

## L'ÉTAT DU QUÉBEC (9)

### La fonction publique de l'État n'a pas le monopole des services publics

Contrairement à une opinion largement répandue dans la population, tout service public n'est pas nécessairement le produit immédiat de l'action des fonctionnaires de l'administration gouvernementale. Dans toutes les provinces canadiennes, la fonction publique de l'État est certes, dans tous les cas associée aux processus de décisions du gouvernement et du Parlement, mais cette implication n'a trait qu'au rôle de "soutien et conseil à l'autorité constituée" que les conventions ou les règles de fonctionnement confèrent à ce groupe particulier de travailleurs du secteur public. L'histoire enseigne qu'il en est tout autrement pour la production et la distribution des biens ou des services publics.

Dans le système politique canadien, tous les États partagent une notion de services publics, confirmée par la jurisprudence, qui repose sur trois principes : l'égalité des citoyens en situation d'exiger le même service, la continuité du service et la transparence. Ainsi, un service public est-il obligatoirement épargné de toute forme de discrimination, de vacuité et d'arbitraire. Qu'il agisse de sa propre initiative ou à la demande d'un citoyen, le dispensateur d'un service public est donc tenu de protéger les droits de son interlocuteur et d'en promouvoir activement l'exercice en conformité avec la finalité des lois qui les régissent.

Concrètement, lorsqu'un État décide, en vertu de l'intérêt général, d'accorder ou de maintenir le statut public à un bien ou à un service, le gouvernement a toute latitude pour choisir comment et par qui ce produit sera rendu disponible et accessible aux citoyens qui y ont droit. À cet effet, les Conseils des ministres des provinces canadiennes disposent théoriquement de cinq options : un ministère, un organisme public (offices, régies, agences, sociétés, etc.) jouissant

d'une marge d'autonomie administrative, une structure publique à vocation territoriale (municipalités), une entreprise privée à but lucratif ou non lucratif et enfin une instance supraprovinciale, voire supranationale, publique ou privée.

#### Cinq options

Redoutant une intrusion déstabilisante du palier fédéral, les gouvernements des provinces populaires, dont le Québec, optent traditionnellement pour une des quatre premières solutions. Ils le font en s'entourant d'un certain nombre de précautions : l'assurance, par exemple, que les objets corporatifs, les pouvoirs et les ressources de l'entité publique permettent de conduire les actions requises ; ou encore la prescription d'indicateurs de performance et de normes de contrôle pour encadrer les activités d'une organisation infraétatique publique ou d'une entité du secteur privé à but lucratif ou non.

Dans le cadre d'une politique publique, le gouvernement demeure toutefois le seul acteur responsable devant le Parlement, c'est-à-dire qu'il doit assumer les obligations de prévenir, d'agir à temps, le cas échéant de réparer, et de rendre compte de ses actions ou omissions. Pour garantir la qualité des produits et le respect des standards d'accessibilité requis, il applique, parfois concurremment, l'un ou l'autre des quatre procédés suivants :

- fixer dans une loi les paramètres d'action du producteur des services : une approche généralement suffisante quand la production et la livraison du bien ou du service sont confiées à une entité de droit public (municipalités, organismes ou sociétés publiques) ;

- imposer par une loi des normes et des modalités précises pour les processus de production, d'offre et de transaction d'un bien ou d'un service public : une formule souvent jugée nécessaire lorsqu'une entité de droit privé ou un membre d'une corporation professionnelle sont en cause ;

- contribuer partiellement, financièrement ou techniquement, au fonctionnement de l'entité dispensatrice, en contrepartie de l'imposition de contraintes : un procédé habituellement utilisé au Québec lorsqu'un organisme sans but lucratif est appelé à offrir des services d'intérêt public;

- intervenir au plan de la demande, en réglementant le marché de l'acquisition d'un bien ou d'un service public ou en fournissant à la population les moyens financiers, en aménageant la fiscalité par exemple, de les acquérir.

