



Observatoire de
l'administration
publique
ENAP

Coup d'oeil, octobre 1998, volume 4, numéro 3

Fusion et abolition d'organismes gouvernementaux: expériences canadiennes et américaines

Ce *Coup d'œil* reprend l'essentiel d'une recherche effectuée à l'été 1997 par l'Observatoire pour le compte du *Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux* (comité FACAL, septembre 1997); Jacques Auger, Louis Borgeat, Anne Desruisseaux, Christian Dufour et Réjeanne Poulin ont participé à cette recherche.

Introduction

Le cadre dans lequel les gouvernements exercent leurs propres activités s'est considérablement modifié au cours des dernières années. Les réorganisations gouvernementales s'inscrivent désormais au rang des priorités dans plusieurs pays et constituent une pièce importante du phénomène des réformes administratives.

Contrairement à la création des agences d'exécution qui répond à un objectif fondamental de distinction entre la formulation des politiques et leur mise en application et qui entraîne une certaine désintégration des ministères⁽¹⁾, la réorganisation des organismes administratifs repose davantage sur une volonté de réduire la taille et le coût du secteur public.

Le réexamen du nombre et du rôle des organismes administratifs est en effet une des mesures les plus importantes de réduction de la taille du secteur public. Plusieurs administrations ont noté que la multiplication, en marge de ministères déjà nombreux, d'organismes administratifs encore plus nombreux, était une source d'expansion continue de l'administration publique : la création de ces organismes par une loi constitutive leur donne en effet un sentiment de pérennité qui fait en sorte que peu sont remis en question après leur constitution. En outre, une multitude de petits organismes peut être une source d'inefficacité si on considère les économies d'échelle qui pourraient résulter de la fusion de certains d'entre eux ou de leur intégration au sein d'un ministère. Ces raisons font en sorte que cette mesure est généralement considérée par les administrations soucieuses de réduire la taille de leur secteur public.

De fait, une enquête sur les réformes administratives à laquelle ont répondu 54 experts de 24 pays démontre l'importance de ce phénomène. Dans cette étude réalisée par l'Observatoire au printemps 1997⁽²⁾, les experts avaient à se prononcer sur la présence et l'intensité de 80 mesures différentes dans la réforme de leur pays. Parmi les quatre mesures visant à réduire **la taille de**

l'Administration, la suppression de ministères ou d'organismes arrive à égalité en tête de liste avec l'abolition de postes par attrition (74 % d'importance accordée pour ces deux mesures). Par ailleurs, en ce qui a trait aux sept mesures affectant **la structure de l'Administration**, la fusion de ministères ou d'organismes arrive au second rang (71 % d'importance) et talonne de très près la fusion ou la suppression d'unités administratives (72 %). Ces mesures, allant de 71 à 74 % d'importance, font partie des 20 mesures jugées les plus importantes par l'ensemble des experts.

On peut classer en deux grandes catégories les stratégies d'examen des organismes administratifs prises à cet égard : les initiatives systématiques ou permanentes et les initiatives ponctuelles.

1. Les initiatives systématiques ou permanentes d'examen

Il s'agit de mécanismes qui ont été mis sur pied dans un cadre fixe et durable pour assurer l'examen de l'opportunité du maintien des divers organismes administratifs créés. Ces mécanismes peuvent reposer sur différentes sources.

Elles peuvent reposer sur **une source législative** : le gouvernement de **l'État de l'Arizona**, par exemple, a fait accepter en 1993 le *Budget Reform Act* qui oblige chaque organisme à revoir son fonctionnement. Deux procédures sont alors exigées des organismes. Dans un premier temps, l'organisme doit élaborer un plan stratégique sur une base de trois ans; ce plan doit comprendre les objectifs visés et les mesures de performance utilisées pour évaluer l'atteinte des résultats.⁽³⁾ Par la suite, en collaboration avec le *Legislative Budget Staff*, l'organisme doit faire une analyse de son efficacité et proposer différentes alternatives à sa gestion actuelle.

