

LE SOLEIL

Opinions, lundi 24 janvier 2005, p. A17

Le Québec dans le monde (6)

Le recentrage du rôle des fonctions de l'État à l'heure du « déficit zéro »

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle ? Pour y répondre, les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP publieront diverses analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL, d'ici le printemps prochain. Aujourd'hui, le recentrage du rôle et des fonctions de l'État.

Même si les médias n'en font plus leurs manchettes, le « déficit zéro » reste le chien de garde de la politique budgétaire du gouvernement québécois. Sous diverses appellations, la recherche de l'équilibre entre les recettes et les dépenses publiques est toujours d'actualité dans l'ensemble des pays industrialisés.

Ceux-ci tentent ainsi de faire face à la pénurie des ressources financières tout en répondant aux exigences croissantes, anciennes et nouvelles, des populations. Cette équation difficile à résoudre est à l'origine de toutes les réformes administratives. Le recentrage du rôle et des fonctions de l'État et l'amélioration de la performance des administrations en sont les pierres angulaires.

Récurrentes depuis 20 ans, les réformes des administrations publiques ont aujourd'hui pris la mesure de leurs échecs et de leurs réussites. Les initiatives et les débats qu'elles suscitent sont plus que jamais aux couleurs nationales. Celles, dans chaque pays, de l'histoire des relations entre l'État et les citoyens et du crédit que ceux-ci accordent à la notion de « service public ».

L'amélioration des services aux citoyens

L'amélioration de la prestation de services aux citoyens demeure le credo officiel de toute modernisation administrative. Chartes de qualité (plus ou moins contraignantes), guichets uniques ou solutions en ligne (plus ou moins intégrées) se sont multipliés. Ils contiennent la promesse de transactions plus faciles pour les individus et les entreprises et d'économies d'échelle pour l'administration.

Mais si le concept *value-for-money* (optimisation des ressources) est commun à tous les réformateurs, les résultats sont disparates. Ils dépendent en effet du rythme des réformes et de la constance de leur suivi par les gouvernements qui se succèdent.

Au Royaume-Uni, l'Office of Public Services Reform relève aujourd'hui directement du premier ministre. Il a pour *leitmotiv* la volonté de placer le citoyen au centre de la prestation des services. À l'inverse, plusieurs pays d'Europe continentale, dont la France et l'Allemagne, conservent la vision traditionnelle du citoyen-usager assujéti à la Puissance publique par l'intermédiaire d'un droit administratif complexe.

Les critères d'appréciation des services publics par les individus ou les entreprises sont toutefois les mêmes partout : rapidité d'accès, connaissances et compétences du personnel, courtoisie et souci d'informer le demandeur de la totalité de ses droits et de l'inviter à les exercer, justice, voire équité, dans le traitement de la demande, et, bien sûr, satisfaction de la demande ou explication com-

plète en termes clairs et compréhensibles des motifs d'un éventuel refus.

Structures ministérielles allégées

Recentrer l'appareil central de l'État sur ses missions jugées fondamentales a conduit à faire suivre aux ministères sectoriels une cure d'amincissement.

Demander aux organisations publiques de « faire plus avec moins » a été la première formule choisie par les gouvernements au milieu des années 1980. Au Québec comme à l'étranger, sa mise en oeuvre a rapidement rencontré des difficultés insurmontables.

Gagner en productivité dans un cadre de gestion inchangé, c'est-à-dire normatif et procédurier, relevait de l'utopie. Dans plusieurs pays, les citoyens eux-mêmes, mieux informés, l'ont bien compris. Ils ont exigé des ressources publiques en nombre suffisant jumelées à une plus grande efficacité. D'où l'apparition d'une formule plus réaliste : « faire mieux au moindre coût ».

Paradoxalement, plutôt que de réformer les ministères eux-mêmes, la plupart des États ont préféré multiplier les structures publiques (offices, régies, sociétés, etc.) plus ou moins indépendantes des hiérarchies ministérielles. Appliquée sur une longue période sans réelle coordination, cette approche a entraîné la perception par le citoyen d'un État complexe, pléthorique et inaccessible. D'aucuns n'ont pas hésité à qualifier ce phénomène de « zoo administratif ».

Seule la Grande-Bretagne fait exception. On y a rénové la notion de ministère sectoriel en appliquant à grande échelle une contractualisation interne qui s'est traduite par la création de nombreuses agences ministérielles. Ces unités administratives axent spécifiquement leur gestion sur les résultats attachés à leur mission. Au Québec, le législateur a initié ce concept en 2000 en créant les « conventions de performance et d'imputabilités ». Elles sont conclues entre le ministre et un dirigeant de service, déposées à l'Assemblée na-

tionale et leur réalisation est imputable devant une commission parlementaire.

