

L'ÉTAT DU QUÉBEC (6)

Régulièrement, depuis octobre, LE SOLEIL présente à ses lecteurs un portrait unique du Québec, un état des lieux qui compare le Québec avec la situation qui prévaut dans d'autres provinces canadiennes ou d'autres pays de l'OCDE. Pour le sixième de cette série d'articles rédigés par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, les chercheurs évaluent quel a été l'impact d'une décennie consacrée au redressement des finances publiques, suivi de réinvestissements ciblés, sur l'organisation et le fonctionnement des appareils administratifs publics.

Complexité des sociétés et de leurs administrations publiques

Poursuivant l'analyse des cinq provinces canadiennes et au moment où, au Québec, une nouvelle modernisation est annoncée, on peut se demander quel a été l'impact d'une décennie consacrée au redressement des finances publiques, suivi de réinvestissements ciblés, sur l'organisation et le fonctionnement des appareils administratifs publics. D'abord au niveau central de l'État (ministères et organismes gouvernementaux ayant compétence sur l'ensemble du territoire) et, d'autre part, au niveau infra-étatique (entités administratives régionales, supralocales ou locales). L'étude montre, en l'espèce, de grandes convergences de préoccupations entre ces cinq États de la fédération canadienne.

Les changements ont atteint en premier le palier central des administrations publiques où s'appliquent directement l'autorité et la responsabilité administrative des ministres. Au Canada, pays doté d'un système parlementaire avec gouvernement responsable, cette responsabilité ministérielle fait l'objet de redditions de comptes au Parlement chargé du contrôle de l'action du gouvernement.

Dans les démocraties parlementaires, le pouvoir exécutif s'est en effet historiquement organisé autour des ministères exerçant les fonctions de base de tout État de droit : justice, sécurité publique, revenus, finances, éducation, santé publique, etc. Mais plus récemment, des besoins spécialisés nés de la complexité des sociétés modernes ont conduit à la création de ministères à vocation technique ou liés à des préoccupations, à des concepts, voire à des doctrines inédites, dont les partis politiques de la plupart des provinces se sont faits l'écho.

Ainsi, comme le Québec avant elles, les provinces de plus d'un million d'habitants se sont dotées d'entités

ministérielles en charge des relations intergouvernementales canadiennes et des affaires internationales, des questions autochtones, de l'environnement ou du développement durable, de l'immigration ou de la promotion du multiculturalisme, de la science et de la technologie associées à l'enseignement supérieur, de la solidarité sociale ou du civisme, voire de la culture, ou, encore, des besoins de couches de population identifiées : familles, personnes âgées, jeunes, femmes, etc. Au cours de la dernière décennie, ces entités se sont ajoutées progressivement aux structures ministérielles classiques.

Durant les années 1990, on a enregistré parallèlement la multiplication des sociétés ou des organismes publics indépendants ou semi-indépendants dont les missions s'apparentent à celles des ministères. En vertu de la loi constitutive qu'il a mandat d'appliquer, le ministre ne détient aucun pouvoir direct sur l'action de ces institutions autonomes. Ses prérogatives se bornent le plus souvent à recommander au gouvernement la nomination de leurs dirigeants, à soumettre au Conseil des ministres leurs projets nécessitant une décision gouvernementale, à transmettre au Parlement leurs rapports d'activités et, parfois, à approuver leurs budgets pour fins de subvention. Dans certains cas, dont le Parlement est averti par une déclaration ministérielle, le ministre peut émettre des directives d'orientations sur des aspects précis ou dans des champs spécifiques de l'activité de l'organisme.

Cette autonomie, hier réservée aux organismes de régie, de contrôle ou d'adjudication (statut dit *at arm's length*), est aujourd'hui préconisée par le législateur dans presque tous les domaines de l'action publique. Certaines de ces organisations indépendantes sont même chargées de questions aussi sensibles que l'élaboration de réglementations dans un secteur don-

né. Cette tendance trouve souvent sa source et un appui dans l'idéologie répandue de rejet de la bureaucratie étatique. Mais elle est surtout étayée par l'argumentaire, avancée notamment par les parlementaires, de la recherche de réponses pratiques aux demandes évolutives de la population.