Au contraire, un gouvernement qui ne juge pas pertinent d'édicter des règles spécifiques de qualité ou d'accessibilité pour un bien ou un service en impartit la production et la livraison soit sous forme de dévolution à l'endroit d'une instance publique dont les dirigeants sont soumis à un contrôle démocratique (ex. municipalités, commissions scolaires), soit sous forme de privatisation au profit d'une structure d'économie libérale ou d'économie sociale soumise aux lois générales qui encadrent le libre marché.

### **Organismes publics**

Au cours de la dernière décennie, toutes les provinces canadiennes ont fortement innové dans leur manière d'attribuer la responsabilité de produire et de livrer les biens et les services publics.

On s'est tout d'abord préoccupé d'améliorer la gestion des biens et des services publics confiés aux ministères. Dans chaque État de la fédération, ces structures centrales ont amorcé l'assimilation d'une nouvelle culture et de nouvelles pratiques de gestion centrées sur les résultats, notamment en rapprochant leurs coûts de production de la satisfaction de leurs citoyens-clients. Une véritable révolution dans un univers acquis depuis toujours à une gestion administrative d'esprit juridique. Au Québec, la maîtrise de ces valeurs et méthodes trouve sa forme organisationnelle la plus achevée dans la passation entre le ministre et l'unité administrative d'une

convention de performance et d'imputabilité respectueuse des standards de la Loi sur l'administration publique.

On a ensuite eu largement recours, toujours durant la même période, à la création "d'organismes ou sociétés publiques" auxquels le législateur a accordé une marge d'autonomie pour l'administration et la gestion, voire parfois pour le financement de certaines activités d'intérêt public. Cependant, les risques financiers ou politiques augurés de cette formule ont entraîné, dans chaque province, une multiplication des mesures gouvernementales et parlementaires d'encadrement, de contractualisation et de reddition des comptes. Partout, la préoccupation est de trouver une voie d'équilibre entre la recherche de la performance économique et le respect des hauts standards de transparence et d'éthique attendus du secteur public.

Parmi les risques supputés dans les rapports de vérification publics, on relève l'affectation de fonds publics à des priorités autres que celles du gouvernement et du Parlement, la souscription d'emprunts au-delà des limites approuvées, les carences déontologiques d'une partie du personnel, la médiocre consolidation des états financiers au regard des standards des rapports financiers du gouvernement et enfin l'opacité des conditions d'imputabilité de l'organisme ou de la société publique. Autant d'écueils qui obligent dorénavant les gouvernements à prévoir explicitement par loi, comme c'est le propre d'un État de droit, les pouvoirs adéquats pour remédier à des situations déplorables et appliquer des sanctions lorsque nécessaire.

Finalement, depuis le milieu de la décennie 90, plusieurs nouveaux gouvernements provinciaux en quête d'efficience et convaincus de l'existence de limites structurelles inhérentes au secteur public ont jugé préférable de s'en remettre au secteur privé. Leur argumentaire, inspiré des modèles américain et britannique, invoque tout à la fois un intérêt public aux besoins (anciens ou nouveaux) jugés incommensurables, surtout en infrastructure, des États paupérisés car limités ou privés de revenus autonomes ou des administrations publiques incapables d'exercer des métiers devenus hautement techniques et qui évoluent rapidement.

Parmi les plus fervents partisans de ce modèle de "délégation de services publics", figure le

Canadian council for public-private partnership, créé à Toronto en 1993. Influent, écouté par de nombreux élus hors Québec, il préconise un concept de partenariat public-privé (PPP ou "3P"). Il ne s'agit ici ni de promouvoir une privatisation des services publics, le marché et l'accroissement des bénéfices des actionnaires n'étant pas les seules références ; ni, pour l'autorité publique, d'encourager la simple passation d'un marché public auprès d'une entreprise privée, pratique que les provinces maîtrisent généralement depuis longtemps puisqu'elles consacrent sans trop de problèmes à cette forme d'externalisation, pour satisfaire leurs besoins propres de fonctionnement, de 25 à 30 % de leur budget annuel de dépenses.

### **Respect des droits**

Plus complexe, la délégation de la production et de la distribution des services publics au secteur privé implique trois partenaires, l'État, l'entreprise et les citoyens, et se doit de respecter les droits de chacun.

L'équilibre entre les champs de responsabilités et les obligations de l'État et de l'entreprise (OBL ou OSBL), et donc l'efficacité d'un tel mode de gestion, résulte de la combinaison appropriée de plusieurs critères : l'intérêt public du service ou de l'équipement qui fait l'objet du partenariat, l'existence de liens contractuels durables entre l'État et le délégataire ainsi qu'un engagement de ce dernier envers les usagers, la délimitation des espaces d'autonomie du concessionnaire, le transfert à son profit, si besoin est, de prérogatives publiques, l'organisation des contrôles et, surtout, l'assise de la rémunération du délégataire à partir des revenus provenant des usagers. Sur ce dernier point, la tendance est à l'instauration d'un partage des risques et des bénéfices entre concédant et concessionnaire de manière à équilibrer, pour le moins, les recettes et les coûts.

Dès lors, dans les champs de compétence des provinces, on conçoit aisément que ces conditions soient plus faciles à réunir dans le domaine des infrastructures ou de la distribution à caractère commercial et industriel, comme celles de l'eau, de l'électricité ou autres ressources énergétiques, des transports, de l'offre touristique, etc., mais en revanche difficiles à respecter pour les services à caractère social ou sanitaire et encore plus épineuses dans les domaines réga-

liens : sécurité, justice ou relations intergouvernementales.

Adopter un code des délégations de gestion des services publics, qui prenne en compte les principes du service public, les règles des marchés internationaux et qui prévoit à la fois la conduite des acteurs et les recours en cas de litige apparaît aujourd'hui, dans tout régime parlementaire de gouvernement responsable, un moyen essentiel pour appliquer et développer cette formule. La Colombie-Britannique, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick s'y sont appliqués, pour resituer la notion dans leurs champs de compétences, rappeler les contraintes juridiques et dessiner un cadre éthique de la gestion déléguée qui garantissent la prise en compte de tous les paramètres et, notamment, des sources de financement et une rentabilité acceptable pour le concessionnaire.

Cette démarche s'inscrit en contrepoint de la mobilisation unanime des administrations publiques pour fournir aux citoyens des services de qualité au moindre coût. Enrôlement prévu dans des lois organiques qui les a conduites, simultanément, à préciser leurs pratiques contractuelles internes et à renforcer leurs contrôles et la transparence entourant la communication des résultats.

*Pour communiquer avec l'Observatoire :*  
*Danielle Landry : (418) 641-3000, poste 6574 ;*  
*Télécopieur : (418) 641-3057 ;*  
*Courriel : danyelle\_landry@enap.ca ;*  
*Site Internet <http://enap.ca/observatoire>.*

**Régulièrement, depuis octobre, LE SOLEIL présente à ses lecteurs un portrait unique du Québec, un état des lieux qui le compare avec la situation qui prévaut dans d'autres provinces canadiennes ou d'autres pays de l'OCDE. Dans le neuvième volet de cette série rédigée par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, les chercheurs observent que la fonction publique n'a pas le monopole des services publics.**

**Structures publiques provinciales dispensatrices de services publics  
(août 2003)**

	<b>Nouveau- Brunswick</b>	<b>Québec</b>	<b>Ontario</b>	<b>Alberta</b>	<b>Colombie- Britannique</b>
Population	750 594	7 487 200	12 238 300	3 153 700	4 148 500
Superficie (Terre et eau douce) km <sup>2</sup>	72 908	1 542 056	1 076 395	661 848	944 735
<b>Ministères</b>	20	19	24	24	21
<b>Entités assimilées</b> (ex. Secrétariats)	(3)	(5)	(5)	(3)	(5)
<b>Organismes gouverne- mentaux*</b>	67	210	316	106	171
<b>Municipalités</b> (cités, villes, villages, etc.)	103	1 113	446	323	156

\* (Bureaux, Commissions, Offices, Conseils, Fonds, organismes fiduciaires, sociétés publiques (dont les sociétés d'État), tribunaux administratifs, etc. dotés de statuts permanents)