En 1994, le gouvernement de **l'État de la Floride** a fait accepter par la législature le *Government Performance and Accountability Act*⁽⁴⁾. Cette loi constitue la base à partir de laquelle les organismes publics doivent revoir leur gestion en axant davantage leurs efforts sur la performance que sur le suivi du processus budgétaire. Deux structures ont été créées afin d'assurer la coordination des examens : l'*Office of Policy Analysis and Agency Review*, dont le rôle est de conduire des études reliées à l'évaluation et à la pertinence des organismes, et le *State Agency Evaluation and Review Committee*, composé de six représentants ou sénateurs.

Les mécanismes de réexamen des organismes peuvent aussi avoir **une source budgétaire** : la préparation du budget annuel est l'occasion de revoir la pertinence des organismes. Cette approche a été retenue particulièrement chez nos voisins américains par certains États qui ont voulu forcer constamment la remise en question des entités qu'ils avaient créées. Elle s'insère généralement dans le cadre du fonctionnement des institutions législatives.

Il existe **en Californie** plus de 1 000 commissions, offices, régies ou autres organismes, ce qui occasionne de nombreux chevauchements. Dans son budget 1994-95, le Gouverneur de la Californie recommande l'élimination ou la fusion de plusieurs de ces organismes⁽⁵⁾. Dans un document intitulé *Competitive Government : A Plan for Less Bureaucracy, More Results*⁽⁶⁾ et publié en 1996, le Gouverneur identifie un ensemble d'organismes qui seront éliminés s'il leur est impossible de justifier leur existence à une date fixée. Les organismes doivent ainsi justifier le statu quo, proposer un regroupement avec d'autres unités ou favoriser une privatisation.

Quant à lui, **l'État du Texas** a adopté une loi, la *Texas Sunset Law*⁽⁷⁾, qui assure une analyse systématique des organismes publics et permet de vérifier si ces derniers ont toujours leur raison d'être. La grande majorité des organismes sont assujettis à cette loi et, chaque année, on fait l'examen d'environ 25 d'entre eux. Lors de cet examen, le public est invité à participer suivant un mécanisme prévu à cet effet.

Pour rendre cette loi opérationnelle, le Congrès du Texas a mis en place la *Sunset Advisory Commission* dont la responsabilité principale est de formuler des recommandations sur la poursuite des activités des organismes. Dans le cas où la recommandation est de supprimer un organisme, ce dernier est automatiquement aboli à moins que le Congrès n'adopte une loi spécifique lui permettant de continuer à fonctionner. Par ailleurs, dans le cas où la recommandation est positive, la Commission peut toutefois obliger l'organisme à apporter des ajustements susceptibles de le rendre plus efficace et plus performant.

2. Les initiatives ponctuelles d'examen

Il s'agit ici d'initiatives limitées dans le temps et se concentrant sur la problématique particulière du maintien des organismes administratifs. Elles peuvent porter sur la totalité ou la majorité des organismes d'un État ou sur quelques-uns seulement. Et cette révision ponctuelle, mais de grande envergure, peut être sous la responsabilité de divers intervenants : révision par un groupe de sages ou d'experts, par un groupe de parlementaires ou encore par le niveau politique directement en autorité sur ces organismes.

2.1 Révision par un groupe de travail de sages ou d'experts. En 1993, le Gouverneur de **l'État du Nevada** a décidé de revoir complètement la gestion des organismes de l'exécutif qui relèvent directement de lui, soit 21 *Departments*, 47 *Agencies* et 170 *Commissions, Boards* et autres⁽⁸⁾. Une Commission a alors été mise sur pied afin de revoir l'ensemble des activités des organismes. Les recommandations de la Commission ont été intégrées dans un projet de loi de plus de 450 pages (*Bill 782*). Après analyse du projet et certaines modifications, le projet a été accepté. Les *departments* ont alors été réduits à 13, plusieurs organismes ont été intégrés, selon leurs responsabilités, au *department*

approprié; d'autres ont été éliminés ou ont vu leurs responsabilités transférées à un autre organisme. Quelques nouveaux organismes ont aussi été créés.

2.2 Révision par un groupe de parlementaires qui se voit confier ce mandat par l'exécutif ou le législatif. Ce fut le cas récemment en Ontario avec le Groupe d'étude sur les organismes, conseils et commissions, composé de 13 députés, sous la direction de l'adjoint parlementaire du président du Conseil du Trésor, M. Bob Hood, qui a passé au crible plus de 200 organismes administratifs. Ce fut aussi l'approche prise en Alberta avec l'*Alberta Financial Review Commission* dont les travaux ont commencé en 1993 avec un mandat de même nature que celui du groupe Hood en Ontario.