Malgré leur loi fondatrice, ces structures autonomes ont quelquefois connu des errances dans leur fonctionnement. Elles ont été souvent dénoncées par les autorités chargées de les contrôler.

Parfois, ces nouveaux délégués semblaient vouloir remettre en cause le contrôle parlementaire lui-même. Il en est ainsi de l'apparition d'un corporatisme oublieux de l'intérêt public, du non-respect des priorités du gouvernement et du Parlement, de l'engagement d'emprunts directs ou indirects au-delà des limites approuvées ou encore de bilans faussement consolidés. Dans certains cas graves, ces dysfonctionnements ont fait la manchette et influencé négativement l'opinion publique de certains pays.

La dynamique public-privé

Les États développés adoptent semble-t-il avec enthousiasme, même s'ils ne la maîtrisent pas parfaitement, l'approche partenariale (délégation de service public ou contrat de partenariat). Il s'agit de dynamiser les relations entre l'administration publique et le secteur privé de l'économie de marché ou de l'économie sociale.

Certains analystes voient, dans la mise en avant de cette coresponsabilité dans la dispense des services publics, une volonté de revaloriser l'image du rôle prédominant de l'État. Si, dans les années 1970 et 1980, plusieurs courants idéologiques préconisaient la privatisation et souhaitaient un « État creux » (Hollow State), c'est la vision d'un État « maître d'œuvre » qui s'impose aujourd'hui.

Le débat européen sur la convergence des services publics dans le marché unique illustre cette évolution nuancée du désengagement de l'État. D'une part, la réforme de la politique de la concurrence amène les États à cesser de réguler les marchés en ayant recours à la loi ou au titre d'actionnaire. D'autre part, la délégation par contrat de la production et de la prestation de services publics est soumise à des obligations respectueuses des principes du « service public » : continuité, égalité,

neutralité, transparence et adaptation à l'évolution des besoins et aux progrès des connaissances techniques.

Au Québec, et notamment au niveau local, c'est toujours le cadre juridique classique des simples contrats de services, de constructions ou de fournitures qui domine en matière de sous-traitance ou d'alliances pour la production et la prestation de services publics.

Il apparaît peu adapté aux nouveaux enjeux et aux pratiques des partenaires, Au Royaume-Uni et aux États-Unis, mais aussi en France (où la délégation de services publics est encadrée par une jurisprudence administrative depuis les années 1880), ce type de partenariat entre le public et le privé offre, sous certaines conditions de transparence, des solutions reconnues judicieuses dans un contexte de restriction budgétaire et pour des services jugés prioritaires.

Et la fonction publique dans tout cela ?

Les systèmes de gouvernance des pays de l'OCDE ont un point commun : une fonction publique au coeur de l'État. Il s'agit d'un effectif d'employés dotés du statut de fonctionnaire (ils représentent actuellement moins de 16 % du secteur public québécois) qui garantissent les valeurs démocratiques et obéissent à une éthique professionnelle exigeante. Sous l'autorité des ministres, ils sont chargés, dans les ministères et certains organismes publics, de la conduite des affaires publiques.

En matière de réforme administrative globale, cette fonction publique a été perçue au cours des dernières décennies comme source et support au changement en France (« Renouveau du service public »), au Canada (« Fonction publique 2000 ») ou au Québec (« Rénovation de l'administration publique ») et comme un obstacle au Royaume-Uni (réforme Thatcher). C'est la vision de la place de l'État dans la société qui permet le mieux d'expliquer cette dichotomie.

Prévoyant des départs massifs à la retraite dans leurs services publics, la majorité des gouvernements occidentaux, dont celui du Québec, envisagent de diminuer le nombre de fonctionnaires par attrition en comblant seulement un départ sur deux.

Cette planification des ressources humaines, dite *downsizing* en anglais, a déjà été mise en oeuvre par le gouvernement du Canada, dans la fonction publique fédérale américaine et, d'une certaine manière, au Québec à la fin des années 1990, par des programmes de départ volontaire. D'autres pays, telles la France et l'Allemagne, expérimentent désormais cette voie.

Cette conjoncture démographique singulière des secteurs publics de la plupart des pays industrialisés semble offrir également aux gouvernements l'occasion propice d'implanter de nouveaux modes de gestion publique. Cela suppose toutefois que la relève acquière les compétences exigées par cette gouvernance publique du XXI^e siècle. D'où de très nombreuses refontes des programmes de formation initiale et continue des fonctionnaires qui vont, dans un avenir proche, se retrouver aux leviers de commande de l'État.

Les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP