efficacité, quel qu'en soit le coût humain (Waldo, 1948).

L'évaluation des politiques publiques et de l'administration publique doit donc être alignée sur le concept d'intérêt public, en mesurant la qualité de vie (Long, 1990). À partir des années 1980, la conception de l'intérêt public du courant du nouveau management public est plutôt représentée par l'agrégation des intérêts individuels et la réduction de la taille du gouvernement (Denhardt et Denhardt, 2000). Le nouveau management public est très orienté résultats et performance, notamment au sens d'économies, transférant les outils du secteur privé au secteur public. Plusieurs auteurs soulignent l'influence négative de ce courant, qui minimise les différences entre l'État et le secteur privé et notamment les valeurs qui doivent être portées par l'État, comme l'intérêt général et l'équité (Bourgon, 2007; Emery et Giauque, 2005). Malgré ces points, on peut noter la prise en compte au Québec de la QV par l'État et le politique, notamment par le biais des politiques de santé publique : « La nécessité d'une action intersectorielle pour améliorer la santé de la population avait été reconnue par la Politique de santé et de bien-être de 1992 » (Institut national de santé au Québec, 2012, p. 2). Volonté et action réaffirmées en 2001, avec l'article 54 de la Loi sur la santé publique du Québec de 2001, qui prévoit que :

Le ministre est d'office le conseiller du gouvernement sur toute question de santé publique. Il donne aux autres ministres tout avis qu'il estime opportun pour promouvoir la santé et adopter des politiques aptes à favoriser une amélioration de l'état de santé et du bien-être de la population (Institut national de santé au Québec, 2012, p. 2).

Toutefois, une étude sur les résultats de l'application de cette loi révèle la faible adhésion d'une partie de l'administration publique (notamment les ministères et organismes à vocation économique plutôt que sociale), et un manque de connaissance à l'égard du mécanisme et des facteurs qui déterminent la santé et le bien-être (principaux obstacles à l'implantation) (Institut national de santé au Québec, 2012). Enfin, ces dernières années, nous pouvons constater une autre modification de l'équilibre au sein du triptyque, liée au courant de la participation publique des citoyens dans l'AP : « la participation publique entraîne une série d'ajustements au sein des pouvoirs publics et de la société » (Bherer, 2011, p. 107). Mais quelles en sont les conséquences pour la QV? En ce début du 21^e siècle, le rôle et la structure des administrations publiques sont devenus encore plus complexes, notamment du fait des réformes successives et de l'hybridation des organisations publiques et privées (Paarlberg, 2009) et de l'interdépendance avec la société civile (Bourgon, 2007). Cette augmentation de la complexité des organisations publiques est renforcée par l'amplitude et la rapidité des changements technologiques de ces dernières années auxquelles doit faire face l'administration publique, et par des réalités fiscales difficiles dans de nombreux pays (Bourgon, 2009). Entraînant comme résultante une demande d'un niveau toujours plus haut de performance aux administrations publiques (Bourgon, 2009), et la focalisation sur les résultats au sein des organisations publiques de l'ensemble des pays de l'OCDE (Pollit et Bouckaert, 2000; Émery et Giauque, 2005). Les différentes valeurs institutionnelles (ex. : faits et valeurs, objectivité et subjectivité, science et social) sont en constante tension et mènent à une crise de l'identité et de la représentation à l'intérieur des institutions du secteur public (Marshall et Choudhury, 1997). La prise en compte de ces intérêts individuels disparates se traduit dans la difficulté à exprimer de nos jours un projet de société collectif, et donc d'en clarifier les objectifs (Boland et Fowler, 2000). Nous constatons donc, au fil des trois courants de l'AP, l'évolution du rôle de l'État et de ses parties prenantes dans la prise en compte de la qualité de vie.

Au sein du secteur public, la fonction publique québécoise connaît un premier essor au début du XX^e siècle à la suite du changement de la nature de l'État. Ses effectifs connaîtront ensuite une forte croissance à partir des années 1960 (Gow, 1986), comme dans la plupart des pays développés. Cet accroissement du secteur public, dans nombre de pays développés, a été accompagné, précédé ou suivi de la structuration et de la professionnalisation des fonctionnaires. Ainsi, la Grande-Bretagne a généralisé le recrutement des fonctionnaires par concours à partir de 1870 (Rosanvallon, 2008), le Québec en 1960 (Gow, 1986). Des écoles d'administration publique ouvrent : en 1969 au Québec (Parenteau, 1997) et en 1945 en France (Rosanvallon, 2008). L'administration publique s'inspire des principes scientifiques du Taylorisme et du concept de bureaucratie de Weber pour se développer et se structurer : bureaucratisation, standardisation des procédures et normalisation sont les points clés de l'organisation mise en place. La spécialisation des fonctionnaires d'État est vue comme efficiente, tout comme la

hiérarchie et l'autorité du haut vers le bas, et les nombreux contrôles mis en place, réalisés par un petit nombre dans la hiérarchie (Simon, 1946). Nous sommes à l'époque du courant classique de l'administration publique : il repose d'une part sur une bureaucratie qui limite l'engagement et la participation des citoyens (en dehors du vote), et d'autre part sur la séparation stricte du politique et des fonctionnaires. L'efficacité et la rationalité sont alors les valeurs les plus importantes dans les organisations publiques (Denhardt et Denhardt, 2000). À partir de 1960, du fait du développement de la technocratie et de l'introduction du syndicalisme, les rapports de forces changent. Jusqu'alors, « l'administration québécoise se trouvait dans une position passive par rapport aux forces politiques qui l'entouraient » (Gow, 1986, p. 379), puis elle devint « une force politique à laquelle les autres acteurs doivent s'adapter » (Gow, 1986, p. 385). La QVT des employés de la fonction publique est en nette progression pendant cette période, avec des acquis sociaux notables dans la plupart des pays développés (congés payés, sécurité de l'emploi, progression de carrière, recrutement par concours, etc.) (Mercier, 2010). Mais, la professionnalisation de la fonction publique et surtout sa protection ou séparation d'avec le politique entraînent également des effets indésirables :

La bureaucratie, une fois qu'elle est constituée, résiste souvent de son mieux à tout ce qui peut perturber son fonctionnement. Elle développe pour ainsi dire des anticorps dont le rôle est d'obstruer les pores de la membrane qui devient de plus en plus imperméable; l'administration publique devient alors un monde fermé, à part du reste de la société. Cette tendance à l'isolement semble être encouragée par le système de la carrière, le mode de recrutement par concours et la création d'écoles administratives (Mercier, 2010, p. 278).

À partir des années 1980, les réformes liées au nouveau management public augmentent indirectement l'influence des politiciens au détriment des bureaucrates, notamment par un plus grand recours à la sous-traitance privée (Aberbach et Rockman, 2006). Elles entraînent une réduction des effectifs de la fonction publique et une vague de privatisation, basées sur l'objectif de faire des économies et de réduire la taille de l'État, qui diminuent la QVT des employés du secteur public (Emery et Giaque, 2005). Dans le secteur privé aussi, les changements économiques ont pour conséquence une réduction de personnel. Mais celle-ci se traduit par des vagues de licenciement, du fait de l'absence de garantie d'emploi. Dans ces conditions, pour les citoyens — et notamment ceux du secteur privé —, le secteur public, et notamment la fonction publique, semble protégé du reste de la société puisqu'il est davantage à l'abri des aléas économiques (Mercier, 2010). Un fossé se creuse entre les employés du secteur privé et ceux du secteur public, entretenu parfois par les politiques. Les politiques mettent en œuvre de vastes plans de compression budgétaire de l'État et des effectifs de la fonction publique. Malgré cela, le public ne sympathise pas toujours avec les agents placés dans de telles situations (Mercier, 2010). Par ailleurs, l'organisation du travail au sein du secteur public a des caractéristiques différentes de celle du secteur privé (Bardach, 1998; Bernier 2015). Aussi, des mesures telles que les promotions garanties, une mobilité ascendante basée sur l'ancienneté et une rémunération au rendement peuvent générer un sentiment d'injustice organisationnelle. Il s'agit là d'un facteur qui peut diminuer la QVT (Bourgon, 2007; Foucher et al., 2003). Ainsi, bien qu'il soit certain que la QVT des employés de la fonction publique est nettement supérieure aujourd'hui à ce

qu'elle était avant la professionnalisation de la fonction publique, il semble y avoir une dégradation depuis les années 1980. Nous pouvons penser que certaines caractéristiques et contraintes de l'organisation du travail propre à l'AP soulèvent désormais des questions quant à leur adéquation avec une amélioration de la QVT. Par ailleurs, la QVT au sein du secteur public ne semble pas homogène, comme en témoigne la normalisation de certains ministères et organismes publics (Bureau de normalisation du Québec, 2017). Enfin, les différences de conditions d'emploi entre le secteur public et le secteur privé paraissent créer des tensions au sein du triptyque politique-citoyen-administration.

Conclusion

Nous constatons une reconnaissance générale du rôle de l'État dans l'accompagnement des besoins sociaux lié au développement économique, et le cadre spatio-temporel est une caractéristique importante dans l'analyse de ce rôle quant aux thématiques de la QV et de la QVT des employés du secteur public. Ainsi, le niveau d'intervention de l'État dans la prise en charge de la QV et de la QVT dépend de la conception des valeurs qu'il doit incarner (Dewey et Zask, 2010). Notre analyse démontre qu'après un long cycle d'expansion du secteur public qui durera des années 1930 jusqu'à la fin des années 1970 — et où les acquis sociaux furent nombreux et la QV et QVT au Québec en très forte augmentation, comme dans la plupart des pays développés —, nous sommes actuellement dans un cycle plus libéral et positif pour le secteur privé (Mercier, 2010). Ce cycle voit la montée de l'individualisme, une perte de certaines valeurs collectives (Chevallier, 2008), et une rupture ou une diminution de la progression de la QV et de la QVT des employés du secteur public, d'où l'augmentation des préoccupations autour de la QVT. Enfin, nous avons identifié trois pistes de recherche. Tout d'abord, il serait intéressant d'étudier plus en détail le rôle et l'influence des parties prenantes quant à la QV et la QVT du secteur public dans le cadre du troisième courant de l'administration publique, celui de la participation citoyenne. Ensuite, des études portant sur l'absence d'uniformité de la QVT au sein du secteur public seraient une voie pertinente à explorer pour mieux comprendre les enjeux en la matière du secteur public. Pour finir, un cadre d'analyse pour étudier la QVT au niveau organisationnel, dans une perspective systémique, reste à construire.

Références

- Aberbach, J., et Rockman, B. (2006). The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics—and Beyond. *International Journal of Public Administration*, 29 (12), 977–995.
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 348 p.
- Bearman, M., Smith, C., Carbone, A., Slade, S. Baik, C., Hugues-Warrington, M. et Neumann, D. (2012). Systematic review methodology in higher education. *Higher Education Research & Development*, 31(5), 625–640.
- Berger-Douce (2015). Regards croisés sur la qualité de vie au travail dans les PME. Présenté au 10^{ème} congrès du RIODD, Montréal, Canada. Actes du 10^{ème} congrès du RIODD.
- Bergeron, G. (1993). *L'État en fonctionnement*. Paris, France: L'Harmattan.

- Bernier, L. (2015). *Les entreprises publiques aujourd'hui: missions, performance, gouvernance: leçons de 15 études de cas*. Bruxelles, Belgique: Peter Lang S.A.
- Bherer, L. (2011). Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques. *Participation, 1*, 105-133.
- Bibliothèque du Parlement du Canada. (2013). Questions actuelles de santé mentale au Canada – Santé et sécurité psychologiques en milieu de travail, Publication n° 2013-78 — F.
- Boland, T., et Fowler, A. (2000). A systems perspective of performance management in public sector organizations. *International Journal of Public Sector Management, 13* (5), 417–446.
- Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences, 73* (1), 7–26.
- Bourgon, J. (2009). New Directions in Public Administration. *Public Policy and Administration, 24* (3), 309–330.
- Brun, J.-P. (2008). *Les 7 pièces manquantes du management*. Montréal. Québec: Éditions Transcontinental.
- Bryson, J. M. (2011). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (4e éd). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Bureau de Normalisation du Québec. (2017). *Entreprise en santé*, Récupéré de: <https://www.bnq.qc.ca/fr/normalisation/sante-au-travail/entreprise-en-sante.html>
- Castonguay, J., Dostie, B., et Moray, C. (2011). Initiatives de Promotion de la santé au travail: Un examen des enjeux et du contexte au Québec et au Canada (Rapport de projet No. 2011RP- 15). Québec, Canada: CIRANO.
- Chevallier, J. (2008). *L'État post-moderne* (3^e éd.). Paris, France: L.G.D.J., Lextenso éditions.
- Chrétien, L., Arcand, G., et Tellier, G. (2010). *Les défis de l'attraction et de la rétention des jeunes dans la fonction publique québécoise* (Rapport de recherche). Québec, Québec: Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Collins, J. et Fauser, B. (2005). Balancing the strengths of systematic and narrative reviews. *Human Reproduction Update, 11*(2), 103–104.
- Commission de la santé mentale du Canada. (2015). *Projet de recherche sous forme d'étude de cas*. Calgary, Alberta.
- Dagenais-Desmarais, V., Dufour, M.-È., St-Hilaire, F., Hébert, R., D'Amours, M. et Legendre, G. (2013). Organizational health: in Quebec, where are we, and where are we going?/Santé organisationnelle: où en sommes-nous et vers où allons-nous au Québec? *Relations Industrielles/Industrial Relations, 68*(4), 661–681.
- Dagenais-Desmarais, V. et Savoie, A. (2012). What is Psychological Well-Being, Really? A Grassroots Approach from the Organizational Sciences. *Journal of Happiness Studies, 13*(4), 659- 684.
- Denhardt, R. B. et Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review, 60*(6), 549–559.
- De Waal, André A. (2010), Achieving high performance in the public sector- What needs to be done?, *Public Performance & Management Review, 34*(1), 81–103.
- Dewey, J., et Zask, J. (2010). *Le public et ses problèmes*. Paris, France: Gallimard.

- Dumez, H. (2011). Faire une revue de littérature: pourquoi et comment? *Le libellio d'Aegis*, 7 (2), 15-27.
- Dupuis, G., Marois, D. et Etienne, A.M. (2012). La mesure de la qualité de vie: le modèle des systèmes de contrôle, une approche théorique pratique pour parler du bonheur, *Revue francophone de Clinique comportementale et cognitive*, 16(1), 4-14.
- Dupuis, G., Martel, J-P., Voirol, C., Bibeau, L. et Hebert-Bonneville, N. (2009). La qualité de vie au travail: bilan de connaissances. *L'Inventaire systémique de qualité de vie au travail*, CLIPP.
- Durat, L. (2012). La légitimité managériale: le cas des directeurs généraux de service. *Politiques et management Public*, 29 (2), 145-165.
- Emery, Y. et Giauque, D. (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris, France: L'Harmattan.
- Executive Agency for Health and Consumers (EAHC). (2013). *Economic analysis of workplace mental health promotion and mental disorder prevention programmes and of their potential contribution to EU health, social and economic policy objectives* (Rapport final No. EAHC/2011/Health/19 for the Implementation of Framework Contract). Matrix.
- Forum des jeunes de la fonction publique. (2016). *Investir dans la qualité de vie au travail, ÇA RAPPORTE!* Québec, Québec.
- Foucher, R., Savoie, A., et Brunet, L. (2003). *Concilier performance organisationnelle et santé psychologique au travail : pistes de réflexion et d'action*, Montréal, Québec: Éditions Nouvelles.
- Frederickson, H. G. (1971). Toward a theory of the public for public administration. Dans Marini, F. (dir.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (p.309-331)., États-Unis: Chandler Publishing Company
- Furi, M. (2008). *L'impartialité de la fonction publique un bilan*. Ottawa, Ontario: Commission de la fonction publique du Canada.
- Gortner, H., Malher, J. et Bell Nicholson, J. (2010), *La gestion des organisations publiques*, Québec, Québec: Presses de l'Université de Québec
- Gow, J. I. (1986). *Histoire de l'administration publique québécoise: 1867-1970*. Montréal, Québec: Presses de l'Université de Montréal..
- Gow, J. I. (1992). La gestion du personnel dans la fonction publique. Dans Gow, J.I., Barette, M., Dion, S., Fortman, M. (dir.), *Introduction à l'administration publique* (p. 124-159) Québec: Morin.
- Institut national de santé publique du Québec. (2012). *L'application de l'article 54 de la Loi sur la santé publique du Québec*. Note documentaire. Québec, Québec.
- Leclerc, J-S., Boudrias, J-S. et Savoie, A. (2014). La santé psychologique et la performance au travail: des liens longitudinaux bidirectionnels?, *Le travail humain*, 77(4), 351-372.
- Lemire, L., Charest, E. A. —, Martel, G. et Larivière, J. (2015). *La planification stratégique des ressources humaines* (2e édition). Québec, Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Levet, P. (2013). Des risques psychosociaux à la Qualité de Vie au Travail. Équiper les acteurs pour négocier le travail, l'expérience de l'ANACT. *Négociations*, 1(19), 134.
- Long, N. E. (1990). Conceptual notes on the public interest for public administration and policy analysts. *Administration & Society*, 22 (2), 170-181.