En Ontario, l'objectif du gouvernement ontarien était d'éliminer les organismes dont le mandat était périmé et d'améliorer la fonctionnement de ceux qui restaient en place. On voulait aussi réduire de 220 millions \$ les sommes affectées à ces organismes d'ici mars 1998. Le Groupe d'étude sur les organismes, conseils et commissions a examiné les organismes en les divisant en trois catégories :

1. les *50 organismes consultatifs*, chargés de conseiller le gouvernement (rapport déposé en mai 1996); le rapport prévoyait éliminer 22 organismes qui avaient complété leur travail ou dont le mandat était périmé; trois autres ont été fusionnés;
2. les *62 organismes d'opération*, chargés de fournir des biens et services (rapport déposé en janvier 1997); le rapport souhaitait en éliminer 12 et en réorganiser 30, dont trois par privatisation;
3. les *79 organismes de réglementation et de décision*, chargés de régler des différends et de rendre des décisions (rapport déposé en février 1997); le rapport recommandait d'éliminer cinq de ces organismes dont le mandat était périmé ainsi que dix autres n'étant plus considérés nécessaires parce que leurs fonctions pouvaient être remplies par un autre palier de gouvernement, par le secteur privé ou par le recours à l'auto-réglementation; 35 autres seraient regroupés en dix entités plus grandes.

Le Groupe d'étude a procédé de la façon suivante :

- il a repéré les organismes qui pouvaient être éliminés parce qu'ils n'étaient plus utiles au public;
- pour d'autres organismes, il a recommandé un regroupement, une participation accrue du secteur privé ou une restructuration;
- il a recommandé des façons d'améliorer le rapport coût-efficacité, le service à la clientèle et la gestion;
- il a signalé enfin des façons d'obtenir une plus grande participation des bénévoles au sein des organismes.

En Alberta, l'*Alberta Financial Review Commission* a interrogé par questionnaire 120 des 150 organismes relevant du gouvernement, pour l'essentiel sur les procédures financières de ces organismes classés en cinq secteurs :

1. des **Departmental Agencies**, agissant comme des extensions du gouvernement, par exemple l'*Alberta Racing Commission*;
2. des **Operational Agencies**, donnant des services, par exemple l'*Alberta Agricultural Development Corporation*;
3. des **Asset Disposal Agencies**, par exemple l'*Alberta Government Telephone Commission*;
4. des **Proprietary Agencies**, activement impliquées dans des activités commerciales, par exemple *Gainers Inc.*;
5. des **Provincial Bodies**, par exemple les universités.

La Commission critiqua tout d'abord un manque de rigueur sur le plan des procédures budgétaires. Elle dépassa également l'aspect strictement financier pour déplorer, par exemple, le fait que la gestion par objectifs soit peu répandue dans le secteur et que le contrôle par le pouvoir législatif soit nettement déficient. Cela expliquerait la prolifération des organismes et leur maintien après que leur mission ait été remplie, de même que le secteur soit devenu un véritable fouillis. Outre des recommandations détaillées sur la nécessité de procédures financières plus rigoureuses, les autres recommandations, de nature plus générale, de la Commission sont :

- réduire substantiellement le nombre des organismes par des privatisations, des fusions et des réductions d'effectifs;
- revoir régulièrement l'utilité de tous ces organismes ou incorporer dès le départ des *clauses crépusculaires*;
- créer de nouveaux organismes seulement si on ne peut faire autrement et après étude sérieuse;
- nommer au mérite et par l'entremise de la Commission du Service public les membres de ces organismes.

Dans le budget 1994-1995 de l'Alberta, à la suite des recommandations de la Commission, on annonça l'abolition de 13 fonds, dont le *Health Care Insurance Fund*. Dans le budget 1995-1996, on a prévu l'élimination de 50 agences, commissions et comités sur trois ans. Dans le budget 1996-1997, le gouvernement de l'Alberta rappelle avoir réduit la taille de l'État du tiers, après avoir éliminé 37 organismes.