Quatre critères sont principalement invoqués dans les parlements pour la création d'une entité autonome. D'abord, la spécialité : une structure *ad hoc* donne une meilleure visibilité à une politique. Puis, la gestion : en s'affranchissant de certaines lourdeurs administratives, on souhaite accroître l'efficacité et la flexibilité de la production ou de la distribution des biens et des services. Ensuite, l'ouverture : à travers des conseils d'administration où siègent des représentants des usagers ou bien d'autres démarches de corégulation (consultation ou concertation obligées), le citoyen est associé à la planification, à la production et à l'évaluation des produits et services. La communication de l'organisme peut en outre se distinguer de celle de l'administration gouvernementale en ciblant ses publics. Enfin, les finances : dans le cadre d'activités à caractère commercial, générer des ressources propres confère à une politique publique la capacité d'influencer le marché, voire de créer un marché.

L'essor de ces entités autonomes s'inspire d'une conception de l'État qui conduit, au-delà du volet technique, à segmenter la population (jeunes, aînés, consommateurs, entrepreneurs, etc.), à consolider les corps intermédiaires (monde de l'innovation, des arts, etc.), à développer de nouveaux espaces stratégiques (nouvelles technologies, globalisation des marchés financiers, formation professionnelle, etc.) ou bien encore à adopter dans le secteur public une orientation client à la manière du secteur privé.

Ce fractionnement statutaire des organisations administratives centrales sous la responsabilité des ministres (ministères, organismes gouvernementaux, sociétés, fonds, etc.) ne va pas sans difficultés. Pour les citoyens au premier chef, contraints de s'orienter et de multiplier les démarches dans la nébuleuse d'un appareil public dont les composantes travaillent en silos étanches. Seul le recours aux technologies de la communication numérique, sous réserve du respect des lois protégeant les renseignements personnels, semble pouvoir atténuer cette complexité. D'où l'intérêt et les investissements considérables consentis aujourd'hui par tous les gouvernements dans ce domaine.

En second lieu, pour les institutions de contrôle, vérificateurs généraux et Parlements, alertés par les difficultés d'obtenir l'information et donc d'exercer le contrôle démocratique dont ils ont la charge. Cette situation contribue à nourrir cycliquement, dans chaque province, un courant d'opinion publique négatif, auquel s'adosent certains partis politiques, qui pro-

clament que l'État est inutilement pléthorique, exagérément complexe et par conséquent démesurément dépensier.

Dans ce contexte, les gouvernements successifs se sont outillés pour tenter de neutraliser les effets néfastes de la prolifération des entités administratives au niveau central. Ainsi a-t-on, dans toutes les provinces, renforcé la structure administrative de coordination en amont des décisions gouvernementales placée sous l'autorité directe du premier ministre (ministère du Conseil exécutif à Québec). En outre, imitant le modèle québécois appliqué depuis le milieu des années 1970, tous les gouvernements disposent aujourd'hui de comités ministériels permanents chargés d'examiner les projets de politiques, de programmes ou de règlements recommandés par les ministres avant qu'ils ne soient inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres.

Autre initiative, l'introduction du concept de "portefeuille ministériel" permet au ministre de gérer les activités et les ressources de manière globale, et non plus seulement par entité administrative séparée (ministère, organisme, société administrative). Elle simplifie par ailleurs la tâche des ministres lors des discussions budgétaires au sein du gouvernement ou avec les parlementaires. Cette vision intégrée permet de surcroît de réaliser des économies d'échelle dans les dépenses de fonctionnement des organisations sans pour autant entamer l'exercice de leur autonomie dans les matières qui le justifient.

Ces améliorations au processus gouvernemental de prise de décisions ont été quelquefois accompagnées de mesures législatives visant à mieux encadrer le déploiement organisationnel du niveau central de certains États fédérés : par exemple, le Government Organization Act en Alberta, le Government Budget Transparency and Accountability Act en Colombie Britannique et certains volets de la Loi sur l'administration publique au Québec.

Ainsi, à compter du milieu des années 1990, quatre des cinq gouvernements étudiés (le Nouveau-Brunswick fait exception) ont, à l'instar de presque tous les gouvernements occidentaux, adopté des mesures pour rehausser dans son ensemble la performance du secteur public. Faisant appel à des instruments qui améliorent la connaissance des enjeux et la transparence des moyens utilisés, ils ont voulu transformer la culture administrative des structures centrales en les acclimatant à une philosophie de gestion qui met l'accent sur les résultats à atteindre et qui fait de la prestation au citoyen de services de qualité au moindre coût une priorité explicite.

Entre 1995 et 2000, de semblables approches de gestion publique ont été retenues en Alberta, en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec. Elles se

caractérisent par l'obligation de clarification périodique des missions institutionnelles, le plan stratégique triennuel (ou plan d'affaires en Alberta et en Ontario), le plan de gestion annuel détaillé attaché au dépôt du budget des dépenses, le rapport d'activités circonstancié et authentifié en fin d'exercice financier qui renvoie aux objectifs initiaux et, enfin, la reddition de comptes au parlement (par les ministres ou les dirigeants administratifs) étayée sur ces données publiques. De fait, la contractualisation interne des objectifs et des ressources (moyens utilisés) et la reddition de comptes augurent une véritable rénovation de la notion même de ministère.

Au Québec, les conventions de performance et d'imputabilité au sein des ministères concourent également à

l'atteinte de ces objectifs. Aujourd'hui, une vingtaine d'unités ministérielles dispensatrices de biens ou de services publics stables (parfois désignées sous le vocable d'agences) ont conclu avec le ministre et les sous-ministres concernés de telles conventions. Elles regroupent près de 15 000 fonctionnaires de l'État, soit 20 % des effectifs de la fonction publique québécoise. Ces documents contractuels sont déposés à l'Assemblée nationale et les dirigeants de ces unités doivent rendre compte directement de leur gestion aux députés membres d'une commission parlementaire permanente (actuellement celle sur l'administration publique) et expliquer le cas échéant les écarts entre les objectifs et les résultats au même titre qu'y sont astreints les dirigeants des organismes légalement autonomes.

L'APPAREIL ADMINISTRATIF CENTRAL (OCTOBRE 2003)					
	N.-BRUNS.	QUÉBEC	ONTARIO	ALBERTA	COL.-BRIT.
Population	750 594	7 487 200	12 238 300	3 153 700	4 148 500
Superficie (terre et eau douce) km ²	72 908	1 542 056	1 076 395	661 848	944 735
Titulaires d'une charge de ministre	18	25	23	24	28
Ministères (entités assimilées, Ex. secrétariats)	20 (3)	19 (5)	24 (5)	24 (3)	21 (5)
Organismes gouvernementaux (Bureaux, commissions, offices, conseils, fonds, régies, organismes fiduciaires, sociétés publiques (dont les sociétés d'État), tribunaux administratifs, etc. avec statuts permanents.)	67	210	316	106	171
Sociétés d'État (ou Crown corp.: les sociétés publiques qui, en situation de monopole ou non, produisent et vendent des biens ou des services dans le but de réaliser éventuellement un profit)	15	20	39	7	34

Source: Lois constitutives, Comptes publics, rapports du Vérificateur général et autres publications officielles

TABLEAU LE SÔLEIL

Le prochain article sera consacré à l'analyse de l'organisation de l'appareil administratif public au niveau infra-étatique. Il sera publié le lundi 2 février.

Pour communiquer avec l'**Observatoire** : Mme Danielle Landry, (418) 641-3000, poste 6574 ; télécopieur : (418) 641-3057 ; courriel : danyelle_landry@enap.ca ; site Internet : <http://enap.ca/observatoire>