- Lynn Jr, L. E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, 61 (2), 144-160.
- Marshall, G. S. et Choudhury, E. (1997). Public Administration and the Public Interest: Re-Presenting a Lost Concept. *American Behavioral Scientist*, 41 (1), 119-131.
- Martel, J.-P. et Dupuis, G. (2006). Quality of Work Life: Theoretical and Methodological Problems, and Presentation of a New Model and Measuring Instrument. *Social Indicators Research*, 77 (2), 333-368.
- Mercier, J. (2010). *L'administration publique. De l'École classique au nouveau management public* (7^e éd.). Québec, Québec: Presses de l'Université Laval.
- OCDE. (2014). *Fit mind, Fit job*. Récupéré de: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/employment/fit-mind-fit-job_9789264228283-en#page15
- Organisation mondiale de la Santé. (2015). Récupéré de: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs220/fr/>, consulté le 20 octobre 2015.
- Organisation mondiale de la Santé. (2005). *Mental Health policies and programmes in the workplace*. Genève, Suisse: Organisation mondiale de la santé.
- Organisation mondiale de la Santé. (1976). Déclaration d'ouverture du Président directeur général des discussions techniques de la vingt-neuvième assemblée mondiale de la santé sur les aspects sanitaires des établissements humains,. Récupéré de : http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/189614/1/WHA29_TD-4_fre.pdf?ua=1
- Organisation mondiale de la Santé. (1948). *Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, tel qu'adopté par la Conférence internationale sur la santé*. New York, 19-22 juin 1946; signé le 22 juillet 1946 par les représentants de 61 États (Actes officiels de l'Organisation mondiale de la santé, no 2, p. 100) et entrée en vigueur le 7 avril 1948.
- Paarlberg, L. et Bielefeld, W. (2009). Complexity Science—An Alternative Framework for Understanding Strategic Management in Public Serving Organizations, États-Unis. *International Public Management Journal*, 12 (2), 236–260.
- Parenteau, R. (1997). *L'administration publique du Québec: à l'orée du 21^e siècle*. *Canadian public administration*, 40(2), 186-203
- Pedros, M.M. (2012). *L'influence des traits de personnalité et des facteurs situationnels liés au travail sur le développement de l'épuisement professionnel et sur la performance au travail chez les employés de service à la clientèle*, (Mémoire de maîtrise), HEC Montréal.
- Pestoff, V., Brandsen, T. et Verschuere, B. (2012). *New public governance, the third sector and co-production*, New York, NY: Routledge.
- Pietilä, T., Lahdensaari-Nätt, L. et Tuure, V. M. (2011). Productivity and Financial Benefit of well-being at work. *Management Services*, 55 (3), 12–13.
- Raadschelders, J. C. N. (1998). *Handbook of administrative history*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Rodriguez-Munoz, A. et Sanz-Vergel, A. I. (2013). Happiness and well-being at work: A special issue introduction. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 29 (3), 95-97.
- Roland-Lévy, C., Lemoine, J. et Jeoffrion, C. (2014). Health and well-being at work: The hospital context. *Revue européenne de psychologie appliquée*, 64(2), 53-62.

- Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*. Paris, France: Seuil.
- Rousseau, J.-J. (1822). *Du contrat social, ou Principes du droit politique*. Paris, France: à la lib. constitutionnelle de Brissot-Thivars.
- Rutgers, M. R. (2008). Sorting Out Public Values? On the Contingency of Value Classification in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 30(1), 92–113.
- Secrétariat du Conseil du Trésor. (2013). *Une fonction publique moderne au service des Québécois: stratégie de gestion des ressources humaines 2012-2017*, Québec, Québec.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53–67.
- Stiglitz, J., Sen, A. et Fitoussi, J.P. (2009). *Richesse des nations et bien-être des individus*. Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, Rapport au président de la République. Paris, France: Odile Jacob.
- Testart, A. (2004). *La servitude volontaire*. Paris, France: Errance.
- Van De Voorde, K., Paawe, J. et Van Veldhoven, M. (2012). Employee Well-being and the HRM—Organizational Performance Relationship: A Review of Quantitative Studies. *International Journal of Management Reviews*, 14(4), 391–407.
- Waldo, D. (1948). *The administrative State: a study of the political theory of American public administration*. New York, NY: Ronald Press.
- Wilson, W. (1941). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 56(4), 481–506.