2.3 Révision par le niveau politique directement en autorité : une troisième approche souvent utilisée consiste à confier directement et simplement la révision à une autorité politique concernée.

Au gouvernement fédéral canadien, en février 1995, le président du Conseil du Trésor et ministre responsable de l'Infrastructure M. Marcel Massé, déposait

le rapport final sur l'examen des organismes qui portait sur tous les organismes, conseils, commissions et organes consultatifs fédéraux. L'objectif était de simplifier l'administration gouvernementale en supprimant les organismes inactifs ou superflus, et en simplifiant les autres partout où cela était possible. Deux projets de lois, le premier présenté en juin 1995 et le deuxième en juin 1996, auront conduit à l'élimination de 88 organismes, à 55 restructurations et à l'élimination de 868 nominations par le gouverneur en conseil. Il était prévu que l'examen des organismes permettrait au gouvernement d'économiser quelque 10 millions \$ par année.⁽⁹⁾

Aux États-Unis, le projet de réforme de l'administration fédérale s'articule autour des travaux de la Commission de la *National Performance Review (NPR)*, dont le rôle est de formuler des recommandations visant à contrôler les dépenses gouvernementales.⁽¹⁰⁾ Ces travaux, sous la responsabilité du vice-président Gore, donnent lieu en septembre 1993 au rapport intitulé *From Red Tape to Results : Creating a Government that Works and Costs Less*, communément appelé le rapport Gore⁽¹¹⁾. Alors que la première phase du projet de réforme portait sur les modalités d'intervention du gouvernement fédéral, la seconde phase, qui débute en 1994, porte principalement sur sa mission. La *NPR* propose de soumettre l'administration publique à une cure d'amaigrissement et de restructurer les organismes gouvernementaux sur le modèle de l'entreprise privée afin d'accroître leur efficacité. Pour ce faire, le vice-président Gore a demandé aux organismes de se poser les questions suivantes :

1. Si un organisme était éliminé, à qui faudrait-il confier la responsabilité de ses activités : à d'autres organismes, aux États, aux municipalités, au secteur privé? ou faudrait-il simplement les faire disparaître?
2. S'il est nécessaire de conserver certaines fonctions d'importance nationale, comment est-il possible alors d'améliorer le service au citoyen?
3. Quelle serait la réaction des clients ou des bénéficiaires de services (et non pas des groupes d'intérêt) si certains programmes disparaissaient ou étaient modifiés en profondeur?

Ce travail d'analyse s'est fait en collaboration avec l'*Office of Management and Budget* et la *NPR*. Il a amené de nombreuses privatisations ainsi que de nombreux regroupements ou disparitions d'organismes.

En 1997, inspiré du modèle des agences exécutives britanniques, le Président américain propose la création de nouveaux organismes, les *Performance Based Organizations*, comme moyen d'améliorer de façon significative la gestion par résultat au sein de l'administration gouvernementale. Le cadre légal des *PBO* oblige les Secrétaires de Département qui en sont responsables à transmettre, au plus tard cinq ans après la création d'un tel organisme, un rapport au Président recommandant ou non la poursuite de ses activités (*Sunset Clause*).

On retrouve aussi de telles initiatives au niveau des États eux-mêmes. Par exemple, en 1995, le Gouverneur du Massachusetts a décidé de revoir le fonctionnement de l'ensemble des organismes gouvernementaux⁽¹²⁾. Pour ce faire, il a présenté à la législature 38 projets de lois visant à réduire de façon substantielle le nombre d'organismes. Tous les secteurs ont été touchés par ces projets de loi. Différentes approches ont été utilisées, allant de la réorganisation à la consolidation, au transfert de responsabilités à l'élimination ou à la coordination. L'ensemble du plan proposé prévoit une réduction de 7500 postes et une réduction du budget de 659 millions\$ pour 1998.

Conclusion

L'examen des organismes est un phénomène très courant dans les stratégies de réorganisation gouvernementale, que ce soit comme élément plus accessoire des réformes radicales ou comme moyen d'améliorer les performances dans un souci d'économie. Cet examen fait aussi ressortir la grande diversité qui existe dans les actions de réorganisation administrative. Chaque système développe son propre mode d'intervention, lié à des facteurs financier, idéologique, culturel, politique et à des éléments de conjoncture interne.

Par ailleurs, l'étude de ces expériences soulève quelques questions générales en regard de la méthodologie privilégiée dans un processus devant mener à d'éventuelles disparitions ou fusions d'organismes. Tout d'abord, il est intéressant de se pencher sur la nature même du processus de réorganisation : devrait-il s'agir d'une *analyse plutôt quantitative*, à partir par exemple des données relatives à la performance de l'organisme, ou d'une *approche plus qualitative* basée sur l'appréciation générale de ceux qui ont à évaluer globalement la performance de ces organismes ? Notre analyse démontre que la seconde approche, plus intuitive, est plus souvent utilisée.

Les éventuelles fusions d'organismes soulèvent une autre question méthodologique. Lorsque ces fusions s'imposent, doivent-elles se faire sur l'une ou l'autre des bases suivantes : *sur une base fonctionnelle*, c'est-à-dire en regroupant des organismes qui exercent des fonctions similaires sur le plan de leurs attributs administratifs et juridiques : régulation, consultation, adjudication ou gestion administrative ou commerciale? Ou *sur une base sectorielle*, c'est-à-dire en regroupant l'ensemble des organismes qui jouent un rôle dans l'application des politiques d'un champ donné, par exemple la culture, peu importe la nature de la fonction qu'ils exercent ? Nos recherches nous ont plutôt indiqué que les fusions réalisées se faisaient sur une base fonctionnelle, ce qui, sur le plan administratif et, surtout, sur le plan juridique, soulève de moins grandes difficultés. Il est sans doute plus simple et naturel de fusionner trois régies en une seule, que de tenter de regrouper sous une même entité une régie, un conseil et un organisme d'adjudication, trois types d'organisme qui appellent des règles de fonctionnement différentes.

Notes et références

- ¹ Un *Coup d'œil* sera consacré aux agences d'exécution dans les prochains mois. ([retour vers le texte](#))
- ² Les résultats de ce sondage apparaissent dans Borgeat, Louis et Desruisseaux, Anne, *Profil des réformes administratives à travers le monde*, Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique, janvier 1998. ([retour vers le texte](#))
- ³ Un document a été élaboré afin d'aider les organismes à accomplir cette procédure : State of Arizona, *Competitive Government Handbook*, Governor's Office of Management and Budget, 1995. ([retour vers le texte](#))
- ⁴ State of Florida, *Bill no. CS/HB 2497, Relating to Governmental Performance and Accountability*, Sponsored by the Committees on Governmental Operations, Employee and Management Relations, 1994. ([retour vers le texte](#))
- ⁵ Pete Wilson, Governor, State of California, *Governor's Budget 1994-95 : Charting the Course for California Future*, p.56. ([retour vers le texte](#))
- ⁶ Pete Wilson, Governor, State of California, *Competitive Government : A Plan for Less Bureaucracy, More Results*, 1996, p. 15. ([retour vers le texte](#))
- ⁷ *Sunset Advisory Commission* (Page consultée le 28 juin 1998). Adresse URL : <http://www.sunset.state.tx.us/> ([retour vers le texte](#))
- ⁸ State of Nevada, *Memorandum, Reorganization*, Legislative Counsel Bureau, November 30, 1994. ([retour vers le texte](#))
- ⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Le Ministre Massé donne suite aux décisions sur l'examen des organismes*, Communiqué de presse, 14 juin 1996. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/tb/NEWSF/nr1406f.html> ([retour vers le texte](#))
- ¹⁰ Voir : Auger, Jacques et Rondeau, Jean-Claude, **La réforme de l'Administration fédérale américaine**, *Télescope*, vol. 3, no. 2, Observatoire de l'administration publique, École nationale d'administration publique, juin 1996. ([retour vers le texte](#))
- ¹¹ Gore, Albert, *From Red Tape to Results : Creating a Government that Works and Costs Less : Report of The National Performance Review*, Washington, Government Printing Office, September 7, 1993. ([retour vers le texte](#))

¹² State of Massachusetts, *Reorganization and Downsizing Legislation Filed by Governor Weld on January 23, 1997* State of Massachusetts, Weld, Cellucci Announce Downsizing Plan, 1995. [\(retour vers le texte\)](#)